

Vergaderjaar 1995–1996

**24 481**

## **Wijziging van de Rampenwet en andere wetten in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen en de regeling van enige andere onderwerpen**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 31 juli 1995 en het nader rapport d.d. 30 oktober 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 11 april 1995, no. 95.002974, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Rampenwet en andere wetten in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen en de regeling van enige andere onderwerpen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 april 1995, nr. 95.002974, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 juli 1995, nr. W04.95.0174, bied ik U hierbij aan.

*1. Het ontwerp strekt er onder meer toe zware ongevallen onder de reikwijdte van de wet te brengen. Volgens het gestelde in de nota van toelichting (paragraaf 2.1) wordt daarmee de huidige te hoge drempel voor het toepassen van het instrumentarium van de Rampenwet weggenomen. In paragraaf 3, tweede alinea, van de toelichting wordt erkend dat de begrippen «ramp» en «zwaar ongeval» arbitrair en relatief blijven en dat de interpretatie een bevoegdheid van het bevoegd gezag blijft. De Raad van State is van mening dat gestreefd moet worden naar het zoveel mogelijk beperken van dat interpretatieprobleem. Het verdient dan ook aanbeveling, behoudens het geven van voorbeelden van mogelijke zware ongevalsituaties (zoals geschied in de paragrafen 1.1 en 1.2), vooral de voorwaarden en de kenmerken van een ongeval te noemen op grond waarvan een ongeval tot een zwaar ongeval als in de wet bedoeld kan worden aangemerkt. Bovendien beperkt een dergelijke verduidelijking het ontstaan van ongelijkheid in gemeentelijke rampenplannen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, juncto artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van de Rampenwet. In verband met het vorenstaande wordt mede verwezen naar de definitie van het begrip «zwaar ongeval», bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder c, van richtlijn nr. 82/501/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (PbEG L 230).*

*Ook is duidelijkheid in de definitie nodig om te weten wat onder onmiddellijk en mogelijk en (later) mogelijk optredend gevaar wordt verstaan met het oog op de reikwijdte van preventieve zorg en nazorg in dit kader.*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie

1. Met de Raad ben ik van mening dat de criteria op grond waarvan kan worden bepaald of een ongeval een zwaar ongeval is, in de wet dienen te zijn opgenomen. Vandaar dat in het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, van de Rampenwet is bepaald dat een zwaar ongeval, evenals een ramp, een gebeurtenis is die aan twee voorwaarden dient te voldoen, te weten:

a. er is een ernstige verstoring van de openbare veiligheid ontstaan waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, én

b. er is een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist. Deze omschrijving van zwaar ongeval is ruimer dan de definitie van zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn nr. 82/501/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (PbEG L 230), waarnaar de Raad verwijst. Een zwaar ongeval in het kader van de openbare veiligheid doet zich immers niet alleen voor bij een industriële activiteit.

Wanneer een gebeurtenis aan de twee genoemde voorwaarden voldoet, is er sprake van een zwaar ongeval of ramp. Het antwoord op de vraag wanneer een ongeval als een zwaar ongeval of een ramp dient te worden aangemerkt, wordt bepaald door de omstandigheden van de concrete gebeurtenis en de waardering die daaraan wordt gegeven. Een gebeurtenis die in de ene gemeente als een ongeval wordt ervaren, kan voor een andere gemeente een zwaar ongeval of een ramp zijn. Tegen die achtergrond zullen ook verschillen optreden in gemeentelijke rampenplannen, al zijn de onderwerpen die daarin worden geregeld in grote mate gelijk. De voorgestelde wijziging van de definitie brengt dan ook geen verandering in de huidige situatie waarin rampenplannen per gemeente kunnen verschillen.

*2. Om alle twijfel weg te nemen dat ook de nazorg bij rampen of zware ongevallen onder de werking van de Rampenwet valt is de huidige redactie van artikel 1, onderdeel b, onder 2, behoudens redactionele wijziging, aangevuld met de woorden «of de schade te herstellen». In de hoofdstukken II en volgende zijn paragrafen en artikelen opgenomen ter nadere uitwerking van de definitie. Daarin worden vooral regels gegeven ter voorbereiding van de aanpak bij bestrijding van rampen of zware ongevallen. De nazorg komt daarbij, hoewel het een wezenlijk element van de afhandeling van gevaarsituaties betreft, slechts in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder 1, aan de orde; zij is beperkt tot het geven van regels met betrekking tot veroorzaakte schade in het rampenplan.*

*Het verdient aanbeveling in de wet ook nadere regels ter voorkoming van vervolgrisico en tot herstel van schade te geven. Voorts wordt in artikel 25 de financiële kant van de nazorg voor de gemeente geregeld. Wat onder nazorg dient te worden verstaan wordt slechts door middel van het noemen van voorbeelden in de toelichting aangegeven (paragrafen 1.2 en 2.2). De materiële norm behoort in de wettekst te worden gegeven.*

2. De Raad beveelt aan om in de Rampenwet ook nadere regels op te nemen ter voorkoming van vervolgrisico en tot herstel van schade, gelet op het feit dat ook de nazorgfase in de definitie van ramp of zwaar ongeval wordt opgenomen. Deze aanbeveling is aanleiding geweest tot een herbezinning op de woorden «schade herstellen» in het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, onder 2°. Bij nader inzien is het juist te spreken van «schadelijke gevolgen te beperken». Het genoemde artikelonderdeel is in die zin aangepast. Een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines bij een ramp of zwaar ongeval met gebruikmaking van de bevoegdheden uit de Rampenwet is immers slechts noodzakelijk tot en met het moment van het wegnemen van de gevaarsbron of de bedreiging en het bereiken van een zodanige stabiele situatie dat het normale leven weer doorgang kan vinden. Voor het feitelijk herstel van de situatie is geen bestuurlijke en operationele coördinatie op basis van de Rampenwet vereist, behoudens voor zover dit nodig is om weer terug te keren tot de «normale» verhoudingen.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de woorden «algemene veiligheid» in het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, onder 1°, te vervangen door «openbare veiligheid», omdat deze woorden beter aansluiten bij

bijvoorbeeld de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (Kamerstukken II 1994/95, 24 225, nr. 2).

Naar aanleiding van de hiervoor aangehaalde aanbeveling van de Raad is bij artikel I, onderdeel G, een nieuw onderdeel I aan artikel 4, eerste lid, toegevoegd. Om invulling te geven aan de taak die gemeenten vervullen op het terrein van de nazorg van een ramp of een zwaar ongeval, is in dit artikel-onderdeel neergelegd dat een rampenplan ook een plan in hoofdlijnen dient te bevatten over de wijze waarop de gemeenten omgaan met de directe gevolgen van een ramp of zwaar ongeval. Het is niet noodzakelijk daarnaast andere regels in de Rampenwet op te nemen op het terrein van de nazorg, omdat het nieuwe artikel 4, eerste lid, onderdeel I, tezamen met de artikelen 2b en 7 van de Rampenwet voldoende garantie biedt dat de desbetreffende gemeente het nodige doet om de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval dan wel van een toekomstige ramp of zwaar ongeval te beperken.

Overigens staat het de raad van een gemeente vrij om in het gemeentelijk rampenplan tevens andere op de nazorg gerichte elementen op te nemen in aanvulling op die waartoe artikel 4, eerste lid, verplicht.

Het voorstel van de Raad om in de Rampenwet vast te leggen wat onder nazorg dient te worden verstaan, is niet overgenomen omdat dit niet in de systematiek van deze wet past. Het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, van de Rampenwet geeft in algemene bewoordingen aan wat onder een ramp of een zwaar ongeval dient te worden verstaan, waaronder tevens is begrepen de nazorgfase. Een afzonderlijke omschrijving van de verschillende aspecten van het bestrijden van een ramp kent deze wet niet. Vanuit dat perspectief is het niet wenselijk om uitsluitend het aspect nazorg wettelijk te definiëren.

Overigens is een definitie van nazorg nauwelijks te geven omdat de invulling van dit begrip wordt bepaald door de omstandigheden van de concrete gebeurtenis.

*3. In paragraaf 2.3.3 van de toelichting wordt de motivering gegeven voor het schrappen van artikel 18, tweede lid. Daarbij wordt aangegeven dat de daardoor ontstane verplichte tussenkomst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij de in geding zijnde vorm van bijstand in overeenstemming is met een circulaire van 10 november 1987. Niet duidelijk is welke circulaire wordt bedoeld. Indien die circulaire is gepubliceerd is het wenselijk de titel en vindplaats te vermelden (verwezen zij tevens naar aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Indien dat niet mogelijk is vergt de duidelijkheid dat de vorenbedoelde passage met betrekking tot de circulaire nader wordt toegelicht. Voorts komt het de duidelijkheid ten goede als de afschaffing van de mogelijkheid voor burgemeesters direct een beroep te doen op de regionaal militair commandant-noord nader wordt gemotiveerd met een uiteenzetting van de functie van het Landelijk Coördinatiecentrum bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij rampen of zware ongevallen.*

3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de verwijzing in paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting naar de circulaire over militaire bijstand en steunverlening geschrapt. Deze verwijzing kan bij nader inzien gemist worden daar abusievelijk een samenhang werd gesuggereerd tussen deze circulaire en de mededeling uit de daaraan voorafgaande zin.

In de memorie van toelichting is conform het voorstel van de Raad een passage opgenomen over de functie van het Landelijk Coördinatiecentrum van het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij rampen of zware ongevallen. Deze passage dient ter nadere motivering van het afschaffen van de mogelijkheid voor burgemeesters een direct beroep te doen op de provinciaal militair commandant dan wel de regionaal militair commandant-noord.

*4. In de toelichting wordt aan het slot van paragraaf 2.4 een beschouwing gegeven over het opnemen in het ontwerp van een strafrechtelijke sanctie en het opnemen van sanctienormen in de Wet op de economische delicten (WED).*

*Als motivering wordt verwezen naar de overeenkomstige regeling in de Kernenergiewet en de Wet milieubeheer. Gelet op het sterk verschillende*

*karakter met de Rampenwet acht de Raad het wenselijk nader te motiveren in de toelichting waarom de sanctienorm in de WED wordt opgenomen.*

4. Conform het voorstel van de Raad is aan het eind van paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting aangegeven waarom, analoog aan de Kernenergiewet en de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, ervoor is gekozen overtreding van de artikelen 2c, eerste lid, en 11b, tweede lid, van de Rampenwet als een economisch delict aan te merken. Bovendien is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de abusievelijke verwijzing in artikel XVI naar artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten te vervangen door een verwijzing naar artikel 1a van die wet.

*5. In artikel X wordt voorzien in een wijziging van artikel 28, eerste lid, van de Oorlogswet voor Nederland. Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal bevindt zich momenteel een voorstel van wet tot hernieuwde vaststelling van die wet (Kamerstukken II 1993/94, 23 788). Het college gaat ervan uit dat de terminologie in dat voorstel van wet (in het bijzonder artikel 29, eerste lid) tijds wordt afgestemd op het onderhavige voorstel van wet.*

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel X geherformuleerd waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat het voorstel van wet tot hernieuwde vaststelling van de Oorlogswet voor Nederland ter aanpassing aan de Grondwet en aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken I 1994/95, 23 788, nr. 350) op een eerder tijdstip tot wet wordt verheven en in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel.

*6. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om:

- paragraaf 1.4. van de memorie van toelichting op een enkel punt te actualiseren;
- bij artikel XII twee technische onvolkomenheden in de Brandweerwet 1985 te herstellen en de artikelen 18 en 25 van die wet te laten vervallen omdat daaraan niet langer behoefte bestaat;
- bij artikel XVIII in het bij koninklijke boodschap van 20 februari 1995 ingediende voorstel van wet houdende bijzondere bepalingen in verband met de vernieuwing van het openbaar bestuur in de provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087) de technische wijzigingen aan te brengen die voortvloeien uit artikel I, onderdelen A en S.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 juli 1995, no. W04.95.0174, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel II van het wetsvoorstel in verband met het niet doorgenummerd zijn van de artikelen in het Burgerlijk Wetboek, na «Wetboek» invoegen: boek 4 en dit tussen komma's plaatsen.
- In artikel VIII bij de verwijzing naar een artikel aanwijzing 79, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) steeds in acht nemen.
- In de artikelen XII, onder A en B en XIV, onder A en B, met inachtneming van aanwijzing 80, derde lid, Ar de onderdelen van de in geding zijnde artikelen noemen.
- In artikel XIV, onder C, tevens opnemen dat na «een ramp» ingevoegd moet worden: of een zwaar ongeval.
- In de nota van toelichting bij de aanhaling van wetten met een citeertitel aanwijzing 86 Ar in acht nemen.
- In de toelichting bij de aanhaling van ministeries met een eigenaam steeds aanwijzing 93, vijfde lid, Ar in acht nemen.
- In paragraaf 2.3.3 aangeven waar de in de laatste zin opgenomen afkorting KMC voor staat.