Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992–1993

23 250 Regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUD

			Blz.
HOOFDSTUK I.		INLEIDING	2
	1.	Waarom een Wet vervoer gevaarlijke stoffen	2
	2.	Doelstelling van de wet	4
	3.	Hoofdlijnen van de wet	4
HOOFDSTUK II.		BESCHRIJVING AARD EN OMVANG VERVOERGEVAARLIJKE STOFFEN	5
	1.	Het vervoer van gevaarlijke stoffen	5
	2.	De vervoerwijzen	6
	3.	Ontwikkelingen	6
	4.	Ongevallen	6
HOOFDSTUK III.		HOOFDLIJNEN VAN HET BELEID	7
	1.	Internationaal kader	7
	2.	Risico's	7
	3.	Militair vervoer	9
	4.	Kennis en inzicht	9
	5.	Maatregelen	10
	6.	Inspraak en voorlichting	11
	7.	Handhaving	12
	8.	Sancties	14
	9.	Financiering van maatregelen	14
HOOFDSTUK IV.		BESTAANDE REGELGEVING EN LEEMTEN	14
	1.	Bestaande regelgeving	14
	1.1.	Nationaal	14
	1.2.	Internationaal	15
	2.	Leemten in de wetgeving	16
	2.1.	Aanvullend karakter	16
	2.2.	Routering	16
	2.3.	Inspraak	17
	2.4.	Parkeren	17
	2.5.	Verpakking	17
	2.6.	Informatie	17
	2.7.	Controle	17
	2.8.	Sancties	18
	2.9.	Conclusie	18
HOOFDSTUK V.		DE WVGS	18
	1.	Reikwijdte	18
	2.	Verhouding tot andere wetgeving	21
	3.	Instrumenten van de WVGS	24
	3.1.	Indeling in klassen	24
	3.2.	Voorschriften	25
	3.3.	Ontheffing of vrijstelling	26
	3.4.	Routering	27
	3.4.1.	Aanwijzing van routeplichtige stoffen	28
	3.4.2.	Aanwijzing van wegen	28
	3.4.3.	Aanwijzing van vaarwegen en van spoorwegen	32
	3.5.	Inspraak en overleg	33
	3.6.	Beroep	33
	3.7.	Toezicht en opsporing	33
	3.7.1.	De Rijksverkeersinspectie	33
	3.7.2.	Toezicht	34
	3.7.3.	Opsporing	35
	3.8.	Informatieverstrekking	36
	3.9.	Dwang- en strafbepalingen	36
	3.9.1.	Bestuursdwang	36
	3.9.2.	Intrekking van een ontheffing	37
	3.9.3.	Strafsancties	37
	4.	Adviezen van het bedrijfsleven	38
HOOFDSTUK VI.		KOSTEN VAN DE WET	39
HOOFDSTUK VII.		DEREGULERING	41
HOOFDSTUK VIII.		ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	44

314092F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1993

HOOFDSTUK I. INLEIDING

De hierna volgende toelichting is als volgt opgebouwd.

Allereerst wordt in hoofdstuk I ingegaan op de aanleiding van dit wetsvoorstel (par. 1). Daarbij wordt, zoals ook in de verdere toelichting, de huidige Wet Gevaarlijke Stoffen aangeduid met de afkorting: WGS, en de in dit wetsvoorstel voorgestelde Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen met de afkorting: WVGS.

In par. 2 en 3 worden resp. de doelstelling en de hoofdlijnen van de voorgestelde WVGS aangegeven.

In de Hoofdstukken II en III wordt vervolgens ingegaan op respectievelijk de aard en omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de hoofdlijnen van het beleid op dat terrein.

De Hoofdstukken IV en V behandelen respectievelijk de (leemten in de) huidige regelgeving, en de inhoud van de thans voorgestelde nieuwe WVGS, zoals de reikwijdte, verhouding tot andere wetgeving, het instrumentarium en de door het bedrijfsleven uitgebrachte adviezen.

De Hoofdstukken VI, VII en VIII, tenslotte, behandelen achtereenvolgens de kosten van de nieuwe wet, de dereguleringstoets en de artikelsgewijze toelichting.

1. Waarom een wet vervoer gevaarlijke stoffen?

De huidige Wet Gevaarlijke Stoffen (WGS) is in 1963 met spoed tot stand gebracht in verband met de destijds sterke toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen en in verband met het ontbreken van een adequaat wettelijke instrumentarium ter waarborging van de openbare veiligheid bij dit vervoer.

De WGS heeft een aanvullend karakter en wel in die zin, dat hij slechts van toepassing is op de daarin vermelde handelingen voor zover een aantal met name genoemde wetten, die veelal een andere doelstelling hebben dan de WGS, daarin niet voorziet. Dit aanvullend karakter verhindert, dat er middels het kader van de WGS eenheid van beleid op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen in het belang van de openbare veiligheid verwezenlijkt kan worden en dat in die wet een stelsel van op elkaar afgestemde regels tot stand kan komen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze eenheid van beleid en een dergelijk stelsel zijn – zo werd ook in 1963 reeds onderkend – van groot belang voor de bevordering van de openbare veiligheid bij dat vervoer.

Daarnaast is in de loop der tijd gebleken, dat de WGS zodanige beperkingen kent en zodanige tekortkomingen vertoont, dat hij geen adequaat instrument meer vormt om de openbare veiligheid bij het in de zeventiger jaren verder toegenomen vervoer van gevaarlijke stoffen in voldoende mate te waarborgen.

In de beleidsnotitie «Vervoer gevaarlijke stoffen» die op 26 september 1979 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 1979/80, 15 815), werd dan ook een nieuwe wet ter vervanging van de WGS in het vooruitzicht gesteld. Deze wet, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS), zou in tegenstelling tot de WGS geen aanvullend karakter hebben en zou alle wijzen van vervoer van alle in dat kader gevaarlijke stoffen omvatten. Nieuw in deze WVGS was voorts een vergunningenstelsel, waarmee in de verhouding tussen de vervoerwijzen kon worden ingegrepen en limiteringen per vervoerwijze konden worden ingevoerd (vervoerstromenregeling).

Het voorontwerp van deze WVGS is in 1983 in het kader van het actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer (DROM) aan een dereguleringstoets onderworpen. Naar aanleiding van deze toetsing heeft de regering onder meer besloten, dat een vervoerstromen-

regeling met apart vergunningenstelsel voor alle gevaarlijke stoffen niet langer nodig was en niet in het uiteindelijke voorstel van de WVGS opgenomen behoefde te worden (Kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4).

In verband met een en ander is dit voorstel van de WVGS in heroverweging genomen.

Zoals in de Nota vervoer gevaarlijke stoffen van 24 mei 1989 (Kamerstukken II 1988/89, 21 160) tot uitdrukking gebracht, wordt het van groot belang geacht, dat de eenheid van beleid en regelgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen in het belang van de bevordering van de openbare veiligheid wordt verwezenlijkt. Om dit doel te bereiken is besloten, dat er een Wet vervoer gevaarlijke stoffen tot stand wordt gebracht, die niet aanvullend van karakter is en waarin de *regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land, per spoor en* over de binnenwateren zijn opgenomen. Het voorstel van deze WVGS ligt thans voor.

Omdat de Kernenergiewet reeds in een integrale regeling van het vervoer van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen voorziet, die mede voortvloeit uit internationale regelingen, zijn deze stoffen van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel uitgezonderd. Inmiddels is begonnen met een onderzoek, waarin onder meer wordt bezien of, en zo ja op welke wijze, ook de regeling van het vervoer van radioactieve stoffen te zijner tijd in de WVGS kan worden opgenomen.

Ook is de WVGS niet van toepassing op het luchtvervoer en het zeevervoer. De reden daarvan is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht en over zee reeds is geregeld in het kader van internationale verdragen die deze takken van vervoer integraal regelen. Voor het luchtvervoer is dat het I.C.A.O.-verdrag (Trb. 1973, 109) en voor het zeevervoer de Solas-conventie (scheepsveiligheid) (Trb. 1976, 157) en het Marpol-verdrag (milieuverontreiniging) (Trb. 1975, 147). Deze internationale regelingen zijn integraal uitgewerkt in resp. de luchtvaartwet en de Schepenwet. Het zou niet doelmatig zijn deze bestaande samenhang van regelgeving voor resp. de luchtvaart en de zeescheepvaart op nationaal niveau te verbreken.

Overigens zij opgemerkt dat er wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen afstemming plaatsvindt tussen bovengenoemde internationale regelgeving en de internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, die via de WVGS worden geïmplementeerd. Die afstemming werkt door in de nationale regelgeving in het kader van genoemde wetten. Verder zullen de Luchtvaartwet, de Schepenwet en de WVGS op de aspecten, ten aanzien waarvan Nederland nog autonoom tot regeling bevoegd is en waarvan afstemming ter verwezenlijking van de gewenste eenheid van beleid mogelijk en zinvol is, op elkaar worden afgestemd (Kamerstukken II 1989/90, 21 160, nr. 3, p. 36). Genoemde aspecten betreffen met name de rechtsbescherming, handhaving en sancties.

Aan het slot van deze paragraaf nog een enkele opmerking over de lange voorbereidingstijd van dit wetsvoorstel. Zoals hierboven al vermeld is de voorbereiding allereerst opgehouden doordat het toenmalige voorontwerp in 1983 is onderworpen aan een dereguleringtoets in het kader van de DROM. Naar aanleiding daarvan moest de opzet van het voorontwerp worden heroverwogen. Onder meer gold dit voor de in het voorontwerp neergelegde mogelijkheid uit veiligheidsoverwegingen regulerend in te grijpen in de verhouding tussen de vervoerstakken en limiteringen in te voeren per vervoerstak. Verwezen zij naar hetgeen daarover is vermeld op pagina 13 van de – ook door de Raad genoemde – Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen.

In 1989 was de voorbereiding zover gevorderd dat in de eerdergenoemde Nota vervoer gevaarlijke stoffen de indiening van het wetsvoorstel in 1990 kon worden aangekondigd. Na het uitbrengen van die nota vonden er echter op aanverwante terreinen zoals de milieuwetgeving, het militair vervoer en het (externe) veiligheidsbeleid nieuwe ontwikkelingen plaats die een algehele doorlichting van het voorontwerp noodzakelijk maakten en waarbij ook het bedrijfsleven opnieuw moest worden geconsulteerd. Bovendien bleek het gewenst het voorontwerp nog eens te onderwerpen aan een algehele juridisch-technische toets. Om die redenen vindt de indiening van het wetsvoorstel eerst thans plaats.

2. Doelstelling van de wet

De voorgestelde WVGS heeft als doelstelling de bevordering van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen en vormt een belangrijk instrument om deze doelstelling te realiseren. Openbare veiligheid is een veelomvattend begrip.

Zij omvat niet alleen de veiligheid van degenen die direct bij het vervoer betrokken zijn, zoals de werknemers, maar ook de veiligheid van de omgeving en van al degenen en al hetgeen zich daar bevindt. Bevordering van de openbare veiligheid houdt in het voorkomen van gevaar, schade of hinder voor mens, dier en omgeving als gevolg van gevaarlijke stoffen. De inhoud van het begrip openbare veiligheid wordt niet alleen bepaald door het object, dat aan het risico is blootgesteld, doch mede door de aard en de hoedanigheid van de stoffen, die onder het begrip gevaarlijke stof vallen. Het begrip openbare veiligheid krijgt een verschillende dimensie al naar gelang het gaat om bijvoorbeeld ontplofbare stoffen, giftige stoffen, of gevaar voor besmetting opleverende stoffen.

Voorschriften ten aanzien van technische voorzieningen aan transportmiddelen voor gevaarlijke stoffen of ten aanzien van de verpakking van die stoffen strekken er toe te verhinderen, dat gevaarlijke stoffen vrijkomen. Organisatorische maatregelen als verhoging van deskundigheid of vakbekwaamheid beogen te voorkomen dat er ongewenste gebeurtenissen plaats vinden waarbij gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen. Door een en ander wordt niet alleen voorkomen dat degenen die bij het vervoer van die stoffen betrokken zijn, daarmede in aanraking komen, doch tevens dat deze stoffen in de omgeving terechtkomen en aldaar gevaar, hinder of verontreiniging veroorzaken.

3. Hoofdlijnen van de wet

De wet heeft betrekking op het vervoeren van gevaarlijke stoffen over land, over de binnenwateren en per spoor uit een oogpunt van openbare veiligheid. Het karakter van de wet is dan ook een vervoerwet.

Naast het vervoeren regelt de wet ook die activiteiten, die zodanig met het vervoeren verbonden zijn, dat zij in het belang van de openbare veiligheid in directe samenhang daarmee beoordeeld moeten worden, zoals laden, lossen en laten staan of laten liggen van vervoermiddelen, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden. De wet heeft, anders dan de WGS, geen betrekking meer op het nederleggen, afleveren, het ter aflevering aanwezig houden, bezigen en het zich ontdoen van gevaarlijke stoffen (deze handelingen zijn overigens reeds uit de WGS geschrapt bij de tot standkoming van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen, doch de desbetreffende bepalingen zijn nog niet in werking getreden). Deze handelingen worden ook niet geregeld in de hierna te noemen internationale regelgeving.

De WVGS beoogt primair uitvoering te geven aan hetgeen internationaal is geregeld op het onderhavige beleidsterrein: in Hoofdstuk IV, paragraaf 1.2, wordt daarvan een overzicht gegeven. In de wet zijn dan ook bepalingen opgenomen die een snelle doorwerking van de betrokken internationale regelgeving en van wijzigingen daarvan mogelijk maken. Slechts voorzover daartoe uit een oogpunt van openbare veiligheid zwaarwegende redenen bestaan en deze internationale regelgeving het toelaat, zullen aanvullende voorschriften gegeven worden.

Evenals in het kader van de huidige WGS, vindt de doorwerking van de internationale regelgeving hoofdzakelijk plaats in de uitvoeringsregelingen van de wet. De bestaande uitvoeringsregelingen, gebaseerd op de WGS, zullen voortaan worden gebaseerd op de nieuwe WVGS. De WVGS zal dus in zoverre slechts een nieuwe wettelijke basis gaan vormen voor reeds bestaande uitvoeringsregelingen.

Daarnaast voorziet de nieuwe wet in de mogelijkheid voor gemeenten om wegen aan te wijzen waarlangs bepaalde van rijkswege aan te wijzen gevaarlijke stoffen uitsluitend mogen worden vervoerd (routering).

Ook kunnen van rijkswege vaarwegen of spoorwegen of gedeelten daarvan worden aangewezen, waarover bepaalde stoffen niet mogen worden vervoerd.

Om een coördinatie tot stand te brengen tussen de controleactiviteiten van de verschillende diensten die met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast, verleent de wet aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om terzake richtlijnen te geven.

HOOFDSTUK II. BESCHRIJVING AARD EN OMVANG VERVOER GEVAARLIJKE STOFFEN

1. Het vervoer van gevaarlijke stoffen

Het gebruik van gevaarlijke stoffen en derhalve ook het vervoer ervan is in de huidige samenleving niet meer weg te denken. De chemische industrie en de andere industrieën, waar gevaarlijke stoffen toepassing vinden, kennen een voortgaande groei waarbij vele nieuwe gevaarlijke stoffen ten vervoer werden aangeboden, die qua gevaarlijke eigenschappen en vervoeromvang sterk van elkaar verschilden. Een sterke toename van de behoefte aan energiedragers, met name aardolieproducten, heeft bijgedragen tot een toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook het vervoer van gevaarlijk afval is in omvang sterk gegroeid.

Afgezien van een toename in het vervoer is er sprake van ontwikkelingen in vervoer van verpakkingstechnieken. In de vervoertechnieken komen nieuwe ontwikkelingen tot stand, zoals de grotere vervoereenheden, de toename van het vervoer met containers, het roll-on/roll-off vervoer en andere vormen van gecombineerd vervoer. Dit gecombineerd vervoer, waarbij meerdere vervoertechnieken worden gebruikt zonder dat overlading van de goederen plaats vindt, is – ook al door het sterk gegroeide internationale vervoer – van groot belang geworden.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen vindt in het algemeen plaats te midden van het overige vervoer van goederen èn personen, daarbij veelal gebruik makend van dezelfde infrastructuur. De infrastructuur wordt op een aantal punten toenemend en somtijds te zwaar belast. De sterk gegroeide vervoerstromen van het overige goederenvervoer én van het personenvervoer zijn hier mede debet aan.

De geografische positie van Nederland binnen West-Europa met een bijzondere functie voor de doorvoer en de bevolkingsconcentraties langs de voornaamste doorvoerroutes in ons dichtbevolkte land geven daarbij een extra dimensie aan de zorg voor de openbare veiligheid.

2. De vervoerwijzen

De vraag naar vervoer, de beschikbaarheid van de infrastructurele voorzieningen en de specifieke eigenschappen van de vervoerwijzen bepalen de mate waarin een vervoerwijze inzetbaar is voor de onderscheiden goederensoorten. Zijn trein en schip geschikt voor grote, gebundelde vervoerstromen, het wegvervoer leent zich bij uitstek voor het vervoer van relatief kleine hoeveelheden dan wel voor grootschalige stromen, die zich kenmerken door een diffuus distributiepatroon. Het vervoer over de weg is relatief snel door de goede bereikbaarheid van herkomst en bestemming zonder overslag.

3. Ontwikkelingen

Met inachtneming van de trend van afgelopen jaren ligt het niet voor de hand op afzienbare termijn grote veranderingen in de respectieve aandelen van de verschillende vervoerwijzen voor gevaarlijke stoffen te verwachten. Wel zal de in het Tweede Sructuurschema Verkeer en Vervoer (Kamerstukken II 1988/89, 20 922) gesignaleerde forse groei van het wegvervoer en het streven een deel van deze groei naar rail en binnenvaart over te hevelen ook gelden voor het gevaarlijke stoffen vervoer.

Het containervervoer, het zgn. Huckepack-vervoer (vervoer van opleggers per trein) en het roll-on/roll-off vervoer spelen vooral in het internationale vervoer een steeds grotere rol vanwege het gunstige effect op de efficiency. Deze ontwikkeling kan een veiligheidsverhogend karakter hebben. Er hoeft immers niet op de conventionele wijze te worden geladen en gelost. De afname van het conventionele stukgoed-vervoer zal voortgaan ten gunste van het containervervoer.

4. Ongevallen

De kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen is nooit uit te sluiten. In ons land hebben zich de laatste jaren ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen voorgedaan, waarbij als gevolg van de aard van de lading en door menselijke fouten materiële schade is ontstaan en enkele direct bij het vervoer betrokkenen gewond zijn geraakt. Het aantal ongevallen was echter beperkt.

In het buitenland hebben zich evenwel in het verleden ongevallen voorgedaan met zeer ernstige consequenties. Deze ongevallen met (veel) slachtoffers en grote schade aan de omgeving zijn vrijwel steeds te wijten geweest aan menselijk falen, tezamen met een slecht of verwaarloosd onderhoud van vervoermiddelen en infrastructuur.

Hoewel ons land ten opzichte van het buitenland tot nu toe een relatief gunstige positie inneemt waar het de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen betreft, moet men zich – gegeven de ervaringen elders – terdege realiseren dat calamiteiten met zeer ernstige gevolgen zich altijd en overal kunnen blijven voordoen.

HOOFDSTUK III. HOOFDLIJNEN VAN HET BELEID

1. Internationaal kader

Het vervoer van gevaarlijke stoffen met alle wijzen van transport, met uitzondering van het vervoer per buisleiding, is internationaal geregeld. Met name voor Nederland is het internationale aspect van groot belang. Door de geografische ligging vindt veel vervoer, inclusief doorvoer zonder overslag, ook van gevaarlijke stoffen over Nederlands grondgebied plaats. De Nederlandse vervoerders hebben hierin een groot aandeel en leveren daardoor dan ook een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie.

Het is zowel voor de Nederlandse samenleving als voor iedere onderneming van belang, dat in een zo groot mogelijk deel van de wereld en zeker in Europa voor het vervoer van gevaarlijke stoffen met de verschillende vervoerwijzen een stelsel van op elkaar afgestemde regels geldt. Dit is noodzakelijk uit veiligheidsoverwegingen en om economische redenen. Een geharmoniseerde regelgeving heeft als neveneffect het verminderen van ongelijkheid in concurrentiepositie tussen Nederlandse en buitenlandse vervoerders. In internationale kaders voor de diverse vervoertakken dient dan ook de totstandkoming van zoveel mogelijk uniforme bindende regelingen bewerkstelligd te worden.

Verschillen tussen de nationale regelingen voor de onderscheiden vervoerwijzen onderling, zowel wat de inhoud als de systematiek betreft, en gebrek aan afstemming met de internationale regelgeving zijn niet in het belang van het met de voorschriften beoogde doel.

Nederland kan het zich derhalve niet veroorloven om bij het bevorderen van de openbare veiligheid het vervoer van gevaarlijke stoffen te regelen zonder het internationale kader in ogenschouw te nemen. Het beleid is er dan ook bij voortduring op gericht enerzijds om in de internationale overlegkaders de totstandkoming van zoveel mogelijk uniforme dan wel geharmoniseerde internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen te bevorderen, anderzijds om de Nederlandse regelgeving optimaal op deze internationale regelgeving af te stemmen.

Aan dit laatste wordt in de eerste plaats gestalte gegeven doordat in de bestaande (tot nog toe op de WGS, doch voortaan op de WVGS gebaseerde) uitvoeringsregelingen deze internationale regelgeving wordt geïmplementeerd en doordat deze wet voorts mogelijkheden bevat voor een snelle verwerking van eventuele wijzigingen van deze internationale regelgeving of van eventuele nieuwe internationale regelgeving. In de tweede plaats doordat tot het uitvaardigen van aanvullende nationale regelgeving slechts dan zal worden overgegaan indien daartoe uit een oogpunt van openbare veiligheid zwaarwegende redenen bestaan èn deze internationale regelgeving zulks toelaat.

Met dit beleid wordt tevens aangesloten bij het beleid van de regering in het kader van de DROM, dat het uit een oogpunt van concurrentie en uniformiteit gewenst is dat de regels voor het vervoer binnen Nederland niet dan alleen in bijzondere gevallen afwijken van wat voor het internationale vervoer geldt. De regering verbond hieraan de conclusie (nr. 107), dat in de tekst van de WVGS de doorwerking van internationale overeenkomsten zal worden verzekerd en dat de memorie van toelichting op dit punt duidelijkheid zal verschaffen (Kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4, p. 82).

2. Risico's

Het vervoer van gevaarlijke stoffen onderscheidt zich van het andere goederenvervoer door de extra risico's welke de vervoerde lading met

zich brengt. Een ongeval met een vervoermiddel, beladen met gevaarlijke stoffen, kan niet alleen gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid, maar tevens voor de veiligheid van mens, dier en omgeving (de openbare veiligheid). In Hoofdstuk I par. 2 werd daar al op ingegaan.

De risico's bij het vervoer van gevaarlijke stoffen worden aangegeven door de kans op een ongeval in samenhang met de gevolgen daarvan voor de omgeving. De kans op een ongeval wordt door een groot aantal factoren beïnvloed. In het algemeen spelen externe factoren een belangrijke rol, zoals technische gebreken aan vervoermiddelen of manco's aan de verpakking, weersomstandigheden (bijvoorbeeld gladheid, mist), verkeerssituaties (congestie), alsmede onjuiste wijze van beladen van het vervoermiddel, nalatigheid en gebrek aan deskundigheid bij hen, die bij het vervoer van gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

De omvang van de schadelijke effecten van een ongeval is evenzeer afhankelijk van een aantal factoren. Naast de intrinsieke gevaren van de vervoerde stof zijn ondermeer de plaats van het ongeval, de weersgesteldheid en het menselijk gedrag van invloed op het effect. Al deze factoren worden bij het bepalen van de risico's ingebracht. In het belang van de openbare veiligheid dient het risico op enige plaats zo gering mogelijk te zijn en zullen soms aanvullende maatregelen tot beperking daarvan getroffen moeten worden. Zoals aangekondigd in de Nota vervoer gevaarlijke stoffen (Kamerstukken II 1988/89, 21 160) worden de mogelijkheden voor meer objectieve criteria voor het toetsen van de veiligheid onderzocht. Dit onderzoek zal naar verwachting eind 1993 worden afgerond. Het gaat hier om een gezamenlijk project met het ministerie van VROM. Vanwege de in het geding zijnde belangen zijn ook andere overheden, het bedrijfsleven en milieuorganisaties hierbij betrokken. Een dergelijke methodiek dient naast systematisch inzicht in potentiële risico's de mogelijkheden te verschaffen om op basis van objectieve criteria maatregelen te nemen binnen de randvoorwaarden van het algemene vervoerbeleid. Het beleid is primair gericht op het in het belang van de openbare veiligheid zoveel mogelijk terugdringen van de specifieke risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij geldt dat met het vervoeren als zodanig een aantal andere handelingen zo direct verbonden zijn, dat zij in het belang van de openbare veiligheid in nauwe samenhang daarmee moeten worden bezien en geregeld. Deze handelingen zijn het ten vervoer aanbieden en aannemen, het binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen, het laden en het lossen en het laten staan of laten liggen van vervoermiddelen, die geladen zijn met gevaarlijke stoffen of die na lossing nog resten van die gevaarlijke stoffen bevatten. Hetgeen derhalve in het onderstaande ten aanzien van het vervoeren van gevaarlijke stoffen wordt gezegd, geldt mutatis mutandis ook voor deze andere handelingen.

Uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid ligt hier in de eerste plaats een zorg voor de overheid. Daarnaast rust echter ook op het betrokken bedrijfsleven een taak om naar vermogen een bijdrage te leveren aan de vermindering van deze risico's onder meer omdat zij er belang bij heeft, dat het vervoer van gevaarlijke stoffen kan blijven plaatsvinden.

Omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen niet op zichzelf staat, doch een onderdeel vormt van het totale verkeer en vervoer, vormt het beleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen een integraal onderdeel van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Daarbij staat de bevordering van de openbare veiligheid primair. Er wordt naar gestreefd zodanige voorwaarden te scheppen, dat het vervoer van gevaarlijke stoffen veilig kan plaats vinden te midden van het overige verkeer en vervoer.

3. Militair vervoer

Van het vervoer van gevaarlijke stoffen in zijn totaliteit maakt het militair vervoer deel uit. Dit vervoer is – althans voorzover het betreft nationaal vervoer – aan dezelfde voorschriften onderworpen als het niet-militaire vervoer. Alleen voor bepaalde aspecten van het militaire vervoer van ontplofbare stoffen wordt in verband met de operationele taakuitoefening van de krijgsmacht bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Defensie op dit punt eigen regels worden gegeven. Op deze wijze wordt tot uitdrukking gebracht dat defensie op het terrein van het militair vervoer van gevaarlijke stoffen, in het bijzonder de ontplofbare stoffen, nog meer dan onder de WGS wil aansluiten bij de civiele regelgeving: op grond van de huidige WGS worden immers alle aspecten van het militair vervoer van ontplofbare stoffen apart geregeld. Artikel 8 voorziet daartoe in een wettelijke grondslag en bepaalt in het eerste lid voor welke onderwerpen deze regelgevende bevoegdheid geldt. Onder andere betreft het hier regels betreffende eisen ten aanzien van constructie, inrichting en uitrusting van vervoermiddelen, waarmee ontplofbare stoffen worden vervoerd, alsmede de daaraan verbonden keuring. Het gaat in dit geval bijvoorbeeld om gevechtstanks die in het kader van oefeningen munitie vervoeren en militaire tientonner-vrachtauto's die als onderdeel van een eenheid veldartillerie, eveneens munitie vervoeren.

Ingevolge het tweede lid van artikel 8 kan de Minister van Defensie in bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling verlenen van het bepaalde in de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid. Bij die bijzondere gevallen moet worden gedacht aan gevallen waarin er een dringende operationele noodzaak is voor ontheffing of vrijstelling.

4. Kennis en inzicht

Teneinde de aard en de omvang van eerderbedoelde maatregelen te kunnen beoordelen zal allereerst getracht moeten worden om ondanks de gesignaleerde problemen een voldoende mate van inzicht in de risico's van het vervoer te verwerven. Een grondige kennis van de gevaarlijke stoffen en hun eigenschappen, alsmede van de ontwikkelingen in de chemische industrie en in andere industrieën, waar gevaarlijke stoffen deel uitmaken van het productieproces, zijn daarbij onmisbaar. Deze kennis is tevens van belang voor een uniforme toepassing van de criteria voor de indeling van gevaarlijke stoffen in klassen. Voorts moet beschikt worden over een voldoende inzicht in de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen, in de verkeersveiligheid en in de omgeving waarlangs dit vervoer plaatsvindt, alsmede van de ongewenste gebeurtenissen tijdens dit vervoer. Tenslotte moet ook kennis aanwezig zijn omtrent de ontwikkelingen in de vervoertechnieken en omtrent nieuwe vormen van vervoer. Deze kennis verhoogt de waarde van de beleidsonderbouwing en wordt toegepast om de afwikkeling van het vervoer optimaal te doen plaatsvinden en de effectiviteit van de maatregelen te toetsen.

Het beleid is er dan ook bij voortduring op gericht deze kennis of dit inzicht te verwerven en te verdiepen. Daarbij zal onder meer gebruik gemaakt worden van onderzoek door deskundigen, van analyse van ongevallen en – voor zowel toelevering als verwerking van informatie – van de modernste middelen zoals databanken. Voor de gevallen, waarin voor het overheidsbeleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen uitermate belangrijke informatie aanwezig is, wordt voorzien in een wettelijke regeling, die tot het verstrekken van die informatie verplicht.

5. Maatregelen

Voor de beperking van risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen kunnen technische en organisatorische maatregelen worden getroffen alsmede maatregelen ter verhoging van de algemene verkeersveiligheid. De technische maatregelen hebben ondermeer betrekking op de constructie, inrichting en uitrusting van de vervoermiddelen en op de verpakking. De organisatorische maatregelen betreffen onder andere de deskundigheid van bij het vervoer betrokken personen alsmede samenlading, etikettering en informatieverschaffing. Veiligheidsvoorschriften zullen zo goed mogelijk moeten aansluiten bij de nieuwste ontwikkelingen van de reëel toepasbare technieken om de kans op ongevallen of onregelmatigheden zoveel mogelijk te beperken.

Het beleid is er op gericht om de vervoeractiviteit vrijelijk doorgang te laten vinden. Blijken de daarbij te overwegen maatregelen de openbare veiligheid onvoldoende te waarborgen, dan zullen ingrijpender instrumenten worden ingezet, die wel van invloed kunnen zijn op de vervoeractiviteit. Uitgangspunt is dat de beleidsmaatregelen in opvolgende zwaarte zullen worden gehanteerd, afhankelijk van het uit oogpunt van openbare veiligheid noodzakelijkerwijs te bereiken resultaat. Als leidraad geldt bovendien, dat indien het aanvaarde niveau van veiligheid op verschillende wijzen bereikt kan worden de in financieel opzicht minst belastende wijze wordt gekozen.

Ter beperking van de risico's die specifiek aan het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn verbonden, zijn wettelijke voorschriften ten aanzien van dit vervoer nodig. Omdat dit vervoer op verschillende wijzen plaatsvindt en omdat iedere vervoerwijze zijn specifieke kenmerken heeft, zullen de voorschriften voor elk van deze vervoerwijzen niet volledig gelijk zijn. Het grote gewicht van het door deze voorschriften te beschermen belang vereist echter dat de betrokken regelgeving zoveel mogelijk waarborgen voor de openbare veiligheid biedt. Daarom zullen de voorschriften voor de afzonderlijke vervoerwijzen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten zijn, zoveel mogelijk eenzelfde systematiek moeten hebben en voor alle betrokkenen duidelijk en goed toegankelijk moeten zijn. Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt, kon dit het best bereikt worden door een nieuwe Wet vervoer gevaarlijke stoffen, die niet aanvullend van karakter is en waarin de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (met uitzondering van radioactieve stoffen) over land, per spoor en over de binnenwateren zijn opgenomen, en door onderlinge afstemming van de regels voor dat vervoer en de regels voor het zee- en luchtvervoer van die stoffen. Naast de onderlinge afstemming van de voorschriften voor de verschillende vervoerwijzen zal, zoals hiervoor reeds uiteengezet, het beleid er tevens op gericht zijn om deze nationale voorschriften volledig af te stemmen op de internationale regelingen terzake.

Primair geschiedt het zoveel mogelijk terugdringen van de aan het vervoer van gevaarlijke stoffen verbonden specifieke risico's door maatregelen ten aanzien van de verpakking van de te vervoeren lading, het middel waarmede deze lading wordt vervoerd en de deskundigheid van de direct bij het vervoer betrokken personen.

Aan de verpakking moeten stringente eisen met betrekking tot de kwaliteit en de sterkte ervan worden gesteld, waarbij tevens de keuring en de kenmerking bijzondere aandacht behoeven.

De handelingen met betrekking tot het laden en lossen en de wijze van belading van de vervoermiddelen zullen eveneens aan wettelijke eisen moeten voldoen.

Vervolgens zijn er de technische maatregelen ten aanzien van het

betrokken vervoermiddel, waarbij aanpassingen en verbeteringen aan voer- of vaartuig ter verhoging van de openbare veiligheid plaats vinden.

Tenslotte kan in dit kader de deskundigheid van de personen die bij het vervoer van gevaarlijke stoffen betrokken zijn worden genoemd. De maatregelen zijn er op gericht om deze deskundigheid zo groot mogelijk te doen zijn.

Door de hiervoor geschetste maatregelen worden de vervoeractiviteiten zelf niet aangetast. Indien echter de openbare veiligheid door voornoemde wettelijke eisen in onvoldoende mate gewaarborgd zal kunnen worden, zal moeten worden overgegaan tot een beïnvloeding van de vervoeractiviteit. Daarbij zal weer gelden, dat er naar gestreefd zal worden zulks in eerste instantie met de minst ingrijpende middelen te doen. Het belangrijkste middel in deze, waarbij het vervoer nog mogelijk blijft, vormt de routering. Dat wil zeggen de aanwijzing van wegen onderscheidenlijk vaarwegen en spoorwegen, waarover bepaalde expliciet aangewezen gevaarlijke stoffen moeten worden vervoerd onderscheidenlijk niet mogen worden vervoerd. Het beleid zal er daarbij op gericht zijn om in het belang van de openbare veiligheid een samenhangend landelijk net van wegen tot stand te brengen.

Blijkt dat ook met de hiervoor geschetste maatregelen de openbare veiligheid nog in onvoldoende mate gewaarborgd zal kunnen worden, dan zal tot een verbod of een tijdelijk verbod tot het verrichten van bepaalde handelingen moeten worden overgegaan. Een tijdelijk verbod tot vervoeren kan worden opgelegd in verband met bijvoorbeeld de weersgesteldheid, zoals dichte mist of gladheid.

Het beleid zal er op gericht zijn om slechts in bijzondere gevallen, waarin de openbare veiligheid met de voorhanden algemene voorschriften of met een eventuele aanpassing daarvan niet gewaarborgd kan worden, over te gaan tot het toepassen van het systeem van een verbod.

Indien ook met een tijdelijk verbod de openbare veiligheid nog in onvoldoende mate zal kunnen worden gewaarborgd, zal als ultimum remedium een algeheel verbod tot het verrichten van bepaalde handelingen met bepaalde gevaarlijke stoffen ingesteld moeten worden. Van een dergelijk verbod zal dan geen ontheffing verleend worden.

Ten aanzien van alle hiervoor genoemde maatregelen geldt uiteraard, dat zij slechts mogelijk zijn indien zij passen binnen het raam, dat de internationale regelingen stelt.

6. Inspraak en voorlichting

Omdat het vervoer van gevaarlijke stoffen ook grote groepen burgers raakt en bij hen vaak afwijkende inzichten omtrent de aard en omvang van de risico's kunnen bestaan, wordt de betrokkenheid van de burgers bij de uitvoering van de wet vergroot. Zo wordt op de besluiten van Rijk, provincies en gemeenten met betrekking tot routering, Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Deze afdeling regelt de zgn. openbare voorbereidingsprocedure bij bestuursbesluiten.

Daarnaast zal door voorlichting getracht worden een reëel beeld te doen ontstaan van de aard en de omvang van de risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen, van de maatregelen die getroffen zijn ter beperking van deze risico's en van de effecten daarvan.

De te nemen maatregelen kunnen voorts verregaande consequenties voor het betrokken bedrijfsleven hebben. Daarom zal bij de besluit-

vorming terzake dat bedrijfsleven intensief betrokken worden. Voor het spoorvervoer is dat uiteraard ook de N.S.

In dit kader wil ik nog stilstaan bij de structuur van het overleg met het bedrijfsleven.

In het kader van de reorganisatie van de adviesstructuur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zoals vastgelegd in de Wet Raad voor Verkeer en Waterstaat worden adviezen op het beleidsterrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen uitgebracht door de Raad voor verkeer en waterstaat. Specifiek voor het beleidsterrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen is die adviestaak neergelegd in artikel 6 van de huidige WGS, dat is ingevoegd bij de inwerkingtreding van eerdergenoemde wet in 1992. Die bepaling wordt overgenomen in artikel 46 van de WVGS.
Op grond van de Wet Raad voor Verkeer en Waterstaat is onder meer een Overlegorgaan goederenvervoer ingesteld. Binnen dat overlegorgaan functioneert een deelorgaan gevaarlijke stoffen.

In dit verband is ook van belang de zgn. Rubriceringscommissie. Deze commissie houdt zich bezig met de advisering omtrent de indeling van gevaarlijke stoffen in klassen. De samenstelling en taak van de commissie is in 1985 neergelegd in de ministeriële regeling van 29 oktober 1985 (Stcrt. 1986, nr. 19), op grond van (het toenmalige) artikel 6 van de WGS. Sinds 1992 is dit geregeld in de artikelen 6a tot en met 6j van de WGS, welke artikelen zijn ingevoegd bij de in werking treding van de Wet Raad voor Verkeer en Waterstaat.
Inmiddels moet echter worden geconstateerd dat de wettelijke regeling niet strookt met de werkelijkheid. Zo is de commissie in artikel 6a belast met het desgevraagd of eigener beweging adviseren van de minister over de eigenschappen van gevaarlijke stoffen en de daarmee verband houdende indeling. De hierbedoelde klasse-indeling van gevaarlijke stoffen door de minister wordt echter geheel bepaald door de internationale klasse-indeling, zodat er geen plaats is voor een advies van de commissie aan de minister op dit punt. Wèl speelt de commissie een rol bij de concrete toepassing van de klasse-indeling door het bedrijfsleven. Zo moet de afzender vaststellen tot welke klasse de te vervoeren stof op grond van de klasse-indeling door de minister behoort. Vooral bij nieuwe stoffen wordt daarover door het bedrijfsleven vaak een deskundigenadvies door de Rubriceringscommissie gevraagd, waaraan ook de controlerende overheidsinstanties zich kunnen conformeren. In de praktijk is de commissie dus een vraagbaak en deskundigenplatform voor bedrijfsleven en controle-instanties van de overheid, maar niet een adviesorgaan voor de minister. Daarom is er ook geen aanleiding voor wettelijke regeling van de commissie; in het wetsvoorstel komt zo'n regeling dan ook niet voor.
Dit doet overigens niet af aan het praktische belang van de commissie, zoals hierboven geschetst. Het is dan mijn bedoeling naar het bedrijfsleven toe adequate voorlichting te geven over het bestaan en de werkzaamheden van de commissie.

7. Handhaving

Het bereiken van het doel dat met regelgeving wordt beoogd, wordt in sterke mate beïnvloed door het toezicht op de naleving daarvan. Omdat het niet in acht nemen van de voorschriften ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen zeer ernstige gevolgen kan hebben, is een intensief en effectief toezicht op de naleving van die voorschriften en opsporing van overtredingen daarvan van groot belang. De WVGS biedt dan ook aan de ambtenaren die met het toezicht op de naleving en met

de opsporing van overtredingen daarvan zijn belast een pakket van adequate bevoegdheden. Voorts zal aan het toezicht en de opsporing veel aandacht worden besteed.

Tot 1 juni 1992 werd de toezicht en opsporingstaak primair uitgeoefend door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen, welk Korps, bestaande uit 40 ambtenaren, speciaal deskundig was op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Op 1 juni 1992 is het Korps opgegaan in de Rijksverkeersinspectie (RVI) die deze taak heeft overgenomen. De RVI (nieuwe stijl) bestaat uit ca. 200 ambtenaren die belast zijn met de controle op alle vervoerswetten, inclusief de WGS. Hoewel deze ambtenaren dus niet meer uitsluitend het vervoer van gevaarlijke stoffen controleren is de pakkans wel toegenomen omdat thans 200 controle ambtenaren – mede – toezien op de naleving van de WGS.

De Rijksverkeersinspectie heeft haar staf in Den Haag en bestaat uit een viertal in het land opererende units. Deze zullen in principe flexibel zijn zodat zij op elk gewenst tijdstip overal te lande ingezet kunnen worden. Elke unit zal bestaan uit een 50-tal Rijks-(hoofd)controleurs en een unitleider(ster).

De controle vindt in de praktijk plaats langs de weg in de omgeving van laad- en loslocaties van gevaarlijke stoffen zoals industrieterreinen, of in havens bij het laden en lossen van schepen. Ook worden met behulp van vaartuigen van de rijkspolitie te water, varende controles uitgevoerd.

De efficiency van de controles is door de vergaande automatisering in combinatie met slagvaardiger werkprocedures aanzienlijk verbeterd waardoor meer effectieve controletijd beschikbaar is. Zo worden bijvoorbeeld alle staandehoudingverslagen in de computer ingevoerd, waardoor de controle-inspanningen op die sectoren kunnen worden gericht waar het overtredingspercentage het hoogst is.

Controles zullen voor een groot deel planmatig plaatsvinden aan de hand van tevoren vastgelegde prioriteiten. Voorbeelden hiervan zijn thema-acties zoals container- en tankcontroles, waarbij in de omgeving van laad- en losplaatsen van containers, respectievelijk van tanks, wordt gecontroleerd.

Er bestaat thans bij de controle een goede samenwerking met buitenlandse controlediensten. Nu de grenzen meer en meer wegvallen wordt dit van steeds groter belang. Er wordt dan ook hard gewerkt aan een nog intensievere samenwerking, waardoor de pakkans ook in Europees verband gezien zal toenemen.

Waar de afgelopen jaren het aantal controles op het vervoer van gevaarlijke stoffen rond de 20 000 per jaar bedroeg zal dit aantal in de nieuwe situatie worden opgevoerd tot 30 à 35 000 per jaar.

Tijdens de laatste controle-acties van het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen bleek dat met name in de sfeer van het vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen en het vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen in containers het aantal overtredingen rond de 50% schommelt, terwijl daarentegen bij het vervoer met tanks dit percentage op ongeveer 10% ligt. Bij het vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen bestaan de overtredingen hoofdzakelijk uit het niet volgens de regels stuwen en vastzetten van de lading en uit administratieve overtredingen. Bij het vervoer met tanks zijn de overtredingen grotendeels beperkt tot administratieve overtredingen. Het streven is erop gericht om door middel van het uitgebreidere controle-potentieel en de verhoogde efficiency bij de controle, bovengenoemde percentages aanzienlijk terug te dringen.

Behalve de RVI zijn ook andere diensten betrokken bij de controle. Zo wordt de controle op het militaire vervoer van gevaarlijke stoffen uitgevoerd door het militair Korps controleurs gevaarlijke stoffen.

Naast de Rijksverkeersinspectie en het militaire Korps Controleurs gevaarlijke stoffen zijn verder nog andere diensten, zoals bijv. de Arbeidsinspectie, de Milieuinspectie e.d., mede belast met controletaken bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. In het belang van eenheid van beleid zal in een coördinatie van hun activiteiten worden voorzien. Het aantal toezichthoudende diensten zal in verband met de eenheid van beleid beperkt moeten blijven. Door middel van overleg met het Openbaar Ministerie zal een afstemming tussen het beleid inzake toezicht en opsporing worden bevorderd.

8. Sancties

Naast toezicht en opsporing zijn tegen overtreding van regelgeving gestelde sancties evenzeer van groot belang. Waar het beleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen gezien de aard en de mogelijke gevolgen van overtredingen met name gericht is op het voorkomen van ongewenste gebeurtenissen, zal een sanctiepakket waarvan een sterk preventieve werking uitgaat, geboden zijn.

9. Financiering van maatregelen

Veiligheid vertegenwoordigt een groot goed, ook in economische zin. Aan deze waarde moet zo min mogelijk afbreuk worden gedaan en waar mogelijk moet deze veiligheid worden vergroot. Hieraan zijn echter ook kosten verbonden; meer in concreto, de daarop gerichte maatregelen moeten ook bekostigd kunnen worden. Uitgangspunt bij het toerekenen van de kosten is dat zij, die direct verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van onveiligheid bij het vervoer, met de kosten die zij veroorzaken dienen te worden geconfronteerd.

In de praktijk komt dit er op neer, dat het bedrijfsleven, dat direct bij de vervoerhandelingen betrokken is, de kosten dient te dragen van de door de overheid op grond van de openbare veiligheid – mede ter uitvoering van internationale regelgeving – geformuleerde geboden en verboden. De overheid kan zelf ook middelen spenderen ten behoeve van de veiligheid. Zo draagt zij zelf de lasten van diverse voorzieningen, waarvan ook het vervoer van gevaarlijke stoffen de voordelen plukt. Somtijds zijn dit lasten, die specifiek op dit vervoer gericht zijn zoals bijvoorbeeld speciale controles, aanpassingen aan kunstwerken zoals tunnels, omleidingsroutes en dergelijke.

Anderzijds bestaan er lasten in verband met de instandhouding van het overheidsapparaat ten behoeve van de door de overheid uit te voeren taken. Praktisch is een specifieke toerekening van deze kosten aan de sector waarvoor zij speciaal zijn bedoeld niet goed mogelijk.

HOOFDSTUK IV. BESTAANDE REGELGEVING EN LEEMTEN

1. Bestaande regelgeving

1.1. *Nationaal*

Ter verwezenlijking van het beleid staat sinds 1963 als belangrijkste instrument de WGS ter beschikking. Deze wet geeft in het belang van de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van personen werkzaam in ondernemingen regels met betrekking tot het vervoer, de verpakking, de aflevering, het nederleggen en het zich ontdoen van gevaarlijke stoffen, alsmede met betrekking tot het bezigen van munitie, springstoffen en vuurwerken.

Het belangrijkste uitvoeringsbesluit van de WGS is het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde Reglement Gevaarlijke Stoffen (RGS). Op dit reglement zijn regels inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en over de binnenwateren (met zee- en binnenschepen) gebaseerd.

Die voorschriften zijn neergelegd in het bij ministeriële regeling vastgestelde Reglement vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG), het Reglement vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen (VSG) en het Reglement betreffende het vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG). Het VSG is niet alleen op de WGS gebaseerd, doch tevens op de Spoorwegwet.

Het vervoer van ontploffingsgevaarlijke stoffen voor zover dat wordt verricht ten behoeve van de krijgsmacht wordt afzonderlijk geregeld in het bij algemene maatregel van bestuur op basis van de WGS vastgestelde Reglement Ontploffingsgevaarlijke Stoffen Krijgsmacht (ROSK).

Naast de WGS worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen regels gegeven bij of krachtens een aantal andere wetten, zoals de Schepenwet, de Luchtvaartwet en de Kernenergiewet.

1.2. *Internationaal*

Internationaal bestaan er voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land, per spoor en over de binnenwateren, met uitzondering van vervoer per buisleiding, de volgende regelingen.

Voor het internationale **wegvervoer** geldt de in het kader van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties gesloten Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR)[1], met bijlagen. De bijlagen van het ADR, waarin de vervoervoorschriften zijn neergelegd, zijn als bijlagen overgenomen in het VLG.

Daarnaast is op dit vervoer van toepassing richtlijn nr. 89/684/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1989 betreffende de beroepsopleiding van bepaalde bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (PbEG L 398). Deze richtlijn is eveneens in het VLG uitgewerkt.

Voor het **vervoer over de binnenwateren** bestaat het Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn (ADNR)[2], gebaseerd op de Herziene Rijnvaartakte (Akte van Mannheim) (Trb. 1955, 161). Dit ADNR is als bijlage gevoegd bij het VBG, en wel op een zodanige wijze, dat het op alle Nederlandse binnenwateren van toepassing is geworden.

Daarnaast is op dit vervoer mede van toepassing richtlijn nr. 82/714/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 oktober 1982 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen (PbEG L 301), die eveneens in het VBG is uitgewerkt.

Het internationale goederenvervoer per **spoor** wordt geregeld in de Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM)[3], welke Regelen bijlage B vormen bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF)[4]. Bijlage bij de CIM is ondermeer het Reglement betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de vaarlijke goederen over de spoorweg (RID)[5]. Het RID is als bijlage overgenomen in het VSG.

Ten aanzien van alle hiervoor vermelde wijzen van vervoer is voorts van toepassing richtlijn nr. 78/319/EEG van de Raad van de Europese

[1] Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route, Genève 1957 (Trb. 1959, 81)

[2] Règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin, Straatsburg 1970 (niet gepubliceerd in het Trb).

[3] Règles uniformes concernant le contract de transport international ferroviaire des marchandises (CIM).

[4] Covention relative aux transports internationaux ferroviaires, Bern 1980 (Trb. 1980, 160).

[5] Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses, Bern 1980.

Gemeenschappen van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PbEG L 84).

Zoals gezegd, zijn bovengenoemde internationale regelingen thans geïmplementeerd in de uitvoeringsregelingen op basis van de WGS. De WVGS zal voor die uitvoeringsregelingen de nieuwe wettelijke basis gaan vormen.

Naast voornoemde internationale regelgeving is in het kader van de Economische Commissie voor Europa der Verenigde Naties tot stand gebracht de Convention on civil liability for damage caused during carriage of dangerous goods by road, rail and inland navigationvessel (CRTD) (tekst losbladige bundel «Transport», pag. IV-81, e.v.). Dit verdrag is echter nog niet van kracht geworden. Wel is het wetsvoorstel 21 202 tot aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 van het Burgerlijk Wetboek met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water en bodem voor een belangrijk deel ontleend aan dit verdrag.

2. Leemten in de wetgeving

2.1. *Aanvullend karakter*

Zoals in de Inleiding reeds opgemerkt is de huidige WGS een leemtewet, dat wil zeggen dat hij op de in die wet geregelde handelingen met gevaarlijke stoffen eerst van toepassing is voor zover daarin niet is voorzien bij of krachtens de Phosphorluciferswet 1901, de Mijnwet 1903, de Schepenwet, de Stuwadoorswet, de Arbeidswet 1919, de Opiumwet, de Huisarbeidswet 1933, de Arbeidsomstandighedenwet, de Warenwet, de Wet op de gevaarlijke werktuigen, de Brandweerwet, de Postwet en de Destructiewet. Tot voormelde handelingen behoren onder andere vervoeren, ten vervoer aanbieden, laden en lossen, binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen, afleveren, bezigen en zich ontdoen van gevaarlijke stoffen.

Dit aanvullende karakter op wetten met verschillende doelstellingen verhindert, dat eenheid van beleid op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen verwezenlijkt kan worden en dat op basis van de WGS een stelsel van op elkaar afgestemde regels voor dit vervoer met de diverse vervoerwijzen in het belang van de openbare veiligheid tot stand kan worden gebracht. Het is evident dat eenheid van beleid en een dergelijk stelsel nu juist van essentieel belang zijn voor de bescherming van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen.

2.2. *Routering*

Op basis van de WGS regelt het VLG met betrekking tot het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen over de weg de verplichting om, indien binnen een gemeente wegen of weggedeelten als routeplichtige wegen zijn aangewezen en als zodanig zijn aangeduid met routeborden, deze wegen te volgen. Het aanwijzen van deze wegen behoort tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur. De aanwijzing van de routeplichtige stoffen behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Verdere voorschriften met betrekking tot routering ontbreken in het VLG. Dit betekent, dat een samenhangend landelijk net van wegen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen nagenoeg niet gerealiseerd kan worden. Uit een oogpunt van bevordering van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen bestaat nu juist de behoefte om te

komen tot een samenhangend landelijk net van wegen, waarover de aangewezen gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd.

Voor vaarwegen bevat het VBG thans een aanwijzing van enkele vaarwegen waarlangs bepaalde gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoorwegen kent de WGS geen expliciete routeringsregeling. In het belang van de openbare veiligheid bestaat er echter eveneens behoefte aan de mogelijkheid om spoorwegen of gedeelten daarvan aan te wijzen, waarover het vervoer van de aangewezen gevaarlijke stoffen verboden is.

Om aan deze behoeften tegemoet te komen zou een wettelijke regeling van de procedure voor de totstandkoming van een en ander en van de bevoegdheden en verplichtingen van de betrokken overheidsinstanties gewenst zijn, doch deze ontbreekt thans.

2.3. *Inspraak*

De WGS biedt in artikel 6 slechts de mogelijkheid van externe advisering door het bedrijfsleven met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. Inspraak voor alle belanghebbenden, met name bij routering, is echter niet geregeld.

2.4. *Parkeren*

Voor regels ten aanzien van het laten staan of laten liggen van een vervoermiddel, dat geladen is met gevaarlijke stoffen of waarin of waarop zich resten van zulke stoffen bevinden, bevat de WGS geen expliciete basis. Dit manco van de WGS is opgevangen door een beperkt aantal voorschriften terzake onder te brengen bij de regels ten aanzien van het vervoeren of van het nederleggen tijdens het vervoer.

2.5. *Verpakking*

Voor voorschriften met betrekking tot de verpakking tijdens het vervoeren biedt de WGS geen expliciete basis, terwijl een goede verpakking tijdens het vervoeren en het laden/lossen nu juist van zo groot belang is ter bevordering van die openbare veiligheid. Omdat aan deze laatste voorschriften in de praktijk dringend behoefte bestaat is dit manco van de WGS evenals bij het parkeren indertijd opgevangen door onder de regels ten aanzien van het vervoeren tevens voorschriften ten aanzien van de verpakking tijdens dat vervoeren op te nemen.

2.6. *Informatie*

Zoals reeds eerder aangegeven heeft de overheid behoefte aan goede informatie. Hoewel deze in het algemeen verkregen kan worden zonder dat er een wettelijke verplichting tot het verstrekken daarvan bestaat, kan het zich in de praktijk voordoen dat men weigert om gegevens, die wel voorhanden zijn en die voor het overheidsbeleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen van essentieel belang zijn, te verstrekken. De WGS biedt slechts in het kader van toezicht en opsporing de mogelijkheid om tot het verstrekken van gegevens te verplichten.

2.7. *Controle*

Toezicht op de naleving van de bij of krachtens de WGS gestelde regels wordt opgedragen aan ambtenaren van een beperkt aantal diensten, die geacht kunnen worden een voldoende mate van deskundigheid te bezitten op het terrein van de betrokken materie.

Omdat voorschriften met betrekking tot vervoer van gevaarlijke stoffen ook in diverse andere wetten voorkomen, zijn nog verschillende andere diensten met het toezicht op dat vervoer belast.

Het naast elkaar opereren van deze verschillende diensten is niet bepaald bevorderlijk voor de eenheid van het controle- en het opsporingsbeleid op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook kan zulks gerede aanleiding zijn voor het ontstaan van competentiegeschillen. Ter verwezenlijking van de noodzakelijk geoordeelde eenheid van controle- en opsporingsbeleid is het gewenst om enerzijds het aantal toezichthoudende diensten beperkt te houden en anderzijds te beschikken over een wettelijke regeling van de coördinatie van de activiteiten van deze diensten. Het aanvullende karakter van de WGS staat een beperking van het aantal toezichthoudende diensten in de weg. Daarnaast bevat deze wet ook niet een noodzakelijke coördinatieregeling.

2.8. *Sancties*

Tegen overtreding van bij of krachtens de WGS gestelde regels is thans nog hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (maximaal 10 000) bedreigd. Dezelfde sanctie geldt voor het niet-naleven van aan een ontheffing verbonden voorschriften.

Gelet op de ernstige gevolgen die niet-naleving van de WGS kan hebben voor de openbare veiligheid, is deze strafsanctie te licht. Daarom wordt in het onlangs ingediende voorstel tot wijziging van de Wet economische delicten (WED) met betrekking tot milieudelicten (kamerstukken II 1992/93, 23 196) de strafbaarstelling van overtredingen van de WGS ondergebracht in de WED waarbij tevens wordt voorzien in hogere strafsancties. In Hoofdstuk V, paragraaf 3.9.3, wordt hier nader op ingegaan.

Naast deze strafsancties ontbreken in de WGS echter bestuurlijke sanctiemiddelen, zoals intrekking van een verleende ontheffing en toepassing van bestuursdwang (ook buiten het terrein van het toezicht) en de oplegging van een dwangsom.

2.9. *Conclusie*

Het vorenstaande geeft aan, dat de huidige WGS op een groot aantal punten tekortkomingen vertoont en dat deze wet niet meer voldoet aan de eisen die daaraan in de huidige tijd in het belang van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen gesteld moeten worden. Herziening is daarom op zijn minst noodzakelijk.

Deze herziening zou evenwel ingrijpend zijn. Niet alleen de opheffing van de gesignaleerde tekortkomingen zou moeten plaats vinden, doch ook de opname van de routeringsregelingen voor de verschillende vervoerwijzen. Tenslotte zijn door de wijzigingen in de loop der tijden in de WGS en de daarop steunende uitvoeringsregelingen inconsistenties ontstaan die eveneens ongedaan gemaakt moesten worden. In verband daarmede verdient het aanbeveling de WGS in te trekken en te vervangen door een geheel nieuwe wet.

HOOFDSTUK V. DE WVGS

1. Reikwijdte

De WVGS heeft betrekking op alle gevaarlijke stoffen (met uitzondering van radioactieve stoffen: zie hierover Hfdst. I, par. 1) en geeft ter bevordering van de openbare veiligheid regels met betrekking tot het vervoeren daarvan over land, over de binnenwateren en per spoor, en

handelingen die daarmee direct samenhangen. Tot deze laatste handelingen rekent de WVGS laden en lossen, ten vervoer aanbieden en aannemen, binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen van gevaarlijke stoffen, alsmede laten staan en laten liggen van vervoermiddelen, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden. De WVGS is niet van toepassing op het vervoeren van gevaarlijke stoffen door de lucht en over zee, zoals in Hfdst. I, par. 1 al is uiteengezet. Evenmin is de wet van toepassing op het vervoer door buisleidingen.

Ter vermijding van misverstand zij er op gewezen, dat bij voormelde handelingen geen onderscheid wordt gemaakt of zij al dan niet bedrijfsmatig worden verricht. Uit een oogpunt van openbare veiligheid maakt het geen verschil of een particulier deze handelingen verricht, dan wel of zij in de uitoefening van een bedrijf worden verricht.

De regeling die betrekking heeft op het vervoeren van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren omvat zowel het vervoeren met zeeschepen als het vervoeren met binnenschepen. Deze regeling wijkt in diverse opzichten – bijvoorbeeld ten aanzien van constructie-eisen – sterk af van de voorschriften voor het vervoeren van gevaarlijke stoffen met zeeschepen op basis van het Solas-verdrag en van de Schepenwet. Dit zou tot gevolg hebben, dat het vervoer van gevaarlijke stoffen met zeeschepen van en naar de Nederlandse zeehavens en van en naar België belemmerd zou worden.

Teneinde enerzijds deze consequentie te voorkomen, en anderzijds het belang van de openbare veiligheid te waarborgen, zal in voornoemde regeling voor de binnenwateren een vrijstelling worden opgenomen ten behoeve van zeeschepen en wel op de route van zee naar de havens van Amsterdam, Rotterdam, Dordrecht, Scheveningen, Den Helder, Delfzijl, Hefhuizen (Eemshaven) en Harlingen en de havens en overlaadplaatsen aan het Noordzeekanaal, de Rotterdamse Waterweg, de Oude Maas en het Hollands Diep, alsmede naar de havens in België via de Westerschelde en het Kanaal van Terneuzen en naar de aan beide laatstgenoemde vaarwegen gelegen havens en overlaadplaatsen, en omgekeerd. Aan deze vrijstelling zal het voorschrift worden verbonden, dat ten aanzien van deze zeeschepen de voorschriften van het Solas-verdrag en de Schepenwet met betrekking tot het vervoeren van gevaarlijke stoffen en de andere in artikel 2, eerste lid, bedoelde handelingen met gevaarlijke stoffen, in acht genomen moeten worden.

Zoals gezegd is de WVGS niet van toepassing op het vervoer van radioactieve stoffen (waaronder in deze memorie van toelichting overigens mede de in de Kernenergiewet en in artikel 2, derde lid, van de WVGS genoemde splijtstoffen en ertsen worden begrepen).

In de internationale regelingen met betrekking tot het vervoer over land, over de binnenwateren en per spoor, zoals vervat in het ADR, het ADNR respectievelijk het RID, zijn voorschriften opgenomen voor het vervoer van alle gevaarlijke stoffen, dus ook voor het vervoer van radioactieve stoffen. Teneinde de samenhang die in deze internationale regelgeving bestaat nationaal te behouden, is het wenselijk de nationale regelingen waarin de genoemde voorschriften worden opgenomen, voor zover het betreft de voorschriften die betrekking hebben op het vervoer van radioactieve stoffen, op de Kernenergiewet te kunnen baseren. In verband hiermee is in artikel 59 van het wetsvoorstel een aantal noodzakelijke wijzigingen van de Kernenergiewet opgenomen, die ertoe strekken de delegatie systematiek van die wet parallel te laten lopen met die van de WVGS.

Overigens wordt thans, zoals in Hfdst. I, par.1, al is vermeld, onderzocht of het vervoer van radioactieve stoffen tezijnertijd geheel in het kader van de WVGS kan worden geregeld.

Omdat elk vervoer van gevaarlijke stoffen over land, per spoor en over de binnenwateren onder de werking van de WVGS valt zou bijvoorbeeld ook de automobilist die brandstof in de tank van zijn auto vervoert of die een fles campinggas in zijn caravan meevoert, aan alle voorschriften van deze wet moeten voldoen. Dit zou ook gelden voor het transport met een koelwagen, waarvan de koelinstallatie een gevaarlijke stof bevat. Het is niet de bedoeling de algemene voorschriften krachtens deze wet zonder meer voor deze gevallen gelden. In de uitvoeringsvoorschriften zijn voor dergelijke gevallen dan ook de nodige vrijstellingen opgenomen.

Voor de regeling van die handelingen uit de WGS, waarin de WVGS niet meer voorziet, te weten het nederleggen, afleveren, ter aflevering aanwezig houden, bezigen en zich ontdoen van gevaarlijke stoffen, is een andere juridische basis gevonden.

Bij de Wet milieugevaarlijke stoffen (WMS) is de WGS, zoals al werd vermeld in Hoofdstuk I, paragraaf 3, gewijzigd in die zin dat deze handelingen aan de werkingssfeer van de WGS worden onttrokken. Voor een deel zullen deze handelingen bij of krachtens de WMS geregeld gaan worden. Het verwijderen of zich ontdoen van gevaarlijke stoffen is daarnaast onder meer geregeld bij of krachtens de Wet chemische afvalstoffen, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Kernenergiewet en de Wet bodembescherming.

Tenslotte zijn bij of krachtens de Hinderwet voorschriften gegeven voor inrichtingen met betrekking tot het bewaren, vervaardigen, bewerken of verwerken en bezigen van bepaalde gevaarlijke stoffen.

De WVGS is ingevolge artikel 2, tweede lid, niet van toepassing op het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen met vervoermiddelen die in eigendom toebehoren aan of zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of van een bondgenootschappelijke krijgsmacht. Dit vervoer is uitgezonderd in het ADR en valt evenmin onder het ADNR. Daarnaast is er een soortgelijke uitzondering opgenomen in de richtlijn nr. 89/684/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1989 betreffende de beroepsopleiding van bepaalde bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (PbEG L 398). Deze richtlijn, die zowel op het internationaal als op het nationaal vervoer betrekking heeft, is niet van toepassing op voertuigen die behoren aan de krijgsmacht van een lidstaat of onder de verantwoordelijkheid van deze strijdkrachten vallen.

Bij het vervoer per spoor doet deze situatie zich niet voor. In de eerste plaats is een trein in zijn geheel, d.w.z. locomotief en wagens, nimmer eigendom van de krijgsmacht. In de tweede plaats vindt ingevolge het COTIF het vervoer per spoor – ook indien dit militaire goederen betreft die vervoerd worden met wagens welke in eigendom toebehoren aan de krijgsmacht – plaats onder de verantwoordelijkheid van de spoorwegmaatschappij. Ten behoeve van het vervoer van militaire munitie is onder het COTIF een bijzondere overeenkomst tussen spoorwegmaatschappijen gesloten.

Ten aanzien van internationaal militair vervoer van gevaarlijke stoffen waarop de WVGS niet van toepassing is, geldt als uitgangspunt dat bij grensoverschrijding het bezoekende land (b.v. de Duitse krijgsmacht) zijn «eigen regels» toepast, mits deze regels gelijkwaardig zijn aan het nationale recht van het land dat wordt bezocht (b.v. Nederland). Daarnaast is op het internationaal militair vervoer van munitie de Navo-handleiding AC-258 van toepassing. Verder bestaan er enkele bilaterale overeenkomsten, waaronder met Frankrijk, Groot-Brittannië en Denemarken, die aanvullende voorschriften bevatten.

2. Verhouding tot andere wetgeving

Met betrekking tot de verhouding van de WVGS ten opzichte van andere wetgeving zij in zijn algemeenheid het volgende opgemerkt. Zoals eerder aangegeven, worden, evenals in de huidige WGS, in de WVGS en in de daarop gebaseerde regelingen de internationale voorschriften met betrekking tot de in artikel 2, eerste lid, bedoelde handelingen met gevaarlijke stoffen (zie hiervoor onder IV, onderdeel 1.2), met als doelstelling de bescherming van de openbare veiligheid, geïmplementeerd. Uitgangspunt van deze internationale regelgeving is, dat de verdragspartijen zich verbinden om de daarin geregelde handelingen met gevaarlijke stoffen op hun grondgebied toe te laten mits de ter zake in die regelgeving vervatte voorschriften in acht worden genomen. Deze internationale voorschriften, gaan voor het nationale recht en dit nationale recht mag daarmede niet in strijd komen.

Een en ander betekent, dat de WVGS, waarin in bovengenoemde internationale voorschriften zijn geïmplementeerd, geen afstemmingsbepaling ten aanzien van andere wetten zal kunnen bevatten, waarbij deze andere wetten prevaleren boven de WVGS. Dit betekent overigens niet, dat deze andere wetten van uit hun eigen specifieke doelstelling de WVGS niet zouden kunnen aanvullen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij zal echter in het oog gehouden moeten worden, dat er geen strijdigheid gaat optreden met de in de WVGS en de uitvoeringsregelingen geïmplementeerde internationale voorschriften.

In deze lijn ligt ook de uitspraak van de Kroon in het kader van de Hinderwet met betrekking tot spoorwegemplacementen. Bij deze uitspraak d.d. 3 februari 1984, nr. 13 (niet gepubliceerd) besliste de Kroon onder meer dat de WGS van toepassing is op het vervoeren van gevaarlijke stoffen, ook indien dat plaatsvindt in Hinderwetplichtige inrichtingen en dat in zo'n geval krachtens de Hinderwet ten aanzien van dezelfde handeling aanvullende voorschriften op die van de WGS gegeven mogen worden voor zover voorschriften in de WGS onvoldoende de waarborgen bieden ter voorkoming van gevaar, schade of hinder van ernstige aard. Ook besliste de Kroon dat het niet noodzakelijk is voorschriften bij of krachtens de WGS gesteld op te nemen in de Hinderwetvergunning

Overigens moet in dit verband worden bedacht dat de WVGS uitsluitend het vervoer, en daarmee samenhangende handelingen, van gevaarlijke stoffen regelt en zich niet meer – zoals de huidige WGS – inlaat met het nederleggen, afleveren, bezigen en het zich ontdoen van gevaarlijke stoffen. Daardoor zijn de raakvlakken met andere wetten aanmerkelijk verminderd. Er kunnen echter ook onder de nieuwe WVGS raakvlakken bestaan en overlappingen optreden, met name met milieuwetten die vanuit vergelijkbare doelstelling een basis kunnen bieden voor voorschriften die (mede) betrekking hebben op handelingen die in de WVGS zijn geregeld. Hierbij valt te denken aan de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer.

De Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet inzake de luchtverontreiniging bevatten een afstemmingsbepaling ten aanzien van de WGS in die zin, dat die wetten niet van toepassing zijn op een aantal handelingen met gevaarlijke stoffen onderscheidenlijk op luchtverontreiniging door gevaarlijke stoffen voor zover een en ander is geregeld bij of krachtens de WGS. Bij de WVGS worden in deze afstemmingsbepalingen de woorden «Wet Gevaarlijke Stoffen» vervangen door Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Bij andere milieuwetten is een dergelijke afstemmingsbepaling niet nodig en ligt het meer voor de hand door middel van overleg met de betrokken collega ministers op het niveau van de uitvoering(sregels) tot een goede afstemming te komen. Een voorbeeld van een goede afstemming, i.e. met de Hinderwet, is de circulaire «Externe veiligheidsvoorschriften Hinderwet voor goederenemplacementen in exploitatie bij de NS ten behoeve van het spoorvervoer» van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van mei 1991. In deze circulaire zijn modelvoorschriften opgenomen die kunnen worden opgenomen in de voor de betreffende emplacementen te verlenen hinderwetvergunning. Deze circulaire is opgesteld in nauw overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen.

De noodzaak van afstemming via overleg op het niveau van de uitvoering(sregels) geldt evenzeer ten aanzien van eventuele andere – niet milieu – wetgeving voor zover zich daarbij raakvlakken of overlappingen voordoen met de WVGS. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan de Arbeidsomstandighedenwet, die zich richt op de bescherming van de werknemers, en de Wet op de gevaarlijke werktuigen, die zich richt op het belang van de veiligheid en de gezondheid in relatie tot gevaarlijke werktuigen. Tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Verkeer en Waterstaat is, in het kader van de Arbeidsomstandighedenregeling Vervoermiddelen (Ministeriële Regeling op basis van artikel 2, derde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, Stcrt. 1991, 248, afgesproken dat met betrekking tot door Verkeer en Waterstaat te initiëren vervoersregelgeving met essentiële arbo-aspecten, daaronder begrepen die regelgeving die uit internationale organisaties op ons land afkomt, de Minister van Verkeer en Waterstaat het initiatief zal nemen tot tijdig interdepartementaal overleg. Wanneer er sprake is van essentiële arboproblematiek zal de Arboraad worden betrokken in de afweging in welke wetgeving een en ander dient te worden geregeld. Tevens is afgesproken dat uitvoeringsregelgeving op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, van toepassing op het vervoer, in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat tot stand komt. Het voorgaande betekent dat uitvoeringsregelgeving op het gebied van de arbeidsbescherming in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen en daarmee samenhangende handelingen in het kader van de wet en in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet niet tot stand komt dan na overeenstemming tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Verkeer en Waterstaat. In het bijzonder kan hier worden gedacht aan regelgeving ten aanzien van:

. het laden en lossen van gevaarlijke stoffen en de opslag daarvan;
. het reinigen van tankwagens;
. het transport van gevaarlijke stoffen op andere plaatsen dan de openbare weg (intern transport).

Afstemmen met andere wetten op het niveau van de uitvoeringsregelgeving zal ook t.a.v. andere wetten nodig kunnen zijn, en is overigens ook niet nieuw. Zo kent het VLG (bijlage 2, hoofdstuk I, artikel 2) bijvoorbeeld een regeling dat etiketten e.d. krachtens het VLG bij het vervoer van bestrijdingsmiddelen niet zijn vereist indien de krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet voorgeschreven etiketten e.d. zijn aangebracht. Deze wijze van afstemming zal worden gecontinueerd.

Overigens zij in dit verband nog gewezen op het Meerjarenprogramma Gewasbescherming (kamerstukken II 1990/91, 21 677). Daarin zijn vanuit de specifieke doelstelling van de Bestrijdingsmiddelenwet nadere uitvoeringsregels met betrekking tot het vervoer van bestrijdingsmid-

delen aangekondigd. Over de afstemming met de vervoersregels op basis van de WVGS zal overleg plaatsvinden.

Ten aanzien van de WVGS en de Kernenergiewet is geen sprake van overlapping omdat de WVGS niet van toepassing is op radioactieve stoffen.

Ten aanzien van de WVGS enerzijds en het wetsvoorstel afvalstoffen (waarbij de Afvalstoffenwet en de Wet chemische afvalstoffen worden geïntegreerd in de Wet milieubeheer: kamerstukken I 1992/93, 21 246) anderzijds is evenmin sprake van overlapping daar beide laatstbedoelde wetten zich in het belang van de bescherming van het milieu richten op een doelmatige verwijdering van afvalstoffen c.q. chemische afvalstoffen en zij geen voorschriften bevatten met betrekking tot handelingen als bedoeld in de WVGS.

Tenslotte zij opgemerkt, dat er tussen de WVGS, de Brandweerwet en de Rampenwet raakvlakken bestaan. Zoals in de inleiding reeds werd gesteld is de WVGS een instrument dat van belang is voor de bevordering van de openbare veiligheid. Bij de vormgeving van het openbare veiligheidsbeleid wordt ervan uitgegaan dat de maatregelen die in opeenvolgende fasen van de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) worden opgenomen, zo naadloos mogelijk op elkaar aansluiten. Terwijl de WVGS in hoofdzaak preventief van aard is, zijn de Brandweerwet en de Rampenwet gericht op de preparatieve, de repressieve en de nazorgfase uit de veiligheidsketen. Een en ander betekent dat maatregelen die in het kader van de WVGS worden getroffen, relevant kunnen zijn voor organisatie van andere delen van de veiligheidsketen. Om die reden zal afstemming van maatregelen moeten plaatsvinden met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat op rijksniveau primair verantwoordelijk is voor de ongevals- en rampenbestrijding vanuit de algemene zorg voor de openbare orde en veiligheid. Als voorbeeld kan worden genoemd de afstemming die in het verleden heeft plaatsgevonden bij het opstellen van voorschriften in het kader van de WVGS voor het vervoeren van gevaarlijke stoffen door tunnels.

Zoals in Hoofdstuk I van deze toelichting al is vermeld, is de huidige WGS aanvullend ten opzichte van de in artikel 1 WGS genoemde wetten. Nu de WVGS dat aanvullende karakter niet meer zal hebben en dus ook niet meer een bepaling als genoemd artikel 1 zal bevatten, is het goed tegen de achtergrond van het bovenstaande na te gaan hoe de WVGS zich zal verhouden tot de in dat artikel genoemde wetten.

Vooraf zij overigens opgemerkt dat ook met die wetten de raakvlakken aanmerkelijk zullen verminderen nu de WVGS zich, zoals gezegd, niet meer in laat met het nederleggen, afleveren, bezigen, gebruiken en het zich ontdoen van gevaarlijke stoffen.

In artikel 1 WGS wordt allereerst genoemd de Phosphorluciferwet 1901. Ingevolge artikel 56 WVGS zal die wet niet meer van toepassing zijn op het vervoer e.d. van phosforlucifers.

De Mijnwet 1903 regelt met het oog op de veiligheid bij de mijnontginning o.m. de opslag, het gebruik en het vervoer van ontplofbare stoffen op het terrein van de mijn. De uitvoeringsregeling bevat slechts één vervoersbepaling (vervoer onder toezicht), die niet in strijd is met de vervoerregels op basis van de WVGS, en deze aanvult.

Op de verhouding met de Schepenwet is in par. 1 van dit Hoofdstuk reeds ingegaan. Het daar gestelde geldt eveneens voor de Stuwadoorswet die regels geeft voor het laden en lossen van zeeschepen o.m. ter bescherming van de arbeidsveiligheid.

De Arbeidswet 1919 heeft naast de beperking van de arbeidsduur als nevendoelstelling het tegengaan van gevaarlijke arbeid in een onderneming. Nu de WVGS geen betrekking meer heeft op het bezigen etc. van gevaarlijke stoffen is er geen raakvlak meer met de Arbeidswet 1919. Hetzelfde geldt voor de Huisarbeidswet 1933 die ter voorkoming van misstanden bij de huisarbeid het (thuis) vervaardigen, bewerken, etc. van (o.m.) gevaarlijke stoffen regelt.

De Opiumwet regelt mede op basis van internationale regelingen het bereiden, verkopen, verstrekken, vervoeren, etc. van opium en andere verdovende middelen, teneinde het misbruik daarvan in het belang van de volksgezondheid tegen te gaan. De wet heeft een eigen, van de WGS afwijkende doelstelling. Bovendien zijn de vervoersregels in het kader van de opiumwet (n.l. een vervoerverbod van verdovende middelen voor anderen dan apothekers e.d.), voor zover het daarbij al gaat om gevaarlijke stoffen, niet strijdig met vervoersregels krachtens de WVGS. Op de verhouding met de Arbeidsomstandighedenwet is hierboven al ingegaan.

De Warenwet regelt o.m. in het belang van de volksgezondheid en veiligheid voor de consument, het bereiden, bezigen, verwerken, vervoeren, etc. van bepaalde waren. Ook hier is sprake van een van de WVGS afwijkende doelstelling. Bovendien zijn de in de uitvoeringsregelgeving geregelde waren grotendeels geen gevaarlijke stoffen, terwijl de uitvoeringsregels zich in het algemeen richten op de samenstelling, verpakking en etikettering van die waren (bijv. asbesthoudende artikelen). Bovendien zijn de vervoersregels niet in strijd met die krachtens de WVGS.

De Wet op de gevaarlijke werktuigen stelt constructie en productie-eisen t.a.v. ondermeer werktuigen onder druk (bijv. gasflessen) ter bescherming van de veiligheid en gezondheid.

Deze eisen, die vanuit de specifieke doelstelling van deze wet zijn gesteld, zijn niet in strijd met de verpakkingseisen e.d. krachtens de WVGS.

Op de verhouding met de Brandweerwet is hierboven reeds ingegaan.

De Postwet 1954 is vervallen en inmiddels vervangen door een nieuwe Postwet, die geen raakvlakken heeft met de WVGS.

De Destructiewet, tenslotte, stelt ter bescherming van de volksgezondheid, regels t.a.v. het zich ontdoen, het verwerken en het vervoeren van destructiemateriaal.

Het is de bedoeling dat in de uitvoeringsregelingen van de WVGS wordt verduidelijkt dat met betrekking tot het vervoer van destructiemateriaal de regels op basis van de Destructiewet van toepassing blijven.

3. Instrumenten van de WVGS

3.1. *Indeling in klassen*

Omdat het praktisch ondoenlijk is voor elke gevaarlijke stof afzonderlijk voorschriften vast te stellen, bevat de internationale regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen een systeem dat gevaarlijke stoffen groepeert in gevarenklassen en dat voor deze klassen regels stelt. De indeling van de gevaarlijke stoffen in deze gevarenklassen hangt af van de eigenschappen van de betreffende stof, zoals bijvoorbeeld ontploffingsgevaarlijk, brandbaar of giftig. De gevaarlijke stoffen zijn in iedere klasse hetzij afzonderlijk, hetzij onder een verzamelaanduiding, dus als categorie, opgenomen. Op nationaal niveau is deze klasse-indeling thans overgenomen in de uitvoeringsregelingen van de WGS. De WVGS biedt daartoe een nieuwe wettelijke basis in artikel 3.

Bij de toepassing van de klasse-indeling in concrete gevallen speelt met name de afzender een rol. In de regelingen (zie bijvoorbeeld

randnummer 2002(3) van het ADR dat bijlage 1 van het VLG is) wordt hem immers opgedragen aan de vervoerder op te geven tot welke klasse(n) de te vervoeren stoffen behoren. Wanneer stoffen bij de klasse-indeling met een verzamelaanduiding zijn aangegeven, zal de afzender nader moeten vaststellen of de te vervoeren stof onder de desbetreffende verzamelaanduiding valt. Daarbij kan het voorkomen dat bij nieuwe stoffen niet alle gevaarlijke eigenschappen bekend zijn of dat een stof meerdere gevaarlijke eigenschappen bezit waarbij moet worden bepaald welke eigenschap het zwaarste weegt. Zoals hierboven al vermeld kan de afzender bij dit soort praktijkvragen een deskundigen-advies krijgen van de Rubriceringscommissie.

3.2. *Voorschriften*

Naast de indeling in klassen geeft de internationale regelgeving per klasse aan welke gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd en welke alleen met inachtneming van bepaalde voorschriften. Ook dit is op nationaal niveau overgenomen in de bestaande uitvoeringsregelingen van de WGS, waarvoor artikel 3 van de WVGS de nieuwe wettelijke basis zal gaan vormen.

Onderdeel b heeft betrekking op de voorschriften. Deze worden – evenals thans – niet in de wet zelf maar in de uitvoeringsregelingen neergelegd, enerzijds omdat de te regelen materie zeer uitvoerig en vaak technisch gedetailleerd is en anderzijds omdat het in hoofdzaak betreft de incorporatie van internationaal vastgestelde voorschriften en omdat de Nederlandse regelgeving snel moet kunnen worden aangepast aan wijziging van deze internationale voorschriften. Dit laatste is regelmatig het geval, mede als gevolg van harmonisatie van de internationale regelgeving.

In artikel 6 is een aantal specifieke onderwerpen opgesomd waarop de algemene regels onder meer betrekking kunnen hebben. Deze onderwerpen worden in hoofdzaak ontleend aan de internationale reglementeringen. Anders dan in de WGS worden deze onderwerpen nu expliciet in de WVGS zelf genoemd. Ten einde met de WVGS flexibel te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen, zowel internationaal als nationaal, heeft de opsomming in artikel 6 geen limitatief karakter.

Naast voorschriften voor de constructie en uitrusting van de vervoermiddelen en voor de verpakking van de stoffen is hierbij ondermeer de wijze van laden opgenomen omdat veel ongevallen kunnen worden voorkomen indien een juiste belading of stuwage plaats vindt. Regels over het verwijderen van ladingresten uit vervoermiddelen zijn nodig omdat na het lossen van de gevaarlijke lading, de ladingresten in een ongereinigd vervoermiddel vaak evenzeer gevaar kunnen opleveren als een volledig beladen vervoermiddel. Zo zullen resten van benzine in een tank overgaan in dampvorm waardoor de kans ontstaat dat zich met lucht een explosief mengsel gaat vormen.

Voorts worden voorschriften gegeven over het verwijderen van ladingresten alvorens een andere gevaarlijke stof kan worden geladen, om te voorkomen dat de gevaarzetting wordt verhoogd doordat ladingresten gaan reageren met de nieuwe lading.

Evenmin zullen voorschriften met betrekking tot aanduidingen (bijvoorbeeld etiketten of borden op vervoermiddelen) mogen ontbreken, opdat terstond kenbaar is welke gevaarlijke stof vervoerd wordt. Bij een eventueel ongeval of onregelmatigheid is dan terstond bekend uit welke gevaarlijke stoffen de lading bestaat en kunnen direkt passende maatregelen ter bestrijding worden getroffen.

Het belang van vakbekwaamheidseisen is gelegen in het feit dat men

zich bewust wordt van de gevaren van de vervoerde stof en dat men weet welke voorschriften in acht moeten worden genomen en hoe moet worden gehandeld als zich onverhoopt toch een ongeval of onregelmatigheid voordoet. Dit draagt bij aan het zo mogelijk voorkomen van ongevallen met gevaarlijke stoffen en kan de effecten van een ongeval beperken. Om deze redenen is in de WVGS expliciet de basis opgenomen voor het stellen van deskundigheidseisen aan personen die betrokken zijn bij door deze wet geregelde handelingen met gevaarlijke stoffen.

Behalve voor de regels met betrekking tot voormelde onderwerpen zal artikel 6 tevens de basis kunnen vormen voor veiligheidsmaatregelen die gegrond zijn op de hiervoor in Hoofdstuk III, par. 2, genoemde objectieve criteria.

3.3. *Ontheffing of vrijstelling*

Ingevolge zowel het ADR-verdrag (wegvervoer) als het COTIF/-CIM-verdrag (spoorvervoer) zijn de Staten die partij zijn bij deze verdragen bevoegd om bij afzonderlijke bilaterale of multilaterale overeenkomsten bepaalde gevaarlijke stoffen, waarvan deze verdragen het internationale vervoer verbieden, onder bepaalde voorwaarden tot dat vervoer op hun grondgebied toe te laten, of om gevaarlijke stoffen, waarvan deze verdragen het internationale vervoer slechts onder bepaalde voorwaarden toelaten, onder minder strenge voorwaarden tot dat vervoer toe te laten.

Ingevolge het ADNR (binnenvaart) kan de bevoegde autoriteit van een Staat die partij is bij de Herziene Rijnvaartakte (voor Nederland is dat de Minister van Verkeer en Waterstaat) in bepaalde bijzondere gevallen hetzij voorschriften van tijdelijke aard uitvaardigen, hetzij bijzondere tijdelijke machtigingen verlenen. Bij deze tijdelijke voorschriften en bijzondere machtigingen kunnen – beknopt weergegeven – gevaarlijke stoffen, waarvan het ADNR het vervoer verbiedt, tot het vervoer worden toegelaten, hetzij voor gevaarlijke stoffen, waarvan het vervoer ingevolge het ADNR aan voorschriften is gebonden, andere of minder strenge voorschriften gesteld worden.

De bijzondere gevallen zijn voor wat betreft de tijdelijke voorschriften de noodzaak om in afwachting van een wijziging van het ADNR maatregelen te treffen, en voor wat betreft de bijzondere machtigingen de noodzaak om een onverwijlde voorziening te treffen.

De bevoegdheden op grond van voormelde verdragen maken het noodzakelijk dat de WVGS, die immers de regels van deze verdragen incorporeert, de mogelijkheid biedt om tijdelijk ontheffing of vrijstelling van die regels te kunnen verlenen.

Daarnaast bestaat er in de praktijk behoefte aan de mogelijkheid om in bijzondere gevallen van het bepaalde bij of krachtens de WVGS ontheffing of vrijstelling te verlenen ten einde op flexibele wijze op bijzondere situaties te kunnen inspelen.

Uitgangspunten hierbij zijn dat het om bijzondere gevallen gaat, dat de openbare veiligheid niet in gevaar wordt gebracht en dat de betrokken internationale regelgeving deze ontheffing of vrijstelling toelaat.

Ter waarborging van het belang van de openbare veiligheid kunnen een ontheffing of vrijstelling onder beperkingen worden verleend of kunnen daaraan voorschriften worden verbonden. Het begrip openbare veiligheid heeft hier uiteraard dezelfde betekenis als hiervoor in Hoofdstuk I, par. 2, omschreven.

Op grond van de Bekendmakingswet worden vrijstellingen, aangezien

het daarbij gaat om ministeriële regelingen, gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant.

Ter vermijding van misverstand zij er op gewezen, dat met ontheffing wordt bedoeld een afwijking van de regel in een individueel geval, en met vrijstelling een afwijking voor een grotere groep van justitiabelen.

3.4. *Routering*

Als algemene regel voor het vervoer van gevaarlijke stoffen geldt de verplichting om bij het wegvervoer bebouwde kommen, behoudens in bepaalde gevallen, te vermijden, ongeacht of in een gemeente al of niet een routering is ingesteld. Deze verplichting, tot nog toe slechts geregeld in het VLG, is thans in de wet zelf opgenomen.

Daarnaast bevat de WVGS een regeling voor de routering van gevaarlijke stoffen. Routering houdt in dat het behoudens ontheffing verboden is bepaalde gevaarlijke stoffen over andere dan de daarvoor aangewezen wegen of over bepaalde aangewezen vaarwegen of spoorwegen te vervoeren.

Een wettelijke regeling van de routering, óók met betrekking tot het vervoer per spoor en over de binnenwateren, is om meer dan een reden gewenst. Allereerst zouden de betrokken overheden zonder een specifieke bevoegdheidstoekenning niet zonder meer bevoegd zijn om tot routering over te gaan. Routering is immers een vorm van verkeersregeling in welk onderwerp voor het wegverkeer in zijn algemeenheid wordt voorzien door de Wegenverkeerswet. Die wet gaat er echter van uit dat – zoals ook thans het geval is – de bevoegdheid tot routering voor het wegverkeer wordt geregeld in het kader van de wetgeving op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor het verkeer te water en per spoor zijn in dit verband van belang de Scheepvaartverkeerswet en de Spoorwegwet. Voorts zou de gewenste coördinatie van de gemeentelijke routering zonder wettelijke bevoegdheden niet afdwingbaar zijn.
Om die redenen wordt in dit wetsvoorstel een regeling van de routering opgenomen.

De routeringsregeling valt in twee onderdelen uiteen:

1. de aanwijzing van gevaarlijke stoffen als routeplichtige stoffen, en

2. de aanwijzing van wegen, vaarwegen of spoorwegen, waarover het vervoeren van de routeplichtige stoffen behoudens ontheffing ge- of verboden is.

De aanwijzing van een bepaalde route beoogt voor iedere vervoerwijze uit de voorhanden zijnde alternatieve routes, die route te kiezen die uit een oogpunt van openbare veiligheid en gelet op de andere betrokken belangen de voorkeur verdient boven andere routes. Bij de routeringsregeling en het te voeren ontheffingsbeleid brengt het belang van de bereikbaarheid van bedrijven en andere locaties met zich mee dat die bereikbaarheid zoveel mogelijk wordt gehandhaafd. Slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin iedere mogelijke routering of ontheffing uit oogpunt van openbare veiligheid onevenredig ernstige gevolgen heeft, kan het voorkomen dat een bedrijf of locatie als gevolg van het routeringsbeleid onbereikbaar wordt voor één of meer vervoerwijzen.

Tenslotte zij opgemerkt, dat het voornemen bestaat om de kostenontwikkelingen van de thans voorliggende routeringsregelingen te evalueren nadat deze regelingen een aantal jaren hebben gefunctioneerd.

3.4.1. *Aanwijzing van routeplichtige stoffen*

De WVGS bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het belang van de openbare veiligheid gevaarlijke stoffen kunnen worden aangewezen als routeplichtige stoffen. De redactie van het betreffende artikel is zodanig gekozen, dat voor elke vervoerwijze afzonderlijk verschillende soorten gevaarlijke stoffen kunnen worden aangewezen. Een aanwijzing als routeplichtige stof voor het vervoer over de weg is derhalve niet automatisch aanwijzing als routeplichtige stof voor het vervoer over de binnenwateren of per spoor.
In verband met de handhaafbaarheid zal in de uitvoeringsregelingen van de WVGS worden voorgeschreven dat het aan de buitenzijde van het vervoermiddel door kenmerking (borden, etiketten, kegels o.d.) duidelijk zichtbaar is dat er sprake is van vervoer van routeplichtige stoffen.

De aanwijzing van routeplichtige stoffen voor het wegvervoer is imperatief voorgeschreven. Dit hangt samen met de specifieke bevoegdheidsverdeling bij de routering van dit vervoer. De bevoegdheid tot routering ligt hier immers niet in handen van het Rijk zelf (zoals bij vaarwegen en spoorwegen) maar van de gemeenten, waarbij Rijk en provincie het kader aangeven via de aanwijzing van routeplichtige stoffen en van het landelijk en provinciaal wegennet.

Over het voorstel voor de desbetreffende algemene maatregel van bestuur hoort de minister de Raad voor verkeer en waterstaat ingevolge artikel 46. Het besluit zelf wordt op grond van de Bekendmakingswet gepubliceerd in het Staatsblad.

De vraag welke gevaarlijke stoffen als routeplichtig moeten worden aangewezen, zal voornamelijk moeten worden beantwoord in het licht van de aard en mate van de gevaarzetting door een stof en van de hoedanigheid van de verpakkings- en vervoermiddelen. Bij de aanwijzing van een stof kunnen differentiaties worden aangebracht, bijvoorbeeld in die zin, dat vervoeren van geringe hoeveelheden niet routeplichtig is.

3.4.2. *Aanwijzing van wegen*

In verband met de gesignaleerde tekortkomingen van de routeringsregeling in het kader van de WGS heeft bij het opstellen van een dergelijke regeling in de WVGS met betrekking tot de wegen voor ogen gestaan de verwezenlijking van een samenhangend landelijk net van wegen, dat door gemeenten die een routeringsregeling treffen in acht moet worden genomen. Aldus wordt bereikt dat de wegen in onderlinge samenhang worden aangewezen, waardoor een juiste beoordeling van de effecten van de routering en een goede afweging van alle daarbij betrokken belangen kan plaats vinden. Tevens kan in dit kader door overleg met alle instanties die op grond van andere wetgeving, zoals de Wegenwet, de Wegenverkeerswet of de Wet op de Ruimtelijke Ordening, bepaalde bevoegdheden ten aanzien van wegen hebben een afstemming van het gebruik van die bevoegdheden gerealiseerd worden. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld de ene instantie in het kader van de routering een bepaalde weg aanwijst, terwijl een andere instantie op die weg op grond van de Wegenverkeerswet een rijverbod zou instellen. Een en ander is niet alleen noodzakelijk voor de bevordering van de openbare veiligheid, doch tevens voor de duidelijkheid voor het bedrijfsleven.

De regeling ziet er als volgt uit.

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt een landelijk net van wegen vast, dat bestaat uit bij het Rijk in beheer zijnde wegen of weggedeelten. Uit een oogpunt van voorkoming van onnodige beleidslasten zal hierbij verwezen worden naar het hoofdwegennet uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer en zal worden aangegeven welke gedeelten van dit hoofdwegennet al dan niet in aanmerking komen voor eventuele aanwijzing door gemeenten als verplichte routes voor het vervoer van routeplichtige stoffen.

Provinciale staten stellen met hetzelfde doel een provinciaal net van wegen vast, dat bestaat uit wegen of weggedeelten in beheer bij de provincie of bij de waterschappen in de provincie en dat aansluit op het door de Minister aangewezen landelijk wegennet en op de aangewezen wegennetten van de aangrenzende provincies.

De gemeenteraad tenslotte is bevoegd om op het grondgebied van de gemeente wegen of weggedeelten aan te wijzen, waarover de routeplichtige stoffen bij uitsluiting mogen worden vervoerd. Voor zover het daarbij gaat om rijks- of provinciale wegen moeten daarbij het vastgestelde landelijk en provinciale wegennet in acht worden genomen.

Waarom dit verschil tussen enerzijds de verplichting tot vaststelling van wegennetten voor de minister en voor de provinciale staten en anderzijds voor de gemeenteraden de bevoegdheid om zulks te doen?

Zoals gezegd is het beleid gericht op de verwezenlijking van een samenhangend landelijk net van wegen. Om dat te bereiken wordt aan de minister en aan provinciale staten opgedragen om wegennetten vast te stellen.

Deze vaststelling heeft een coördinerende functie en de rechtsgevolgen ervan richten zich tot de instanties, die met het aanwijzen van de wegen belast zijn en niet tot de vervoerder van routeplichtige stoffen. Voor deze laatste treedt de verplichting om van de aangewezen routes gebruik te maken eerst in nadat een gemeente tot een aanwijzing van routes is overgegaan.

De uiteindelijke routeringsbevoegdheid vormt een facultatieve bevoegdheid van de gemeenten. Nadrukkelijk is afgezien van een plicht tot routering.

De doelstelling bescherming van de openbare veiligheid wordt in dit wetsvoorstel immers primair bereikt via het instrument van de vervoersvoorschriften krachtens artikel 3. Routering heeft ten opzichte daarvan een aanvullende functie in die situaties waar dit een extra-bijdrage kan leveren aan de openbare veiligheid.

De gemeente is voor het wegvervoer de instantie die het beste kan beoordelen of zo'n situatie zich ter plaatse voordoet. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder meer het al dan niet voorkomen van vervoer van routeplichtige stoffen op het gemeentelijk grondgebied, de omvang van dat vervoer en de vraag of het daarbij gaat om doorgaand vervoer of om vervoer van en naar bestemmingen binnen de gemeente. Zo kennen de meeste gemeenten op hun grondgebied geen bedrijven die bestemmingsvervoer van routeplichtige stoffen opleveren. In die gemeenten zal hooguit sprake kunnen zijn van doorgaand vervoer van die stoffen. In die gevallen is er reeds het gebod van artikel 11 om bij het vervoer van gevaarlijke stoffen de bebouwde kom te mijden.

Andere factoren die van belang zijn voor de vraag of er moet worden gerouteerd, zijn de aard van de omgeving (is er bijvoorbeeld sprake van bebouwing of van een waardevol natuurterrein ?) en de aanwezigheid van alternatieve routes.

Gezien het bovenstaande bestaat er lang niet in alle gemeenten aanleiding tot het treffen van een routeringsregeling. Momenteel hebben 150 van de 740 gemeenten zo'n regeling getroffen.

De bevoegdheid tot aanwijzing door de gemeenteraad strekt zich uit tot alle wegen op het grondgebied van de gemeente ongeacht wie deze in beheer heeft. Dit brengt uiteraard met zich dat bij de voorbereiding van het betreffende besluit van de gemeenteraad overleg noodzakelijk is met de betrokken wegbeheerders. De bevoegdheid tot aanwijzing door de gemeenteraad van wegen of weggedeelten die in beheer zijn bij het Rijk, provincies of waterschappen, is – zoals hierboven al vermeld beperkt tot die wegen of weggedeelten die deel uitmaken van het aangewezen landelijke wegennet onderscheidenlijk van het aangewezen provinciale wegennet.

Bij de aanwijzing van het provinciale wegennet zijn provinciale staten verplicht er zorg voor te dragen, dat de door hen aan te wijzen wegen aansluiting hebben op het landelijk net en de aangewezen wegen van de aangrenzende provincies. Een gemeenteraad die tot aanwijzing overgaat moet zorgdragen voor aansluiting op het landelijk net, het provinciale net en op eventueel door aangrenzende gemeente(n) aangewezen wegen. Voldoet provinciale staten of een gemeenteraad niet aan deze verplichting, dan voorziet de Minister van Verkeer en Waterstaat daarin. Deze voorziening door de minister is in het leven geroepen ter voorkoming van onnodige beleidslasten voor het justitiële apparaat. Zonder deze voorziening zou – ingeval van onvoldoende aansluiting – door of vanwege de minister immers beroep tegen het gemeentelijke of provinciale besluit moeten worden ingesteld om hetzelfde doel te bereiken. Opgemerkt dient te worden dat de minister niet lichtzinnig met dit instrument zal omgaan. Alvorens de minister gebruik maakt van dit middel, zal er overleg plaatsvinden met de provincie of gemeente. Zij moeten daarbij de gelegenheid krijgen alsnog de nodige maatregelen te treffen. Bovendien hebben provinciale staten of de gemeente de mogelijkheid gehad om in beroep te komen tegen een besluit van de minister respectievelijk en van provinciale staten tot aanwijzing van het landelijk en het provinciale weggennet.

De minister is op grond van artikel 46 verplicht over het voorstel van zijn besluit tot vaststelling van het landelijk wegennet de Raad voor Verkeer en Waterstaat te horen.
Voorts schrijft de WVGS voor, dat op het voorstel inspraak wordt geboden. Wat de provinciale en de gemeentelijke besluiten betreft wordt dit eveneens voorgeschreven.

Tenslotte worden alle routeringsbesluiten in ieder geval gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant. Voor zover het provinciale en gemeentelijke besluiten betreft blijft daarnaast de verplichting tot bekendmaking overeenkomstig de Provinciewet en de Gemeentewet gelden.

Zoals eerder opgemerkt doet de aanwijzing van wegen door de gemeenteraad voor de vervoerder het rechtsgevolg intreden, dat hij – behoudens ontheffing – verplicht is op het grondgebied van de betreffende gemeente de routeplichtige stoffen uitsluitend over de aangewezen wegen te vervoeren.
Een ontheffing heeft tot doel een bepaalde locatie bereikbaar te maken indien die niet ligt langs een weg, die voor het vervoer van deze stoffen is aangewezen. Een ontheffing kan in het belang van de openbare veiligheid onder beperkingen worden verleend of daaraan kunnen voorschriften worden verbonden. Deze zullen veelal betrekking hebben

op de wegen, die in afwijking van de aangewezen wegen moeten worden gevolgd.

Het ontheffingenbeleid is een essentieel complement op de aanwijzing van wegen. Het geeft de mogelijkheid in voorkomende gevallen rekening te houden met het belang van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van individuele locaties zonder het net van aangewezen wegen op ontoelaatbare wijze uit te breiden. De bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing van de verplichting om de aangewezen wegen te volgen is gelegd bij het college van burgemeester en wethouders, ook indien de ontheffing betrekking heeft op wegen in beheer bij het Rijk, de provincie of een waterschap. Uitgangspunt daarbij is, dat in dat laatste geval overleg met de betrokken wegbeheerders wordt gepleegd.

Evenals de beslissing om over te gaan tot routering in handen is gelegd van de gemeenten omdat deze zelf het beste kunnen beoordelen of de plaatselijke situatie een routering nodig maakt, is ook de beslissing omtrent het verlenen van ontheffing van de routeringsregeling in handen van de gemeenten gelegd. In het belang van het bedrijfsleven is het gewenst, dat gemeenten die tot routering zijn overgegaan eenheid in hun ontheffingenbeleid terzake verwezenlijken. Voor dit doel zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan richtlijnen terzake of aan een modelontheffing, op te stellen door de VNG. Begin 1991 is de werkgroep *routering opgericht, welke onder andere tot doel heeft de uniformiteit in* het ontheffingenbeleid te stimuleren. Ter verwezenlijking van dit doel wordt er momenteel gewerkt aan het opstellen van een modelontheffing. Aan dit overleg nemen naast het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de VNG, het IPO, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een groot aantal gemeenten deel.

Voor militair vervoer is in verband met de specifieke taak van de krijgsmacht een aparte ontheffingsregeling getroffen, inhoudende dat burgemeester en wethouders op verzoek van Defensie ontheffing moeten verlenen wanneer dat nodig is voor het bereiken van militaire locaties, zoals kazernes e.d. Aan de ontheffing kunnen echter voorschriften e.d. worden verbonden, die de gemeente de mogelijkheid bieden om bijvoorbeeld een bepaalde route aan te geven waarlangs het vervoer naar de kazerne e.d. moet plaatsvinden.

Zoals hierboven al vermeld hebben thans ca. 150 gemeenten gebruik gemaakt van hun bevoegdheid krachtens de WGS om een routeringsregeling vast te stellen en terzake ontheffingen te verlenen. Op grond van de algemene overgangsregel van artikel 55 blijven die besluiten bij de in werking treding van deze wet in stand (hetzelfde geldt overigens voor de krachtens de huidige WGS door de minister gedane aanwijzing van routeplichtige stoffen voor het wegvervoer.

Het Rijk en de provincies moeten binnen een jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet respectievelijk binnen een jaar na de vaststelling van het landelijk wegennet, het landelijke wegennet resp. de provinciale wegennetten vaststellen. Nadat dit is gebeurd moeten de desbetreffende gemeenten hun reeds geldende routeringsregelingen binnen een jaar zo nodig daarmee in overeenstemming brengen. Deze overgangsregeling maakt een soepele overgang naar het nieuwe regime mogelijk. Hierbij zij nog opgemerkt dat Rijk en provincies reeds voor de inwerkingtreding van deze wet, voor zover nodig in onderling overleg, met het opstellen van het landelijke, resp. de provinciale wegennetten kunnen aanvangen.

3.4.3. *Aanwijzing van vaarwegen en van spoorwegen*

Bij de aanwijzing van vaarwegen en spoorwegen is gekozen voor een ander systeem dan met betrekking tot de wegen. Worden in het geval van de wegen routes aangewezen, waarover de routeplichtige stoffen bij uitsluiting mogen worden vervoerd, in het geval van de vaarwegen en spoorwegen worden deze of gedeelten daarvan aangewezen, waarover de routeplichtige stoffen niet mogen worden vervoerd. Dit is een gevolg van het feit, dat het vaarwegennet en het spoorwegennet in Nederland niet een dermate fijnmazige structuur hebben als het gehele wegennet, zodat het moeilijk zal zijn om netten van vaarwegen of spoorwegen aan te wijzen, waarover de routeplichtige stoffen bij uitsluiting zouden mogen worden vervoerd.

Bij de aanwijzing van vaarwegen of spoorwegen of gedeelten daarvan is voorts geopteerd voor een andere bevoegdheidstoedeling dan bij de aanwijzing van wegen; de bevoegdheid is gelegd op centraal niveau, en wel bij de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Deze keuze is gebaseerd op het feit, dat de dichtheid van het net van vaarwegen en spoorwegen aanzienlijk geringer is dan de dichtheid van het wegennet en daardoor in schaal uitgaat boven de gemeentelijke en ook boven de provinciale schaal.

Het feit dat de aanwijzingsbevoegdheid gegeven is aan een centraal orgaan, sluit medebetrokkenheid van provincie- en gemeentebesturen overigens niet uit. De betrokkenheid van deze besturen, alsmede die van belanghebbenden kan tot haar recht komen in de procedure voor de voorbereiding en vaststelling van het besluit van de minister. Deze procedure voorziet in bestuurlijk overleg en inspraak. Daarnaast is het provincie- en gemeentebestuur wat betreft de vaarwegen in beheer bij de provincie en de waterschappen, resp. bij de gemeente, bevoegd tot verlening van ontheffing van de routeringsregeling. Deze bevoegdheid biedt deze overheden een mogelijkheid – zo nodig na bestuurlijk overleg – het vervoer van gevaarlijke stoffen over die vaarwegen nader te ordenen. Bovendien wordt daarmee aangesloten bij de bevoegdheid van provincie- en gemeentebestuur tot verlening van ontheffing van verkeersmaatregelen voor de scheepvaart in het kader van de Scheepvaartverkeerswet. Gelet op het verband tussen die verkeersmaatregelen en de routering biedt die afstemming praktische voordelen. Ten aanzien van de spoorwegen ligt de ontheffingsbevoegdheid bij de minister.

De aanwijzing van vaarwegen en spoorwegen is een facultatieve bevoegdheid van de minister, zoals de aanwijzing van wegen een facultatieve bevoegdheid van de gemeenteraden is. De reden van dit facultatieve karakter is allereerst dat routering, evenals bij wegen, een aanvullend instrument is en slechts dient te worden ingezet waar dit naast de vervoersvoorschriften krachtens artikel 3 iets kan toevoegen aan de openbare veiligheid. Bij het vervoer per spoor en te water geldt bovendien dat de keuzemogelijkheid tussen verschillende routes veel beperkter is dan bij het wegvervoer en vaak zelfs redelijkerwijs in het geheel niet aanwezig is.

Zoals in Hoofdstuk III, paragraaf 2 (Risico's), al is vermeld vindt thans een onderzoek plaats naar objectieve criteria voor het toetsen van veiligheid, ook wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor en over de binnenwateren. Voor het spoorwegvervoer vindt daarnaast nog een specifiek onderzoek plaats naar de risico-aspecten van het rangeren van gevaarlijke stoffen op spoorwegemplacementen. De resultaten van deze onderzoeken zullen leiden tot een beter inzicht in veiligheidsrisico's en in de maatregelen die met het oog daarop moeten worden genomen. Routering kan een van die maatregelen zijn.

In dit verband zij nog het volgende opgemerkt. Krachtens de WGS zijn thans gedeelten van de Noord bij Dordrecht en Rotterdam aangewezen als vaarroutes waarlangs de stoffen ammoniak en acrylnitril niet mogen worden vervoerd.

Spoorwegen zijn op dit moment krachtens de WGS niet aangewezen. Denkbaar is echter dat dit in de toekomst wel zal gebeuren wanneer uitbreiding wordt gegeven aan de railinfrastructuur bestemd voor het goederenvervoer.

3.5. *Inspraak en overleg*

In de WVGS is getracht zoveel mogelijk gestalte te geven aan de huidige opvattingen omtrent inspraak, overleg en advisering. Bij de voorbereiding van besluiten van Rijk en provincie inzake routering is bestuurlijk overleg met de betrokken lagere overheden voorgeschreven, terwijl de zgn. openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing wordt verklaard op routeringsbesluiten van Rijk, provincie en gemeente.

3.6. *Beroep*

In afwijking van een groot deel van de vervoerwetgeving waarin beroep openstaat op het College van Beroep voor het bedrijfsleven, wordt in de WVGS de voorkeur gegeven aan beroep op de rechtbank, zoals dat in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht zal worden geregeld (zie het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, kamerstukken II 1991/92, 22 495), met hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Reden hiervoor vormt de aard van de door de WVGS geregelde materie en de met deze wet beoogde doelstelling, te weten de bevordering van de openbare veiligheid. Een en ander leidt veeleer tot een vergelijking met bijvoorbeeld de milieuwetgeving dan met de vervoerwetgeving.

Bovengenoemd beroep staat ingevolge het voorgestelde artikel 8.1.1.1 juncto 8.1.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht open tegen besluiten van een overheidsorgaan die geen algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels inhouden. Op grond daarvan staat dat beroep bijvoorbeeld open tegen besluiten tot (weigering van) ontheffing op grond van de WVGS, zonder dat dit in WVGS hoeft te worden bepaald.

Met betrekking tot besluiten in het kader van de routering, tot aanwijzing van wegen, vaarwegen en spoorwegen zou er – evenals dat het geval is ten aanzien van verkeersmaatregelen op grond van o.m. de Wegenverkeerswet – twijfel kunnen bestaan over het rechtskarakter ervan en met name over de vraag of het daarbij al dan niet gaat om algemeen verbindende voorschriften. Om iedere twijfel uit te sluiten wordt daarom in de WVGS (naar analogie van een vergelijkbare bepaling in de Wegenverkeerswet) bepaald dat tegen die besluiten beroep als bedoeld in Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht openstaat.

3.7. *Toezicht en opsporing*

3.7.1. *De Rijksverkeersinspectie*

In de WVGS zijn het toezicht op de naleving van de voorschriften bij of krachtens deze wet en de opsporing van overtredingen daarvan opgedragen aan de Rijksverkeersinspectie (RVI).

De RVI oefent deze taak ook onder de huidige WGS, zoals eerder in deze toelichting al vermeld, uit sinds 1 juni 1992. Op die datum is het Korps controleurs gevaarlijke stoffen, dat tot die datum deze taken

ingevolge de WGS uitoefende, geïncorporeerd in de RVI. Voor de inwerkingtreding van de WGS in 1968 had het Korps controleurs gevaarlijke stoffen reeds lang een toezichthoudende taak ten aanzien van ontploffingsgevaarlijke stoffen. Na de inwerkingtreding van de WGS is deze taak uitgebreid met het toezicht op de naleving van de voorschriften bij of krachtens die wet terzake van het vervoer van gevaarlijke stoffen en met de opsporing van overtredingen daarvan. Hierdoor heeft het Korps zich in de loop der jaren een grote ervaring en deskundigheid verworven op dit gebied. Het ligt dan ook voor de hand dat de RVI, waarvan het Korps inmiddels deel uitmaakt, een centrale rol zal blijven vervullen bij het toezicht en de opsporing in het kader van de WVGS.

Overigens is de RVI niet alleen belast met de handhaving van de WVGS, maar ook van de overige vervoerwetten en voorts o.m. van de Hinderwet, de Kernenergiewet, de Wet bodembescherming, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet chemische afvalstoffen. Daarnaast brengt de benoeming van de ambtenaren van de RVI tot onbezoldigd ambtenaar van het Korps Rijkspolitie bepaalde taken op vorenomschreven gebied met zich.

Verder omvat de taak van de RVI hetgeen de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de RVI opdraagt in relatie tot het hiervoor omschreven taakonderdeel.

3.7.2. *Toezicht*

Zoals hierboven al vermeld worden de ambtenaren van de Rijksverkeersinspectie belast met de toezichthoudende taak. Daarnaast is het de bedoeling dat, conform de huidige situatie, de ambtenaren van het militaire Korps controleurs gevaarlijke stoffen worden aangewezen voor het toezicht op het militair vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit ligt onder meer voor de hand gelet op de eigen regelgevende bevoegdheid van de Minister van Defensie met betrekking tot dat vervoer (zie artikel 8). Het kan verder gewenst zijn nog andere ambtenaren, die naast de RVI uit anderen hoofde reeds toezicht- of opsporingstaken bezitten op het terrein, waarop deze wet haar effect moet hebben en die op dat terrein over de vereiste deskundigheid beschikken, in te kunnen schakelen bij het houden van toezicht. Dat heeft het voordeel dat deze ambtenaren bij de vervulling van hun hoofdtaak tevens toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van voorschriften, die krachtens deze wet zijn of worden gegeven.

Daarom biedt de WVGS de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om ook andere dan de ambtenaren van de Rijksverkeersinspectie en van het militaire Korps controleurs gevaarlijke stoffen aan te wijzen voor het houden van toezicht. In verband met de noodzakelijke eenheid van controlebeleid zal het aantal met het toezicht belaste diensten gering worden gehouden, zodat van deze bevoegdheid een beperkt gebruik zal worden gemaakt. De toezichthoudende bevoegdheid van laatstbedoelde ambtenaren kan door de minister worden beperkt tot bijvoorbeeld een of meer onderdelen van de WVGS. In deze context kan worden gedacht aan de ambtenaren van de Arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren etc.

Teneinde een ongewenste diversiteit in en bij de uitoefening van het toezicht te voorkomen kan de Minister van Verkeer en Waterstaat algemene aanwijzingen geven over de wijze, waarop de toezichthoudende taak wordt uitgeoefend. Deze algemene aanwijzingen zijn ook bedoeld om te voorkomen dat te veel verschillende toezichthoudende ambtenaren tegelijk hetzelfde komen controleren.

Om de bij of krachtens de WVGS opgedragen toezichthoudende taak ook effectief te kunnen uitoefenen is het nodig de daarmee belaste ambtenaren op de uitoefening van die taak toegesneden bevoegdheden te geven. Wat betreft de formulering van deze bevoegdheden is met het oog op de harmonisatie van wetgeving geanticipeerd op de in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht op te nemen toezichtsbepalingen. Voorshands is uitgegaan van de tekst zoals deze is opgenomen in het in december 1991 uitgebrachte voorontwerp van wet terzake. Bij de toedeling van de bevoegdheden is gedifferentieerd. Bevoegdheden, bij de uitoefening waarvan specifieke deskundigheid op het terrein van gevaarlijke stoffen noodzakelijk is, zijn slechts verleend aan de ambtenaren van de Rijksverkeersinspectie. Te denken valt hierbij aan onderzoek van gevaarlijke stoffen, monstername e.d.

In het verleden zijn met de rijks- en gemeentepolitie werkafspraken gemaakt omtrent door hen uit te oefenen toezicht en opsporing op het terrein van de WGS. Voortzetting van deze controle- en opsporingsactiviteiten door deze diensten overeenkomstig de werkafspraken zal nadat de WVGS in werking is getreden mogelijk worden gemaakt.

Hoewel de rijks- en gemeentepolitie ingevolge hun algemene taakopdracht bevoegd zijn tot de uitoefening van preventief toezicht, zijn deze ambtenaren in de WVGS niet uitdrukkelijk vermeld als ambtenaren belast met het toezicht. Hiervan is afgezien omdat, in verband met het specialistische karakter van de in de WVGS geregelde materie en om te voorkomen dat niet-gespecialiseerde ambtenaren aan hun onbekende risico's worden blootgesteld, terughoudendheid wordt betracht bij het doen uitoefenen van toezicht door niet bij uitstek deskundigen op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

In navolging van de afspraken tussen enerzijds de Arbeidsinspectie en anderzijds de inspectiediensten van Verkeer en Waterstaat (bijlagen bij de Arbeidsomstandighedenregeling Vervoermiddelen, Stcrt. 1991, 248) zullen tussen de Rijksverkeersinspectie en de Arbeidsinspectie, in verband met de raakvlakken tussen de Arbeidsomstandighedenwet en de WVGS, coördinatie- en samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Uitgaande van de huidige activiteiten van de Arbeidsinspectie zal daarbij worden bezien in hoeverre de Arbeidsinspectie op basis van artikel 34, derde lid, van de WVGS wordt belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

3.7.3. *Opsporing*

Met de opsporing van overtredingen van de WVGS zijn naast de ambtenaren van de reguliere politie belast de daartoe aangewezen ambtenaren van de Rijksverkeersinspectie en voor het militair vervoer bovendien de aangewezen ambtenaren van het militair Korps Controleurs gevaarlijke stoffen.

Daarnaast kan de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Justitie en waar nodig met andere betrokken Ministers, andere ambtenaren aanwijzen bevoegd tot opsporing. Bij de aanwijzing kan de Minister van Verkeer en Waterstaat de opsporingsbevoegdheid van deze ambtenaren beperken.

Op grond van het onlangs ingediende voorstel tot wijziging van de Wet Economische delicten (WED) (kamerstukken II 1992/93, 23 196) zal de strafbaarstelling van overtredingen van de huidige Wet gevaarlijke stoffen plaats vinden in de WED. Het daarbij in te voegen artikel 23a WED bepaalt dat de opsporingsbevoegdheden van de artikelen 18 tot en met 23 WED mede toekomen aan de bevoegde opsporingsambtenaren ingevolge de Wet gevaarlijke stoffen. Deze opsporingsbevoegdheden zijn inhoudelijk vrijwel gelijk aan de toezichtsbevoegdheden van de artikelen

38 e.v. van de WVGS, zodat het toekennen van nadere specifieke opsporingsbevoegdheden in de WVGS niet nodig is.

Overigens wordt in genoemd artikel 23a, tweede lid, WED nog bepaald dat de opsporingsbevoegdheden, waarvan de hantering ter vermijding van risico's een specifieke deskundigheid vereist (zoals onderzoek en monstername van gevaarlijke stoffen), zijn voorbehouden aan de ambtenaren van het RVI en het militair Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen.

3.8. *Informatieverstrekking*

Zoals in Hoofdstuk III, par. 4, van deze toelichting reeds is uiteengezet, heeft de rijksoverheid ter onderbouwing van het beleid inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen behoefte aan kennis en inzicht in onderwerpen als de samenstelling en eigenschappen van gevaarlijke stoffen, de feitelijke verkeersveiligheid, en aard en aantal van plaatsvindende ongevallen e.d. bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. De hiervoor benodigde informatie zal in het algemeen ook zonder wettelijke informatieplicht kunnen worden verkregen. In de praktijk komt het echter, met name bij de analyse van opgetreden voorvallen en ongevallen, voor dat op basis van vrijwilligheid niet voldoende informatie beschikbaar komt die nodig is voor de beleidsvorming.

In de WVGS is hierin op tweeërlei wijze voorzien.

Allereerst worden in artikel 47 degenen die vervoershandelingen volgens deze wet verrichten, verplicht voorvallen waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, alsmede ongevallen te melden aan de Rijksverkeersinspectie.

Voorts wordt in artikel 48 ten behoeve en op verzoek van de minister een informatieplicht geregeld voor degenen die bovengenoemde vervoershandelingen verrichten. Men zou zich in dit verband kunnen afvragen of bovengenoemde informatieplicht niet reeds besloten ligt in de verplichting om aan toezicht houdende en opsporingsambtenaren inlichtingen te verschaffen die zij nodig oordelen voor hun taakuitoefening (zie artikel 40). Het antwoord op die vraag moet ontkennend luiden. Het inlichtingenrecht van de toezichthoudende en opsporingsambtenaar is er slechts voor de uitoefening van de toezichthoudende en opsporingstaak. Het recht op informatie van de minister oefent hij uit voor een ander doel, n.l. ter onderbouwing van zijn beleid op dit terrein.

3.9. *Dwang- en Strafbepalingen*

3.9.1. *Bestuursdwang*

De WVGS voorziet in de mogelijkheid van bestuursdwanguitoefening en dwangsomoplegging door de minister. In het desbetreffende artikel 45 wordt de bestuursdwang- en dwangsomregeling van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard. Overigens zal in de nabije toekomst een algemene regeling van bestuursdwang en dwangsom, ook geldende voor rijksorganen, worden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht: deze regeling zal dan ook voor de handhaving van de WVGS gaan gelden.

Bestuursdwang zal met name een geëigend middel zijn bij overtredingen waardoor een direct gevaar voor de openbare veiligheid ontstaat. De Minister zal de uitoefening van bestuursdwang mandateren aan ambtenaren, die deze bevoegdheid namens hem uitoefenen.

In verband met de noodzaak van het bezit van specifieke deskundigheid op het gebied van de gevaarlijke stoffen voor de uitoefening van deze bevoegdheid, is het de bedoeling dat dit mandaat slechts wordt gegeven aan de ambtenaren van de Rijksverkeersinspectie.

3.9.2. *Intrekking van een ontheffing*

Een ontheffing maakt het mogelijk om in bijzondere gevallen in afwijking van de bestaande regels bepaalde handelingen te mogen verrichten.

Terzijdestelling van de bestaande regels, die gegeven zijn ter waarborging van de openbare veiligheid, zal in de meeste gevallen met zich brengen, dat in de plaats daarvan aan een ontheffing ter bescherming van de openbare veiligheid voorschriften of beperkingen worden verbonden. Niet naleving van deze voorschriften of beperkingen zal derhalve evenals de niet naleving van de bij of krachtens de WVGS gegeven regels met een sanctie bedreigd dienen te zijn. Als een passende sanctie op het niet naleven van de aan een ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen moet worden beschouwd de intrekking van de betreffende ontheffing. De WVGS biedt de mogelijkheid tot toepassing van deze sanctie.

Tegen een besluit tot intrekking staat beroep ingevolge het nieuwe bestuursprocesrecht open bij de rechtbank.

3.9.3. *Strafsancties*

Op grond van het onlangs ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet economische delicten (WED) met betrekking tot milieudelicten (Kamerstukken II 1992/93, 23 196) zal de strafbaarstelling van overtredingen van de huidige WGS worden ondergebracht in de WED. Met deze WED-wijziging wordt beoogd te komen tot strafverhoging van met name ernstige milieudelicten. De strafbaarstelling van milieudelicten en van overtredingen van enkele verwante, niet-milieuwetten, zal worden ondergebracht in een nieuw artikel 1a van de WED. Genoemd artikel kent drie categorieën van strafbare feiten met bijbehorende maximum-strafmaten. In de eerste categorie zijn wat betreft de WGS ondergebracht de *overtreding van vervoersvoorschriften en voorschriften bij ontheffing*, alsmede niet-nakoming van de zorgplicht door bestuurders en toezichthouders. In de tweede categorie is ondergebracht het niet-voldoen aan de keuringseis van voertuigen en in de derde categorie het niet verlenen van medewerking aan controleambtenaren.

In artikel 59a van dit wetsvoorstel wordt artikel 1a WED aangepast aan de WVGS. Daarbij worden de soorten overtreding op dezelfde wijze verdeeld over genoemde drie categorieën, echter met uitzondering van het niet voldoen aan de keuringseis van voertuigen. De WVGS kent in tegenstelling tot de WGS (artikel 20) geen aparte formeelwettelijke bepaling inzake keuring van voertuigen. Die keuring zal in de WVGS worden geregeld in het kader van de vervoersvoorschriften krachtens artikel 3. Overtreding van die voorschriften wordt in zijn geheel ondergebracht in de eerste categorie.

Aangezien in artikel 59 van dit wetsvoorstel ook de Kernenergiewet wordt gewijzigd, wordt in artikel 1a, onderdeel 1o, van de WED ook de verwijzing naar artikelen van de Kernenergiewet aangepast.

In het kader van deze paragraaf merk ik nog het volgende op.

Naast degene die de feitelijke vervoershandelingen verricht stelt artikel 9 van de huidige WGS ook het hoofd of de bestuurder van een bedrijf, waarin de handelingen worden verricht, of leden van het toezichthoudend personeel voor zover schriftelijk met de zorg voor de naleving belast, strafrechtelijk aansprakelijk voor de niet-naleving van de wettelijke voorschriften in het bedrijf. Deze functionarissen zijn verplicht zorg

te dragen voor de naleving van de wettelijke voorschriften in het bedrijf. Niet-nakoming van die plicht is strafbaar gesteld in artikel 18 van de WGS.

In de versie van de WVGS zoals voorgelegd aan de Raad van State was deze zorgplichtbepaling overgenomen (artikel 51 WVGS). Door de Raad van State is echter in overweging gegeven die bepaling te schrappen in verband met de mogelijkheden die het algemene strafrecht al biedt om hoofden, bestuurders en toezichthouders strafrechtelijk aan te pakken. Zo is gewezen op artikel 51 Wetboek van Strafrecht (WvSr) op grond waarvan bij delicten door rechtspersonen en andere in dat artikel genoemde ondernemingsvormen degenen kunnen worden gestraft die daartoe opdracht –, of daarbij feitelijk leiding – hebben gegeven. Ook is gewezen op het zgn. functioneel daderschap in het kader van artikel 47 WvSr dat de mogelijkheid biedt om ook andere personen te straffen dan degene die het strafbaar feit fysiek heeft gepleegd.

Deze suggestie van de Raad van State heb ik overgenomen. Bepalingen als de onderhavige zijn veelal in het verleden tot standgekomen toen de mogelijkheden van het algemeen strafrecht om de onderneming en personen binnen de onderneming – andere dan degene die de handeling feiltelijk verricht – te vervolgen, nog niet (in die mate) aanwezig waren als thans het geval is. Gelet op de thans bestaande mogelijkheden op dat terrein heeft de bepaling inderdaad geen toegevoegde waarde meer en kan deze worden gemist.

Handhaving van de bepaling zou bovendien als bezwaar kunnen hebben dat deze via een a contrario-redenering de mogelijkheden van het algemeen strafrecht om de onderneming resp. personen binnen de onderneming te vervolgen, kan beperken. Zo bevat de bepaling bijvoorbeeld een limitatieve opsomming van functionarissen binnen de onderneming, terwijl ook het begrip «zorgdragen» kan noodzaken tot extra bewijsvoering vergeleken met de bewijsvoering die nodig is bij hantering van genoemde mogelijkheden van het algemeen strafrecht.

4. Adviezen van het bedrijfsleven

Zowel de Vaste Commissie voor Vervoersaangelegenheden (VCV) (advies van 25 oktober 1990, VCV/550) als de Voorlopige Raad voor het vervoer (VRV, advies van 3 oktober 1990, VRV/90–124) hebben advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Zowel de VCV als de VRV kunnen over het geheel genomen instemmen met het voorstel van wet. Zij betreuren het evenwel beide, dat op een aantal belangrijke punten, waaronder met name de integraliteit, de wet tekort schiet. De huidige Wet Gevaarlijke Stoffen is, zoals reeds eerder is gesteld, aanvullend van karakter ten opzichte van andere wetgeving. In het kader van het streven naar een eenduidig beleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen verdient integrale vervoerswetgeving op dit terrein sterk de voorkeur. Dit betekent naar de mening van de Raad, dat in beginsel alle soorten vervoer van gevaarlijke stoffen onder de werkingssfeer van de WVGS dienen te vallen en dat de coördinatie van en verantwoordelijkheid voor de beleidsbepaling en beleidsuitvoering bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat berusten.

De uitzondering van het vervoer van radioactieve stoffen is evenwel aanvaardbaar, omdat dit terrein in de Kernenergiewet integraal wordt geregeld. De VCV is daarentegen van mening dat ook het vervoer van radioactieve stoffen in de WVGS geregeld dient te worden. Dit maakt de toegankelijkheid van de regelgeving voor het bedrijfsleven en de gebruikersvriendelijkheid alleen maar groter. Immers ook in de internationale regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen maken de radioactieve stoffen deel uit van de desbetreffende verdragen.

Naar aanleiding van deze opmerking van de VCV zij verwezen naar Hoofdstuk I, par. 1, waarin is uiteengezet dat de WVGS voorshands niet van toepassing is op het vervoer van radio-actieve stoffen, doch dat onderzocht wordt of dit vervoer te zijner tijd alsnog in de WVGS geregeld kan worden.

De Raad mist voorts het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen. Door de Raad wordt verwezen naar het Structuurschema Buisleidingen, waarin is opgenomen dat de mogelijkheid tot het stellen van veiligheidsregels ten aanzien van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in de WVGS zou worden geboden (Regeringsbeslissing dd. 5 april 1984, kamerstukken II 1983/84, 17 375, nr. 9, blz. 60).
Hierover zij opgemerkt dat bij nader inzien is afgezien van regeling van dit transport in het kader van de WVGS.

De Raad heeft geconstateerd, dat het internationale militaire vervoer van gevaarlijke stoffen niet is geregeld, en is van mening dat hier een leemte in de wetgeving is die op internationaal niveau dient te worden opgevuld. Aan dit onderwerp is alsnog aandacht besteed in Hoofdstuk V par. 1 van deze toelichting. Ik moge daarnaar verwijzen.

Tenslotte betreurt de Raad het dat het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht en over zee niet in de WVGS is geïntegreerd. De opmerking in deze toelichting dat de Luchtvaartwet, de Schepenwet en de WVGS «waar mogelijk en zinvol op elkaar afgestemd worden» (Hoofdstuk I, par. 1) acht de Raad in dit opzicht onvoldoende.
Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is in Hoofdstuk I, par. 1, alsnog ingegaan op de redenen waarvan de WVGS niet van toepassing is op het lucht- en zeevervoer. Ik moge daarnaar verwijzen.

Tenslotte is door de VCV nog een aanvullend advies uitgebracht naar aanleiding van een meer recente versie van het voorontwerp-WVGS (advies d.d. 6 mei 1992, VCV/561).
De VCV acht het in dit advies aanvaardbaar dat de radioactieve stoffen voorshands niet onder de WVGS vallen, nu in de toelichting (Hoofdstuk I, par. 1) alsnog is aangekondigd dat bij de doorlichting van de Kernenergiewet bezien zal worden of het vervoer van deze stoffen in het kader van de WVGS kan worden geregeld.
Verder gaat de VCV akkoord met het niet opnemen van de rubriceringscommissie als wettelijk adviesorgaan. Ook acht de VCV de afbakening met de andere wetgeving thans afdoende in de Memorie van Toelichting verduidelijkt.
Tenslotte kan de VCV in meerderheid instemmen met de eigen regelingsbevoegdheid van de Minister van Defensie ten aanzien van ontplofbare stoffen, waarbij zij positief oordeelt over de beperking die daarbij is aangebracht tot enkele onderwerpen van regeling.

HOOFDSTUK VI. KOSTEN VAN DE WET

Aan de uitvoering van de WVGS zijn zowel voor de overheid als voor het betrokken bedrijfsleven kosten verbonden.
De kosten voor het bedrijfsleven zijn van zowel directe als indirecte aard. De directe kosten hebben primair invloed op een verhoging van de directe produktiekosten. Hierbij moet gedacht worden aan het aanbrengen van verbeteringen aan de technische uitrusting van vervoermiddelen, aan de kwaliteit van de verpakking of aan de opleiding van

personeel. Veranderingen in het produktieproces door bijvoorbeeld routering en tijdelijke beperking van het vervoer in verband met bijvoorbeeld meteorologische omstandigheden zullen evenzeer kostenverhogend werken.

De WVGS biedt de mogelijkheid om een deel van de door de overheid gemaakte kosten te verhalen op het bedrijfsleven. Dit betreft bijvoorbeeld kosten in verband met behandeling van aanvragen voor ontheffingen, keuringen en afgifte van bescheiden. In het algemeen wordt hierbij uitgegaan van het principe dat de kosten moeten worden verhaald op degene die ze veroorzaakt. Dit kan geschieden via een tarievenstelsel of door het in rekening brengen van de werkelijke kosten. De voorkeur gaat er naar uit om daar waar mogelijk een tarievenstelsel te hanteren ter verhoging van de duidelijkheid en zekerheid voor het betrokken bedrijfsleven. De hoogte van het tarief mag de geraamde kosten niet te boven gaan.

Indirecte kosten voor het bedrijfsleven hebben betrekking op het leveren van extra inspanningen tot behoud van het marktaandeel, voorzover dit door kostenverhoging in het produktieproces voor verschuivingen in de concurrentieverhoudingen zou kunnen zorgen. Ook de toelevering van kwalitatieve gegevens en de verhoging van de kwaliteit van die toelevering door verbeterde registratie en communicatie werkt de indirecte kosten in de hand.

Voor de overheid zijn er kosten die, naast de algemene beleidskosten en instandhouding van het ambtenarenapparaat, in verband kunnen worden gebracht met de activiteiten van controle op de naleving van de wet, de ontheffingverlening, het doen verrichten van onderzoek, kennisoverdracht, inspraak en overleg, advisering en voorlichting en het tot stand brengen van routeringsplannen. De omvang van deze kosten is niet aan te geven. Een deel van de kosten wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De WVGS biedt, zoals hierboven aangegeven, de mogelijkheid om althans een deel van de kosten op het bedrijfsleven te verhalen. Kosten ten behoeve van toezicht en opsporing komen ten laste van de algemene middelen.

Kosten van overheidswege, noodzakelijkerwijs gemaakt in verband met het doen ophouden van een overtreding van de bij of krachtens de WVGS gegeven voorschriften, zullen volledig op de overtreder worden verhaald.

Wanneer nader op de kosten zelf wordt ingegaan moet er op worden gewezen, dat veel van de maatregelen die in de WVGS worden vastgelegd eveneens voorkomen in de WGS. Deze maatregelen, veelal ingegeven door de internationaal vastgelegde voorschriften, hebben tot nu toe kosten met zich gebracht voor bedrijfsleven, lagere overheden en Rijk. Weliswaar mogen deze kosten niet verwaarloosbaar worden genoemd, doch zij bleken aanvaardbaar en de desbetreffende maatregelen konden zonder al te grote problemen worden geïntroduceerd.

Door het internationale karakter van voornoemde maatregelen leidt het opleggen ervan nauwelijks tot concurrentievervalsing zowel bij het internationale als bij het nationale vervoer. De kosten ervan kunnen daardoor over het algemeen op de consument worden verhaald.

Bij de WVGS zal dienaangaande weinig veranderen. De maatregelen zullen qua aard en omvang vergelijkbaar zijn met die van de WGS.

Het systeem van de routering zal voor het bedrijfsleven nagenoeg geen extra kosten met zich brengen. Door de garantie van een samenhangend landelijk net van wegen zullen kostenverhogende omleidingen beperkt kunnen worden. De kosten van routering zullen ook voor de overheden niet wezenlijk afwijken van de kosten gemoeid met het systeem van de WGS.

Samenvattend kan dan ook worden gesteld, dat de WVGS geen grotere kosten met zich brengt dan die, welke onder de vigueur van de WGS zouden zijn opgetreden.

HOOFDSTUK VII. DEREGULERING

In het kader van het actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer (DROM) is het concept van het toenmalige voorstel van de WVGS aan een toetsing onderworpen (kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4 pagina's 77 e.v.). Deze toetsing heeft tot de volgende conclusies geleid:

1. Een vervoerstromenregeling met apart vergunningenstelsel, die bruikbaar is voor alle gevaarlijke stoffen, is niet langer noodzakelijk. Het desbetreffende hoofdstuk van het voorontwerp hoeft niet meer opgenomen te worden in het definitieve ontwerp.

2. Bij de vertaling van het regeringsstandpunt over de Integrale LPG-nota in eventuele wettelijke maatregelen zal worden bezien in hoeverre speciaal voor LPG behoefte is aan opname van deze wettelijke maatregelen in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

3. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp WVGS zal worden benadrukt dat het in het voorontwerp opgenomen vergunningenstelsel slechts in bijzondere gevallen zal worden ingevoerd.

4. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp WVGS zal worden opgenomen dat in geval van beperking van de hoeveelheid gevaarlijke stof per vervoermiddel en invoering van de verplichting om gegevens te verstrekken zoveel mogelijk de internationale regelingen ter zake zullen worden gevolgd.

5. In de tekst van de WVGS zal de doorwerking van internationale overeenkomsten worden verzekerd; de memorie van toelichting zal op dit punt duidelijkheid verschaffen.

De regering heeft deze DROM-conclusies overgenomen (kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4, pagina 77 en volgende) evenals de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie Geelhoed) in haar eindbericht heeft gedaan (kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 9, pagina 144).

Hoewel het toenmalig wetsvoorstel zoals in de Inleiding onder 1 en hierna aangegeven afwijkt van de voorliggende WVGS, is met voormelde conclusies ook in dit ontwerp rekening gehouden op de wijze als hierna kort aangeduid.

Ad 1

De vervoerstromenregeling is niet opgenomen.

Ad 2

Op 20 december 1984 is de Integrale nota LPG door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen.

Naar aanleiding van deze nota is de regering tot de conclusie gekomen, dat het voorstel van de Wet aanvullende regels LPG (Kamerstukken II 1980/81, 16 528, nrs. 1 en 2) kan worden ingetrokken. Omdat het instrumentarium van de voorliggende WVGS voldoende mogelijkheden biedt om de bescherming van de openbare veiligheid in relatie tot

het vervoer van LPG te waarborgen zijn in deze wet geen speciale maatregelen met betrekking tot LPG opgenomen.

Ad 3

De WVGS kent geen vergunningstelsel.

Ad 4 en 5

De doorwerking van internationale overeenkomsten is in de WVGS verzekerd zowel in de considerans als in de artikelen 3 tot en met 6. In de memorie van toelichting wordt de doorwerking van de betrokken internationale regelingen onder meer verwoord in de hoofdstukken I, onder 2, III, V, en VIII.

Met betrekking tot het aspect deregulering wordt voorts het volgende opgemerkt.

De WVGS strekt tot vervanging van de huidige WGS en hij beperkt zich in hoofdzaak tot de uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De bestaande, op de WGS gebaseerde, uitvoeringsregelingen, waarin de internationale regels zijn geïmplementeerd, zullen in beginsel ongewijzigd blijven, doch met de WVGS een nieuwe wettelijke basis krijgen.

Verschillen met de WGS zijn de volgende.

Belangrijkste verschil vormt het feit, dat de WVGS geen aanvullende wet is ten opzichte van een aantal andere wetten die vanuit een soms vergelijkbare doelstelling regels geven met betrekking tot bepaalde handelingen met gevaarlijke stoffen. Daarmee wordt een stuk onduidelijkheid in de regelgeving, alsmede een oorzaak van onnodige beleidslasten voor de overheid en bedrijfsleven weggenomen.

Een tweede verschil is dat de handelingen met gevaarlijke stoffen in de WVGS ten opzichte van de WGS zijn teruggebracht tot vervoeren, ten vervoer aanbieden en aannemen, laden en lossen, binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen alsmede het laten staat of laten liggen van een vervoermiddel, waarop of waarin zich deze stoffen of resten daarvan bevinden. Hiermee wordt volledig aangesloten bij de systematiek van de betrokken internationale regelgeving.
Neerleggen, afleveren, ter aflevering aanwezig houden, bezigen en zich ontdoen van gevaarlijke stoffen wordt niet in de WVGS geregeld.

Een derde in dit kader belangrijk verschil vormt het feit, dat de WVGS in tegenstelling tot de WGS geen vergunningstelsel kent.

Een overzicht van de regelgeving, waarmede de WVGS wat betreft doelstelling en werkingssfeer raakvlakken vertoont, is hiervoor in hoofdstuk V onder 2 gegeven.

Voor de uitvoering en financiering van de WVGS worden geen nieuwe organen in het leven geroepen.

In de WVGS zijn ten opzichte van de WGS twee nieuwe bestuursinstrumenten opgenomen, te weten meldingsplicht en informatieplicht.
De meldingsplicht houdt in de mogelijkheid om in de uitvoeringsregelgeving voor te schrijven het verrichten van een in artikel 2, eerste lid, bedoelde handeling met bepaalde gevaarlijke stoffen vooraf te melden (zie artikel 6, onder n). Deze mogelijkheid is met name opgenomen ter

vervanging van de in de WGS bestaande vergunningplicht voor het vervoer van bepaalde ontploffingsgevaarlijke stoffen. Het doel van deze vergunning was in de praktijk nog slechts om tijdig kennis te dragen van dat vervoer ten einde daarop in het belang van de openbare veiligheid controle te kunnen uitoefenen.

Uiteraard zal deze meldplicht slechts opgelegd kunnen worden voorzover de betrokken internationale regelgeving zich daartegen niet verzet.

Daarnaast is nieuw de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat in het belang van het analyseren van ongevallen bij handelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, en in het belang van de uitvoering van de WVGS. Aan dit instrument bestaat behoefte in verband met het belang van een gedegen beleidsvorming op het onderhavige terrein.

Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontstaan beleidslasten in verband met:

a. het waar nodig aanpassen van de bestaande uitvoeringsregelingen aan de WVGS. ;

b. de verdere uitvoering van de WVGS.

In vergelijking met de WGS zullen de aan de verdere uitwerking van de WVGS verbonden beleidslasten naar verwachting geen wezenlijke verandering ondergaan.

De lasten verbonden aan de aanwijzing van het landelijk wegennet in het kader van de routering zullen zo veel mogelijk worden beperkt door bij die aanwijzing te verwijzen naar het net van hoofdverbindingen uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer en door aan te geven welke gedeelten van dat net al dan niet voor aanwijzing door de gemeente als verplichte routes voor het vervoer van routeplichtige stoffen in aanmerking komen.

De lasten verbonden aan de behandeling van beroepsprocedures zullen mogelijk enigszins toenemen omdat beroep op de administratieve rechter is gecreëerd tegen bepaalde besluiten in het kader van de routering.

De lasten verbonden aan de taakuitoefening van het Korps controleurs gevaarlijke stoffen (sinds 1 april 1992: de Rijksverkeersinspectie) zullen verhoudingsgewijs minder worden omdat de WVGS anders dan de WGS geen regels bevat omtrent nederleggen, afleveren, ter aflevering aanwezig houden, bezigen en zich ontdoen van gevaarlijke stoffen, zodat controle daarop in het kader van de WVGS niet meer aan de orde is.

Voor de administratieve rechter zullen beleidslasten ontstaan omdat de WVGS, zoals gezegd tegen bepaalde besluiten in het kader van de routering beroep op de administratieve rechter openstelt. Het gaat hier om de besluiten van rijk, provincies en gemeenten tot vaststelling van het landelijke en provinciale wegennet, resp. routeringsregelingen voor wegen, vaarwegen en spoorwegen. Een schatting van het aantal van deze beroepen is niet wel mogelijk omdat op dit terrein tot heden geen ervaring is opgedaan. Zoals eerder aangegeven geldt bij de routering uitsluitend het belang van de openbare veiligheid als toetsingscriterium, zodat het niet de bedoeling is met dit instrument een vestigings- of saneringsbeleid te voeren. Voorts geldt als uitgangspunt dat bedrijven en locaties voor de aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen in beginsel bereikbaar moeten blijven, terwijl daarnaast een ontheffingsmogelijkheid bestaat. Om die redenen lijkt vooralsnog de verwachting gewettigd dat het aantal beroepen beperkt zal blijven. Overigens moet hierbij worden bedacht dat bovengenoemde besluiten waarschijnlijk ook reeds op grond van de nieuwe bevoegdheidsregeling van de administratieve rechtspraak vatbaar zullen zijn voor beroep op de rechtbank: hierop werd in

Hoofdstuk V, par. 3.6 van deze toelichting reeds ingegaan. In zoverre introduceert de WVGS, althans waar het gaat om bijvoorbeeld gemeentelijke routeringsbesluiten (die krachtens de WGS thans ook reeds worden genomen), geen nieuw onderwerp van rechtsbescherming.

Voor het justitieel apparaat in zijn totaliteit zal de grotere duidelijkheid en betere toegankelijkheid van de WVGS en zijn uitvoeringsregelingen ten opzichte van de WGS een gunstige invloed hebben op de omvang van de beleidslasten in het kader van die wet.

Voor de provincies zullen beleidslasten ontstaan in verband met de aanwijzing van de provinciale wegennetten in het kader van de routering. Mogelijk kunnen de provincies deze beleidslasten beperken door bij die aanwijzing te verwijzen naar de wegen die voorkomen in een eventueel door de provincie vastgesteld wegenplan en door aan te geven over welke van deze wegen de routeplichtige stoffen al dan niet vervoerd zullen mogen worden.

Voor de gemeenten die tot routering over willen gaan zullen in verband met de aanwijzing van betrokken wegen en het uitvoeren van een ontheffingenbeleid op dit terrein beleidslasten ontstaan.
Omdat ook onder de WGS reeds de mogelijkheid bestond van routering en het verlenen van ontheffingen terzake, zullen deze beleidslasten voor de gemeenten die reeds tot routering waren overgegaan naar verwachting niet van grote omvang zijn. Naar het zich laat aanzien is onder de WGS reeds een verzadigingspunt bereikt. Het ligt niet in de verwachting dat het aantal gemeenten dat onder de WVGS tot routering overgaat zal gaan toenemen.

Voorzover te overzien zullen de hiervoor vermelde beleidslasten geen personele gevolgen hebben voor de betrokken diensten.

Naast de kosten verbonden aan de naleving van de WVGS zullen er voor het bedrijfsleven kosten blijven in verband met de behandeling van verzoeken om ontheffing, om afgifte van documenten, om keuringen en dergelijke, of in verband met het voeren van beroepsprocedures.
Daar staat tegenover, dat de grotere duidelijkheid en betere toegankelijkheid van de WVGS en de uitvoeringsregelingen, de totstandkoming van een samenhangend wegennet in het kader van de routering en het wegvallen van het vergunningstelsel een gunstige invloed hebben op de omvang van deze lasten.

HOOFDSTUK VIII. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Het is wenselijk om in een wet, die is gericht op het vervoer van gevaarlijke stoffen, allereerst aan te geven wat voor de toepassing van die wet moet worden verstaan onder gevaarlijke stoffen. In het eerste lid onder b is daartoe een opsomming gegeven van gevaarlijke stoffen die aansluit bij hetgeen internationaal daaronder wordt verstaan.
In de opsomming van de WVGS komt de term radioactieve stoffen niet voor. De WVGS is, zoals in Hfdst. I, par. 1 al is uiteengezet, op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde handelingen ten aanzien van radioactieve stoffen niet van toepassing: zie artikel 2, derde lid.

Onder gevaarlijke stoffen worden op grond van het tweede lid van artikel 1 tevens verstaan voorwerpen, die gevaarlijke stoffen met behoud

van hun gevaarlijke eigenschappen bevatten. Deze uitbreiding van het begrip gevaarlijke stof is eveneens noodzakelijk om aan te sluiten bij de internationale regelingen op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De internationale regelingen bevatten namelijk klassen of onderdelen van klassen van gevaarlijke stoffen die speciaal betrekking hebben op gevaarlijke voorwerpen.

In het eerste lid onder c is een globale omschrijving van het begrip «vervoermiddel» gegeven. In de uitvoeringsregelingen op grond van artikel 3 zal dit begrip overeenkomstig de internationale regelingen worden geconcretiseerd. Zo heeft het ADR betrekking op motorrijtuigen, gewoonlijk gebruikt voor vervoer langs de weg, gelede voertuigen, aanhangwagens en opleggers, het ADNR op binnenschepen (vaartuigen die worden gebruikt voor de vaart op de binnenwateren of daartoe zijn bestemd) en het Cotif/RID op treinen (voertuigen ingericht om op spoorstaven te rijden). Overigens kunnen in de uitvoeringsregelingen ten aanzien van het nationaal vervoer met gevaarlijke stoffen ook regels worden gesteld voor het vervoer van andere vervoermiddelen, dan genoemd in de internationale regelingen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan landbouwtractoren, handwagens, paard en wagen e.d.

Uit een oogpunt van harmonisatie en in verband met de duidelijkheid voor de justitiabelen is ook een definitie van het begrip «binnenwateren» opgenomen. Deze definitie is analoog aan die van de Binnenschepenwet en de in deze definitie bedoelde lijn is dezelfde als die bedoeld in de Schepenwet. Aldus wordt ook een territoriale overlapping met de Schepenwet voorkomen.

Artikel 2

Naast de omschrijving van hetgeen onder gevaarlijke stoffen moet worden verstaan, dient tevens te worden aangegeven tot welke vormen van vervoer en tot welke met het vervoer direct samenhangende activiteiten de wet zich uitstrekt.

De in dit artikel vermelde handelingen zijn feitelijke handelingen. Het vervoeren resp. binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen betekent derhalve het feitelijk vervoeren resp. over de grens brengen.

Ten aanzien van de term «ten vervoer aanbieden» heeft de Arrondissementsrechtbank te Groningen bij vonnis van 17 februari 1989 (niet gepubliceerd) in hoger beroep beslist, dat de uitdrukking «ten vervoer aanbieden» in de zin van de WGS gezien de context van deze wet uitsluitend betrekking heeft op de situatie, waarin gevaarlijke stoffen ter beschikking worden gesteld aan een vervoerder die buiten de rechtsverhouding staat die tot het vervoer aanleiding heeft gegeven. Naar de mening van de rechtbank kan onder deze uitdrukking niet worden begrepen het geval, dat een koper van gevaarlijke stoffen deze zelf of door middel van een door hem daartoe aangewezen vertegenwoordiger komt ophalen bij de verkoper. In dat laatste geval – aldus de rechtbank – is er veeleer sprake van afleveren of, onder omstandigheden, van zich ontdoen.

Naar het mij voorkomt geldt deze uitspraak evenzeer voor het begrip «ten vervoer aanbieden» uit de WVGS.

Zoals hiervoor bij artikel 1 opgemerkt, is de WVGS niet van toepassing op radioactieve stoffen. Omdat deze stoffen in dat artikel nog begrepen zouden kunnen zijn onder de categorie «andere stoffen die voor de mens of het milieu gevaarlijk kunnen zijn», is ter voorkoming van misverstand in artikel 2, derde lid, uitdrukkelijk bepaald, dat de WVGS niet van

toepassing is op de in het eerste lid bedoelde handelingen voor zover deze worden verricht met radioactieve stoffen.

Artikel 3

In dit artikel is de systematiek opgenomen zoals deze ook wordt gevolgd in de betrokken internationale regelgeving en in de uitvoeringsregelingen op basis van de huidige WGS.

Per vervoerwijze wordt daarbij aangegeven van welke stoffen het vervoer niet is toegestaan (onder deel a), resp. is toegestaan mits de gestelde regels (ge- en verboden) in acht genomen zijn (onderdeel b).

Op basis van de algemene maatregel van bestuur (thans het RGS) geldt voor elke wijze van vervoer van gevaarlijke stoffen een afzonderlijke ministeriële regeling, waarin in ieder geval de desbetreffende internationale regels worden opgenomen. De status van ministeriële regeling is hier voor de hand liggend enerzijds omdat een dergelijke regeling snel kan worden aangepast aan de veelvuldig wijzigende internationale reglementeringen en anderzijds omdat deze internationale reglementering veelal zeer technisch en gedetailleerd is.

In de regeling, die betrekking heeft op het vervoer over land, wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels geregeld. Overigens laat artikel 3 de mogelijkheid open om in de uitvoeringsregels bepaalde geringe hoeveelheden van stoffen vrij te stellen van de vervoersvoorschriften. In Hfdst. V, par. 1, is op de wenselijkheid daarvan al ingegaan.

Artikel 6

De in onderdeel a van dit artikel bedoelde constructie-, inrichtings- en uitrustingseisen zullen specifiek betrekking hebben op het feit, dat met het betreffende transportmiddel gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Zo zullen voor motorrijtuigen waarmee gevaarlijke stoffen worden vervoerd, in aanvulling op de reeds krachtens de wegenverkeerswetgeving op het gebied van constructie, inrichting en uitrusting gestelde eisen, voorschriften gegeven worden.

In onderdeel c is gekozen voor de ruime term «beladen» opdat daaronder gebracht kunnen worden voorschriften zowel met betrekking tot het laden als zodanig, als met betrekking tot stuwage, samenlading en met betrekking tot maximale en minimale hoeveelheid gevaarlijke stoffen die per vervoermiddel geladen mogen onderscheidenlijk moeten worden. Een en ander wederom ter uitvoering van internationale regels.

Met betrekking tot de in onderdeel i bedoelde deskundigheid zij opgemerkt, dat de redactie zodanig is gekozen, dat de eisen terzake ook gesteld kunnen worden aan anderen dan degenen, die de feitelijke vervoershandelingen verrichten. Ook hier zullen de internationale regelingen alsmede de specifieke kenmerken van de vervoerwijze een rol spelen.

In het wegvervoer bijvoorbeeld zijn thans de deskundigheidseisen gesteld aan degenen, die de feitelijke vervoershandeling verrichten.

Indien bij de uitwerking van artikel 6 aangelegenheden aan de orde komen die raakvlakken hebben met beleidsterreinen van andere departementen, zal overleg met het betreffende departement plaatsvinden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beladen en lossen van vervoermiddelen en de Arbeidsomstandighedenwetgeving.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden, dat, voor zover er ten aanzien van de in artikel 6 genoemde onderwerpen internationale regels bestaan, deze geheel zullen worden overgenomen.

Artikelen 7 en 20

Tunnels, waardoor ingevolge de WGS bepaalde gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd, worden aangeduid middels een bord overeenkomstig model C 22 van bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, met onderbord.

De wegen die in het kader van de routering op grond van de WGS door een gemeente zijn aangewezen voor het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen worden kenbaar gemaakt door een bord overeenkomstig model K 14 van bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (routebord).

Doordat bovengenoemde modellen zijn opgenomen in bijlage 1 bij het RVV 1990 zijn de voorschriften van Hoofdstuk II, § 7, van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) ook van toepassing op deze verkeersborden. Met name is daarbij van belang artikel 30 BABW, bepalende dat de wegbeheerder bevoegd is tot plaatsing van verkeersborden. De artikelen 7 en 20 WVGS moeten dan ook beschouwd worden als een opdracht aan de wegbeheerder tot plaatsing van de hier bedoelde borden.

Artikel 8

In aanvulling op het algemeen gedeelte van deze memorie zij nog het volgende opgemerkt over dit artikel.

Het artikel is allereerst slechts van toepassing op nationaal militair vervoer, aangezien internationaal militair vervoer ingevolge artikel 2, tweede lid, buiten de werkingssfeer van deze wet valt.

Verder geeft het artikel slechts een eigen, van artikel 3 afwijkende, regeling voor zover het gaat om militair vervoer van ontplofbare stoffen en dan nog alleen voor zover het gaat om voorschriften met betrekking tot de genoemde onderwerpen. Terzake van andere onderwerpen gelden, ook voor het militair vervoer van ontplofbare stoffen, de krachtens artikel 3, onder b, gegeven voorschriften.

Wat betreft de krachtens artikel 3, onder a, gegeven voorschriften: deze gelden ook voor het militair vervoer van gevaarlijke stoffen.

Artikel 11

De huidige uitvoeringsregelingen kennen het voorschrift om bij het vervoer van gevaarlijke stoffen de bebouwde kom zoveel mogelijk te mijden. Die bepaling wordt aldus uitgelegd dat de bebouwde kom moet worden gemeden indien men er niets te zoeken heeft. In artikel 11 is die bepaling overgenomen met dien verstande dat de gevallen waarin het gebod niet geldt uitdrukkelijk worden opgesomd. Het gaat daarbij om de gevallen die in de huidige handhavingspraktijk worden gehanteerd als rechtvaardigingsgrond voor het rijden in of door de bebouwde kom. De term «redelijkerwijs» in het tweede lid, onderdeel a, houdt in dat de buiten de bebouwde kom beschikbare route een redelijk alternatief moet vormen voor de route binnen de bouwde kom. Een andere route die verhoudingsgewijs een onaanvaardbare verlenging van de te rijden afstand zou betekenen, kan niet als redelijk worden beschouwd.

Artikelen 37 tot en met 44

Deze artikelen zijn, zoals ook reeds in het algemeen deel van deze toelichting is vermeld, overgenomen uit het voorontwerp Algemene wet bestuursrecht (Derde Tranche) en met name het nieuwe Hoofdstuk 5

(Handhaving), afdeling 5.1. (toezicht) dat daarbij in de Algemene wet bestuursrecht wordt ingevoegd. Het is de bedoeling dat deze algemene bepalingen te zijner tijd de desbetreffende bepalingen in bijzondere wetten gaan vervangen. In genoemd voorontwerp zijn deze bepalingen uitvoerig toegelicht. Ik moge daarnaar verwijzen. Hieronder wordt per bepaling waar nodig een summiere toelichting gegeven.

Artikel 39

Dit artikel omvat niet meer de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen tegen de wil van de bewoner. Nu de WVGS – anders dan de WGS – geen betrekking meer heeft op het nederleggen, bezigen, etc. van gevaarlijke stoffen, is aan die bevoegdheid geen behoefte meer.

Met betrekking tot het betreden van plaatsen zullen overigens de beperkingen die artikel 12 van de – thans nog in het stadium van wetsvoorstel verkerende – Algemene wet op het binnentreden stelt bij het betreden van bijzondere plaatsen (vergaderruimten e.d.) van toepassing zijn.

Artikel 40

Op grond van artikel 44 is een ieder niet alleen verplicht de gevraagde inlichting te verstrekken maar bovendien op de gestelde vragen naar waarheid te antwoorden. Eerst wanneer er sprake is van verdenking van een strafbaar feit, zal de betrokkene zich kunnen beroepen op het in artikel 29 Wetboek van Strafvordering neergelegde recht om niet te antwoorden.

Artikel 41

De term «gegevens» omvat ook gegevens die langs geautomatiseerde weg zijn vastgelegd.

Artikel 42

De in dit artikel omschreven bevoegdheden zijn uitsluitend verleend aan de met toezicht belaste ambtenaren van de Rijksverkeersinspectie omdat voor de uitoefening daarvan specifieke deskundigheid op het gehele terrein van de gevaarlijke stoffen vereist is en omdat aan deze uitoefening risico's verbonden kunnen zijn, die alleen voor een deskundige in te schatten zijn.

Artikel 43

Bij spoorvervoer zal het tot stilstand brengen van een trein in verband met de voor het spoorwegverkeer geldende veiligheidsprocedures moeten gebeuren door tussenkomst van de treindienstleider vanwege zijn rol bij de regeling van het treinverkeer.

Artikel 44

De medewerkingsplicht van het eerste lid betekent onder meer dat de betrokken ambtenaar kan vorderen dat de bestuurder resp. schipper zijn voertuig of vaartuig lost of aflaadt wanneer dat redelijkerwijs nodig is voor het onderzoek naar gevaarlijke stoffen. Ook zal de bestuurder of schipper de voor dat lossen etc. benodigde hulpwerktuigen kosteloos moeten inzetten. Eventuele monsterneming zal gratis moeten kunnen plaatsvinden (ook wanneer het bijvoorbeeld gaat om stoffen met een hoge waarde).

In dit verband zij overigens nog opgemerkt dat de medewerkingsplicht ook geldt wanneer de toezichtsambtenaar zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden laat bijstaan door personen die hij daartoe heeft aangewezen, hetgeen geoorloofd is. Zo komt het in de praktijk bijvoorbeeld voor dat, onder verantwoordelijkheid van de betrokken ambtenaar, monsters worden genomen door medewerkers van gespecialiseerde particuliere laboratoria of door een lid van de brandweer in gevallen waar dit voor de ambtenaar te gevaarlijk is. Deze beperkt zich dan tot het geven van aanwijzingen.

Artikel 49

In 1986 zijn door het toenmalige kabinet afspraken gemaakt om te streven naar meer kostendekkende tarieven voor verrichtingen van de overheid ten behoeve van de burger (kamerstukken II 1986/87, 19 700, hoofdstuk XII, nr. 5). Ten einde de in artikel 49 bedoelde tarieven snel te kunnen aanpassen aan de kostenontwikkelingen wordt aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid verleend deze tarieven vast te stellen. Deze vaststelling geschiedt uiteraard in overeenstemming met de Ministers van Financiën en van Economische Zaken en eventueel andere betrokken ministers.

Het principe van de kostendekking is neergelegd in het tweede lid. Conform bestaande jurisprudentie (HR 4 maart 1981, BNB 1981/142) hoeft er geen sprake te zijn van kostendekking per individueel geval. In de formulering is dit tot uitdrukking gebracht.
Bij de hier bedoelde kosten gaat het overigens om de kosten die samenhangen met de verrichte diensten. Zo zullen bijvoorbeeld niet de kosten van de algemene handhaving van de WVGS en die van beleidsvorming en regelgeving in rekening kunnen worden gebracht.

Bij de nadere regels bedoeld in het derde lid moet bijvoorbeeld worden gedacht aan regels inzake de wijze van betaling van de vergoedingen.

Ingevolge de uitvoeringsregelingen van de WGS moeten o.m. keuringen van voertuigen worden uitgevoerd door de Rijksdienst wegverkeer. Op grond van het ontwerp-Wet verzelfstandiging Rijksdienst wegverkeer (kamerstukken II 1992/93, 22 961) zal de verzelfstandigde Rijksdienst wegverkeer (voortaan genoemd: Dienst wegverkeer) binnen een bij algemene maatregel van bestuur te stellen kader zelfstandig de tarieven voor de door haar gedane verrichtingen ingevolge de Wegenverkeerswet vaststellen. In het vierde lid wordt voor zover het gaat om verrichtingen van de Dienst wegverkeer ingevolge de WVGS hierbij aangesloten.

Artikel 49 heeft slechts betrekking op handelingen door de Rijksoverheid. Ook gemeenten en provincies verlenen echter ontheffingen (zie de artikelen 22 en 28). Zij mogen voor het behandelen van ontheffingsverzoeken rechten heffen op grond van de Gemeentewet, resp. de Provinciewet.

Artikel 55

Deze bepaling kan bijdragen tot een soepele overgang van het oude naar het nieuwe regime. De bepaling brengt met zich mee dat besluiten, waaronder die van algemene strekking, die nog krachtens de WGS zijn genomen, van kracht blijven. Dat geldt bijvoorbeeld voor verleende ontheffingen, voor gemeentelijke routeringsregelingen en voor de aanwijzing van routeplichtige stoffen door de minister op grond van het VLG.

Artikel 56a

Hoewel de Wet vervoer gevaarlijke stoffen niet primair als een milieuwet kan worden aangemerkt, kan worden onderkend dat de op basis van deze wet beoogde uitvoeringsbesluiten mede het belang van de bescherming van het milieu kunnen omvatten. In de praktijk zal dit zich voornamelijk bij routeringsbeslissingen voordoen. Voorzover het milieubelang mede aan de orde is ligt het daarom voor de hand om in die gevallen rekening te houden met hetgeen daaromtrent door nationale, provinciale dan wel gemeentelijke overheden in hun eigen milieubeleidsplan is neergelegd. Met de opneming van deze wet in de bijlage bij de Wet milieubeheer wordt dat expliciet gemaakt.

De term «rekening houden met» impliceert dat het betreffende overheidsorgaan, alle in concreto de betrokken belangen afwegende, van zo'n plan mag afwijken. De Wet milieubeheer stelt dan wel de voorwaarde dat zo'n afwijking wordt gemotiveerd.

Artikel 57

Uit het oogpunt van integratie van de vervoerswetgeving is het wenselijk dat regels die betrekking hebben op vervoer van gevaarlijke stoffen, in het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen worden gesteld. In het algemeen geldt dit ook voor milieugevaarlijke stoffen en preparaten. Bij de afbakening tussen de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt dan ook uitgegaan van terugtred van de eerstgenoemde wet voor regels in het kader van de laatstgenoemde wet. In de eerste volzin van het voorgestelde derde lid van artikel 71 Wet Milieugevaarlijke stoffen is dit neergelegd.

In afwijking van de eerste volzin is met betrekking tot de verpakking van genetisch gemodificeerde micro-organismen de Wet Milieugevaarlijke stoffen van toepassing voor zover die organismen zich bij de in die volzin bedoelde handelingen niet bevinden in een verpakking die voldoet aan de regels die ter zake zijn gesteld bij of krachtens de WVGS.

Tot nog toe zijn voor genetisch gemodificeerde micro-organismen, op basis van IATA-afspraken, slechts vervoersregels (verpakkingsvoorschriften) vastgesteld die zijn afgestemd op de meest gevaarlijke soort, nl. de pathogene micro-organismen. Die regels zijn thans vastgelegd in bijlage 2 bij het Besluit Genetisch gemodificeerde micro-organismen Wet Milieugevaarlijke Stoffen. Zij zullen voortaan in de regels op basis van de WVGS worden opgenomen.

In veel gevallen kan het vervoer van genetisch gemodificeerde micro-organismen ook op andere wijze dan volgens de bovengenoemde algemene regels verantwoord geschieden. Dat zal echter van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het beoordelingssysteem voor handelingen met deze organismen in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen blijft daarop van toepassing. Dat wil zeggen dat voor vervoer van de organismen, anders dan in een verpakking die voldoet aan regels gesteld bij of krachtens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, een vergunning nodig is op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen.

Op grond van de tweede volzin is het verboden de desbetreffende micro-organismen zonder vergunning te vervoeren indien zij niet zijn verpakt conform de voorschriften. De formulering («zich bevinden in een verpakking») is zo gekozen dat dit verbod óók geldt voor het openen van de verpakking tijdens het vervoer.

Uit de aanhef van de tweede volzin («Met betrekking tot de verpakking

van genetisch gemodificeerde micro-organismen») volgt verder dat de afbakeningsregeling geen betrekking heeft op andere vervoersregels dan die m.b.t. de verpakking, zoals bijv. constructie-eisen aan voertuigen. Daarvoor geldt dus het regime van de WVGS onverkort.

Overigens zij er op gewezen dat de betekenis van deze uitzonderingsregeling voor micro-organismen in de toekomst zal verminderen, wanneer op basis van de WVGS een meer gedifferentieerd, op de verschillende soorten van genetisch gemodificeerde micro-organismen afgestemd geheel van (verpakkings)voorschriften zal zijn ontwikkeld. Die meer gedifferentieerde voorschriften zullen in de toekomst door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van VROM worden vastgesteld, eveneens op basis van de WVGS.

Artikel 58

Artikel 100, tweede lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging bevat een afstemmingsbepaling met de WGS.

Deze afstemmingsbepaling wordt in overeenstemming gebracht met de WVGS.

Artikel 59

Zoals reeds in hoofdstuk V, paragraaf I, van deze toelichting is aangegeven, strekken de onderhavige wijzigingen van de Kernenergiewet ertoe de systematiek van die wet wat betreft de bepalingen met betrekking tot het vervoer van radioactieve stoffen parallel te laten lopen met die van de WVGS. Door deze aanpassingen wordt bereikt dat de ter uitvoering van internationale regelingen vast te stellen voorschriften met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen, waaronder radioactieve stoffen, zoveel mogelijk in één samenhangende regeling (te weten: het VLG, VSG en VBG) kunnen worden ondergebracht, die wat betreft de radioactieve stoffen is gebaseerd op de Kernenergiewet. Gelet op het feit dat deze voorschriften, vanwege de gedetailleerdheid ervan, thans reeds bij ministeriële regeling zijn vastgesteld en voor het merendeel zonder meer uit de desbetreffende internationale regelingen moeten worden overgenomen, is het wenselijk ook in de Kernenergiewet te voorzien in de mogelijkheid om deze voorschriften bij ministeriële regeling vast te stellen.

Het in artikel 15 van de Kernenergiewet vervatte verbod om zonder vergunning splijtstoffen of ertsen te vervoeren, wordt daartoe, overeenkomstig de systematiek van artikel 29, op zodanige wijze aangepast dat dit verbod alleen geldt voor zover die stoffen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Teneinde de toch al complexe structuur van de artikelen 15 en volgende niet nog ingewikkelder te maken, wordt het vervoer van splijtstoffen en ertsen bovendien afzonderlijk geregeld in de nieuwe artikelen 21a tot en met 21e. In artikel 21a wordt het begrip vervoeren daarbij zodanig omschreven dat het aansluit bij de in de WVGS gehanteerde terminologie.

Artikel 21e bevat de grondslag voor het vaststellen van de bij het vervoer van splijtstoffen of ertsen in acht te nemen voorschriften. In tegenstelling tot de huidige Kernenergiewet biedt dit artikel ook de mogelijkheid deze voorschriften, zoals gezegd, in een ministeriële regeling op te nemen.

De artikelen 29 en 32 worden gewijzigd, opdat de aanwijzing van andere radioactieve stoffen dan splijtstoffen of ertsen, voor zover het betreft het vervoeren daarvan, en het vaststellen van de terzake van dat vervoeren in acht te nemen voorschriften, ook bij ministeriële regeling kunnen geschieden.

Artikel 60 en 61

Deze bepalingen zijn overgenomen uit het in voorbereiding zijnde ontwerp voor een Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De bepalingen zijn gelijkluidend aan de nieuwe artikelen 21 en 21a van de WGS die in dat ontwerp worden voorgesteld.

Artikel 61a

De artikelnummering van het wetsvoorstel in de versie zoals voorgelegd aan de Raad van State is op grond van praktische overwegingen ongewijzigd gelaten. Daardoor wordt immers de latere toegankelijkheid van hetgeen over het wetsvoorstel is gezegd (te beginnen met het advies van de Raad van State) bevorderd. De ongewijzigde nummering betekent dat in de versie zoals ingediend bij de Tweede Kamer nummers van vervallen artikelen (bijvoorbeeld 35, 52 en 53) ontbreken, terwijl andere artikelen, voorzien van een a, zijn toegevoegd (bijvoorbeeld 44a, 59a, 61a).

In dit verband is tevens overeenkomstig aanwijzing 251 voor de regelgeving een nieuw artikel 61a ingevoegd op grond waarvan de minister voor de plaatsing van de wet in het Staatsblad de artikelen, hoofdstukken en paragrafen alsnog doorlopend dient te nummeren. Deze bepaling impliceert dat de nummering na de aanneming van de wet door de Tweede Kamer, niet wordt aangepast door de voorzitter van de Tweede Kamer.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen