

Vergaderjaar 1992–1993

23 250

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 mei 1993

Bij Kabinetsmissive van 20 november 1992, no.92 010773, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen).

1. Een voorontwerp van het wetsvoorstel is al in 1981 om advies aan diverse instanties verzonden (kamerstukken II 1982/'83, 17 931, nr. 4, bladzijde 78). In hoofdstuk I, paragraaf 1, (Waarom een wet vervoer gevaarlijke stoffen?) van de toelichting wordt wel ingegaan op de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel, maar daarbij wordt – afgezien van een verwijzing naar de dereguleringsoperatie – niet uitgelegd hoe het komt dat sindsdien ruim tien jaar is verstreken voordat het wetsvoorstel uiteindelijk bij de Raad van State ter advisering aanhangig is gemaakt. Nadat het wetsvoorstel in het kader van de

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 juli 1993

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 november 1992, nr. 92.010773, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 1993, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen – die hierna worden besproken – rekening zal zijn gehouden.

1. In Hoofdstuk I, paragraaf 1, van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de oorzaak van de door de Raad bedoelde vertraging.

dereguleringsoperatie was heroverwogen, bestond in 1989 het voornemen om het wetsvoorstel in 1990 aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1988/89, 21 160, nr. 2, bladzijde 16). Nadien is opnieuw vertraging ontstaan. De Raad dringt erop aan in de toelichting in te gaan op de oorzaak van deze vertraging.

2. In artikel 1, onderdeel b, wordt een materiële omschrijving gegeven van het begrip «gevaarlijke stoffen». Het is het college niet duidelijk of in het systeem van het voorstel een stof alleen onder het begrip «gevaarlijke stoffen» kan worden gerekend, indien de stof als zodanig is aangewezen op basis van artikel 3. Indien dit het geval is, dan ware dit laatste in de omschrijving van «gevaarlijke stoffen» in artikel 1 uit te laten komen dan wel in artikel 3 tot uitdrukking te brengen.

3. In artikel 3 wordt, in het algemeen, bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gevaarlijke stoffen of categorieën van gevaarlijke stoffen worden aangewezen ten aanzien waarvan bepaalde handelingen niet zijn toegestaan (onderdeel a), dan wel zijn toegestaan mits bepaalde regels in acht zijn genomen (onderdeel b). Artikel 8 geeft een specifieke regeling voor wat betreft – kort gezegd – militair vervoer van ontplofbare stoffen en voorwerpen. Deze regeling houdt in dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Defensie regels als bedoeld in artikel 3, onderdeel b, worden gesteld met betrekking tot een aantal, in artikel 6 omschreven, onderwerpen.

Als gevolg van de vele verwijzingen in artikel 8 naar andere bepalingen van het wetsvoorstel is dit artikel zonder toelichting niet gemakkelijk te lezen. De Raad adviseert derhalve dit artikel van een toelichting te voorzien, waarin een uiteenzetting wordt gegeven met betrekking tot de verhouding tussen artikel 8 en de artikelen 2 en 3. Met name ware toe te lichten in hoeverre de algemene opdracht om regels te stellen, neergelegd in artikel 3, van toepassing is op het vervoer van andere dan ontplofbare stoffen en voorwerpen, en of deze opdracht van toepassing is op andere dan in artikel 6 omschreven onderwerpen.

2. Het is inderdaad de bedoeling dat slechts de krachtens artikel 3 aangewezen gevaarlijke stoffen onder de definitie van artikel 1 vallen. In artikel 1, eerste lid, onderdeel b, is dit verduidelijkt.

3. Artikel 8 is voorzien van een nadere toelichting als door de Raad bedoeld. Ik moge daarnaar verwijzen.

Bovendien ware te verduidelijken of regels als bedoeld in artikel 3, onderdeel a, dienen te worden getroffen ten aanzien van militair vervoer.

4. In artikel 11 is bepaald dat degene die met een voertuig langs de weg gevaarlijke stoffen vervoert verplicht is de bebouwde kom zoveel mogelijk te vermijden. In de artikelen 52 en 53 wordt overtreding van artikel 11 tot een strafbaar feit bestempeld. Dit maakt het noodzakelijk in artikel 11 een nauwkeuriger delictomschrijving op te nemen. De woorden «zoveel mogelijk» waren te vervangen door een limitatieve omschrijving van de gevallen waarin het in het artikel vervatte verbod niet geldt dan wel aan te geven in welke gevallen ontheffing of vrijstelling kan worden verleend. Daarbij kan wellicht worden aangesloten bij de toelichting op artikel 11 waarin bij wijze van voorbeeld enkele uitzonderingen worden genoemd.

5. Het wetsvoorstel geeft opdracht tot het stellen van nadere regels ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg (artikelen 12, eerste lid, en 14 tot en met 18), maar voorziet ten aanzien van het vervoer over vaar- en spoorwegen alleen in de bevoegdheid om dergelijke regels te stellen (artikelen 12, tweede lid, 26 en 30). Daarbij is het uitgangspunt dat spoor- en vaarwegen kunnen worden aangegeven waarover gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd.

De Raad heeft zich afgevraagd of een dergelijke vrijblijvende regeling zich verdraagt met het grote belang dat is verbonden aan zo veilig mogelijk vervoer van gevaarlijke stoffen, te meer nu met name spoorwegen vaak, en treinstations vrijwel steeds, in dichtbevolkte gebieden liggen. Weliswaar wordt in hoofdstuk V, paragraaf 3.4.3, van de memorie van toelichting (Aanwijzing van vaarwegen en van spoorwegen) gesteld dat deze systematiek verband houdt met het feit dat het vaarwegen- en het spoorwegennet een minder fijnmazige structuur hebben dan het wegennet, maar deze constatering geeft onvoldoende motivering voor de gemaakte keus. De toelichting ware aan te vullen.

4. Artikel 11 is aangepast in de zin, zoals door de Raad bedoeld.

5. De constatering van de Raad dat de routeringsregeling voor het vervoer per spoor en te water vanwege het facultatieve karakter van de artikelen 26 en 30 vrijblijvender is dan voor het wegvervoer, is niet juist. Immers ook bij het wegvervoer geldt dat de bevoegde instantie – in dat geval de gemeente – op grond van artikel 18, eerste lid, bevoegd doch niet verplicht is tot routing over te gaan. Weliswaar zijn de minister en de provincie bij het wegvervoer op grond van de artikelen 14 en 16 verplicht tot vaststelling van een landelijk resp. provinciaal wegennet, doch die vaststelling heeft een coördinerende functie en doet niet af aan de gemeentelijke beleidsvrijheid om al dan niet tot routing over te gaan.

Hetzelfde kan gezegd worden van de verplichte aanwijzing door de minister van routeplichtige stoffen voor het wegvervoer op grond van artikel 12, eerste lid. In Hoofdstuk V, paragraaf 3.4.1, van de memorie van toelichting is uiteengezet dat deze imperatieve aanwijzing voor het wegvervoer (naast de facultatieve aanwijzing voor het overig vervoer) verband houdt met het feit dat de gemeenten, en niet de minister, de routeringsbeslissing nemen. De aanwijzing van routeplichtige stoffen heeft eveneens een coördinerende functie, die de gemeentelijke beleidsvrijheid inzake routing voor het wegvervoer verder onverlet laat.

De Raad vraagt zich vervolgens af of een facultatieve regeling van de routering voor het spoorweg- en vaarwegvervoer wel gewenst is. In Hoofdstuk V, paragraaf 3.4.3, van de memorie van toelichting is alsnog een passage opgenomen waarin op die vraag wordt ingegaan. In dit verband verwijst de Raad nog naar de passage in genoemde paragraaf waarin wordt gewezen op de minder fijnmazige structuur van het vaarwegen- en spoorwegennet. In die passage wordt deze structuur echter niet genoemd in verband met het facultatieve karakter van de routeringsregeling voor spoorwegen en vaarwegen, doch in verband met de – van het wegvervoer afwijkende – systematiek dat vaarwegen en spoorwegen kunnen worden aangegeven waarlangs de aangewezen gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd (zie ook de aanhef van genoemde paragraaf 3.4.3).

6. Het door provinciale staten vast te stellen provinciale net van wegen dient aan te sluiten op het landelijke net van wegen en op de wegen-netten van aangrenzende provincies (artikel 16, tweede lid). Indien het provinciale net van wegen niet aan deze eis voldoet, voorziet de minister op kosten van de provincie daarin (artikel 17, eerste lid). Een vergelijkbare bevoegdheid wordt eveneens aan de minister toegekend in artikel 19 ten aanzien van de aanwijzing door de gemeente van wegen en weggedeelten waarover gevaarlijke stoffen bij uitsluiting mogen worden vervoerd.

De artikelen 17 en 19 verlenen de minister een bevoegdheid om in te grijpen in de sfeer van provincies en gemeenten. Deze bevoegdheid wordt niet nader genormeerd. In hoofdstuk V, paragraaf 3.4.2, (Aanwijzing van wegen) van de toelichting wordt opgemerkt dat de minister «niet lichtzinnig» met dit instrument zal omgaan, maar dit is een uitspraak die zo zeer vanzelf spreekt, dat zij niets toevoegt.

Wel wordt, op diezelfde plaats in de toelichting, aangegeven dat de minister, alvorens van dit instrument gebruik te zullen maken, overleg zal voeren met de provincie of gemeente. Deze opmerking ware, gelet op aanwijzing 17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), in de wettekst zelf op te nemen, waarbij tevens ware te bepalen dat de minister niet ingrijpt dan nadat hij

6. De artikelen 17 en 19 met bijbehorende toelichting zijn aangepast in de door de Raad bedoelde zin.

het provincie- of gemeentebestuur een redelijke termijn heeft gegeven om zelf de nodige maatregelen te treffen.

Voorts is niet omschreven welke kosten de minister bij de provincie respectievelijk de gemeente in rekening wil brengen. Het is niet gebruikelijk dat een overheidsorgaan dat repressief toezicht uitoefent de kosten van zijn werkzaamheden verhaalt op het lagere overheidsorgaan. Een dergelijke vorm van kostenverhaal past ook niet goed binnen de verhoudingen tussen het Rijk en de lagere overheden. De mogelijkheid van kostenverhaal dient dan ook naar de mening van de Raad uit het wetsvoorstel te worden geschrapt.

7. Artikel 14, tweede lid, dat erin voorziet dat het landelijk net van wegen wordt geplaatst in de Staatscourant, wordt in artikel 16, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op het door provinciale staten vast te stellen net van wegen. In artikel 18, vierde lid, wordt artikel 14, tweede lid, eveneens van toepassing verklaard op een besluit van de gemeenteraad strekkende tot aanwijzing van wegen of weggedeelten waarover gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd. De Raad gaat uit van de veronderstelling dat deze bepalingen niet afdoen aan bepalingen in de Provinciewet en in de Gemeentewet betreffende de afkondiging van algemeen bindende regels in provinciale verordeningen, respectievelijk in regelingen die afkomstig zijn van het gemeentebestuur. Teneinde misverstanden te voorkomen ware een en ander in de toelichting te verduidelijken.

8. Het wetsvoorstel voorziet in het volgende systeem ten aanzien van routing. De minister en provinciale staten stellen een landelijk respectievelijk provinciaal net vast van wegen of weggedeelten die in beheer zijn bij respectievelijk het Rijk en bij provincies en waterschappen (artikelen 14 en 16). De gemeenteraad kan op het grondgebied van zijn gemeente wegen of weggedeelten aanwijzen waarover gevaarlijke stoffen bij uitsluiting mogen worden vervoerd. Wegen of weggedeelten die bij het Rijk, de provincie of het waterschap in beheer zijn, kunnen slechts worden aangewezen voor zover zij deel uitmaken van een landelijk of provinciaal wegennet

7. In Hoofdstuk V, paragraaf 3.4.2, van de memorie van toelichting is de door de Raad bepleite verduidelijking aangebracht.

8. In Hoofdstuk V, paragraaf 3.4.2, van de memorie van toelichting is een aanvullende passage opgenomen zoals door de Raad bedoeld.

(artikel 18). Heeft een dergelijke aanwijzing in een bepaalde gemeente plaatsgevonden en zijn de desbetreffende wegen of weggedeelten door borden aangeduid (artikel 20), dan is het verboden om in die gemeenten gevaarlijke stoffen te vervoeren over andere dan de aangewezen wegen of weggedeelten (artikel 21).

De in artikel 18 bedoelde aanwijzing door de gemeenteraad is facultatief. zolang de gemeente van haar bevoegdheid geen gebruik maakt, is het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen haar grondgebied in beginsel vrij. Het is zelfs toegestaan om gebruik te maken van wegen die niet voorkomen in het landelijke, noch in het provinciale wegennet. Deze vrijheid wordt alleen beperkt door artikel 11. Dit artikel bepaalt dat degene die met een voertuig langs de weg gevaarlijke stoffen vervoert, verplicht is de bebouwde kommen van gemeenten zoveel mogelijk te vermijden.

In hoofdstuk V, paragraaf 3.4.2 (Aanwijzing van wegen), van de toelichting wordt gesteld dat onder het regime van de Wet gevaarlijke stoffen (Stb.1963, 313) (WGS) ongeveer 150 van de omstreeks 740 gemeenten gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid tot routing. Zou thans een verplichting tot routing in het wetsvoorstel worden opgenomen, dan zou dat, zo wordt in de toelichting gesteld, leiden tot onnodige en omvangrijke beleidslasten zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven.

De Raad is van mening dat, gelet op de bescherming van het belang van de openbare veiligheid die met het wetsvoorstel wordt beoogd, deze motivering niet overtuigt. In de toelichting ware nader uiteen te zetten waarom zo weinig gemeenten tot nu toe gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid tot routing. In gemeenten op wier grondgebied geen routing van kracht is zal de bescherming van de openbare veiligheid slechts kunnen worden gehandhaafd door middel van toepassing van artikel 11. Dit artikel is echter door de vage termen waarin het is vevat, daartoe niet geschikt. Tenzij alsnog besloten zou worden aan artikel 18 een meer verplichtend karakter te verlenen, ware in de toelichting nader te motiveren waarom de thans voorgestelde regeling wordt gehandhaafd.

9. Hoofdstuk IV van het wetsvoorstel geeft regels voor toezicht en opsporing. In de artikelen 37 en 39 tot en met 44 worden bevoegdheden toegekend die zonder enige differentiatie zowel bij het toezicht als bij de opsporing kunnen worden gebruikt. Het enige verschil tussen de hier gegeven regels ten aanzien van toezicht en die met betrekking tot opsporing is dat de kring van personen aan wie bevoegdheden worden toegekend bij toezicht gedeeltelijk een andere is dan bij opsporing (artikelen 34 tot en met 36). De artikelen waarin deze bevoegdheden worden omschreven zijn, zoals in hoofdstuk V, paragraaf 3.7.2, (Toezicht) van de toelichting wordt aangegeven, ontleend aan afdeling 5.1 van het voorontwerp derde tranche Algemene wet bestuursrecht (derde tranche Awb).

Deze laatste bepalingen hebben echter uitsluitend betrekking op het toezicht. In de toelichting op afdeling 5.1 van de derde tranche Awb wordt gewezen op de belangrijke verschillen tussen toezicht en opsporing.

In de Ar is een paragraaf aan toezicht en opsporing gewijd. De aanwijzingen 133 tot en met 135 Ar zijn ontleend aan afdeling 5.1 van het – toenmalige – voorontwerp derde tranche Awb. Deze aanwijzingen zijn eveneens beperkt tot toezicht.

In het wetsvoorstel wordt het principiële verschil tussen toezicht en opsporing bijna volledig genegeerd. In hoofdstuk V, paragraaf 3.7.3, (Opsporing) van de toelichting wordt de keus voor een geïntegreerde regeling van toezicht en opsporing gemotiveerd met de stelling dat de bevoegdheden die op grond van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) aan opsporingsambtenaren toekomen voor het specifieke terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen niet voldoende zijn.

Allereerst ware de toekenning van bevoegdheden in het kader van het toezicht en die in het kader van de opsporing onder te brengen in twee afzonderlijke paragrafen binnen hoofdstuk IV. Aldus kan aan het onderscheid tussen toezicht en opsporing concreet vorm worden gegeven, waarbij tevens recht wordt gedaan aan de gedachte dat opsporing slechts één van de mogelijke instrumenten voor handhaving is. Voorts ware, in overeenstemming met aanwijzing

9. Conform de aanbeveling van de Raad is Hoofdstuk IV van het wetsvoorstel alsnog gesplitst in twee afzonderlijke paragrafen voor toezicht resp. voor opsporing. Artikel 36 is daarbij aangepast zodat de bevoegdheden van artikel 38 e.v. nog slechts gelden voor toezichtsambtenaren.

Aangezien, zoals in het vervolg van dit nader rapport nog zal worden uiteengezet, de strafbaarstelling van overtredingen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS) zal worden ondergebracht in de Wet op de economische delicten (WED), zullen de opsporingsbevoegdheden van de artikelen 19 t/m 23 WED ook aan de opsporingsambtenaren ingevolge de WVGS toekomen. Verwezen zij naar Hoofdstuk V, paragraaf 3.7.3, van de memorie van toelichting.

138 Ar, bij de toekenning van bevoegdheden in het kader van de opsporing aan te sluiten bij de in het WvSv en de Wet op de economische delicten geregelde bevoegdheden. Worden echter bevoegdheden toegekend in afwijking van het geregelde in deze twee wetten, dan ware elke afwijking afzonderlijk te motiveren.

10. In artikel 37 wordt verwezen naar – het voorstel voor – de Algemene wet op het binnentreden (kamerstukken II 1984/'85, 19 073, nrs. 1–3). De mogelijkheid bestaat dat het voorstel voor de Algemene wet op het binnentreden later in werking treedt dan het voorliggende wetsvoorstel. In verband daarmee ware in de inwerkingtredingsbepaling hiervoor een regeling te treffen.

11. In artikel 45 wordt aan de minister de bevoegdheid toegekend om bestuursdwang toe te passen of een dwangsom op te leggen. Voor de nadere regeling van deze twee instrumenten wordt een aantal bepalingen uit de Gemeentewet (Stb.1992, 96) van overeenkomstige toepassing verklaard. Het is echter minder wenselijk dat een dergelijke verwijzing wordt opgenomen naar bepalingen uit een wet die deel uitmaakt van een heel ander rechtsgebied. Het verdient aanbeveling om de regeling van de twee genoemde bevoegdheden in het wetsvoorstel zelf uit te schrijven. Daarbij waren de modelbepalingen, opgenomen in de aanwijzingen 142 en 143 Ar die tevens zijn overgenomen in het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche), toe te passen.

12. In artikel 46 wordt omschreven in welke gevallen de minister het advies inwint van de Raad voor verkeer en waterstaat omtrent aangelegenheden die betrekking hebben op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het eerste lid van artikel 46 komt overeen met artikel 3 van de WGS zoals gewijzigd bij artikel 51 van de Wet Raad voor verkeer en waterstaat (Stb.1992, 146). Artikel 46, tweede lid, komt daar echter niet in voor. Dit artikellid bepaalt dat de verplichting om advies van de Raad voor verkeer en waterstaat in te winnen niet geldt, indien de desbetreffende aangelegenheid een besluit betreft dat uitsluitend strekt tot uitvoering van

10. Overeenkomstig aanwijzing voor de regelgeving nr. 137 wordt er voorshands om praktische redenen vanuit gegaan dat de Algemene wet op het binnentreden eerder in werking zal treden dan de WVGS. De aanbeveling van de Raad wordt voorshands dus niet overgenomen.

11. De door de Raad bedoelde bepalingen inzake bestuursdwang en dwangsom in de zgn. derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zullen hetzij eerder dan –, hetzij kort na de WVGS in werking treden. Het is daarom uit een oogpunt van wetgevingseconomie niet voor de hand liggend dit wetsvoorstel thans te belasten met een geheel uitgeschreven regeling van dit onderwerp, neerkomende op ca. 13 veelal uitvoerige artikelen. Artikel 45 met de verwijzing naar de Gemeentewet wil ik dan ook voorshands handhaven. Overigens kennen ook andere wetten op dit punt een dergelijke verwijzing, zoals bijvoorbeeld de Scheepvaartverkeerswet in artikel 24.

12. Deze aanbeveling van de Raad wordt overgenomen. Artikel 46, tweede lid, is geschrapt.

een bindend besluit van de raad of de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Deze bepaling, die overigens niet wordt toegelicht, lijkt te zijn ontleend aan het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet in verband met implementatie EG-regelgeving (kamerstukken II 1991/'92, 22 690, nrs. 1-3), waarover de Raad van State op 11 mei 1992 advies heeft uitgebracht (no. W03.92 0059). In zijn advies heeft de Raad van State ernstige bedenkingen naar voren gebracht. Het college meende dat een algemene wettelijke regeling strekkende tot het facultatief stellen van het horen van adviesorganen bij implementatie van Europese regelgeving niet aangewezen is zolang niet per geval is onderzocht of wijziging van een verplichting in een facultatieve bevoegdheid verantwoord is. De Raad verwees in het bijzonder naar het in artikel 79 van de Grondwet erkende en gewaarborgde stelsel van bij of krachtens de wet ingestelde vaste colleges van advies in zaken van wetgeving. Gezien het belang van de materie komt het juister voor dat de totstandkoming van een algemene regeling, zoals voorgesteld in het genoemde wetsvoorstel, wordt afgewacht. Aangezien dat wetsvoorstel een regeling treft die zonder aanpassing van bijzondere wetten tot stand kan komen, ware het voorgestelde artikel 46, tweede lid, uit het thans voorliggende wetsvoorstel te schrappen.

13. Artikel 49 voorziet erin dat degene die aan de rijksoverheid verzoekt om het verlenen of wijzigen van een ontheffing, het verrichten van een keuring, of het afgeven of wijzigen van documenten, een vergoeding van de kosten verschuldigd is. Het valt op dat deze kostenvergoeding beperkt is tot de rijksoverheid, ondanks het feit dat ook provincies en gemeenten de in artikel 49 genoemde handelingen kunnen verrichten (artikel 9 in verbinding met de artikelen 22 en 28). Aan het wetsvoorstel ware een bepaling toe te voegen waarin een kostenvergoeding voor provincies en gemeenten wordt geregeld, tenzij in de toelichting op overtuigende wijze kan worden aangegeven waarom hiertoe niet is overgegaan.

14. In artikel 50 wordt beroep op de rechtbank opengesteld tegen

13. Regeling in de WVGS van de kostenvergoeding voor gemeenten en provincies is niet nodig omdat de Gemeentewet en Provinciewet reeds de mogelijkheid bieden tot het heffen van rechten door gemeenten en provincies. In de toelichting bij artikel 49 is dit alsnog vermeld.

14. Artikel 50 is aangepast in de door de Raad bedoelde zin.

besluiten die kunnen worden genomen op grond van een aantal opgesomde artikelen. In de toelichting (hoofdstuk V, paragraaf 3.6 (Beroep)), wordt aangegeven dat, op grond van het voorgestelde hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het voorstel van wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1991/'92, 22 495, nrs. 1-3), beroep zal openstaan op de rechtbank, met hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met betrekking tot besluiten in het kader van routing zou, zo wordt aangegeven, twijfel kunnen ontstaan over het rechtskarakter daarvan en met name over de vraag of het daarbij gaat om algemeen verbindende voorschriften. De strekking van artikel 50 is om op dit punt iedere twijfel uit te sluiten. De redactie van artikel 50 ware aan te vullen met een verwijzing naar de Awb opdat aanstonds duidelijk is dat die wet van toepassing is.

15. Het hoofd of de bestuurder van een bedrijf, evenals het toezicht-houdend personeel voor zover het door het hoofd of de bestuurder schriftelijk met de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde is belast, is verplicht te zorgen dat in het bedrijf niet in strijd wordt gehandeld met het bepaalde bij of krachtens deze wet (artikel 51, eerste en tweede lid). De persoon die deze verplichting schendt pleegt een zelfstandig strafbaar feit, eventueel zelfs een misdrijf (artikelen 52 en 53).

Hoewel duidelijk is dat bestuurders en toezichthouders een belangrijke rol hebben bij het voorkomen van overtredingen door personeel, wordt onvoldoende duidelijk gemaakt welke betekenis de regeling in het wetsvoorstel heeft naast de mogelijkheden die in het algemene strafrecht worden geboden.

Ten eerste maakt artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) het mogelijk om, indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, de in het wetboek voorziene straffen en maatregelen uit te spreken tegen degenen die tot een strafbaar feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging. Zoals in de toelichting (hoofdstuk V, paragraaf 3.9.3 (Strafsancties)) wordt opgemerkt kan in dat geval, op grond van artikel 23, zevende lid,

15. De suggestie om artikel 51 te schrappen is overgenomen. Zie ook Hoofdstuk V, paragraaf 3.9.3 van de memorie van toelichting.

WvSr, eventueel een geldboete worden opgelegd tot het bedrag van de naast hogere geldboetecategorie.

Ten tweede is in de jurisprudentie het zogenaamde functionele daderschap ontwikkeld, waardoor een ruimere kring van personen dan zij die een strafbaar feit fysiek plegen, of daaraan deelnemen, onder het begrip «dader» in artikel 47 WvSr kunnen worden begrepen (Hoge Raad, 23 februari 1954, NJ 378).

Het college geeft in overweging om artikel 51 van het wetsvoorstel te schrappen. Bij handhaving ware de bepaling in het licht van het voorgaande toe te lichten.

16. De artikelen 60 en 61, zo wordt in de toelichting op die artikelen aangegeven, zijn overgenomen uit het in voorbereiding zijnde voorstel voor een Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De bepalingen zijn gelijklopend aan de nieuwe artikelen 21 en 21a WGS die in dat ontwerp worden voorgesteld; zij sluiten aan bij de nieuwe systematiek van het voorstel voor de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Als de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in werking treedt op een later tijdstip dan dit wetsvoorstel, leidt dit ertoe dat de nieuwe WVG's bepalingen bevat die al zijn afgestemd op de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, terwijl die wet dan nog niet in werking is getreden. Een dergelijke geïsoleerde invoering van een klein onderdeel van het nieuwe regime voor uitzonderingstoestanden komt de Raad minder wenselijk voor. Te overwegen ware om in artikel 62 de mogelijkheid te regelen artikelen en of onderdelen afzonderlijk in werking te laten treden.

17. Voor een aantal redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

16. Deze aanbeveling is overgenomen: zie de aanpassing van artikel 62.

17. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt, met uitzondering van de volgende opmerkingen:

a. De opmerking over artikel 55 is niet overgenomen omdat het bij de in dit artikel bedoelde besluiten niet alleen gaat om bestaande uitvoeringsregelingen van algemene strekking maar ook om concrete bestuursbesluiten zoals ontheffingen e.d. Aanwijzing 227 voor de regelgeving heeft daar geen betrekking op.

b. De aanbeveling om de artikelen 56a tot en met 63 te vernummen wordt niet overgenomen omdat het

om praktische redenen de voorkeur verdient de nummering van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State ongewijzigd te laten. Verwezen zij naar de toelichting bij het nieuwe in te voegen artikel 61a.

c. De aanbeveling met betrekking tot artikel 59, onderdeel C, is niet overgenomen, doch in plaats daarvan is de formulering van de desbetreffende bepaling verbeterd.

Van deze gelegenheid wordt voorts gebruik gemaakt om de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen die niet voortvloeien uit het advies van de Raad van State.

a. In artikel 49 worden enkele wijzigingen aangebracht.

Allereerst wordt de formulering van artikel 49, tweede lid, aangepast teneinde – conform bestaande jurisprudentie (onder meer HR 4 maart 1981, BNB 1981/142) – tot uitdrukking te brengen dat het niet gaat om kostendekking per individuele handeling doch om gelijkheid tussen de geraamde kosten en de geraamde tariefopbrengst.

Voorts wordt de bepaling in het derde lid inzake de in aanmerking te nemen kostenbestanddelen voor de tariefvaststelling bij nader inzien geschrapt. De verrichtingen bedoeld in artikel 49 zijn van zeer uiteenlopende aard, waarbij ook verschillende ambtelijke diensten zijn betrokken. Het is mede daarom niet doenlijk bij algemene maatregel van bestuur de relevante kostenbestanddelen op te sommen zonder in weinigzeggende algemeenheden te vervallen. Dat betekent overigens niet dat de minister bij de tariefvaststelling vrij is bij het bepalen van de kostenbestanddelen. Krachtens jurisprudentie in verband met artikel 104 van de Grondwet (Afdeling rechtspraak van de Raad van State 13 september 1984, AB 1985, 351) mogen bij publiekrechtelijke heffingen als de onderhavige slechts die kosten in rekening worden gebracht die samenhangen met de door de overheid verrichte dienst. Daartoe horen bijvoorbeeld niet de algemene handhavingskosten en de kosten van algemeen beleid en regelgeving.

Het derde lid is tenslotte vervangen door een nieuw derde en

vierde lid. Ik moge verwijzen naar de toelichting bij artikel 49.

b. Op grond van de onlangs voorgestelde wijziging van de Wet op de 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. De wijziging van de WED zal naar verwachting eerder in werking treden dan de WVGS. In verband daarmee kunnen de artikelen 52 en 53 van de WVGS eveneens vervallen. Voorts worden de desbetreffende nieuwe bepalingen van de WED waarin naar de WGS wordt verwezen, aangepast aan de WVGS; zie artikel 59a van dit wetsvoorstel.

Aangezien de strafbaarstelling van overtredingen van de Kernenergiewet eveneens in de WED zal plaatsvinden, dient artikel 59, onderdelen H en I, van dit wetsvoorstel te vervallen en dient de verwijzing in de WED naar de Kernenergiewet te worden aangepast in verband met de wijzigingen van de Kernenergiewet in genoemd artikel 59.

In verband met het bovenstaande is ook het algemeen deel van de memorie van toelichting op onderdelen aangepast.

c. Voorts is een nieuw artikel 61a ingevoegd. Ik moge verwijzen naar dit artikel en de toelichting daarbij.

d. In de memorie van toelichting zijn tenslotte enkele redactionele verbeteringen en wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht, mede in verband met noodzakelijke actualisering.

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

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

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

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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W09.92 0556 van de Raad van State van 7 mei 1993

– In artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 10°, ware «opgeleverde» te wijzigen in: opleverende.

– In de artikelen 2, derde lid, en 59, aanhef, ware «(Stb. 1963, 82)» telkens te wijzigen in: (Stb.1992, 623).

– In artikel 14, eerste lid, ware na «artikel 12» in te voegen: , eerste lid, . Evenzo ware in de artikelen 26, 30, eerste lid, en 31 na «artikel 12» telkens in te voegen: , tweede lid, .

– In artikel 27 ware «artikel 21» te wijzigen in: artikel 12, tweede lid, .

– De artikelen 34 en 35 waren in overeenstemming te brengen met het tweede lid van de aanwijzingen 133 en 136 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

– De artikelen 34, derde lid, 35, eerste lid, onderdeel c, en 59, onderdeel C, waren in overeenstemming te brengen met aanwijzing 74 Ar.

– Artikel 55 ware in overeenstemming te brengen met aanwijzing 227 Ar.

– In artikel 56, onderdeel D, ware na «vervoerd» in te voegen: of.

– De artikelnummers 56a tot en met 63 waren te wijzigen in de nummers 57 tot en met 64 (aanwijzing 95 Ar).

– In artikel 59, onderdeel A (voorgestelde tekst van artikel 15, onderdeel a, van de Kernenergiewet), ware «splijtstoffen en ertsen» te wijzigen in: splijtstoffen of ertsen. Voorts ware het vermelde Staatsbladnummer te wijzigen in Stb.1992, 623, dan wel, gelet op aanwijzing 86 Ar, achterwege te laten.

– In artikel 59, onderdeel C (voorgestelde tekst van artikel 21a van de Kernenergiewet), ware de tweede vermelding van de woorden «splijtstoffen of ertsen» door te halen.

– In artikel 60, vierde lid, ware na «Tweede Kamer» in te voegen: der Staten-Generaal.

– In artikel 60, vierde lid, ware «kan de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking worden gesteld» te wijzigen in: kan, indien toepassing is gegeven aan het eerste lid, artikel 61 buiten werking worden gesteld.

– De op verschillende plaatsen in de toelichting voorkomende uitdruk-

kingen «inland vervoer van gevaarlijke stoffen en inland transport van gevaarlijke stoffen» waren telkens te wijzigen in: vervoer van gevaarlijke stoffen over land en over binnenwateren.

– Het woord «nivo» in de toelichting ware telkens te schrijven als: niveau.

– In hoofdstuk I, paragraaf 3 (Hoofdlijnen van de wet), laatste alinea, van de toelichting waren de woorden «een zodanige overtreding» te herschrijven, nu deze woorden nergens naar verwijzen.

– In hoofdstuk II, paragraaf 3 (Ontwikkelingen), van de toelichting ware het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer van een vindplaats te voorzien (aanwijzing 219 Ar).

– Het woord «containerisatie» in hoofdstuk II, paragraaf 3, van de toelichting ware te vermijden.

– Het gestelde in hoofdstuk III, paragraaf 2 (Risico's), derde alinea, van de toelichting ware te actualiseren.

– In hoofdstuk III, paragraaf 4 (Kennis en inzicht), van de toelichting ware «analysering» te wijzigen in: analyse.

– In hoofdstuk IV, paragraaf 1.2 (Internationaal), van de toelichting ware aanwijzing 89 Ar in acht te nemen.

– In hoofdstuk IV, paragraaf 1.2, van de toelichting ware aan voetnoot 2 een vindplaats toe te voegen.

– In hoofdstuk IV, paragraaf 1.2, van de toelichting ware «het nieuwe Burgerlijk Wetboek» te wijzigen in: het Burgerlijk Wetboek.

– In hoofdstuk IV, paragraaf 2.1 (Aanvullend karakter), van de toelichting ware «Postwet 1954» te wijzigen in: Postwet.

– In hoofdstuk V, paragraaf 2 (Verhouding tot andere wetgeving), van de toelichting ware «Phosforluciferwet 1901» te wijzigen in: Phosphorluciferswet 1901. Voorts ware «de Postwet 1988» te wijzigen in: een nieuwe Postwet.

– In hoofdstuk V, paragraaf 3.7.2 (Toezicht), laatste alinea, van de toelichting ware «artikel 34, tweede lid» te wijzigen in: artikel 34, derde lid.

– In hoofdstuk V, paragraaf 3.9.3 (Strafsancties), van de toelichting ware «de artikelen 173 a en b» te wijzigen in: de artikelen 173a en 173b.

– In hoofdstuk VII (Deregulering) van de toelichting, in de alinea

beginnend met «De meldingsplicht»,
ware «artikel 8, onder m» te wijzigen
in: artikel 6, onder n.

– In de toelichting op artikel 2,
derde alinea, ware aanwijzing 219 Ar
in acht te nemen.

– In de toelichting op artikel 6,
tweede alinea, ware «onderdeel d»
te wijzigen in: onderdeel c.

– In de toelichting op de artikelen
7 en 20 ware «paragraaf 7» te
wijzigen in: hoofdstuk II, paragraaf 7.