

Vergaderjaar 2005–2006

30 328

Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieugevaarlijke stoffen in verband met de nieuwe voorschriften inzake taken en verantwoordelijkheden bij het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals deze in de internationale verdragen zijn gewijzigd

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS) op een viertal punten. Ten eerste wordt een uitbreiding voorgesteld van de reikwijdte van de WVGS om een betere basis te bieden voor implementatie van geherstructureerde internationale vervoersregelgeving. Ten tweede wordt een verduidelijking voorgesteld van de mogelijkheid om het wegennet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen te kunnen wijzigen. Ten derde wordt een inperking voorgesteld van de reikwijdte van de WVGS ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen dat uitsluitend plaatsvindt binnen inrichtingen. Ten vierde wordt voorgesteld expliciet in de WVGS een grondslag voor erkenningen op te nemen ter codificatie van de bestaande praktijk. De Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) wordt gewijzigd om de daarin opgenomen afstemmingsbepaling ten aanzien van de WVGS aan te passen aan de nieuwe reikwijdte van de WVGS.

Het wetsvoorstel is opgesteld tegen de achtergrond van de noodzaak tot tijdige implementatie van internationale verplichtingen. Daarbij zijn in de herziening wijzigingen meegenomen die naar verwachting met een redelijke snelheid kunnen worden doorgevoerd. In 2003 is de WVGS ex post geëvalueerd. Er is teruggeblikt op de eerste 6 jaar sinds de inwerkingtreding van de wet, met de bedoeling te beoordelen of de beoogde beleidsdoelstellingen zijn gehaald en of de wettekst juridisch sluitend is. De aanbevelingen uit de evaluatie sluiten ten dele aan op de met dit wetsvoorstel reeds ingezette lijn, waardoor het zinvol is geworden om de trajecten van herziening WVGS en die acties naar aanleiding van de evaluatie samen te voegen. Op andere punten lopen de aanbevelingen uit het evaluatierapport samen met het beleid inzage de externe veiligheid dat nog volop in ontwikkeling is en daarom niet in het kader van deze herziening past. Hierover is de Tweede Kamer bij brief¹ van 25 februari 2004 geïnformeerd. Bij de artikelsgewijze toelichting zal nader worden ingegaan op de voorgestelde wijzigingen van de WVGS. Gezien de aard

¹ Kamerstukken II 2003–2004, 29 444, nr. 1.

van de wijzigingen zoals hieronder toegelicht, is er geen overgangsrecht opgenomen.

Het wetsvoorstel is voor advies toegestuurd aan het Overlegorgaan Goederenvervoer (OGV) van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat, kenmerk OVW-OGV-2005/233. Daarbij zijn meerdere belangenverenigingen en brancheverenigingen uitgenodigd om te reageren¹. Het OGV stemt op hoofdlijnen in met het wetsvoorstel en stelt daarnaast nog twee inhoudelijke wijzigingen van de WVGS voor. Daar deze wijzigingen beleidswijzigingen inhouden, welke niet passen binnen de opzet van dit wetsvoorstel, zijn zij niet overgenomen. De meerderheid van de overige opmerkingen en suggesties zijn overgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de reactie van de CTGG, de Commissie Transport Gevaarlijke Goederen, welke advies ook is gevraagd in deze. De CTGG is een werkgroep van het Centraal Overleg Gevaarlijke Goederen (COGG), waarin eveneens meerdere verenigingen vertegenwoordigd² zijn.

¹ Volgens mededeling van het OGV waren hierbij uitgenodigd om te reageren: Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders (BRG), Branchevereniging van Spoorvervoerders (BVS), Christelijke Bond van Ondernemers in de Binnenvaart (CBOB), Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB), CNV Bedrijvenbond, Commissie Transport Gevaarlijke Goederen (CTGG), Deltalings, EVO, Nederlandse Organisatie voor expeditie en Logistiek (FENEX), FNV Bondgenoten, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Koninklijke Vereniging van Reders (KVNVR), Nederlands Binnenvaart Bureau (NBB), Transport en Logistiek Nederland (TLN), Vereniging van Leidendeigenaren in Nederland (VELIN), Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Vereniging van de Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), Vereniging van Havenmeesters in Nederland en Vereniging van Nederlandse Cargadoors (VNC). Reacties zijn ontvangen van CBRB, CTGG, KNV en TLN.

² In het CTGG zijn de volgende verenigingen vertegenwoordigd: Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB), Ondernemersorganisatie voor haven en industrie (Deltalings), Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport (EVO), Nederlandse Organisatie voor Expeditie en Logistiek (FENEX), Koninklijke Nederlands Vervoer (KNV), Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNVR), Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE), Ondernemingsvereniging Regio Amsterdam (ORAM), Railion, Transport en Logistiek Nederland (TLN), Vereniging van Fabrikanten van Industriële Gassen (VFIG), Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Vereniging van de Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), Vereniging Vloeibaar Gas (VVG), Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten (VVVF).

³ Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route. Met protocol en ondertekening, Genève, 30 september 1957, iwt 1968. (Trb. 1998, 291).

⁴ Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses.

⁵ Règlement pour le transport des matières dangereuses sur le Rhin. (Trb. 1993, 15).

⁶ Bekendmaking aan de Scheepvaart, nr. 327/2001 (Stcrt. 2001, 82).

§ 2. Opbouw wet- en regelgeving vervoer gevaarlijke stoffen

a. nationaal besluit/regelingen

Voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel is het wenselijk de structuur van de WVGS en de relatie tot het internationaal recht kort uiteen te zetten.

De WVGS ziet op het vervoer van gevaarlijke stoffen voor drie modaliteiten: over land, spoor en binnenwateren. De WVGS is nader uitgewerkt in het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (BVGS) en in ministeriële regelingen, waarbij met name drie van belang zijn. Dit zijn de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG), de Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (VSG) en de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG). Door middel van deze drie regelingen in het bijzonder worden de internationale vervoersvoorschriften geïmplementeerd.

b. internationale regelgeving

De internationale vervoersvoorschriften voor deze modaliteiten zijn als volgt geregeld. Voor het vervoer over land van gevaarlijke stoffen is het ADR, zijnde de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg³, van toepassing. Voor het vervoer over het spoor van gevaarlijke stoffen is het RID van toepassing. RID staat voor het Reglement betreffende het internationale spoorvervoer van gevaarlijke goederen⁴, welk reglement is gebaseerd op het Verdrag betreffende het internationale spoorvervoer (COTIF). Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen met binnenschepen over de binnenwateren geldt het ADNR, zijnde het Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn⁵, welk reglement is gebaseerd op de Herziene Rijnvaartakte (Akte van Mannheim).

Voor het vervoer met zeeschepen geldt de «International Maritime Dangerous Goods Code» (IMDG code)⁶, «Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes» (BC Code) en de «International code for the construction and equipment of ships carrying dangerous chemicals in bulk» welke voor de Nederlandse binnenwateren bindend zijn verklaard op grond van de Regeling vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen, die als bijlage 2 is gehecht aan de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG). Voor het overige is het vervoer van gevaarlijke stoffen met zeeschepen geregeld in de schepenwetgeving.

c. Europese Unie

Op Europees niveau bestaan er kaderrichtlijnen voor de modaliteiten spoor en weg. Als bijlagen bij de kaderrichtlijnen zijn opgenomen de bijlagen bij het RID, respectievelijk het ADR, waarin de technische voor-

schriften voor het vervoer van gevaarlijke goederen staan. Voor het ADR is dit richtlijn nr. 94/55/EG¹, voor het RID is het richtlijn nr. 96/49/EG². Het ADR en RID zien op grensoverschrijdend vervoer, maar door middel van genoemde kaderrichtlijnen zijn de technische voorschriften van het ADR en RID in de gehele Europese Unie verbindend, en zijn dus ook van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen dat plaatsvindt binnen de lidstaten zelf.

Voor de modaliteit binnenvaart bestaat vooralsnog geen kaderrichtlijn. Deze is nog in wording bij de Europese Unie. Het ADNR is op grond van de Akte van Mannheim bindend voor de Nederlandse binnenwateren de Rijn, de Waal en de Lek, maar is door middel van bovengenoemde VBG ook van toepassing verklaard op de overige Nederlandse binnenwateren. In Europees verband is het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN) tot stand gebracht. Het ADN zal in werking treden wanneer 7 landen zijn toegetreden. Te zijner tijd zullen ook bij de binnenvaart-kaderrichtlijn technische voorschriften worden opgenomen in een bijlage. Daarbij wordt zoveel mogelijk overeenstemming gezocht met de technische voorschriften van het ADN en het ADNR.

d. herstructurering

Genoemde reglementen voor het vervoer van gevaarlijke goederen worden om de twee jaar aangepast. De laatste jaren is een verregaande harmonisatieslag gepleegd waarbij de internationale voorschriften voor de verschillende modaliteiten op een lijn gebracht zijn. Daarbij is aangesloten bij de «Model Regulations» van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de Verenigde Naties (Oranje boek, 11e editie van de VN-aanbevelingen voor het vervoer van gevaarlijke goederen). Dit heeft in 2001 geleid tot een herstructurering van zowel het ADR als het RID. In 2003 is het ADNR gevolgd. De herstructurering houdt in dat de structuren van de diverse voorschriften voor de verschillende vervoersmodaliteiten met elkaar worden geharmoniseerd. Daarbij worden de bepalingen van een nieuwe nummering voorzien. Voorts zijn de voorschriften logischer ingedeeld en tevens zijn in een tabel per stof relevante voorschriften voor die stof opgenomen.

Tijdens de herstructurering is echter ook het aantal normadressaten in de verdragen uitgebreid. Hiermee wordt bedoeld op de betrokkenen die bepaalde veiligheidsplichten hebben ingevolge het verdrag. Vóór de herstructurering lag de verantwoordelijkheid voor de naleving van de verschillende verplichtingen bij de afzender en de vervoerder. Na de herstructurering is dit niet langer uitsluitend het geval. In veel gevallen is nauwkeurig omschreven bij wie de verantwoordelijkheid voor de naleving van bepaalde verplichtingen van de internationale vervoersregeling ligt. Daarbij gaat het om meer adressaten dan thans op grond van deze wet kunnen worden aangesproken. Voor een deel zijn deze adressaten, zoals de belader, de verpakker, de vuller en de exploitant, expliciet vermeld in de delen 1 van het ADR, ADNR en RID. Voor een ander deel liggen adressaten impliciet besloten in die internationale vervoersregeling. Bijvoorbeeld de fabrikant van een motorvoertuig voor wat betreft de typegoedkeuring. De reikwijdte van de huidige wet, omschreven in artikel 2, is echter onvoldoende om te kunnen voldoen aan de nieuwe reikwijdte van de volkenrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen.

Zoals hierboven aangegeven waren vooral de afzender (degene die gevaarlijke stoffen ten vervoer aanbiedt) en de vervoerder verantwoordelijk voor de naleving van de gestelde internationale vervoersvoorschriften. Dit gold ook indien bijvoorbeeld een ondeugdelijke verpakking in een vervoermiddel werd aangetroffen. In dat geval richtte het optreden van

¹ Richtlijn nr. 94/55/EG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (PbEG L 319).

² Richtlijn nr. 96/49/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor (PbEG L 235).

een inspecterend ambtenaar zich met name tegen de afzender of de vervoerder. Krachtens de nieuw gestructureerde internationale vervoersregelgeving is het thans echter mogelijk bijvoorbeeld de onderneming die de gevaarlijke goederen verpakt aan te spreken op een ondeugdelijke verpakking (zie randnummer¹ 1.4.3.2 juncto randnummer 1.2.1 van het ADR). De wijzigingen van artikel 2 zijn allen gericht op het verschaffen van een basis voor het implementeren van de internationale voorschriften, waarbij overigens de reikwijdte van andere wetgeving onverlet wordt gelaten. Enige uitzondering hierop betreft de Wms, welke wet reeds op dit moment een terugtrekingsbepaling bevat voor zover iets bij of krachtens de WVGS is geregeld. Een voorstel tot aanpassing van die bepaling overeenkomstig de nieuwe reikwijdte is tevens opgenomen in deze wet.

Het wijzigen van de WVGS teneinde de grondslag van de internationale voorschriften meer expliciet te verankeren, neemt niet weg dat de handhaving van diezelfde nieuwe voorschriften reeds mogelijk is op basis van de bestaande daderschapconstructies, geregeld in het Wetboek van Strafrecht. Deze mogelijkheden zijn, hoewel adequaat, toch minder voor de hand liggend dan de handhaving van de verplichtingen en verantwoordelijkheden die nu in de internationale voorschriften expliciet zijn uitgeschreven. Meer dan voorheen zal moeten worden uitgezocht wie in de vervoersketen zijn verplichtingen onvoldoende is nagekomen en het enkel «aanspreken» van de chauffeur ter plekke van de controle is dan in mindere mate een optie. Dit zal gevolgen hebben voor de wijze waarop de handhavingcapaciteit zal worden ingezet.

e. overige punten van wijziging

De wettelijke mogelijkheid tot het vaststellen van een wegennet wordt verduidelijkt. Het doel van de WVGS is de openbare veiligheid te bevorderen. Een middel hierbij is het vaststellen van een landelijk wegennet door de minister en het vaststellen door provinciale wegennetten die aansluiten op het landelijke door provinciale staten. Het is vervolgens aan de verschillende gemeenten om te beoordelen of in hun gemeente behoefte is aan routeren. Wordt daartoe besloten dan moet het gemeentelijke wegennet aansluiten op het desbetreffende provinciale en het nationale wegennet. Met de onafgebroken aandacht voor de wegen in Nederland, maar ook voor de ruimtelijke ordening en het milieu, is het heel goed mogelijk dat wat eens de veiligste route was, niet de veiligste route blijft. Uiteraard is het dan wenselijk het wegennet aan te passen. De bewoording van de desbetreffende artikelen bleek voor de praktijk echter niet ondubbelzinnig met betrekking tot de mogelijkheid daartoe. Hoewel ik mij op het standpunt stelt dat het wijzigen van de provinciale wegennetten en het nationale wegennet nu ook reeds tot de mogelijkheden behoort, is het voor zover hieromtrent onduidelijkheid bestaat, wenselijk een dergelijke onduidelijkheid weg te nemen met een redactionele aanpassing. Hiermee wordt geen beleidswijziging ingezet.

Voor zover het vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt binnen inrichtingen, trekt de WVGS zich terug. Hiermee wordt teruggegaan naar de situatie bij de voorloper van de WVGS, te weten de Wet gevaarlijke stoffen (WGS). In tegenstelling tot de WVGS had de WGS slechts een aanvullend karakter. De weten regelgeving van andere ministeries werd dan ook voldoende geacht voor het zogenaamde «intern transport». De komst van de WVGS is niet aanleiding geweest voor het wijzigen van die wet- en regelgeving, welke daarmee nog steeds adequate waarborgen stelt voor alles wat binnen een inrichting plaatsvindt. Voor de terminologie is dan ook aangesloten bij die van de Wet milieubeheer (Wm). De bewoording van de internationale regelgeving in deze geeft daarbij de indruk niet van toepassing te zijn op het intern transport. Gezien de specifieke technische voorschriften die internationaal worden vastgesteld, is dit ook begrijpelijk.

¹ Tot de herstructurering van de internationale voorschriften in 2001, werd de nummering van de voorschriften aangegeven met «marginals». Dit is in Nederland vertaald met randnummer. Deze vertaling is aangehouden na de herstructurering in verband met eenheid van het begrip dat sinds jaar en dag bekend is en in een veelheid van regelgeving op dit terrein is opgenomen.

De aard van de voorschriften is dusdanig dat binnen een inrichting niet altijd hieraan kan worden voldaan en dat het over het algemeen niet zinvol is deze voorschriften van toepassing te laten zijn op vervoer van gevaarlijke stoffen tijdens een productieproces. Deze stoffen zijn niet als product gereed voor vervoer en het productieproces wordt al met de nodige veiligheidseisen omgeven. Met het terugtrekken van de WVGS op dit punt wordt de regelgeving die van toepassing is op inrichtingen in hoeveelheid ruim verminderd, zonder dat hierbij de veiligheid in het geding komt. Hiermee wordt aangesloten bij de V&W-wetgevingsoperatie «Beter Geregeld».

In het wetsvoorstel wordt als laatste belangrijke wijziging een grondslag voorgesteld voor erkenningen. Dit naar aanleiding van een voorstel daartoe, opgenomen in de evaluatie van de WVGS. De vele internationale voorschriften die worden geïmplementeerd door middel van diverse regelingen, geven relatief vaak een taak aan een bevoegde autoriteit. Bijvoorbeeld valt hierbij te denken aan het keuren van een tank. Het is reeds bestaande praktijk dat de bevoegde autoriteiten in de regelingen worden opgenomen in tabelvorm, waarbij per taak een bevoegde autoriteit wordt aangewezen. De hoeveelheid taken gecombineerd met de frequente wijzigingen van de internationale voorschriften maakt een andere opzet onrealistisch. Desalniettemin is het wenselijk dat de wettelijke grondslag voor deze specifieke implementatie, die noodzaakt tot het erkennen van de instanties die het betreft, goed is verankerd.

f. administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft besloten het wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets, daar het niet leidt tot een administratieve lastenverzwaring dan wel verlichting van enige betekenis. Enerzijds is er sprake van een uitbreiding van de reikwijdte, met een toename van adressaten in artikel 2 WVGS. Naar verwachting zal dit echter geen noemenswaardige toename van de administratieve lasten betekenen. Niet de technische voorschriften zelf veranderen, doch bepaalde handelingen vallen nu specifiek onder de verantwoordelijkheid van iemand anders in de vervoersketen dan de vervoerder. Daarbij komt dat deze wijziging ter implementatie van de internationale wijzigingen die in 2001 zijn doorgevoerd, waaraan Nederland uiteraard gebonden is. In de op de WVGS gebaseerde regelingen die zien op de vervoersmodaliteiten land, spoor en binnenwateren, wordt reeds gewerkt met de daar geïmplementeerde internationale voorschriften. Deze voorschriften worden vanwege de grote hoeveelheid en de zeer technische aard altijd vertaald opgenomen in bijlagen bij de bedoelde regelingen. Enige feitelijke verandering zal er dus niet zijn voor het bedrijfsleven.

Anderzijds treedt door de nadere afbakening van de WVGS op het gebied van intern transport, dus waar stoffen worden verplaatst in een inrichting, een verlichting op, maar deze lasten werden eerder niet exclusief meegeteld en het verdwijnen daarvan zal daarom ook geen reële verlichting meebrengen. Dit geldt te meer nu bij het berekenen van de administratieve lasten wordt uitgegaan van 100% naleving, hetgeen in de praktijk niet altijd het geval is. In het eindrapport omtrent de ontwikkeling van de administratieve lasten bij het Ministerie van V&W van Sira Consulting (Onderzoek naar de Administratieve Lasten voortvloeiend uit de voorgenomen regelgeving van het Ministerie van V&W van 2004 tot en met 2006) wordt deze reductie geschat op € 2 620,50.

Ook ten aanzien van het derde en vierde onderwerp waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, zal geen noemenswaardige wijziging optreden in de administratieve lasten, aangezien dit voor het bedrijfsleven geen veranderde situatie zal opleveren.

Het wetsvoorstel zal verder geen gevolgen hebben voor de administratieve lasten van burgers.

g. bestuurlijke lasten

Met het verhoogde aantal adressaten zal de lastendruk bij de bestuurlijke instanties waarschijnlijk enigszins toenemen. Zowel qua toezicht als opsporing, (waarop dieper zal worden ingegaan in de artikelsgewijze toelichting) zal de belasting zwaarder zijn. Het speelveld waarop toezicht moet worden gehouden is immers groter geworden. Wanneer wordt geconstateerd dat een voorschrift niet wordt nageleefd, zal met meer mensen moeten worden gesproken omtrent hun aandeel daarin. De algemene opsporingsinspanning kan hierdoor toenemen en het Openbaar Ministerie (OM) kan intensiever worden ingeschakeld. De processen-verbaal die de IVW opmaakt, zullen in voorkomend geval gevarieerder en specifiekter zijn. Met name voor de IVW zal dit wetsvoorstel invloed hebben op de bestuurlijke lasten in de vorm van de hierboven genoemde activiteiten. Daar staat tegenover dat de handhaving door de IVW op het vervoer binnen inrichtingen niet meer plaatsvindt. Daarnaast zullen de rechtshulpverzoeken naar aanleiding van overtredingen in andere landen door Nederlanders, dan wel door overtredingen binnen Nederland door buitenlandse ondernemers/ondernemingen, mogelijk toenemen. Ook de mogelijkheid tot het al dan niet toepassen van het lik-op-stuk beleid (het ter plekke een schikking aan de chauffeur aanbieden, in telefonisch overleg met het OM, wanneer de situatie zich daartoe leent) zal daarbij een rol spelen.

Per saldo zal dit geen effect hebben op de rijksbegroting. Een versterking van de handhaving past bij de internationale afspraken die Nederland is aangegaan en strookt ook met het huidige maatschappelijke klimaat waarin veiligheid voorop staat.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I, ONDERDEEL A

Algemeen

Met de toevoeging van een aantal specifieke adressaten in de internationale reglementen, is tevens de aandacht voor het materiaal waarmee deze nieuwe adressaten in aanraking komen, vergroot. Hierbij wordt onder andere gedacht aan de verpakking waarmee de verpakker werkt, de tank-container die geëxploiteerd wordt, en datgene wat de vuller vult. Bij het benoemen van de adressaten in artikel 2, komt tevens het hierboven bedoelde materiaal tot uitdrukking. De gevolgen voor het bedrijfsleven zijn hierbij tweërlei: aan de ene kant worden meer partijen geraakt door de WVGS, maar aan de andere kant wordt de vervoerder niet meer aangesproken op handelingen waarop hij zelf geen invloed kan uitoefenen. De verantwoordelijkheid wordt nu expliciet neergelegd bij degene die de betrokken handelingen in de vervoersketen verricht. Terwijl dit enerzijds meer strookt met het principe om de verantwoordelijkheid te leggen bij degenen die de handelingen daadwerkelijk verrichten (dit principe wordt ook erkend binnen de betrokken lidstaten), komt het anderzijds de haalbaarheid van de regelgeving niet aanstonds ten goede, aangezien veel van deze handelingen voor het aanvangen van het daadwerkelijke transport verricht worden en dus in het buitenland plaatsvinden. Vanuit de gedachte risico's te beperken gezien is het zinvol deze mensen expliciet aan te spreken. Wanneer in het begin van de vervoersketen zorgvuldig met de gevaarlijke stoffen wordt omgegaan, wordt de kans op een ongeval of incident later immers evenredig minder. Nationaal is het punt van handhaving vanzelfsprekend veel minder een probleem. Het uitgangspunt wordt hierbij het goed aanzetten tot naleving. Een verpakker die weet dat hij wordt aangesproken als blijkt dat de gevaarlijke stof afkomstig van

hem niet goed is verpakt, zal meer dan voorheen inzet tonen om dit soort problemen te voorkomen. Internationaal wordt beoogd verder te harmoniseren om te komen tot een goede handhaving, zowel betreffende de interpretatie van de nieuwe voorschriften als de hoogte van de boetes. Zonder harmonisatie hierin kunnen de verantwoordelijken in de vervoersketen gaan speculeren door het bewust betalen van een boete in een land waar de boete lager is dan verderop in de vervoersketen. Vanzelfsprekend is een dergelijke speculatie met de veiligheid als prijs, ongewenst. De internationale voorschriften kunnen in het kader van deze harmonisatie en van verdere goede uitvoering, verdere ontwikkeling ondergaan.

In Nederland biedt artikel 45 van de WVGS in zoverre uitkomst dat het mogelijk is gerechtelijke mededelingen in zaken betreffende overtredingen van het bij of krachtens deze wet bepaalde, begaan door een niet in Nederland gevestigde onderneming, uit te reiken aan de bestuurder van het betrokken voertuig of aan de schipper van het betrokken vaartuig die zich bereid verklaart de mededeling onverwijld te doen toekomen aan degene voor wie zij is bestemd.

Niet uitgesloten is overigens dat de verdere ontwikkeling en harmonisering van de internationale voorschriften en de ontwikkeling van stoffen, categorieën en verpakkingen, het noodzakelijk maakt nieuwe adressaten op te nemen in de internationale voorschriften. Hoogstwaarschijnlijk zullen er bijvoorbeeld nieuwe, veiliger verpakkingen voor de verschillende stoffen worden ontwikkeld, die vervolgens worden vereist in de internationale voorschriften. Vooralsnog is in dit wetsvoorstel voor wat betreft materiaal en adressaten aangesloten bij de definities die nu worden aangehouden in de internationale voorschriften. Het is echter ondoenlijk om bij alle te verwachten verbeteringen in de internationale regelgeving de nationale wetgeving telkens aan te passen op het niveau van wet of algemene maatregel van bestuur. De internationale voorschriften worden immers aangepast om de twee jaar. Er is daarom een restcategorie opgenomen in artikel 2, te weten onderdeel j, waarbij het mogelijk wordt nieuwe ontwikkelingen tijdig te implementeren zonder daarvoor de wet te moeten wijzigen.

Toen de WVGS tot stand kwam is haar reikwijdte uitdrukkelijk beperkt tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. Gezien het specifieke onderwerp en de directe relatie tussen het vervoer en de nieuw genoemde handelingen¹, is het ongewenst de implementatie van de nieuwe voorschriften te verspreiden over wetten van meerdere ministeries. Dit zou de uitvoering, noch de overzichtelijkheid daarvan ten goede komen. Met deze herziening is bekeken of de nu voorgestane uitbreiding van de WVGS die noodzakelijk is zal leiden tot enige overlap tussen deze wet en de daarop gebaseerde regelgeving en die op het terrein van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Hierbij is onder andere aandacht geschonken aan: de Wm, de Warenwet, de Wms, en de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Gebleken is dat voor zover de uitbreiding tot overlap leidt in de regelgeving, dit niet betekent dat er tegenstrijdige voorschriften voor een onderwerp worden geregeld, maar dat daarentegen de voorschriften elkaar aanvullen vanuit hun verschillende doelstellingen, waarover hieronder meer. Het blijft derhalve mogelijk om ten aanzien van de in artikel 2 genoemde handelingen, voor zover die handelingen plaatsvinden binnen een inrichting in de zin van de Wm, regels te stellen of aan de milieuvergunning voorschriften te verbinden in het belang van de bescherming van het milieu, de externe veiligheid daaronder begrepen. Voorop staat dat de uitbreiding van de handelingen waarop de WVGS ziet, alleen nodig en wenselijk is voor zover die handelingen direct verband

¹ Nieuw opgenomen zijn het verpakken, vullen en lossen van gevaarlijke stoffen ten behoeve van het vervoer, het exploiteren van een tankcontainer, tank, verpakking of vervoermiddel ten behoeve van het vervoer van gevaarlijke stoffen, het ontvangen van gevaarlijke stoffen aansluitend op het vervoer en als restcategorie de rechtstreeks met het vervoer van gevaarlijke stoffen samenhangende handelingen.

houden met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit omdat die voorschriften zich vanuit hun aard richten op het veilig laten plaatsvinden van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De werknemer die de desbetreffende handeling uitvoert, staat daarbij alleen centraal voor zover het betreft de verantwoordelijkheid voor de handeling op zich.

Een en ander kan bijvoorbeeld geïllustreerd worden aan de hand van de voorschriften betreffende het verpakken van gevaarlijke stoffen. De uitbreiding van de WVGS in deze beoogt de verpakker verantwoordelijk te maken voor zijn onderdeel in het vervoersproces, waarop hij als enige direct invloed heeft. De voorschriften ter zake geven verder aan welke verpakking moet worden gebruikt voor een stof wanneer deze moet worden vervoerd. De voorschriften gesteld bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in deze zien ook op het verpakken, maar dan uit het oogpunt dat de verpakker beschermd moet worden tijdens zijn werk met de gevaarlijke stoffen. Artikel 4 103 van het Arbeidsomstandighedenbesluit schrijft voor dat het type verpakking gebruikt moet worden conform de WVGS als de WVGS van toepassing is. Voor de verpakkingshandelingen, bijvoorbeeld het afvullen van een flesje met een gevaarlijke stof, is de Arbeidsomstandighedenwetgeving van toepassing. Dit betekent in grote lijnen dat de werkgever de risico's van de verpakkingshandelingen zal moeten inventariseren en daarop maatregelen moet treffen.

De verpakking zal in veel situaties op de werkvloer tot een verhoogde veiligheid kunnen leiden, bijvoorbeeld bij het verplaatsen binnen een inrichting. Met het terugtreden van de WVGS ten aanzien van het intern transport zal dit echter niet verplicht zijn voor de werkgever en zal diegene zelf kunnen bepalen hoe het optimale veiligheidsniveau wordt bereikt.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel d

Onder beladen wordt onder meer verstaan dat een container op een vervoermiddel, zoals een vrachtwagen, wordt gezet voor het vervoer daarvan, of het losstorten van bulkclading in een schip. Impliciet werd al in onderdeel d gelezen dat het beladen moet geschieden ten behoeve van het vervoer. Nu wordt dit in verband met de systematiek en consequentie van het artikel ook duidelijk gemaakt met de toevoeging van de woorden: ten behoeve van. Het beladen geschiedt enkel met droge lading in wat grotere hoeveelheden. De kleinere hoeveelheden worden eerst verpakt, waardoor die handeling valt onder onderdeel f van artikel 2. Het vervolgens plaatsen van de verpakte goederen in bijvoorbeeld een vrachtauto, valt onder het beladen van onderdeel d van artikel 2. Dit is dan ook de reden dat bij onderdeel d de handeling geschiedt met een container of vervoermiddel, terwijl in de onderdelen g en h tevens sprake is van tank of verpakking. In deze onderdelen staat de natte lading centraal. Verpakkingen die bestemd zijn voor natte lading worden niet verpakt, maar gevuld en ook tanks worden enkel gevuld met natte lading. Het vullen betreft, in tegenstelling tot het beladen, zowel de grote als de kleine hoeveelheden. Hierbij is aangesloten bij de internationale terminologie zoals men dit in de praktijk gewend is.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel e

Onderdeel e is niet gewijzigd. Echter in de praktijk, dat wil zeggen bij de bedrijven en de inspecties die hiermee te maken hebben, is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de uitleg van het begrip nederleggen. Onder nederleggen tijdens het vervoer wordt verstaan de kortstondige periode na het lossen van gevaarlijke stoffen, in afwachting van het aansluitend vervoltransport, waarbij de gevaarlijke stoffen in de oorspronkelijke tank of verpakking blijven. Hiervan is bijvoorbeeld sprake

in geval van wijziging van vervoer of vervoermiddel. Het nederleggen dient duidelijk gerelateerd te zijn aan het vervoer. Die relatie kan blijken uit de plaats waar de goederen zijn neergelegd. Bijvoorbeeld indien de plaats van nederleggen een installatie is die ziet op een soepele overgang van vervoer of vervoermiddel, zoals een inrichting.

De handeling die in de tijd gezien omvangrijker is dan nederleggen, is het opslaan van de gevaarlijke stoffen. Bij opslag is het verband met de daarop volgende vervoershandeling niet meer duidelijk aanwezig. Indien er sprake is van opslaan is de wet- en regelgeving ten aanzien van milieubeheer, waar de Minister van VROM primair verantwoordelijk voor is, van toepassing. Het is van belang dat deze begrippen goed op elkaar zijn afgestemd. Met de omschrijving is daarom aangesloten bij de begripsbepaling van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van de Minister van VROM.

Het Overlegorgaan Goederenvervoer heeft in haar advies over het wetsvoorstel de wens naar voren gebracht dat wordt aangesloten bij de termijn van 48 uur in het Besluit opslagen transportbedrijven milieubeheer. In dat besluit wordt gesproken over het opslaan van gevaarlijke stoffen korter of langer dan 48 uur, welke duur bepalend is voor welke regels van toepassing zijn op het opslaan binnen de inrichting.

Er is hier echter sprake van een weloverwogen keuze om in het wetsvoorstel geen precieze tijdsindicatie te geven. De WVGS ziet op de gehele keten van het vervoer. Dit betekent dat het nederleggen op elk moment binnen die keten kan plaatsvinden. Anders dan binnen een inrichting kan het daarom lastig zijn een termijn te binden aan het begrip, immers de omstandigheden daarbij kunnen verschillend van aard zijn.

Van belang voor het bepalen van de termijn kan onder andere zijn de soort gevaarlijke stoffen, de plaats van nederleggen, de weersomstandigheden, de gekozen vervoersmodaliteit en de infrastructuur ter plekke.

Een termijn stellen zou in sommige gevallen betekenen dat de desbetreffende bepaling niet langer van toepassing is. Dit kan gezien de specifieke omstandigheden van het geval onwenselijk zijn, bijvoorbeeld indien het aansluitende vervoersmiddel een te grote vertraging zou oplopen. Ook zou zeer de vraag zijn, welke termijn zou moeten worden aangehouden voor het nederleggen. In bepaalde gevallen kan gezien de plaats waar wordt neergelegd reeds 48 uur als onwenselijk lang worden gezien. Daarbij worden handelingen binnen een inrichting eerder geregistreerd, dan langs de weg verrichte handelingen. Daardoor zal het aanvangsmoment van de 48 uur ook eerder binnen de inrichting kunnen worden vastgesteld dan langs de weg.

In het Besluit opslag- en transport milieubedrijven is de termijn van 48 uur bepalend voor de opslagplaats. De eisen daarbij gelden voor de inrichting en ongeacht het tijdstip van inspectie, blijft binnen de inrichting de VROM-inspectie bevoegd tot handhaving.

Indien nederleggen plaatsvindt buiten een inrichting zou het enkele verstrijken van de termijn betekenen dat niet alleen een ander rechtsregime van toepassing wordt, maar tevens dat een andere inspectie bevoegd wordt tot de handhaving daarvan. Immers niet de Inspectie V&W zou bevoegd zijn, maar de VROM-inspectie.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel f

Nieuw in de internationale voorschriften is het verpakken van de gevaarlijke stoffen. Nu deze handeling niet per definitie een vervoershandeling is, noodzaakt het onderbrengen daarvan in de WVGS tot een uitbreiding van de reikwijdte van de WVGS. Deze uitbreiding wordt beperkt tot het verpakken ten behoeve van het vervoer. Het alternatief voor het opnemen in de WVGS zou zijn dat de internationale voorschriften op dit punt in uiteenlopende Nederlandse wetten worden geïmplementeerd. Daarmee

zou de nationale systematiek van de gevaarlijke stoffen wetgeving onoverzichtelijker worden, terwijl zoals hierboven al werd aangegeven, internationaal juist een beweging gaande is tot harmonisering en overzichtelijkheid van de internationale voorschriften.

Het opnemen van de term «verpakken» in de WVGS geeft geen afstemmingsproblemen met de Warenwet van het Ministerie van VWS. Het draait bij de Warenwet om de veiligheid van waren, waaronder enerzijds wordt verstaan de deugdelijkheid van het product en anderzijds de bescherming (inclusief voorlichting door middel van etikettering) van de consument. De veiligheid en de gezondheid van de consument staan daarbij voorop. In het kader van deze bescherming worden in het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen eisen gesteld aan verpakkingen en gebruiksartikelen die op enige wijze in aanraking komen met eet- of drinkwaren.

Met de implementatie van de internationale voorschriften in de WVGS wordt met name de verantwoordelijkheid voor het verpakken van gevaarlijke stoffen bij de verpakker neergelegd. Uitgangspunt in de vervoersregelgeving is dat de verpakking die wordt voorgeschreven, geschikt is voor het vervoer van die specifieke gevaarlijke stof. Deze verpakking zal conform de internationale voorschriften worden goedgekeurd. Deze voorschriften zijn echter niet nieuw. Nieuw is wel dat de verpakker direct kan worden aangesproken op zijn handelen hierbij. Wat de verhouding met de Wms betreft, merk ik op dat een eventuele overlap tussen de Wms en de WVGS wordt uitgesloten door artikel 71, derde lid, Wms. Hierin wordt de afstemming tussen beide wetten geregeld. Wanneer er sprake is van verpakken ten behoeve van het vervoer treedt de Wms terug. Is dat niet het geval blijft de nu reeds bestaande wet- en regelgeving op grond van de Wms van toepassing.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel g

Het werkwoord «vullen» is toegevoegd aan artikel 2 nu na de herstructurering in 2001/2003 onderscheid is gemaakt tussen «natte» (verpompbare) en droge lading. De droge lading viel reeds onder het beladen in onderdeel d. Bij vullen wordt gedacht aan verpompbare lading. Voorbeelden hiervan zijn kerosine en gesmolten zwavel in een motortankschip, benzine in een tankwagen of benzeen in een tankcontainer. Met het toevoegen van onderdeel g aan artikel 2, wordt het internationale onderscheid tussen «natte» een droge lading geïmplementeerd.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel h

Een nieuwe adressaat in de internationale voorschriften is de exploitant van de tankcontainer of transporttank. Daaronder wordt verstaan de onderneming op naam waarvan de tankcontainer of transporttank ten vervoer is toegelaten. Onderdeel h strekt tot implementatie van deze adressaat. Bij de definitie in onderdeel h is ook de exploitant van een verpakking of van een vervoermiddel opgenomen. Hiermee wordt het beste aangesloten bij de vele definities gesteld bij deze verdragen, welke voor de drie modaliteiten niet altijd gelijklopend zijn.

De WVGS moet echter een grondslag bieden voor alle verdragen betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen. Teneinde elke onduidelijkheid van de reikwijdte van de wet te voorkomen ten aanzien van exploitatie van voorwerpen waarmee gevaarlijke stoffen worden vervoerd, ziet onderdeel h zowel op het exploiteren van een tank en een container, als op een verpakking en vervoermiddel.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel i

Een tweede nieuwe expliciete adressaat van artikel 2 is de ontvanger van

de gevaarlijke stoffen. Dit kan zowel zijn het ontvangen van gevaarlijke stoffen nadat het vervoer is afgerond en ter afsluiting daarvan, als het onderweg, tijdens het vervoer, ontvangen van de gevaarlijke stoffen als onderdeel van de vervoersketen. Wanneer de gevaarlijke stoffen in ontvangst worden genomen met de bedoeling deze te gaan nederleggen, is onderdeel e van artikel 2 aansluitend van toepassing.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel j

Hiervoor werd reeds kort ingegaan op de noodzaak een restcategorie op te nemen in artikel 2. Dit onderdeel maakt het mogelijk de internationale ontwikkelingen te implementeren, die zowel via verdragen als via richtlijnen van de Europese Unie verplicht moeten worden opgenomen in de nationale wet- en regelgeving. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan de positie van de importeur die feitelijk en contractueel verantwoordelijk is voor het importeren van gevaarlijke stoffen en daarom ook eisen kan stellen in het buitenland, waar een vervoerder dat niet kan. Ook is in de internationale gremia een steeds groeiende aandacht voor het «security-aspect» van de veiligheid.

De noodzaak tot uitbreiding van de reikwijdte van de WVGS zou weliswaar, zoals hierboven reeds werd aangevoerd, kunnen worden weggenomen door de uitbreiding van de internationale voorschriften elders te implementeren. Dit is om meerdere redenen echter niet gewenst. Ten eerste wordt daarmee de implementatielast verspreid over meerdere ministeries. Niet alleen moet worden bepaald welk ministerie verantwoordelijk is voor onderdelen van de internationale voorschriften en waar precies de grens loopt tussen de verantwoordelijkheidsgebieden, maar ook het om de twee jaar implementeren zal dan het nodige werk met de bijbehorende afstemming met zich meebrengen. Ten tweede vergroot implementatie in meerdere wetten niet de duidelijkheid van de wetgeving voor de vervoersbranche. Dit zou een ontwikkeling zijn die tegenstrijdig is met die gaande in de internationale voorschriften voor de verschillende modaliteiten, welke voorschriften juist op elkaar worden afgestemd om het vervoer en met name de veiligheid daarbij te bevorderen. Ten derde betekent het verspreiden van de implementatie over meerdere ministeries praktisch gezien dat het aantal ambtenaren dat zich met het onderwerp bezig moet houden, stijgt. Dit is niet conform de lijn die door het kabinet is ingezet en bemoeilijkt daarbij de voorbereiding van en het onderhandelen zelf in internationale context. De inbreng daarvoor moet dan immers uit nationale interdepartementale overleggen voortkomen en niet zoals nu uit één ministerie. En tot slot past een dergelijke ontwikkeling niet in het huidige kabinetsbeleid waarbij wordt gestreefd naar een vermindering van het aantal regels. Verwezen zij naar het wetgevingsprogramma Beter Geregeld van het Ministerie van V&W. Onderdeel j heeft daarbij een afgebakende strekking. Deze wordt beperkt tot daadwerkelijk met het vervoer verband houdende activiteiten. Hieronder worden zowel feitelijke handelingen als rechtshandelingen verstaan.

Artikel 2, tweede lid

Het tweede lid is overeenkomstig het eerste lid uitgebreid, zodat niet alleen het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen met vervoermiddelen van de krijgsmacht dan wel van de krijgsmacht van een bondgenoot van Nederland uit de werkings sfeer van de wet wordt gehaald, maar tevens de handelingen die in het kader van dit internationale vervoer worden verricht. Zoals hierboven genoemd zijn deze handelingen immers met deze wijziging van de WVGS toegevoegd aan de reikwijdte van de WVGS, naar aanleiding van internationale ontwikkelingen. Het ligt in het

verlengde van de wetstructuur om genoemde handelingen ook uit te zonderen van de WVGS.

Artikel 2, vierde lid

Aan artikel 2 is een vierde lid toegevoegd, waarmee de WVGS niet meer van toepassing zal zijn op het vervoer dat uitsluitend plaatsvindt binnen inrichtingen. Hiermee wordt teruggegaan naar de situatie tijdens de WGS. In artikel 5 van het Reglement gevaarlijke stoffen (RGS), gebaseerd op de WGS, was bepaald dat het RGS niet van toepassing was op het vervoeren en het ten vervoer aanbieden van gevaarlijke stoffen, voor zover de handelingen werden verricht op het terrein van een inrichting waarvoor een vergunning ingevolge de Hinderwet was verleend, dan wel een inrichting waarvoor een zodanige vergunning niet was vereist en de handelingen onmiddellijk samenhangen met de bestemming van die inrichting. Met de komst van de WVGS en het BVGS is een dergelijke uitzondering verdwenen, waardoor de WVGS ook op het zogenaamde interne transport van gevaarlijke stoffen onverkort van toepassing is. Na verloop van tijd is echter gebleken dat dit tot ongewenste effecten leidt.

In de praktijk betreft het hierbij bijvoorbeeld vorkheftrucks die de nog gedeeltelijk onverpakte gevaarlijke stoffen van het ene magazijn naar het andere brengen. Maar ook valt te denken aan een volledig geautomatiseerd systeem waarmee containers binnen een terminal worden verplaatst. Een aantal bedrijven voldeden reeds tijdens de uitzondering op grond van het RGS aan de vervoersregelgeving, omdat zij gevaarlijke stoffen via de openbare weg van het ene bedrijfsterrein naar het andere moesten vervoeren en dit gedeeltelijk over de openbare weg gebeurde. Het merendeel van de bedrijven kan echter niet redelijkerwijs voldoen aan de vervoersregelgeving bij vervoer binnen eigen terrein. Daar is vanwege de aard van het interne transport ook geen noodzaak toe. De verdragen die nu door middel van de WVGS van toepassing zijn op het vervoer van gevaarlijke stoffen bevatten veel voorschriften, waaraan feitelijk niet kan worden voldaan in situaties als hierboven genoemd. Hierbij valt te denken aan de wijze van verpakken van gevaarlijke stoffen voordat zij vervoerd worden. Het spreekt vanzelf dat het ongewenst is dergelijke verpakkingen, die bedoeld zijn voor het langere vervoer op de openbare weg, te incorporeren in het verwerkingstraject van een stof vanwege het noodzakelijke vervoer tussen gebouwen. Het vervoer binnen inrichtingen is dan ook uitdrukkelijk uitgezonderd in de internationale voorschriften. Niet de inrichtingen staan immers centraal, maar het vervoer daartussen van de gevaarlijke stoffen in verschillende stadia. Voor zover het vervoer binnen de inrichting toch over de openbare weg plaatsvindt, blijft de WVGS van toepassing op het gedeelte dat over de openbare weg gaat. Als inrichting wordt immers ook beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen (artikel 1.1, vierde lid Wm).

Bij sommige inrichtingen is het mogelijk voor omwonenden dwars over het terrein te rijden, in welk geval er sprake is van een openbare weg. In veel gevallen zal het terrein echter zijn afgesloten door maatregelen als slagbomen, meldposten en hekken, waardoor de wegen feitelijk niet toegankelijk zijn.

Nu de WVGS als doel het borgen van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen heeft, ligt het in de lijn van het hierboven aangevoerde om de toepassing van de WVGS op dit punt nader te omlijnen. Deze gedachte wordt ondersteund door de wet- en regelgeving van de Ministers van SZW en VROM. In deze regelgeving is de veiligheid van de medewerkers en omgeving reeds gewaarborgd. De toepasselijkheid van de

WVGS op het punt van intern transport nader afgrenzen, impliceert geen verdergaande beperkingen van de veiligheid dan nodig is. Immers de wet- en regelgeving van andere ministeries blijft van kracht.

De veiligheid van de werknemers wordt gewaarborgd door de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en het Arbeidsomstandighedenbesluit. De arbowedgeving kent, op een enkele uitzondering na, geen specifieke voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen bedrijven of inrichtingen. Op arbeid waarbij werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen en dus ook arbeid bestaande uit het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen bedrijven of inrichtingen, zijn de voorschriften met betrekking tot gevaarlijke stoffen uit hoofdstuk 4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit echter onverkort van toepassing. Daarnaast gelden de voorschriften met betrekking tot arbeidsmiddelen, waaronder in de zin van deze wetgeving wordt verstaan: alle op de arbeidsplaats gebruikte machines, installaties, apparaten, transportmiddelen en gereedschappen. Ook de middelen die worden gebruikt om binnen een inrichting gevaarlijke stoffen te verplaatsen, vallen hieronder. In artikel 4.103 van het Arbeidsomstandighedenbesluit is opgenomen dat artikel 4.3 van dit besluit, betreffende etikettering en verpakking, niet van toepassing is voor zover de WVGS dat is. Met het terugtreden van de WVGS op dit terrein wordt dit artikel alsnog van toepassing op het vervoer dat uitsluitend binnen de inrichtingen plaatsvindt. Daar in het eerste lid van genoemd artikel 4.3 wordt verwezen naar artikel 35, eerste en derde lid, van de Wms dat van overeenkomstige toepassing wordt verklaard voor wat betreft de verpakking en de sluiting van die verpakking, is dit artikel ook van toepassing bij het terugtreden van de WVGS. Daarbij wordt in artikel 4.3a, onder b en g, van het Arbeidsomstandighedenbesluit voorgeschreven dat ter voorkoming of beperking van de blootstelling van werknemers gebruik moet worden gemaakt van adequate arbeidsmiddelen en van doeltreffende middelen voor het veilig opslaan, hanteren en vervoeren van stoffen. Ook de specifieke voorschriften voor mobiele arbeidsmiddelen, opgenomen in artikel 7.17a tot en met 7.17c van het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn van toepassing.

Voor de definitie van inrichtingen wordt, zoals gezegd aangesloten bij de Wm. De definitie van een inrichting luidt in artikel 1.1 Wm: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht; hetgeen hierboven nader is toegelicht. Als uitgangspunt geldt op grond van artikel 8.1 Wm dat er voor een inrichting een vergunning nodig is. Dit is anders wanneer de inrichting behoort tot een categorie die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen krachtens artikel 8.40, eerste lid Wm, tenzij de daarbij gestelde regels niet op de categorie van toepassing zijn.

Op grond van artikel 8.11, derde lid, 8.40, eerste lid en 8.44 Wm kunnen in alle gevallen waarbij sprake is van een inrichting regels worden gesteld ter bescherming van het milieu. Daaronder wordt volgens artikel 1.1, tweede lid, onder b Wm, mede verstaan: de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting. Het stellen van voorschriften voor het verkeer van goederen van en naar de inrichtingen, te weten de het vervoer van de gevaarlijke stoffen, wordt beperkt door de internationale verdragen voor het vervoer van gevaarlijke goederen. De internationale voorschriften zien echter niet op het vervoer binnen inrichtingen, en onder het laatstgenoemde artikel valt ook de bescherming van het milieu bij het verkeer en vervoer van goederen binnen de inrichting.

Naar verwachting zal het nader afbakenen van de WVGS in dit opzicht in de praktijk geen problemen geven, aangezien nu reeds moet worden voldaan aan de doelvoorschriften opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit en de milieuregelgeving. Eerder zal de wijziging voelbaar zijn door de verminderde regelgeving waaraan voldaan moet worden, waarbij de veiligheid in de sector onveranderd hoog blijft.

ARTIKEL I, ONDERDEEL B

Artikel 3 van de wet wordt gewijzigd omdat hierin vooralsnog een te strak verband is tussen de handelingen die worden verricht met de gevaarlijke stoffen en het vervoermiddel waarmee dit moet geschieden. Juist dit verband is met de uitbreiding van de internationale voorschriften op onderdelen minder direct aanwezig. Hierbij valt te denken aan het verpakken in dozen voordat deze op een vrachtauto kunnen worden gezet. Deze handeling geschiedt niet met een vervoermiddel, maar valt desondanks onder de reikwijdte van de WVGS, omdat een en ander plaatsvindt ten behoeve van het vervoer. Dit noodzaakt tot aanpassing van artikel 3.

ARTIKEL I, ONDERDEEL C

Het voorgestelde artikel 10a geeft een wettelijke grondslag voor het erkennen van instanties. Het is toegevoegd naar aanleiding van de evaluatie van de WVGS. In het desbetreffende rapport werd door de onderzoekers een aanbeveling gedaan om de erkenningen, die nu worden verleend in de VBG, de VLG en de VSG, een wettelijke grondslag te geven. Ten gevolge hiervan is een artikel in dit wetsvoorstel gevoegd. In de vele internationale voorschriften die de WVGS beoogt te implementeren door middel van de drie genoemde regelingen, wordt met regelmaat gesproken over de «bevoegde autoriteit» die een taak dan wel een bevoegdheid heeft. Vanwege de zeer technische inhoud van die voorschriften als wel de hoeveelheid, is het niet altijd mogelijk voor de Minister van V&W om als bevoegde autoriteit op te treden. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft in zijn algemeenheid wel het uitgangspunt, maar wanneer dit gezien de aard van de taak dan wel de bevoegdheid wenselijk is, wordt een daartoe geëigende instantie aangewezen.

Zo is bijvoorbeeld de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) bevoegd voor het onderzoeken van de gevaarlijke stoffen, het classificeren daarvan, het vastleggen van procedures voor beproevingen. De Dienst voor het wegverkeer (RDW) is onder andere belast met het keuren van voertuigen en het afgeven van goedkeuringscertificaten; en indien de bevoegdheid valt binnen het werkterrein van een ander ministerie, is de desbetreffende minister bevoegd. Een ander voorbeeld: wanneer het betreft voorwaarden voor het vervoer van genetisch gemodificeerde micro-organismen welke gevaarlijk zijn voor het milieu of voorschriften voor het in omloop brengen van biologische producten. In dat geval is de Minister van VROM de bevoegde autoriteit. Dit is slechts een kleine greep uit de bevoegdheden en taken die aan de bevoegde autoriteiten worden opgedragen. Getracht is in artikel 10a op hoofdlijnen aan te geven welke taken het betreft. Vanwege de hoeveelheid en de diversiteit van de taken is het niet mogelijk alle taken en bevoegdheden limitatief te noemen in artikel 10a noch in deze toelichting. Verwezen zij naar de desbetreffende regelgeving (zie hieronder). Voor een goede uitvoering van die voorschriften is bij het opstellen van de regelgeving ter uitvoering van de WVGS ervoor gekozen om dit overzichtelijk in een bijlage bij de regeling van de desbetreffende modaliteit op te nemen. Dit geschiedt in tabelvorm, waarbij per internationale voorschrift

waarvoor de erkenning van een bevoegde autoriteit noodzakelijk is, wordt aangewezen wie dat is. In die bijlage zijn ook de erkenningsvoorwaarden (artikel 4) voor het aanmerken als aangewezen instantie opgenomen. Deze voorwaarden zijn onder andere: het hebben van rechtspersoonlijkheid, redelijkerwijs onafhankelijk zijn van de betrokken opdrachtgever, het beschikken over voldoende vakbekwaamheid en een geschikt kwaliteitsborgingssysteem, het voldoen aan specifieke voorschriften betreffende de taak en het voldoen aan eventuele voorschriften of beperkingen die de minister aan de erkenning verbindt. Het attribueren van de uitvoering aan de minister waarborgt dat bij nieuwe taken snel duidelijkheid kan worden verschaft aan het bedrijfsleven over de bevoegde autoriteit. Een voorbeeld hiervan is het erkennen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat als bevoegde autoriteit ter uitvoering van de nieuwe internationale voorschriften betreffende het vervoer van vuurwerk in 2003 (randnummer 3.3.1, bijzondere bepaling 645). Daarbij kan bovendien snel worden ingespeeld op organisatorische veranderingen van de instanties zelf. De instantie ziet doorgaans zelf dat er t.a.v bepaalde onderwerpen nieuwe randnummers zijn waarvoor zij de aangewezen bevoegde autoriteit zou moeten zijn. Ze reageert hieromtrent naar DGTL (Directoraat Generaal Transport en Luchtvaart) en levert bij verzoek daarom de nodige bewijzen dat ze voldoen aan de aan de gestelde eisen. Veelal betreft het reeds eerder aangewezen instantie. Als hier naar tevredenheid aan voldaan is, wordt in bijlage 3 dan wel 4 van de desbetreffende regelingen (VLG, VSG en VBG) het randnummer opgenomen in de tabel en wordt daarbij de instantie genoemd. Uit het randnummer blijkt verder wat de specifieke taken en bevoegdheden zijn.

Artikel 10a, eerste lid

De minister kan instanties erkennen om taken uit te voeren. Het betreft hier met name taken zoals deze voortvloeien uit de internationale technische voorschriften. Het is daarbij van belang of er sprake is van een bestuursbevoegdheid, bijvoorbeeld het afgeven van beschikkingen, hetgeen kan gebeuren in de vorm van certificaten, of alleen van uitvoerende taken, met andere woorden feitelijke werkzaamheden. Een combinatie van de twee is uiteraard ook mogelijk, hetgeen tot uitdrukking komt in de gekozen bewoording van het artikel, «met de door hem aan te geven (...) te verrichten taken».

Artikel 10a, tweede lid

De voorwaarden om voor erkenning in aanmerking te komen zijn opgenomen in diverse regelingen (VLG, VSG en VBG). Daarbij is nu reeds een aantal eisen gesteld aan de erkenning waaronder het maken van een jaarlijks verslag door de aangewezen instanties. De wetswijziging zal daarom ook op dit punt niet leiden tot een verhoging van de administratieve lasten. In deze regelingen kan expliciet worden geregeld op welke wijze toezicht zal worden gehouden op de aangewezen instanties.

Artikel 10a, derde lid

De minister kan voorschriften stellen betreffende de uit te voeren taken. Gelet op de effectuering van het publieke belang is de minister daarbij bevoegd om regels te stellen betreffende de op te leggen tarieven. Er kan immers sprake zijn van een monopolist die tarieven in rekening brengt. In zo'n geval zou de positie van een monopolist kunnen leiden tot een verhoging van de tarieven die om meerdere redenen onwenselijk is. Een te hoog tarief zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de branche de verplichte keuring gaat vermijden met als gevolg dat de huidige veiligheidseisen niet worden gehaald.

Mocht na inspectie blijken dat de aangewezen instantie niet voldoet aan de daartoe gestelde regels, kan de erkenning worden geschorst dan wel worden ingetrokken. Onder de in het vierde lid genoemde «bij of krachtens deze wet gestelde regels» worden uiteraard ook begrepen de in het tweede lid genoemde regels en de in het derde lid genoemde voorschriften. Om tot een weloverwogen oordeel te komen kan het noodzakelijk zijn dat de Minister bescheiden inziet, dan wel extra inlichtingen verkrijgt dan welke in het periodieke verslag naar voren komen.

ARTIKEL I, ONDERDELEN D-H

Wegennet

De artikelen 14, 15, 16, 17, 18 en 19 worden aangepast om duidelijk te maken dat wanneer een wegennet, zijnde landelijk, provinciaal dan wel gemeentelijk, eenmaal is aangewezen, het ook kan worden gewijzigd. Deze verduidelijking en bevestiging van een reeds bestaand beleid wordt beoogd door middel van een wijziging van terminologie. De wijziging wordt doorgevoerd omdat er in de praktijk onduidelijkheid is geweest over de mogelijkheid tot wijziging van het provinciale wegennet. De huidige tekst (binnen één jaar na inwerkingtreding van de wet stelt de minister een landelijk net van wegen vast) wekt de suggestie dat de minister maar eenmalig de mogelijkheid had, het landelijke wegennet vast te stellen. Conform deze gedachte zou provinciale staten ook maar eenmalig het provinciale wegennet kunnen vaststellen.

Dat idee heeft niet ten grondslag gelegen aan de WVGS in 1996. De WVGS is gericht op het bevorderen van de veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. In dit uitgangspunt past bij uitstek de mogelijkheid om het wegennet aan te passen, indien dit tot veiliger situaties leidt, en deze uitleg is dan ook steeds door het Ministerie van V&W aangehouden. Het is ongewenst dat omtrent dit punt verwarring zou kunnen bestaan. De WVGS wordt daarom redactioneel aangepast. Nu is gekozen voor de omschrijving «aanwijzen van een wegennet» omdat wanneer de bevoegdheid tot aanwijzen bestaat, hierin ook inherent de mogelijkheid tot intrekken dan wel wijzigen van het aangewezen bestaat. Hierbij wordt aangesloten bij de terminologie van de artikelen 18, 26 en 30, die de bevoegdheid tot aanwijzing van wegen door gemeenten, en de aanwijzing van vaarwegen en spoorwegen door de minister betreffen. Met deze verduidelijking verandert overigens niet de structuur van de aanwijzing van de wegennetten in de WVGS. De gemeente is nog altijd bepalend voor het aanwijzen van een wegennet op haar grondgebied en gebeurt dit niet, dan hebben een nationaal en een provinciaal wegennet binnen die gemeente geen gevolgen. Indien de gemeente wel wegen aanwijst, moet hierbij worden aangesloten bij het nationale en provinciale wegennet. Gebeurt dit niet, dan kan de Minister van V&W alsnog daarvoor zorgen. Verwezen zij naar de desbetreffende artikelen.

Uitdrukkelijk zij hier nogmaals vermeld dat er expliciet voor is gekozen om met dit wetsvoorstel niet vooruit te lopen op de ontwikkelingen in het beleid inzage externe veiligheid. Vanwege de implementatie die met de nodige spoed moet worden afgerond is het noodzakelijk niet afhankelijk te zijn van de uitwerking van dit beleid. Vooralsnog is de noodzaak tot een wijziging van het landelijk wegennet niet gerezen. In het in artikel 14, eerste lid, bedoelde besluit zijn alle bij het Rijk in beheer zijnde wegen aangewezen. Denkbaar is echter dat in de toekomst bepaalde rijkswegen juist niet geschikt worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Met deze wijziging wordt overigens niet beoogd een bepaalde frequentie voor herziening van het wegennet te creëren.

Een wijziging van het landelijk wegennet moet binnen een jaar worden gevolgd door een wijziging van het provinciale wegennet. Echter niet elke landelijke wijziging zal een wijziging binnen alle provincies noodzakelijk maken. Wanneer in het zuiden van Nederland een rijksweg wordt uitgezonderd, zal dit bijvoorbeeld geen consequenties hebben voor het noorden van Nederland. Het is uiteraard nog steeds van belang dat het provinciale net van wegen aansluit op het wegennet van de aangrenzende provincies, waarvoor de provincies krachtens de tweede volzin moeten zorgdragen.

De artikelen 15, 17 en 18 zijn redactioneel aangepast conform bovenstaande wijzigingen in artikel 14 (landelijk wegennet) en 16 (provinciaal wegennet).

Daar het wenselijk is dat de wet een consequente formuleringswijze kent, is artikel 19 eveneens redactioneel aangepast.

ARTIKEL II

Artikel 71, derde lid, van de Wms regelt dat die wet niet van toepassing is op een aantal handelingen ten aanzien van stoffen, preparaten of micro-organismen, voor zover daaromtrent regelen worden gesteld bij of krachtens de Wet luchtvaart of de WVGS. De handelingen die opgesomd zijn vinden weerklank zowel in het huidige artikel 2 van de WVGS als in artikel 6:51 van de Wet luchtvaart. Met de uitbreiding van de reikwijdte van de WVGS conform de internationale wijzigingen, is het wenselijk de afstemmingsbepaling met de Wms aan te passen. Omdat de Wet luchtvaart niet gewijzigd is in deze, blijft de afstemmingsbepaling ten aanzien van die wet hetzelfde. Voor de leesbaarheid van artikel 71, derde lid, is ervoor gekozen te volstaan met een algemene verwijzing naar de handelingen genoemd in artikel 2 van de WVGS.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs