

Regelgeving gevaarlijke stoffen

Rapportage

Den Haag, september 2005

Ten geleide

Het voorliggende rapport is in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd. Dit onderzoek is onderdeel van het programma Bruikbare Rechtsorde. Dit programma beoogt departementale reguleringsmodellen aan en projecten om deze modellen toe te passen.

Een overzicht van overige publicaties van Bruikbare Rechtsorde vindt u achterin deze rapportage. Voor informatie over het programma en het downloaden van publicaties kunt u terecht op de www.bruikbaarerechtsorde.nl. Voor vragen over het programma kunt u zich wenden tot het programmabureau Bruikbare Rechtsorde van het Ministerie van Justitie, dhr. drs. D.P. (Dick) van den Bosch (070 - 370 68 25) en dhr. mr. L.J. (Leo) Vester (070 - 370 67 21).

Inhoudsopgave

Ten geleide	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Vraagstelling	8
Hoofdstuk 2: De regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De resultaten van de analyse	10
Hoofdstuk 3: Verhouding tussen de wettelijke regelingen	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Inventarisatie van knelpunten	13
3.3 Afstemming	15
3.4 Orde bij toezicht en handhaving	22
3.5 Tegenstrijdigheden?	25
3.6 Conclusies	26
Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Complexiteit en ontoegankelijkheid	27
4.3 Afstemming tussen de wettelijke regelingen	29
4.4 Overlap bij toezicht en handhaving	29
4.5 Overzicht van aanbevelingen	32
Bijlage 1: Samenstelling werkgroep Regegeving gevaarlijke stoffen	33
Bijlage 2: Analyse regelingen gevaarlijke stoffen	33
I Beschermenden belangen	35
II Inhoud	35
III Instrumenten	37
IV Toezicht en handhaving	38
Bijlage 3: Definities gevaarlijke stoffen	39
Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde personen	43
Bijlage 5: Lijst met uitgaven	45

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 21 april 2004 heeft de Minister van Justitie de nota Bruikbare rechtsorde aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ In de nota wordt een beleid geschetst dat ten doel heeft de bruikbaarheid van de rechtsorde te vergroten. In dit kader is een achttal projecten opgestart. Eén van deze projecten is het project Gevaarlijke stoffen. Voor dit project is een werkgroep geformeerd waarin vertegenwoordigers van de betrokken departementen zitting hebben. De betrokken departementen zijn: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.²

Waarom een project op het terrein van gevaarlijke stoffen? De nota Bruikbare rechtsorde geeft het antwoord: “Voor de productie, de opslag, het transport en de afvalverwerking van gevaarlijke stoffen gelden thans vele verschillende wetten, die zich bedienen van verschillende registraties en registratieprocedures en van verschillende handhavingsregimes en toezichthouders. Dezelfde stof is daardoor steeds onderworpen aan verschillende regimes. Door de wetten en procedures behalve organisatorisch ook juridisch op elkaar af te stemmen, kan het toezicht zowel effectiever als minder belastend voor de betrokkenen worden gemaakt.”³

De regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen is omvangrijk, gevarieerd en complex. Een groot aantal ministeries is, elk vanuit zijn eigen specifieke deelverantwoordelijkheid, verantwoordelijk voor deze regelgeving. Dat is de reden dat het thema gevaarlijke stoffen óók aan de orde is gesteld in het kader van het programma Andere overheid. In dat kader is onderzocht of er problemen voortvloeien uit de organisatie en de werkwijze van de overheid op het thema gevaarlijke stoffen. Dit onderzoek, hierna aan te duiden als “Clusteraanpak”, is in mei 2005 met een rapport afgesloten.⁴ De hoofdconclusies waren:

- hoewel de organisatie van het beleidsthema gevaarlijke stoffen complex is, gaat er op het punt van interdepartementale afstemming al veel goed; er is geen sprake van grootschalige overlap en tegenstrijdigheden;
- de belangrijkste problemen die door bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers gevoeld worden, hebben betrekking op de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, met name in de uitvoering en handhaving.

Over de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen merkte het rapport op dat deze in

1) Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nr. 9.

2) Een overzicht van de samenstelling van de werkgroep is opgenomen in Bijlage 1.

3) Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nr. 9, p. 16.

4) Probleemverkenning Clusteraanpak Gevaarlijke Stoffen, mei 2005.

de perceptie van vele betrokkenen te complex en te dynamisch is, waarbij wel meteen werd aangetekend dat de meeste regelgeving op internationaal niveau wordt vastgesteld.

Er was dus een overlap tussen het onderhavige Bruikbare rechtsorde-project en het project Clusteraanpak. Wel was de invalshoek van beide projecten duidelijk verschillend. Bij Clusteraanpak ging het om de organisatie van de overheid, terwijl in dit Bruikbare rechtsorde-project de regelgeving centraal stond. Overigens heeft tussen beide projecten regelmatig afstemming plaatsgevonden.

1.2 Vraagstelling

In de startnotitie was het doel van het project geformuleerd. Het doel was – voor zover daartoe aanleiding zou zijn – voorstellen te doen voor de harmonisatie van begrippen, procedures en andere elementen van de verschillende wetgevingsregimes die betrekking hebben op de behandeling van gevaarlijke stoffen en voor de afstemming van de verschillende wettelijke regimes van toezicht en handhaving. De werkgroep heeft vastgesteld dat hiertoe eerst een drietal vragen zou moeten worden beantwoord:

1. Hoe kan de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen worden beoordeeld, in het bijzonder de daarmee te beschermen belangen, de belangrijkste daarin opgenomen begrippen, procedures, verantwoordelijkheden en rechtsplichten en de van toepassing zijnde toezicht- en handavingsregimes en het toepasselijke sanctie-instrumentarium?
2. In hoeverre is er in de geïnventariseerde regelgeving sprake van onvoldoende afstemming, overlap, tegenstrijdigheden of inconsistenties?
3. Tot welke aanbevelingen geven de antwoorden op de eerste twee deelvragen aanleiding?

Deze vragen worden in de hoofdstukken 2 tot en met 4 beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt de analyse van de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen besproken. In hoofdstuk 3 wordt nagegaan in hoeverre de onderzochte regelgeving tegenstrijdigheden vertoont en of er sprake is van voldoende onderlinge afstemming en dergelijke. Hoofdstuk 4 van het rapport bevat de weergave van de conclusies en de aanbevelingen van de werkgroep.

Hoofdstuk 2: De regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen

2.1 Inleiding

Een regelmatig gehoorde klacht is dat de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen buitengewoon omvangrijk en ingewikkeld is. De inventarisatie die de werkgroep heeft verricht, bevestigt in ieder geval het beeld dat de Nederlandse regelgeving zeer omvangrijk is. Het gaat om een totaal van ongeveer 20 wetten en meer dan 100 algemene maatregelen van bestuur die rechtstreeks of zijdelings met gevaarlijke stoffen te maken hebben. Daarnaast telde de werkgroep ongeveer 200 ministeriële regelingen en voorts nog een groot aantal andere documenten die betrekking hebben op gevaarlijke stoffen. Men denke aan de beleidsregels die kunnen worden uitgevaardigd door vergunningverlenende instanties of inspecties, aan de aanwijzingen die door inspecties aan bedrijven kunnen worden gegeven in het kader van het toezicht op de naleving van de wet, en aan de voorschriften die aan vergunningen kunnen worden verbonden. Naast de Nederlandse regelgeving is er dan nog de internationale en Europese regelgeving, die op het terrein van gevaarlijke stoffen ook zeer uitgebreid is.

Overigens wordt thans in Europees kader gewerkt aan de zogenoemde REACH-verordening, een geïntegreerd systeem voor de registratie, de evaluatie, beperkende maatregelen en de autorisatie (verlening van vergunningen) van chemische stoffen. Deze verordening komt in de plaats van ruim zestig bestaande (wijzigings)richtlijnen en verordeningen, namelijk de Stoffenrichtlijn (67/548/EEG), de Bestaandestoffenverordening (793/93/EEG), de Stoffenverbodsrichtlijn (76/769/EEG), de Batterijenrichtlijn (91/157/EEG) en alle onderliggende richtlijnen en verordeningen. Daarnaast wordt een aantal richtlijnen gewijzigd om een goede afstemming te waarborgen. REACH legt de ondernemingen die chemische stoffen produceren, importeren en gebruiken, de verplichting op informatie te verzamelen over de eigenschappen van een stof, de aan het gebruik verbonden risico's te beoordelen en de nodige maatregelen te nemen om de eventueel door hen geconstateerde risico's te beheersen. Door de gekoppelde verplichting van gegevens verzamelen, beoordelen en zelfstandig maatregelen nemen zal de bewijslast voor het in de handel brengen van veilige chemische stoffen worden verschoven van overheidsinstanties naar de industrie.

Het streven is de verordening in 2007 in werking te laten treden. Implementatie ervan zal plaatsvinden in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer.

Ten aanzien van de regelgeving op het gebied van gevaarlijke stoffen had de werkgroep de volgende vraag te beantwoorden:

Hoe kan de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen worden beoordeeld, in het

bijzonder de daarmee te beschermen belangen, de belangrijkste daarin opgenomen begrippen, procedures, verantwoordelijkheden en rechtsplichten en de van toepassing zijnde toezicht- en handhavingsregimes en sanctieinstrumentarium?

De beantwoording van deze vraag vergt een inventarisatie van de regelgeving op de genoemde elementen. Met het oog op deze inventarisatie is een vragenlijst opgesteld aan de hand waarvan de werkgroep een aantal belangrijke wettelijke regimes aan een analyse heeft onderworpen. Gelet op de grote omvang van de regelgeving heeft de werkgroep zich moeten beperken. Er zijn zes wetten en algemene maatregelen van bestuur geselecteerd. Deze horen tot de kern van de Nederlandse regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen. Het betreft de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en het Arbeidsomstandighedenbesluit. Gezamenlijk vormen deze wetten en besluiten de ruggengraat van de Nederlandse regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen, waarmee niet gezegd is dat de andere wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, niet ook van belang is. Bijkomend argument voor juist deze regelingen is het feit dat het leeuwendeel van de Europese en internationale regelgeving op stoffengebied in deze wetten en besluiten is geïmplementeerd.

2.2 De resultaten van de analyse

Voor een gedetailleerd overzicht van de resultaten van de analyse verwijst de werkgroep naar bijlage 2. In deze paragraaf stipt de werkgroep enkele interessante uitkomsten van de analyse aan.

Bij het analyseren van de door de regelgeving beschermde belangen valt op dat het in feite steeds gaat om variaties op één thema, te weten de bescherming van mens en milieu tegen gevaarlijke stoffen. Sommige regelingen zien op dit algemene belang, zoals de Wet milieubeheer en de Wet milieugevaarlijke stoffen. In de andere regelingen is er een duidelijk accent. Zo gaat het in het Arbeidsomstandighedenbesluit om de bescherming van de werknemer. In de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gaat het om bescherming tegen handel in ondeugdelijke bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen en biociden) en bescherming van mens en milieu tegen het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Doelstelling van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is het zoveel mogelijk waarborgen van de veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. En in het Besluit risico's zware ongevallen 1999 gaat het specifiek om het voorkomen van ongevallen met gevaarlijke stoffen en de beperking van de gevolgen ervan, mochten zij zich toch voordoen. Goed beschouwd valt er dus een onderscheid te maken tussen regelingen waarin het hierboven genoemde algemene belang van bescherming centraal staat (Wet milieubeheer en Wet milieugevaarlijke stoffen) en regelingen die zich richten op een deelaspect van datzelfde algemene belang (Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Bestrijdingsmiddelenwet 1962, Arbeidsomstandighedenbesluit, Besluit risico's zware ongevallen 1999). Maar op een hoog abstractieniveau bezien behartigen de

onderzochte regelingen in feite allemaal hetzelfde belang: de bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van productie, handel en gebruik van gevaarlijke stoffen. In deze zin verbaast het ook niet dat de regelingen vaak ten aanzien van dezelfde onderwerpen voorschriften bevatten, zij het dan dat deze voorschriften steeds vanuit een specifieke invalshoek zijn gesteld.

In de tweede plaats valt op dat vrijwel alle onderzochte regelingen regels bevatten over verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen, over processen waarin deze stoffen een rol spelen, over handelingen ten aanzien van gevaarlijke stoffen en over inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen worden gebruikt of opgeslagen. In deze zin is er sprake van een grote potentiële overlap.

Ten slotte wijst de werkgroep erop dat bij het toezicht op de naleving van de onderzochte regelingen een groot aantal instanties is betrokken. Het komt regelmatig voor dat voor het toezicht op de naleving van dezelfde regeling verschillende inspecties verantwoordelijk zijn. Het instrumentarium dat aan deze inspecties ten dienste staat, is vrijwel gelijk. Toezichthouders beschikken doorgaans over de in afdeling 5.2 van de Awb geregelde bevoegdheden en soms over enige bijzondere bevoegdheden. Alle onderzochte regelingen kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk (via de Wet op de economische delicten) gehandhaafd worden. De bestuurlijke boete bestaat vooralsnog alleen in de Arboregelgeving.

Uit de inventarisatie en de analyse blijkt dat de regelgeving inderdaad complex en lastig toegankelijk is. De interviews geven echter aanleiding een belangrijke relativering aan te brengen. De complexiteit en de lastige toegankelijkheid van de regelgeving als zodanig worden lang niet door iedereen als problematisch ervaren. In ieder geval de grote bedrijven kunnen over het algemeen goed uit de voeten met de regelgeving. Dat komt doordat grote bedrijven doorgaans aparte afdelingen of medewerkers hebben die er verantwoordelijk voor zijn dat het bedrijf aan de regels voldoet. Uit de interviews is gebleken dat grote bedrijven vaak een eigen veiligheidsbeleid hanteren dat op sommige punten verder gaat dan op grond van de regelgeving noodzakelijk is. Dit geldt vanzelfsprekend niet in diezelfde mate voor kleine bedrijven en voor bedrijven die slechts incidenteel met gevaarlijke stoffen te maken hebben. Deze bedrijven moeten doorgaans nogal wat moeite doen om van de geldende regelgeving op de hoogte te raken – en te blijven. Dit is overigens een algemeen probleem, dat zich niet alleen op het terrein van gevaarlijke stoffen voordoet. Toegespitst op het terrein van de gevaarlijke stoffen heeft de werkgroep een aantal aanbevelingen opgesteld om aan dit probleem tegemoet te komen (zie paragraaf 4.2).

Hoofdstuk 3: Verhouding tussen de wettelijke regelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag centraal:

In hoeverre is er in de geïnventariseerde regelgeving sprake van onvoldoende afstemming, overlap, tegenstrijdigheden of inconsistenties?

De werkgroep heeft de beantwoording van deze vraag als volgt aangepakt. Allereerst is geïnventariseerd hoe het begrip ‘gevaarlijke stoffen’ in de verschillende regelingen is gedefinieerd. Deze inventarisatie was niet zozeer bedoeld om te bezien of het begrip zou moeten worden geharmoniseerd (hoewel het op zichzelf zinvol kan zijn om nodeloze verschillen weg te nemen), maar om te bezien in hoeverre er sprake was van overlap. Indien een specifieke stof immers in verschillende regelingen als gevaarlijke stof wordt aangemerkt en er dus meer regelingen op die stof van toepassing zijn, bestaat immers de kans dat er tegenstrijdige regels gelden. In paragraaf 3.2 worden de verschillende definities geanalyseerd.

Voor de gevallen waarin er sprake is van overlap in de hierboven bedoelde zin is van belang na te gaan, op welke wijze de afstemming tussen de verschillende wettelijke regimes geregeld is. In een concreet geval moet immers steeds vastgesteld kunnen worden welke regels op welk moment op een bepaalde gevaarlijke stof van toepassing zijn. Als er een heldere afbakening tussen de wettelijke regimes bestaat, zal die als gevolg (dienen te) hebben dat ten aanzien van een stof op hetzelfde moment geen tegenstrijdige regels gelden. Daarbij is de werkgroep er gemakshalve vanuit gegaan dat er binnen een en hetzelfde wettelijk regime geen sprake zal zijn van onderling tegenstrijdige regels. In paragraaf 3.3 worden de wettelijke afstemmingsbepalingen onderzocht. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op het toezicht en de handhaving op het terrein van gevaarlijke stoffen. In paragraaf 3.5 komt de vraag aan de orde of er sprake is van tegenstrijdigheden in de regelgeving. De conclusies van dit hoofdstuk zijn ten slotte te vinden in paragraaf 3.6.

3.2 Definities

Voor een gedetailleerd overzicht van de verschillende definities van het begrip ‘gevaarlijke stoffen’ en van aanverwante begrippen wordt verwezen naar bijlage 2. In meer algemene zin kan ten aanzien van deze definities worden opgemerkt dat er twee varianten zijn, namelijk algemene definities van gevaarlijke stoffen en specifieke definities van bepaalde soorten gevaarlijke stoffen. Het bestaan van verschillende soorten definities is op zichzelf geen probleem, omdat bij de specifieke definities in de regel ook specifieke sets van voorschriften zullen horen. Problemen kunnen er vooral ontstaan als bepaalde specifieke

regels afwijken van de voor dezelfde stof geldende algemene regels. Er komen overigens ook regelingen voor waarin geen definitiebepalingen zijn opgenomen en waarin het toepassingsbereik derhalve uit de normatieve bepalingen zelf dient te worden gedestilleerd.

Opmerking verdient dat veel van de definitiebepalingen een Europees- of internationaalrechtelijke oorsprong hebben. Verreweg de meeste definities vloeien voort uit het Europese recht. Dit brengt met zich dat – zo dat al nodig zou zijn – er op nationaal niveau vooralsnog niet veel te doen is aan (onnodig) uiteenlopende definities. Een stap in de goede richting is het op mondiaal niveau ontwikkelde Globally Harmonised System (GHS) voor indelingscriteria van stoffen. Na implementatie van het GHS in de diverse mondiale verdragen en Europese richtlijnen, zullen de indelingssystemen van stoffen voor onder meer consumentengebruik, bescherming van de werknemers, opslag en vervoer op elkaar afgestemd zijn. Verder verwijst de werkgroep in dit verband naar de REACH-verordening (zie paragraaf 2.1), waarvan naar verwachting ook een harmoniserende werking zal uitgaan.

In wetstechnische zin kan een onderscheid worden gemaakt tussen open en gesloten definities van gevaarlijke stoffen. De gesloten definities verwijzen naar een aantal ingedeelde of op een lijst geplaatste stoffen. Bij zo'n definitie kan er in ieder geval in theorie geen misverstand over bestaan of een bepaalde stof onder de definitie valt. In open definities daarentegen wordt in algemene, al of niet gedetailleerde, termen omschreven wat onder een gevaarlijke stof moet worden volstaan. In een enkel geval is er sprake van een tussencategorie: een opsomming met aan het slot een open restbepaling.

Uit de grote hoeveelheid definities blijkt dat er sprake is van een grote mate van overlap. De stoffen die op grond van gesloten definities als gevaarlijke stof worden aangemerkt, vallen veelal ook onder de open definities. Ook de verschillende open definities hebben een grote deelverzameling gevaarlijke stoffen gemeen. De werkgroep neemt aan dat er ongetwijfeld ook stoffen zijn die op grond van de ene regeling wel en op grond van een andere regeling niet als gevaarlijke stof worden beschouwd. Zoals eerder naar voren kwam is dat op zichzelf geen enkel probleem; indien een stof slechts onder één regeling valt, kunnen er in beginsel ook geen conflicterende regels zijn. De werkgroep heeft welbewust de vraag buiten beschouwing gelaten of het al of niet wenselijk is dat bepaalde regimes wel en andere regimes niet voor bepaalde gevaarlijke stoffen gelden, aangezien een dergelijke inhoudelijke beoordeling de taakopdracht van de werkgroep verre te buiten zou gaan.

De belangrijkste conclusie uit de inventarisatie van definities is dat de definities van gevaarlijke (en aanverwante) stoffen net zo divers zijn als de regelgeving op dit terrein. Bovendien is er sprake van een grote mate van overlap tussen de definities. Veel stoffen zijn dan ook onderworpen aan verschillende wettelijke regimes. Er is dus alle reden om te bezien of de afstemming tussen die regimes goed geregeld is.

3.3 Afstemming

3.3.1 Inleiding

De werkgroep is nagegaan hoe de afstemming is geregeld tussen de regelingen die zij nader heeft geanalyseerd (zie voor een overzicht daarvan paragraaf 2.1). De gedachte daarbij was dat als op het niveau van de formele wet de afstemming goed geregeld is, er ook wat betreft lagere regelgeving duidelijkheid zal zijn over de vraag welke regeling op welk moment op een gevaarlijke stof van toepassing is.

Hieronder wordt telkens aangegeven of er tussen de betreffende regelingen afstemmingsproblemen bestaan. Vooraf merkt de werkgroep nog op dat, een enkele uitzondering daargelaten, hieronder niet wordt ingegaan op de afstemming tussen de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en enige andere wetten. De werkgroep heeft hiervan afgezien, omdat op dit moment gewerkt wordt aan een complete herziening van deze wet.⁵ In het kader van deze herziening en mede naar aanleiding van de bevindingen van de werkgroep wordt bij deze herziening bijzondere aandacht besteed aan de afstemming met andere wetten.

3.3.2 *Wet vervoer gevaarlijke stoffen - Arbeidsomstandighedenbesluit*

Ten aanzien van de afstemming van deze regeling signaleert de werkgroep een aantal mogelijke problemen.

In de eerste plaats kunnen aan een vervoermiddel zowel vanuit de Wet vervoer gevaarlijke stoffen als vanuit de Arboregelgeving eisen worden gesteld. Dit zou kunnen als:

- aan boord van deze vervoermiddelen werkplekken zijn gecreëerd;
- er zich aan boord van deze vervoermiddelen arbeidsmiddelen (bijvoorbeeld hijs- en hefwerktuigen) bevinden;
- deze vervoermiddelen normaliter alleen binnen een bedrijfsgebouw of -terrein worden gebruikt. In de verschillende hoofdstukken van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt de afstemming geregeld met betrekking tot de verschillende vervoermiddelen die ook aan de regels van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zijn onderworpen. Er zijn bepalingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit die niet terugtreden ten opzichte van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, maar niet is gebleken dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk problemen oplevert.

Een tweede punt van overlap is het laden en lossen. Hierop is naast de Wet vervoer gevaarlijke stoffen de Arbo-regelgeving onverkort van toepassing. Dit punt is in een evaluatieonderzoek aan de orde geweest.⁶ Dit onderzoek doet vermoeden dat zich in

5) Het voorstel voor een Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden ligt voor advisering bij de Raad van State.

6) I. Helsloot e.a., Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief, Leiden 2003.

juridische zin bij de afstemming geen problemen voordoen. In dit verband kan worden opgemerkt dat voor zover er sprake is van overlap op dit punt dit niet betekent dat er sprake is van tegenstrijdige voorschriften voor het laden en lossen en andere handelingen die met het vervoer verband houden. De voorschriften in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen m.b.t. het laden en lossen richten zich vanuit hun aard op het veilig laten plaatsvinden van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De werknemer die de betreffende handelingen uitvoert, staat daarbij alleen centraal voor zover het betreft de verantwoordelijkheid voor de handeling op zich. De voorschriften in de Arbo-regelgeving die betrekking hebben op het laden en lossen en andere handelingen die met het vervoer verband houden, hebben daarentegen het oogmerk dat de lader of lossers of bijvoorbeeld de verpakker beschermd moet worden tijdens zijn werk met de gevaarlijke stoffen. Het laden of verpakken van gevaarlijke stoffen overeenkomstig de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zal in veel situaties op de werkvloer tot een verhoogde veiligheid leiden.

3.3.3 Arbeidsomstandighedenbesluit - Besluit risico's zware ongevallen 1999

De afstemming tussen deze regelingen is helder. Sinds de inwerkingtreding van het zogenoemde Besluit ARIE⁷ is er wel sprake van enige samenloop. Als een bedrijf wordt aangewezen op grond van artikel 2.3 (of 2.3a) van het Arbeidsomstandighedenbesluit én op grond van artikel 4 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, maar niet op grond van artikel 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (een zogenoemd ARIE-PBZO-bedrijf), gelden zowel de ARIE-verplichting als de verplichtingen voortvloeiend uit de aanwijzing volgens het Besluit risico's zware ongevallen 1999. Er is naar gestreefd om de verplichtingen uit beide wetgevingen zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Omdat in het Besluit ARIE is voorzien in een aantal equivalente verplichtingen als die in het Besluit risico's zware ongevallen 1999, is, teneinde een ongewenste samenloop van deze verplichtingen te voorkomen, in artikel 2.3b, tweede lid, Arbeidsomstandighedenbesluit bepaald dat bedoelde voorschriften niet van toepassing zijn op deze ARIE-PBZO-bedrijven. Deze bedrijven dienen dus op basis van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 een PreventieBeleid Zware Ongevallen (PBZO) en een Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) in te voeren. Daarnaast zijn ze verplicht op basis van het Besluit ARIE hun risico-inventarisatie en -evaluatie aan te vullen met scenariobeschrijvingen, en te voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van het noodplan en informatieverschaffing aan buurbedrijven.

3.3.4 Wet milieugevaarlijke stoffen - Arbeidsomstandighedenbesluit

In de Wet milieugevaarlijke stoffen is op diverse plekken geregeld dat bepalingen op het gebied van de arbeidsbescherming worden voorgedragen door of samen met de Minister van SZW. In de Arbeidsomstandighedenwet is geen formele afstemming geregeld met de Wet milieugevaarlijke stoffen; daar vindt over het algemeen wel vooraf overleg plaats.

7) Besluit van 7 februari 2004 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit ter vervanging van de bepalingen met betrekking tot de arbeidsveiligheidsrapportage door aanvullende voorschriften met betrekking tot de risico-inventarisatie en -evaluatie en enige andere wijzigingen (Stb. 2004, 69).

3.3.5 Wet milieubeheer - andere regelingen

3.3.5.1 Inleiding

De Wet milieubeheer bevat geen specifieke reikwijdtebepaling. Wel bevatten de artikelen 1.1 en 1.1a bepalingen waaruit de reikwijdte kan worden afgeleid. Zo geeft artikel 1.1, tweede lid, definities van de begrippen “gevolgen voor het milieu” en “bescherming van het milieu”. De Wet milieubeheer bevat regels over stoffen. Zo worden op basis van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer regels gesteld en vergunningen verleend die verband kunnen houden met handelingen met (gevaarlijke) stoffen binnen inrichtingen in verband met effecten buiten de inrichting. Tevens bevat de Wet milieubeheer regels met betrekking tot afvalstoffen, waaronder gevaarlijke afvalstoffen.

Aangezien de reikwijdte die uit bovengenoemde bepalingen blijkt, redelijk onbepaald is, is in de loop der jaren een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie tot stand gekomen waarin de reikwijdte van de Wet milieubeheer nader is ingevuld.⁸ Voor zover van belang voor het onderzoek van de werkgroep, zal in de loop van deze paragraaf op deze jurisprudentie worden ingegaan.

Waar de Wet milieubeheer geen specifieke reikwijdtebepaling bevat, bevat zij wel een afstemmingsbepaling voor wat betreft de regels ten aanzien van afvalstoffen. Vooral het vierde lid van artikel 22.1 is van belang. Dit luidt als volgt:

Artikel 22.1

4. Hoofdstuk 10 is niet van toepassing op gedragingen, voor zover daaromtrent voorschriften gelden, die zijn gesteld bij of krachtens:

de Bestrijdingsmiddelenwet 1962,

de Wet voorkoming verontreiniging door schepen,

de Diergeneesmiddelenwet,

de Meststoffenwet,

de Scheepvaartverkeerswet,

de Deconstructiewet,

de Kernenergiewet,

de Wet verontreiniging oppervlaktewateren,

de Wet verontreiniging zeewater,

behoudens voor zover uit de bepalingen van die wetten of van deze wet anders blijkt.

De enige wettelijke regeling die in deze bepaling voorkomt en die door de werkgroep is

8) Zie hiervoor onder andere de toelichting bij artikel 1.1, Wet milieubeheer, uit het losbladige Commentaar Wet milieubeheer, onder redactie van R.C. Bakx, Th. G. Drupsteen, P.C. Gilhuis en F.C.M.A. Michiels.

bezien, is de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Artikel 22.1, vierde lid, Wm bepaalt dus dat hoofdstuk 10 van die wet niet van toepassing is op gedragingen, voor zover daaromtrent voorschriften gelden die zijn gesteld bij of krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet. Hoofdstuk tien is het hoofdstuk dat regels bevat over afvalstoffen. Uit het feit dat deze wet en een aantal andere wetten specifiek worden genoemd in artikel 22.1 Wet milieubeheer en dit artikel bovendien weer specifiek differentieert naar onderdelen van de Wet milieubeheer, leidt de werkgroep af dat de Wet milieubeheer beoogt om op andere terreinen gewoon van toepassing te zijn. Wat dit betekent voor de regelingen die de werkgroep heeft onderzocht wordt in de volgende paragrafen besproken.

3.3.5.2 De Wet milieubeheer en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962

Zoals eerder duidelijk werd, is de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 de enige door de werkgroep onderzochte wet waarmee de Wet milieubeheer een afstemmingsbepaling heeft. Dit wil echter niet zeggen dat de verhouding tussen de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en de Wet milieubeheer daarmee altijd duidelijk is geweest. De afstemming geldt slechts hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, maar juist ten aanzien van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer heeft de rechter zich in de loop der jaren een aantal keren moeten buigen over een afstemmingsvraagstuk met de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer regelt de vergunningplicht voor inrichtingen en op grond van hoofdstuk 8 kunnen bij amvb algemene regels worden gesteld ten aanzien van inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn.

Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen, die de voorschriften uit de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 aanvullen. Ook kunnen, met het oog op bescherming van het milieu, aan een vergunning voorschriften worden verbonden ter beperking van het gebruik van bestrijdingsmiddelen waarvan de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 het gebruik toestaat.⁹ Hierbij moet worden aangetekend dat het begrip “inrichting” door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het geval van akker- en tuinbouwbedrijven beperkt wordt uitgelegd. Bij akker- en tuinbouwbedrijven met open grondteelt worden de landerijen niet beschouwd als deel van de inrichting. Hiervoor gelden de vergunningplicht of eventuele bij amvb gestelde algemene voorschriften op basis van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer dus niet.¹⁰

In het thans bij de Raad van State ter advisering aangeboden voorstel voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is op het niveau van de wet geen wijziging van de verhouding met de Wet milieubeheer voorzien.

9) Zie hiervoor E.M. Vogelegang-Stoute, Bestrijdingsmiddelenrecht en rechtsvergelijking, april 2004, p. 523.

10) Idem, p. 524.

3.3.5.3 De Wet milieubeheer en het Arbeidsomstandighedenbesluit

Het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Wet milieubeheer bevatten ten aanzien van elkaar geen afstemmingsbepalingen. Ook ten opzichte van de Arbowet is niet in afstemming voorzien. Dit gegeven houdt wellicht verband met het feit dat beide regelingen verschillende belangen beogen te beschermen. Het Arbeidsomstandighedenbesluit heeft betrekking op bescherming van werknemers in de arbeidssfeer, terwijl de Wet milieubeheer het buitenmilieu beoogt te beschermen. De werkgroep heeft geen concrete voorbeelden aangetroffen van problemen die het gevolg zijn van het ontbreken van afstemming. In het algemeen kan worden aangenomen dat de voorschriften op grond van beide regelingen niet strijdig zijn, maar elkaar aanvullen. Dit neemt niet weg dat bijvoorbeeld in de uitvoerings sfeer tegenstrijdigheden zouden kunnen optreden.

Zo is het bijvoorbeeld op grond van artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit en artikel 4.18 van de Arbeidsomstandighedenregeling verboden om lucht die, als gevolg van werkzaamheden of de aanwezigheid van een stof op de arbeidsplaats, een bepaalde gevaarlijke stof bevat, opnieuw in circulatie te brengen op de arbeidsplaats. Dit terwijl het zeer wel denkbaar is dat de gemeente die een vergunning moet verlenen op basis van de Wet milieubeheer, bij de vergunningverlening bepaalt dat in het belang van milieubescherming niet naar buiten toe mag worden geventileerd. Uit een oogpunt van goede arbeidsomstandigheden moet zodanig worden geventileerd dat er geen gevaar is voor de gezondheid van de werknemers. Dit zou met zich kunnen brengen dat er juist naar buiten toe moet worden geventileerd. Dit zou uiteraard een onbevredigend resultaat opleveren voor het betrokken bedrijf. In dit soort situaties zal op uitvoeringsniveau (gemeente en Arbeidsinspectie) afstemming moeten plaatsvinden. In dit voorbeeld is de oplossing dat wel naar buiten mag worden geventileerd onder de voorwaarde dat een bepaalde filter wordt toegepast die de emissie van milieugevaarlijke stoffen reduceert. Voorts is de vraag aan de orde of op het niveau van de regelgeving afstemming op enigerlei wijze kan worden geregeld. Bijvoorbeeld dat de uitoefening van de bevoegdheid van het bevoegd gezag om nadere eisen te stellen moet gebeuren in overeenstemming met de arbeidsomstandighedenregelgeving.

3.3.5.4 De Wet milieubeheer en het Besluit risico's zware ongevallen 1999

Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is blijkens de aanhef mede gebaseerd op de artikelen 8.5, 8.22, derde lid, 8.44, 19.3, eerste lid, en 21.8 van de Wet milieubeheer. Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is dus voor een belangrijk deel een uitvoeringsbesluit van de Wet milieubeheer. Afstemmingsbepalingen tussen beide regelingen zijn derhalve overbodig.

3.3.5.5 De Wet milieubeheer en de Wet milieugevaarlijke stoffen

De Wet milieugevaarlijke stoffen bevat geen afstemmingsbepaling met de Wet milieubeheer. Wel wordt voor wat betreft procedures voor besluiten op aanvraag,

handhaving en beroep naar de Wet milieubeheer verwezen. Artikel 24 biedt een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bepaalde handelingen verboden zijn zonder vergunning van de Minister van VROM. De bepalingen van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer zijn dan van overeenkomstige toepassing op de beslissing op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders is bepaald. Eveneens is hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer van toepassing aangaande het beroep op de administratieve rechter. Het komt voor dat een inrichting zowel een vergunning nodig heeft op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, als een vergunning van de Minister van VROM op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen.¹¹ Deze vergunningen regelen echter niet dezelfde dingen. Tot nog toe is op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen alleen een vergunningstelsel geregeld voor (afsteken van professioneel) vuurwerk en voor handelingen met genetisch gemodificeerde organismen. Van tegenstrijdigheden met milieuvergunningen is hier nog niet gebleken. Opmerking verdient nog dat op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen ook algemene eisen worden gesteld ten aanzien van activiteiten die zich (veelal) in inrichtingen afspelen (voorbeeld: in het Asbest-verwijderingsbesluit voor wat betreft objecten) Ook daar doen zich geen problemen voor. Overigens wordt thans gewerkt aan de overheveling van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar (met name hoofdstuk 9 van) de Wet milieubeheer.

3.3.5.6 *De Wet milieubeheer en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen*

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen bevat geen verwijzing naar of afstemmingsbepaling met de Wet milieubeheer. Zij gelden naast elkaar en vullen elkaar aan. De Wet milieubeheer bevat een concrete bepaling over vervoer:

Artikel 10.44

1. Degene die bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen vervoert, is verplicht zolang hij die afvalstoffen onder zich heeft, een begeleidingsbrief als bedoeld in artikel 10.39 bij die afvalstoffen aanwezig te hebben.
2. Hij geeft, indien een ander de afvalstoffen in ontvangst neemt, de begeleidingsbrief aan die ander af, bij dat in ontvangst nemen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, uitvoering wordt gegeven. Tevens kunnen daarbij categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor zodanige verplichtingen niet gelden.

Verder zijn nog van belang de artikelen 10.38 en 10.39, die betrekking hebben op het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. In deze artikelen zijn onder meer informatie- en registratieverplichtingen opgenomen die van belang zijn bij het

11) Zie bijvoorbeeld het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen. Gemeenten hebben niet de deskundigheid in huis om het risico van veldproeven en dergelijke te beoordelen.

vervoer van bedoelde stoffen. Op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen worden eveneens regels gesteld over documenten ten behoeve van het vervoer. Deze regels zijn neergelegd in hoofdstuk 5.4 van het ADR (die is opgenomen als bijlage bij de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen). Dit hoofdstuk bevat de verplichting voor zowel afzenders en beladers, als vervoerders om bepaalde documenten voorhanden te hebben.

In principe zijn zowel de Wet milieubeheer als de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van toepassing, dus het lijkt logisch dat afzender en vervoerder aan beide wetten moeten voldoen. Aangezien de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieubeheer (via de Wet milieugevaarlijke stoffen) een ander classificatiesysteem van (afval)stoffen hanteren, is het denkbaar dat dit in de praktijk tot ingewikkelde situaties kan leiden. In hoeverre dat daadwerkelijk zo is, weten we pas na nader onderzoek van beide verplichtingen in de onderliggende regelgeving.

Evenals bij de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich moeten buigen over de verhouding tussen de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en hoofdstuk 8 Wet milieubeheer. In de uitspraak van 20 juni 1997, JM 1997/34, moest de Afdeling zich uitspreken over de vraag of de vergunningverlener van de aanvrager een vervoerplan mocht eisen dat voorzag in een zo groot mogelijke beperking van het vervoer van chloorbleekloog. Het antwoord luidde ontkennend aangezien het vervoer van gevaarlijke stoffen primair geregeld wordt in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Dit is in lijn met de gedachte dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen voor de modaliteiten spoor, weg en binnenvaart, een integrale regeling biedt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, met uitzondering van radioactieve stoffen, zoals in de memorie van toelichting bij de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is opgemerkt.¹²

De werkgroep wijst er op dat ten aanzien van een bekend afstemmingsprobleem, namelijk het intern transport, dat wil zeggen het transport van gevaarlijke stoffen binnen de inrichting, een oplossing in voorbereiding is. Er is momenteel een voorstel tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in procedure, dat erin voorziet dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen niet langer van toepassing zal zijn op vervoer dat uitsluitend plaatsvindt binnen een inrichting als bedoeld in artikel 1.1 Wet milieubeheer, tenzij dit vervoer plaatsvindt over de openbare weg. Overigens is het voornemen om de werkingssfeer van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen op een ander punt uit te breiden: de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt bijvoorbeeld ook van toepassing op het verpakken van gevaarlijke stoffen ten behoeve van het vervoer en op het vullen (met gevaarlijke stoffen) van een container of tank. Internationale regelgeving noopt tot deze uitbreiding van de werkingssfeer.

12) Kamerstukken II, 1992-1993, 23250, nr. 3, p. 3.

Wat betreft de afstemming tussen de Wet milieubeheer en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen blijkt uit de interviews dat zich problemen kunnen voordoen, hoewel de geïnterviewde medewerkers van inspecties tegelijkertijd aangeven dat vrijwel altijd vast te stellen is welke regeling in een concreet geval van toepassing is. Soms is dit echter lastig. Als voorbeeld is genoemd het laden en lossen van binnenschepen. Deze schepen worden op dat moment geacht deel uit te maken van een inrichting, waardoor zowel Wet vervoer gevaarlijke stoffen als Wet milieubeheer van toepassing zijn. Dat leidt overigens niet tot tegenstrijdigheden. Een ander bekend probleem is de onduidelijke grens tussen het begrip 'opslag' in de Wet milieubeheer en het begrip 'nederleggen' in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

3.3.6 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat er in het algemeen geen sprake is van ongewenste en ongeregelde overlap tussen regelingen. Slechts tussen de Wet milieubeheer enerzijds en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Arboregelgeving anderzijds hebben zich in het verleden in de uitvoering afstemmingsproblemen voorgedaan.

3.4 Overlap bij toezicht en handhaving

3.4.1 Overlap?

Uit de inventarisatie van definitiebepalingen bleek al dat veel verschillende regelingen van toepassing zijn op (dezelfde) gevaarlijke stoffen. Daarmee in verband staat ook dat op de handelingen met gevaarlijke stoffen toezicht wordt gehouden door vele verschillende toezichthouders (zie het slot van paragraaf 2.2). Daarbij valt op dat soms dezelfde instantie is belast met toezicht op de naleving van verschillende regelingen. Zo houdt de Arbeidsinspectie toezicht op de naleving van de Arboregelgeving en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De Inspectie V&W ziet toe op naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, maar ook op naleving van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het komt verder regelmatig voor dat meerdere instanties belast zijn met het toezicht op de naleving van dezelfde regeling. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, voor het toezicht waarop de AID verantwoordelijk is, terwijl de Voedsel- en Warenautoriteit, de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie belast zijn met het toezicht op bepaalde aspecten van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Iets dergelijks komt ook voor bij het Besluit risico's zware ongevallen 1999, dat verschillende toezichthouders kent: het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer, de op grond van de Wrzo door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen ambtenaren, maar ook de Arbeidsinspectie.¹³ Niet anders is het bij het Arbeidsomstandighedenbesluit, waarbij (ook) een toezichtstaak is weggelegd voor het Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie V&W

13) Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 steunt niet alleen op de Wrzo, maar ook op de Wet milieubeheer, de Arbo-wet en de Brandweerwet.

en bij de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, bij het toezicht waarop ook het Korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen een taak heeft. Een extra complicatie is dat het toezicht ook wordt uitgeoefend door decentrale bestuursorganen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen. Dit is onder andere het geval bij vergunningen op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Overlap in de sfeer van het toezicht bestaat dus vooral in de omstandigheid dat op de naleving van eenzelfde regeling wordt toegezien door verschillende instanties. De reden voor deze overlap is duidelijk. Regelingen op het terrein van gevaarlijke stoffen betreffen vaak meerdere deelaspecten, waarvoor verschillende departementen verantwoordelijk zijn. Deze onderscheiden verantwoordelijkheden uit zich ook in het bestaan van verschillende inspecties, die toezicht houden op die onderdelen van de regelgeving die het terrein van hun ministerie betreffen. Deze achtergrond maakt de geconstateerde overlap niet noodzakelijk, wel begrijpelijk.

De werkgroep ziet deze overlap overigens niet als een probleem. Nog daargelaten dat er in de praktijk vaak geen sprake is van overlap, omdat de verschillende instanties slechts een deel van het toezicht voor hun rekening nemen en daarover afspraken maken, schept de overlap juist kansen voor een effectiever en efficiënter toezicht. Als er meerdere instanties bevoegd zijn, is het immers mogelijk om het toezicht te coördineren en te combineren, zodat bedrijven daardoor minder belast worden. Want op dit punt bestaat in de praktijk wel een probleem: bedrijven hebben soms met wel twintig toezichthoudende instanties te maken, hetgeen aanzienlijke administratieve lasten met zich mee kan brengen. Het is dan ook van het grootste belang dat de verschillende toezichthoudende instanties goed samenwerken.

3.4.2 Samenwerking

Uit het voorgaande volgt dat er verschillende inspecties betrokken zijn bij het toezien op de naleving van de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen. Dit roept de vraag op of er sprake is van samenwerking.

Uit interviews met medewerkers van de verschillende inspecties blijkt dat er al veel wordt samengewerkt. Uit dezelfde interviews blijkt echter ook dat op dit terrein nog veel verbetering nodig en mogelijk is. Onderschreven wordt dat het voor een bedrijf gunstig is dat de verschillende inspecties een gezamenlijk controlebezoek afleggen, of – zeker vanuit het perspectief van het bedrijfsleven veelal nog aantrekkelijker – dat er één toezichthouder langskomt, die alle regelingen controleert. Deze laatste optie wordt in zijn meest vergaande consequentie overigens door de geïnterviewde inspectiemedewerkers geen reële optie geacht. Om alle aspecten te kunnen ‘behappen’ zou een toezichthouder over specialistische kennis op tal van terreinen moeten beschikken. Dit is niet te realiseren. In een aantal interviews werd daarnaast opgemerkt dat gezamenlijke inspecties wel veel coördinatie vergen en in die zin bestuurslasten met zich brengen. Dit pleit voor een

zorgvuldige aanpak. Van gezamenlijke inspecties kan met name een toegevoegde waarde worden verwacht bij bezoeken aan – in de termen van enkele ervaren toezichthouders – ‘notoire knoeiers’, dat wil zeggen bedrijven die het met de regelgeving niet zo nauw plegen te nemen. Een andere optie is nog dat toezichthouders bij controlebezoeken een signalerende rol vervullen, in die zin dat ze collega-inspecties wijzen op (mogelijke) overtredingen op het terrein van die inspecties. Dit gebeurt in de praktijk al regelmatig.

3.4.3 Rol van het OM

Naast de bestuursrechtelijke handhaving is er de handhaving door middel van het strafrecht. Overtreding van voorschriften is in alle onderzochte regelingen aangemerkt als een economisch delict.

Veel toezichthouders zijn tevens bijzonder opsporingsambtenaar. Op het terrein van vervoer van gevaarlijke stoffen zijn zij bijvoorbeeld verantwoordelijk voor een derde van de processen-verbaal (het totaal ligt jaarlijks op ongeveer 1000). Daarnaast vindt opsporing plaats door verschillende takken van de politie (regiopolitie, zeehavenpolitie, Korps Landelijke Politiediensten) en het functioneel parket van het OM. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking op dit terrein vrij goed loopt. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen het OM en de VROM-inspectie. Op het terrein van de arbeidsomstandigheden ligt het wat anders. De handhaving van de Arbo-regelgeving geschiedt vooral bestuursrechtelijk. Hoewel de inspecteurs ook bijzondere opsporingsambtenaren zijn, probeert men strafrechtelijke sanctionering te vermijden. Bij de geïnterviewde inspectie-medewerkers bestaat het beeld dat het OM specifieke deskundigheid ontbeert en relatief vaak overgaat tot sepot of tot het opleggen van een transactie. Inspecteurs ervaren dat als onbevredigend. Mede naar aanleiding van deze bevinding besteedt de werkgroep in hoofdstuk 4 aandacht aan de mogelijkheden die naar verwachting in de nabije toekomst zullen ontstaan voor buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door bestuursorganen en opsporingsambtenaren, waardoor de strafrechtelijke handhaving minder afhankelijk is van de aanwezige deskundigheid bij het OM.

Overigens kan worden vastgesteld dat bij ernstige incidenten (bijvoorbeeld bij zware arbeidsongevallen) wel altijd een strafrechtelijk traject volgt. Bovendien beoogt het OM met de oprichting van het zogenoemde Functioneel Parket onder meer kennis te bundelen en de strafrechtelijke handhaving beter te coördineren.

3.5 Tegenstrijdigheden?

Een veelgehoorde klacht over de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen is dat deze innerlijke tegenstrijdigheden bevat. Zo zou het voorkomen dat op dezelfde stof op hetzelfde moment zowel regel A als regel B van toepassing is, terwijl deze regels niet verenigbaar zijn. Tegenstrijdigheden van dit type heeft de werkgroep niet aangetroffen, in ieder geval niet op het niveau van regelgeving zoals door de werkgroep bezien, te weten het

niveau van de wet in formele zin en de algemene maatregel van bestuur. Deze bevindingen zijn in die zin bevestigd dat geen van de geïnterviewden een voorbeeld kon geven van tegenstrijdige regels.

De enkele keer dat er wél sprake is van innerlijke tegenstrijdigheid, vloeit deze voort uit tegenstrijdigheden in de Europese of internationale regelgeving die met de Nederlandse regelgeving wordt geïmplementeerd.¹⁴ Gelet op de betrekkelijk geringe omvang van deze problematiek heeft de werkgroep ervan afgezien hierop verder onderzoek te doen. Deze problematiek speelt overigens niet specifiek op het terrein van de gevaarlijke stoffen maar op alle terreinen van internationale recht.

De werkgroep merkt op dat niet valt uit te sluiten dat in de sfeer van de uitvoering (vergunningvoorschriften en beleidsregels) wel eens sprake kan zijn van tegenstrijdigheden. Zolang tussen de wetten of algemene maatregelen van bestuur waarop deze lagere regelgeving berust een goede afstemmingsregeling is getroffen, is er overigens in juridische zin geen tegenstrijdigheid: duidelijk is immers welke hogere en dus ook lagere regel voorgaat.

3.6 Conclusies

Een analyse van de begripsbepalingen in de verschillende regelingen op het terrein van gevaarlijke stoffen toont aan dat deze regelingen een grote potentiële overlap vertonen. Dit maakt het vraagstuk van de onderlinge afstemming van deze regelingen des te belangrijker. Deze afstemming is in het algemeen goed geregeld, met dien verstande dat zich in het verleden tussen de Wet milieubeheer enerzijds en de de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Arboregelgeving anderzijds in de uitvoering afstemmingsproblemen hebben voorgedaan. Overlap in de sfeer van het toezicht bestaat vooral in de omstandigheid dat op de naleving van eenzelfde regeling wordt toegezien door verschillende instanties. De werkgroep ziet deze overlap niet als een probleem, maar als een goede kans om te komen tot een effectief en efficiënt toezicht.

De werkgroep heeft in de door haar nader onderzochte regelingen geen innerlijke tegenstrijdigheden aangetroffen. Eventuele tegenstrijdigheden in lagere regelgeving

14) Een tweetal voorbeelden. (1) Richtlijn 2003/11/EG (in werking getreden op 15 augustus 2004) verbiedt in het algemeen de handel in pentabroomdifenylether en octabroomdifenylether in preparaten of producten in een concentratie van meer dan 0,1 massaprocent. Richtlijn nr. 2002/95/EG verbiedt per 1 juli 2006 de toepassing van polybroomdifenylethers (waaronder dus bovengenoemde stoffen) in het algemeen en zonder dat daarbij een grenswaarde wordt genoemd. Daarbij geldt geen grenswaarde. In de richtlijnen zit geen afstemmingsbepaling. (2) Er bestaat een discrepantie tussen enerzijds het uitfaseren van persistente organische verontreinigende stoffen (de z.g. POP-verordening, uitwerking van het Verdrag van Stockholm) en anderzijds de omstandigheid dat dergelijke stoffen op de lijsten van toe te laten bestrijdingsmiddelen in zowel de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn als de Biocidenrichtlijn gezet worden.

(bijvoorbeeld beleidsregels of vergunningvoorschriften) kunnen alleen daar bestaan waar de 'moederregelingen' niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk maakt de werkgroep de balans op. In de voorgaande hoofdstukken zijn de twee deelvragen beantwoord. De bevindingen van de werkgroep sluiten goed aan bij die van de werkgroep Clusteraanpak (zie paragraaf 1). De door die werkgroep getrokken conclusies, die betrekking hebben op de organisatie van de overheid op het terrein van gevaarlijke stoffen (zie paragraaf 1.1), gaan mutatis mutandis in beginsel ook goed op voor de regelgeving op dit terrein. Er is sprake van complexiteit, maar niet van tegenstrijdigheid. De problemen die worden ervaren liggen vooral op het terrein van de uitvoering, de toepassing en het toezicht.

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

Tot welke aanbevelingen geven de antwoorden op de eerste twee deelvragen aanleiding?

In de volgende paragrafen zijn per thema de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Omwille van de overzichtelijkheid is in paragraaf 4.5 een overzicht van de aanbevelingen opgenomen.

4.2 Complexiteit en ontoegankelijkheid

Een eerste conclusie is dat de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen complex is en lastig toegankelijk. Alleen al een inventarisatie van de internationale en nationale regelgeving op dit terrein is onbegonnen werk, zelfs als beleidsregels, richtlijnen en andere pseudo-regelgeving buiten beschouwing worden gelaten. Een zekere complexiteit van het regelbestand is naar het oordeel van de werkgroep, gelet op de aard van de materie, evenwel onvermijdelijk. De belangrijkste vraag waarvoor de werkgroep zich gesteld zag was dan ook of deze complexiteit en lastige toegankelijkheid in de praktijk problemen opleveren. Het antwoord op deze vraag is gemengd. Uit de interviews blijkt dat grote bedrijven over het algemeen goed met de regelgeving uit de voeten kunnen. Zoals reeds gezegd, geldt dit niet voor kleine bedrijven en voor bedrijven die slechts incidenteel met gevaarlijke stoffen te maken hebben. Voor deze bedrijven is het lastig om op de hoogte te zijn en te blijven van de geldende regelgeving.

Hoe kan dit probleem opgelost worden? De werkgroep wijst in de eerste plaats op het nut van brancheorganisaties. Is het bijhouden en doorgronden van de relevante regelgeving voor een klein bedrijf wellicht niet haalbaar, voor brancheorganisaties zal dit een minder groot probleem zijn. Aandachtspunt daarbij zal zijn dat niet alle bedrijven zijn aangesloten bij een brancheorganisatie.

Een tweede mogelijke oplossing zou zijn het opstellen van een index tot de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen. Idealiter zou die er zo uitzien, dat met behulp van de stofnaam alle regelingen opgespoord kunnen worden die op deze stof in de verschillende fases van zijn bestaan van toepassing zijn. Uit de interviews blijkt evenwel dat dit niet als een zinvolle optie wordt beschouwd. De moeite die het zal kosten om zo'n index op te stellen en actueel te houden zal niet in verhouding staan tot de beperkte toegevoegde waarde ervan. Daarbij komt nog dat veel verschijningsvormen niet de stoffen als zodanig zijn maar mengsels daarvan, zodat een lijst van stoffen in zo'n geval geen enkel zinvol doel zou dienen.

Een derde mogelijkheid zou zijn het ondersteunen van bedrijven bij het inwinnen van advies van een veiligheidsadviseur. In de praktijk doet zich hier weer een verschil voor tussen grote en kleine bedrijven: grote bedrijven hebben doorgaans zelf een veiligheidsadviseur in dienst maar voor kleine bedrijven is dat financieel niet haalbaar, zodat zij aangewezen zijn op de inhuur van een externe adviseur. Op het terrein van de Arbo en het vervoer van gevaarlijke stoffen bestaat een verplichting om advies in te winnen bij een veiligheidsadviseur. De verplichting voor werkgevers om zich bij een Arbo-dienst aan te sluiten is weliswaar per 1 juli afgeschaft, maar wel is de verplichting blijven bestaan om advies in te winnen van een gecertificeerde deskundige voor het toetsen van de risico-inventarisatie en -evaluatie. De verwachting is dat in het nieuwe systeem in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet meer maatwerk geleverd kan worden. De werkgroep acht het van belang dat bedrijven het advies van een veiligheidsadviseur inwinnen om de slag tussen de regelgeving en de concrete bedrijfsvoering beter te kunnen maken. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven waarvoor geen vergunningplicht geldt. Te overwegen valt om het inwinnen van advies verplicht te stellen, waarbij uiteraard de toegevoegde waarde van deze verplichting moet worden afgewogen tegen de daardoor veroorzaakte extra administratieve lasten.

Tenslotte is de werkgroep van oordeel dat het zinvol is – afgezien van van de andere hierboven gedane suggesties – om te komen tot een voorziening waardoor met name de kleine bedrijven op een laagdrempelige wijze informatie kunnen krijgen over de voor hun situatie relevante regelgeving. De werkgroep beveelt aan te komen tot een website naar analogie van www.arbo.nl, waarop op een buitengewoon toegankelijke en laagdrempelige wijze relevante informatie beschikbaar wordt gesteld over de toepasselijke Arbo-wetgeving, waaronder overigens ook veel informatie over gevaarlijke stoffen (er is bijvoorbeeld een zogenoemde stoffenmanager opgenomen op basis waarvan kan worden bepaald of er veilig gewerkt kan worden met gevaarlijke stoffen).¹⁵ Een dergelijke website zou een van de resultaten kunnen zijn van de aanbeveling zoals gedaan door Clusteraanpak inzake een interbestuurlijk vervolgproject dat gericht is op het realiseren van verbeteringen van de toegankelijkheid van expertise voor bedrijven en overheden.

15) De Stoffenmanager is een digitaal hulpmiddel voor het MKB. De Stoffenmanager ondersteunt bedrijven bij het opstellen van de Risico inventarisatie en -evaluatie en het Plan van Aanpak, bij het maken van werkplek-instructiekaarten en bij de opslag van gevaarlijke stoffen. Bedrijven kunnen met de Stoffenmanager de risico's van gevaarlijke stoffen inzichtelijk maken, waardoor op een gestructureerde en verantwoorde manier kan worden omgaan met deze stoffen.

4.3 Afstemming tussen wettelijke regelingen

Deze afstemming tussen de wettelijke regelingen is in het algemeen goed geregeld, met dien verstande dat zich in het verleden tussen de Wet milieubeheer enerzijds en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Arboregelgeving anderzijds in de uitvoering afstemmingsproblemen hebben voorgedaan. De Wet milieubeheer heeft een zeer brede reikwijdte en strekt zich - uiteraard - ook uit over de risico's van handelingen met gevaarlijke stoffen. Voor een aantal van deze handelingen gelden andere wettelijke regelingen die deels ter bescherming van dezelfde risico's strekken. Een goed voorbeeld is de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, maar ook op het punt van afstemming met de Arboregelgeving kunnen vragen worden gesteld. Op het punt van de afstemming tussen de Wet milieubeheer enerzijds en een aantal andere regelingen anderzijds is naar het oordeel van de werkgroep verbetering mogelijk.

De werkgroep wijst erop dat naast een herziening van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, die een betere afstemming regelt ten aanzien van intern transport, een wijziging van de Wet milieubeheer in voorbereiding is die voorziet in de implementatie van de REACH-verordening. Dit houdt daarnaast in dat de resterende bepalingen uit de Wet milieugevaarlijke stoffen zullen worden overgeheveld naar hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer. In het eerste ambtelijk voorontwerp is de afstemming tussen Wet milieugevaarlijke stoffen en Wet vervoer gevaarlijke stoffen één op één overgeheveld naar artikel 22.1 van de Wet milieubeheer, in die zin dat hoofdstuk 9 van die wet niet van toepassing zal zijn voor zover de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van toepassing is. De werkgroep beveelt aan om te bezien of het in de toekomst mogelijk is om deze afstemming, in lijn met de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het doel van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen om een integrale regeling te bieden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, ook te laten gelden voor hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. Voorts zou moeten worden bezien of het wenselijk is om de afstemming ook voor andere hoofdstukken te laten te gelden. Hierbij denkt de werkgroep met name aan hoofdstuk 10. De werkgroep beveelt aan om te bevorderen dat de Arboregelgeving beter dan thans wordt meegenomen in het beoordelingskader van de vergunningverlening. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in de Wet milieubeheer een specifieke afstemmingsbepaling op te nemen ten aanzien van de Arboregelgeving.

4.4 Overlap bij toezicht en handhaving

Uit de inventarisatie van regelingen is gebleken dat er vele instanties betrokken zijn bij het toezicht op de naleving van regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen. Er lijkt soms sprake te zijn van overlap, omdat soms op de naleving van eenzelfde regeling wordt toegezien door verschillende instanties. In de praktijk is er geen sprake van overlap, omdat elke instantie slechts toeziet op de naleving van een deel van de regeling. Dat door soms veel verschillende instanties wordt toegezien op de naleving van dezelfde regeling ziet de

werkgroep niet als een probleem, maar als een goede kans om te komen tot een effectief en efficiënt toezicht.

Uitgangspunt voor de werkgroep is dat, bezien vanuit het perspectief van het bedrijfsleven op de bruikbaarheid van de rechtsorde, onderlinge afstemming van inspectiewerkzaamheden buitengewoon nuttig kan zijn. Het is voor een bedrijf niet praktisch als verschillende inspecteurs met verschillende bevoegdheden op verschillende tijdstippen komen inspecteren terwijl het wél telkens mede kan gaan om de omgang met gevaarlijke stoffen. Het is ook niet voor niets dat uit het project Clusteraanpak is gebleken dat de grootste problemen niet in de organisatie, maar in de uitvoering liggen. Samenwerking bij toezicht en handhaving kan bovendien efficiënt en effectief zijn vanuit het perspectief van de toezichthoudende instanties. Er wordt in de praktijk ook al veel samengewerkt, in een veelheid van modaliteiten. Een recent voorbeeld wordt gevormd door een pilot in Delfzijl, waarin overheden experimenteerden met een andere aanpak van het toezicht op chemiebedrijven. Het bleek daarbij mogelijk om een significante vermindering van de toezichtslast te realiseren van tussen de 10 en 20 procent.¹⁶ Daarbij moet bedacht worden dat het wel voorkomt dat een chemiebedrijf in één jaar tijd meer dan 50 keer wordt bezocht door de ene of andere inspectie.

De werkgroep is van oordeel dat samenwerking tussen de verschillende inspecties krachtig bevorderd moet worden. Vanzelfsprekend zal iedere inspectie vanuit haar eigen expertise een specifieke verantwoordelijkheid moeten blijven dragen, maar dat neemt niet weg dat samenwerking in veel gevallen dienstig kan zijn. In gevallen waarin het ontbreken van een formele bevoegdheid in de weg staat aan adequate vormen van samenwerking, dient daarin te worden voorzien. De werkgroep denkt daarbij in het bijzonder aan de volgende modaliteit, die bekend is uit de sfeer van het toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwetgeving. Die komt erop neer dat niet alleen de Arbeidsinspectie bevoegd is tot het houden van toezicht op Arbo-aspecten, maar ook die andere inspecties die een reguliere taak hebben bij het controleren van dezelfde typen bedrijven waarbij de Arbeidsinspectie bevoegd is. Omgekeerd is de Arbeidsinspectie ook bevoegd tot het houden van toezicht op de naleving van andere wetten, namelijk degene die daarvoor redelijkerwijs in aanmerking komen in verband met de reguliere taak van de Arbeidsinspectie. Het gevolg van deze bevoegdheidstoedeling is dat de deskundige Arbeidsinspecteur bijvoorbeeld kan volstaan met één bezoek aan het bedrijf voor zover dat nodig is voor de controle op Arbo-aspecten, en dat andere inspecteurs bepaalde deelaspecten op dat vlak kunnen meenemen bij hún specifieke controle. Aannemelijk is dat hiervan een gunstige werking kan uitgaan zowel op de belasting van het bedrijfsleven als op de inzet van de inspecties.

16) Chemie magazine, februari 2005, p. 16.

Of een dergelijke aanpak in algemene zin zou dienen te leiden tot brede toezichtsbevoegdheden valt vooralsnog niet te overzien. Het zal bijvoorbeeld samenhangen met de aard van de onderzoeksbevoegdheden of ook werkelijk sprake kan zijn van een verbreding van de toezichtstaak. De voorgestelde aanpak verdient in ieder geval aanbeveling op gebieden waarop samenwerking daadwerkelijk voor de hand ligt en waarbij in beginsel volstaan wordt met de algemene bevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht. Een dergelijke brede bevoegdheid is in potentie een krachtig middel om de door inspecties veroorzaakte lasten te verminderen. Een essentiële voorwaarde daarbij is wel dat er voldoende deskundigheid bij de inspecties is en dat er voldoende wordt gecoördineerd en samengewerkt. Daarnaast is het van groot belang dat toezichtsgegevens uitgewisseld kunnen worden. Op deze wijze is het immers mogelijk om de 'knoeiërs' snel op het spoor te komen en goed te prioriteren in de handhavingssinzet.

De werkgroep acht het verder aanbevelenswaardig dat toezichthoudende instanties met brancheverenigingen afspraken maken over controlebezoeken. Het OM en de Nederlandse Mededingingsautoriteit hebben hiermee goede ervaringen. Van dergelijke afspraken kan wellicht ook een stimulans uitgaan om lid te worden van een branchevereniging.

Ook in ander opzicht kan van de bij de inspecties aanwezige deskundigheid wellicht een nog efficiënter gebruik worden gemaakt. De Tweede Kamer heeft onlangs aanvaard het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening). Eén van de belangrijke vernieuwingen van dit wetsvoorstel is de introductie van de bevoegdheid niet alleen voor de officier van justitie, maar ook voor opsporingsambtenaren en bestuursorganen, om een zogenaamde strafbeschikking op te leggen. Het in dat wetsvoorstel opgenomen artikel 257b van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur aan daartoe aan te wijzen opsporingsambtenaren in bij die a.m.v.b. aangewezen zaken betreffende overtredingen (of misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat) de bevoegdheid kan worden verleend om een strafbeschikking uit te vaardigen. Krachtens het voorgestelde artikel 257ba Strafvordering kan een gelijke bevoegdheid worden verleend aan bestuursorganen. Indien de opsporingsambtenaar bevoegd is verklaard tot oplegging van een strafbeschikking, is de strafrechtelijke handhaving derhalve niet afhankelijk van de deskundigheid en prioriteitsstelling van het openbaar ministerie maar is het in hoge mate aan de opsporingsambtenaar c.q. de bijzondere opsporingsdienst om handhavend op te treden. De Eerste Kamer¹⁷ moet het wetsvoorstel nog behandelen, maar de werkgroep meent niettemin alvast op deze mogelijkheid te moeten wijzen.

17) Kamerstukken I, 2004/05, 29 849, nr. A.

4.5 Overzicht van de aanbevelingen

1. Roep een website in het leven (naar analogie van www.arbo.nl), waarop op een toegankelijke en laagdrempelige wijze relevante informatie beschikbaar wordt gesteld over de regelgeving op het terrein van gevaarlijke stoffen.
2. Stimuleer dat bedrijven, in het bijzonder bedrijven waarvoor geen vergunningplicht geldt, het advies van een veiligheidsdeskundige inwinnen om de slag tussen de regelgeving en de concrete bedrijfsvoering beter te kunnen maken.
3. Verbeter de afstemming tussen de Wet milieubeheer enerzijds en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Arboregelgeving anderzijds. Bezie of het in de toekomst mogelijk is om de Wet milieubeheer zodanig aan te passen dat wordt bepaald dat de hoofdstukken 8 en 10 niet van toepassing zijn voorzover de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van toepassing is. Bevorder dat de Arboregelgeving, beter dan thans, wordt meegenomen in het beoordelingskader van de vergunningverlening. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in de Wet milieubeheer een specifieke afstemmingsbepaling op te nemen ten aanzien van de Arboregelgeving.
4. Bevorder krachtig de samenwerking tussen de verschillende inspecties. In gevallen waarin het ontbreken van een formele bevoegdheid in de weg staat aan adequate vormen van samenwerking, dient daarin te worden voorzien door inspecties formeel bevoegd te maken ook toe te zien op de naleving van andere dan de 'eigen' regelgeving.
5. Bevorder dat toezichthoudende instanties met brancheverenigingen afspraken maken over controlebezoeken.
6. Overweeg de mogelijkheid om de strafrechtelijke handhaving te versterken door aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel inzake de OM-afdoening. Daardoor kan worden bereikt dat strafbeschikkingen worden opgelegd door bestuursorganen of bijzondere opsporingsambtenaren die daarbij niet of in mindere mate afhankelijk zijn van de expertise en/of de capaciteit van het OM.

Bijlage 1: Samenstelling werkgroep Regelgeving gevaarlijke stoffen

mr. P.J. van der Flier (Jus), voorzitter

mr. dr. K.H. Sanders (Jus), secretaris

mr. L. Vermeulen (V&W), secretaris

mr. R.J.G. van den Broek (Def)

drs. J. van Dam (BZK)

mr. J.A. Hofsteenge (SZW)

mr. H. Lindeijer (V&W) - vanaf februari 2005

mr. G. Mensink (V&W) - tot februari 2005

mr. J.C. Sampiemon (VROM)

mr. H. Wennink (LNV)

mr. J. Whyte (VWS)

ir. ing. P. Van Loo (BZK) - agendalid

mr. A.J. Timmerman (Jus) - agendalid

Bijlage 2: Analyse regelingen gevaarlijke stoffen

Geanalyseerd zijn:

Arbeidsomstandighedenbesluit

Besluit risico's en zware ongevallen 1999

Bestrijdingsmiddelenwet 1962

Wet milieubeheer

Wet milieugevaarlijke stoffen

Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

I Beschermde belangen

Arbeidsomstandighedenbesluit: het voorkómen of beperken van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen door werknemers in arbeidssituaties met inbegrip van het voorkomen of beperken van de gevolgen van ongewilde gebeurtenissen met gevaarlijke stoffen.

Bestrijdingsmiddelenwet 1962: de belangen van landbouw (deugdelijkheid middel), milieu, arbeidsveiligheid en volksgezondheid in het licht van een geharmoniseerde Europese markt voor bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen en biociden), agrarische en industriële producten.

Besluit risico's zware ongevallen 1999: het voorkómen van zware ongevallen in inrichtingen (met hoeveelheden gevaarlijke stoffen boven de drempelwaarde) en de beperking van de gevolgen van zware ongevallen mochten zij zich toch voordoen.

Wet milieubeheer: de bescherming van mens en milieu (in ruime zin).

Wet milieugevaarlijke stoffen: de bescherming van mens en milieu (in ruime zin).

Wet vervoer gevaarlijke stoffen: het bevorderen van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen, dat wil zeggen het voorkomen van gevaar schade of hinder voor mens, dier en omgeving als gevolg van gevaarlijke stoffen.

II Inhoud

Nagegaan is of de onderzochte wetten en algemene maatregelen van bestuur regels bevatten over een aantal onderscheiden onderwerpen.

Verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen

Alle onderzochte regelingen, met uitzondering van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, bevatten regels over de verpakking en de etikettering van gevaarlijke stoffen. De Wet milieugevaarlijke stoffen vormt hier de basisregeling. In het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt naar de Wet milieugevaarlijke stoffen verwezen en worden regels gesteld voor gevaarlijke stoffen die niet onder de Wet milieugevaarlijke stoffen vallen. Op grond van de

Wet vervoer gevaarlijke stoffen zijn bijvoorbeeld in Bijlage 1 van de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen onder meer regels gesteld met betrekking tot verpakking en etikettering. Deze Bijlage 1 is een vertaalde versie van de bijlage bij het ADR. Op dezelfde wijze zijn regels gesteld over verpakking en etikettering bij vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor of water. De Bestrijdingsmiddelenwet 1962 vormt de basis voor implementatie van Europese etiketteringseisen ten aanzien van bestrijdingsmiddelen.

Processen waarin gevaarlijke stoffen een rol spelen

Alle onderzochte regelingen, met uitzondering van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, bevatten regels over processen waarin gevaarlijke stoffen een rol spelen.

Inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen worden gebruikt of opgeslagen

Niet alle onderzochte regelingen bevatten voorschriften over inrichtingen. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is op dit moment nog wel van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen inrichtingen, maar er is een wetwijziging in procedure die deze toepassing uitsluit. De Wet milieugevaarlijke stoffen bevat wel verboden om bijvoorbeeld een bepaalde stof voorhanden te hebben, maar zelden voorschriften met betrekking tot de inrichting zelf. Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en het Arbeidsomstandighedenbesluit stellen eisen aan inrichtingen waar gevaarlijke stoffen worden gebruikt of opgeslagen: er moeten onder meer een veiligheidsbeheerssysteem en een noodplan zijn en er geldt een plicht om onder meer decentrale overheden en naburige bedrijven te informeren over de risico's. De Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en de Wet milieubeheer bevatten eveneens regels ten aanzien van inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen worden opgeslagen of toegepast.

Handelingen ten aanzien van gevaarlijke stoffen

Alle onderzochte regelingen, met uitzondering van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, bevatten regels over handelingen met gevaarlijke stoffen. Daarbij zij aangetekend dat het Arbeidsomstandighedenbesluit geen voorschriften bevat met betrekking tot specifieke handelingen, maar alleen met betrekking tot arbeid met gevaarlijke stoffen.

Voer-, vaar- of luchtvaarttuigen waarmee gevaarlijke stoffen worden vervoerd

Uiteraard bevat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen op dit punt voorschriften. Omdat vervoermiddelen in beginsel ook arbeidsplaatsen zijn, bevat ook het Arbeidsomstandighedenbesluit relevante voorschriften. In dat besluit is een afstemmingsbepaling opgenomen. De Bestrijdingsmiddelenwet 1962 bevat voorschriften voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen vanuit vliegtuigen. De overige onderzochte regelingen bevatten geen regels met betrekking tot voer-, vaar- of luchtvaarttuigen.

Het gedrag van personen die met gevaarlijke stoffen werken of laten werken

Versillende van de onderzochte regelingen bevatten gedragsvoorschriften. Zo zijn er bijvoorbeeld in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 ten aanzien van de opslag van gevaarlijke stoffen reiniging verboden handelingen en juist verplichte handelingen. Verder gelden soms deskundigheidseisen (Wet milieugevaarlijke stoffen), of onderwijsplichten en verplichtingen om persoonlijke beschermingsmiddelen te gebruiken (Wet vervoer gevaarlijke stoffen). Ook in het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn voorschriften ten aanzien van het gedrag opgenomen. Deze hebben het oog op de bescherming van werknemers.

Het valt op dat de meeste onderzochte regelingen ten aanzien van alle onderscheiden onderwerpen voorschriften bevatten. De enige uitzondering is het Besluit risico's zware ongevallen 1999, hetgeen gelet op het specifieke doel van dit besluit begrijpelijk is.

III Instrumenten

Vergunningplichten treffen we aan in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Wet milieubeheer en de Wet milieugevaarlijke stoffen. De vergunningplicht voor inrichtingen op grond van de Wet milieubeheer is daarvan het belangrijkste.

De instrumenten vrijstelling en ontheffing zijn te vinden in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieubeheer.

In alle onderzochte regelingen zijn meldingsplichten opgenomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om melding van vervoer van chloor (Wet vervoer gevaarlijke stoffen), grondontsmetting (Bestrijdingsmiddelenwet 1962), uitvoer van gevaarlijke stoffen (Wet milieugevaarlijke stoffen), significante wijziging van de inrichting (Besluit risico's zware ongevallen 1999) of werkzaamheden aan of in tankschepen (Arbeidsomstandighedenbesluit).

Alle onderzochte regelingen bevatten bovendien informatieverplichtingen in meer algemene zin. Deze variëren van de plicht om inlichtingen te verstrekken aan toezichthouders (meerdere regelingen) tot de plicht om de informatie te verstrekken die bekend wordt over werkzame stoffen of daarop gebaseerde middelen (Bestrijdingsmiddelenwet 1962). In het Besluit risico's zware ongevallen 1999 vormen de informatieverplichtingen de kern van de regeling. De bedrijven waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is, moeten een PBZO-document (PreventieBeleid Zware Ongevallen) en een veiligheidsrapport opstellen en overleggen.¹

1) Zie over administratieve lasten op het terrein van gevaarlijke stoffen: *Administratieve lasten cluster gevaarlijke stoffen*, EIM, november 2004.

IV Toezicht en handhaving

Op de naleving van de onderzochte regelingen wordt toegezien door een groot aantal instanties: de Algemene Inspectiedienst (Bestrijdingsmiddelenwet 1962, Wet milieugevaarlijke stoffen), de Arbeidsinspectie (Arbeidsomstandighedenbesluit, Bestrijdingsmiddelenwet 1962, Besluit risico's zware ongevallen 1999, Wet milieugevaarlijke stoffen), de Brandweer (Besluit risico's zware ongevallen 1999), de Colleges van B&W (Besluit risico's zware ongevallen 1999, Wet milieubeheer), de Colleges van GS (Wet milieubeheer), de Douane (Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet vervoer gevaarlijke stoffen), de Inspectie V&W (Arbeidsomstandighedenbesluit, Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet vervoer gevaarlijke stoffen), de Voedsel- en Warenautoriteit (Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet milieugevaarlijke stoffen), het Korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen (Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet vervoer gevaarlijke stoffen), het Staatstoezicht op de Mijnen (Arbeidsomstandighedenbesluit, Wet milieugevaarlijke stoffen), de VROM-Inspectie (Wet milieugevaarlijke stoffen, Bestrijdingsmiddelenwet 1962) en de Voedsel- en Warenautoriteit (Bestrijdingsmiddelenwet 1962).

Alle toezichthouders beschikken over de in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde bevoegdheden. In sommige regelingen zijn aan toezichthouders extra bevoegdheden toegekend. Zo kunnen toezichthouders op grond van de Arbeidsomstandighedenwet bijvoorbeeld een eis tot naleving stellen (artikel 27) of het werk stilleggen (artikel 28). Soms worden bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht uitgesloten. Zo beschikken toezichthouders op grond van artikel 34, vierde lid, Wet vervoer gevaarlijke stoffen niet over de bevoegdheid monsters te nemen en te onderzoeken (artikel 5:18 Algemene wet bestuursrecht).

Alle onderzochte regelingen kunnen zowel bestuursrechtelijk als langs strafrechtelijke weg gehandhaafd worden. In het algemeen staan daarbij de bestuursrechtelijke herstelsancties (bestuursdwang en last onder dwangsom) ter beschikking. Zoals hierboven bleek, kent de Arbeidsomstandighedenwet nog de sanctie stillegging van werk. Daarbij komt, uiteraard voorzover er sprake is van een vergunningsplicht, de intrekking van de vergunning als sanctie. Hiermee vergelijkbaar is de intrekking van de toelating van een bestrijdingsmiddel op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Voor strafrechtelijke handhaving kan gebruik gemaakt worden van het sanctie-arsenaal van de Wet op de economische delicten. In alle onderzochte regeling is de overtreding van voorschriften aangemerkt als economisch delict. Voor alle onderzochte regelingen zijn personen aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar.

De bestuurlijke boete bestaat vooralsnog alleen in de Arboregelgeving.

Bijlage 3: Definities gevaarlijke stoffen

Definities 'stoffen' en 'preparaten'

De begrippen 'stoffen' en 'preparaten' hebben in de voor dit project relevante regelgeving vrijwel steeds dezelfde betekenis (artikel 1 Wet milieugevaarlijke stoffen):

stoffen: chemische elementen en hun verbindingen, zoals deze voorkomen in de natuur of door toedoen van de mens worden voortgebracht.

preparaten: mengsels of oplossingen van stoffen.

In de Wet milieubeheer en in het Besluit bescherming Antarctica wordt bij de definitie van het begrip 'stoffen' naar de Wet milieugevaarlijke stoffen verwezen. Ook naar de definitie van preparaten wordt in de Wet milieubeheer verwezen. De eerste complicatie treffen we aan in de Regeling materialen en chemicaliën leidingwatervoorziening (die berust op de Waterleidingwet), waarin het begrip 'stoffen' wordt gedefinieerd als "stoffen en preparaten als bedoeld in artikel 1 Wet milieugevaarlijke stoffen". Hiermee wordt stoffen een verzamelbegrip, waaronder ook mengsels of oplossingen van stoffen vallen. Dat spoort niet met de Wet milieugevaarlijke stoffen.

Definities 'gevaarlijke stoffen'

1. Een eerste definitie van het begrip 'gevaarlijke stof' behelst een rechtstreekse (dynamische) verwijzing naar de Stoffenrichtlijn:

stof die overeenkomstig bijlage 1 bij richtlijn nr. 67/548/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PbEG L 196) als een gevaarlijke stof is aangemerkt.

Deze definitie komen we tegen in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van het Besluit beheer autowrakken. Dit onderdeel j is niet toegelicht, maar het is identiek aan artikel 2, elfde lid, van richtlijn nr. 2000/53/EG. Bijlage I van de Stoffenrichtlijn bevat een uitvoerige lijst van gevaarlijke stoffen.

2. Een tweede complex van definities van het begrip gevaarlijke stof bevat een verwijzing naar het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten (Bvamp) en naar de Wet milieugevaarlijke stoffen. De definitiebepaling, die in een groot aantal besluiten voorkomt (zie inventarisatie VROM), luidt als volgt:

stof die of preparaat dat bij of krachtens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten is ingedeeld in een categorie als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen.

Het waarom van de definitie wordt in geen van de besluiten toegelicht. Wel vinden we overal de opmerking dat de omschrijving van het begrip gevaarlijke stof ertoe leidt dat “voedingsmiddelen buiten dit begrip vallen” (zie bijvoorbeeld Stb. 2000, 334, p. 39).

Er zijn nog een paar andere definitiebepalingen die ook, maar op een andere manier, verwijzen naar het Bvamp. In artikel 2 van dit besluit worden criteria gegeven voor de indeling van stoffen in de Wet milieugevaarlijke stoffen-categorieën. Deze criteria worden in een ministeriële regeling verder uitgewerkt.

3. In de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (artikel 1, eerste lid, onderdeel b) vinden we een derde definitie (meer een opsomming):

b. gevaarlijke stoffen:

- 1°. ontplofbare stoffen en voorwerpen,
- 2°. samengeperste, vloeibaar gemaakte of onder druk opgeloste gassen,
- 3°. brandbare vloeistoffen,
- 4°. brandbare vaste stoffen,
- 5°. voor zelfontbranding vatbare stoffen,
- 6°. stoffen die bij aanraking met water brandbare gassen ontwikkelen,
- 7°. stoffen die de verbranding bevorderen,
- 8°. organische peroxiden,
- 9°. giftige stoffen,
- 10°. infectueuze stoffen,
- 11°. bijtende stoffen,
- 12°. andere stoffen die voor de mens of het milieu gevaarlijk kunnen zijn, indien zij krachtens artikel 3 zijn aangewezen;

Deze opsomming is gebaseerd op hetgeen internationaal onder de term ‘gevaarlijke stoffen’ wordt verstaan. Helaas valt uit de memorie van toelichting niet af te leiden wat precies de bron is geweest.

In artikel 1.1, eerste lid, onderdeel c, Wet luchtvaart is een vrijwel identieke definitie opgenomen. Er zijn twee verschillen: 1. in de opsomming in de Wet luchtvaart worden ook radioactieve stoffen genoemd; 2. de restcategorie (hierboven onderdeel 12o, in de Wet luchtvaart onderdeel 9o) kent een iets andere omschrijving: stoffen en voorwerpen die bij vervoer door de lucht gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu. De reden voor de afwijking is volgens de memorie van toelichting aansluiting bij internationale voorschriften (Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air van de ICAO).²

Voor vervoer door de lucht wordt de definitie van gevaarlijke stoffen aangescherpt in artikel 2 van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht. Als gevaarlijke stoffen bedoeld in artikel 6.51, eerste lid, Luchtvaartwet (dit artikel bevat een algemeen verbod

2) Kamerstukken II, 1999-2000, 26 902, nr. 3, p.2.

voor het vervoer van bij AMvB aangewezen gevaarlijke stoffen door de lucht) worden aangewezen de in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, Wet luchtvaart genoemde stoffen, “zoals vastgelegd en geclassificeerd in de Technische Voorschriften”. Deze Technische Voorschriften zijn internationale voorschriften uitgevaardigd door de ICAO. Het besluit vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht met militaire luchtvaartuigen sluit geheel aan bij het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht.

4. In artikel 1, eerste lid, onder b, van het Besluit risico’s zware ongevallen vinden we een vierde definitie van gevaarlijke stof:

stoffen, mengsels of preparaten, genoemd in bijlage I, deel 1, of behorend tot een categorie, genoemd in bijlage I, deel 2, en aanwezig als grondstof, product, bijproduct, residu of tussenprodukt, met inbegrip van stoffen, mengsels of preparaten waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door het onbeheersbaar worden van een industrieel chemisch proces ontstaan.

In bijlage I, deel 1, wordt een dertigtal gevaarlijke stoffen genoemd, in bijlage I, deel 2, een aantal categorieën opgesomd, die maar zeer ten dele spoort met de opsomming in artikel 34, tweede lid, Wet milieugevaarlijke stoffen. Deze definitie is vrijwel gelijk aan artikel 3, onderdeel 4, van richtlijn nr. 96/82/EG.

5. In artikel 2.2, onderdeel a, van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt het begrip ‘gevaarlijke stof’ als volgt gedefinieerd:

brandbare, extreem toxische, toxische of ontplofbare stof.

In de onderdelen b tot en met e van artikel 2.2 worden deze termen nader en vrij gedetailleerd uitgewerkt. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat onderdeel e (ontplofbare stof) verwijst naar artikel 34, tweede lid, Wet milieugevaarlijke stoffen.

6. In artikel 4.1, onderdeel a, van het Arbeidsomstandighedenbesluit is de volgende definitie van het begrip ‘gevaarlijke stoffen’ opgenomen:

stoffen, mengsels of oplossingen van stoffen waaraan werknemers bij de arbeid worden of kunnen worden blootgesteld die vanwege de eigenschappen van of de omstandigheden waaronder die stoffen, mengsels of oplossingen voorkomen gevaar voor de veiligheid of gezondheid dan wel hinder voor deze kunnen opleveren.

Dit is waarschijnlijk wel de meest ruime definitie van gevaarlijke stoffen. Het lijkt zo te zijn dat bijvoorbeeld koffie (heet, lauw, koud, in poedervorm) daar steeds onder valt.

Andere (specifieke) definities

Er zijn nog talloze andere definities die specifieker zijn en stoffen definiëren die doorgaans

ook onder één of meer van de hierboven genoemde algemene definities vallen. Het gaat om definities van de volgende begrippen:

- radioactieve stoffen (en ingekapselde bron);
- brandstof;
- brandbare vloeistof (twee definities, die, hoewel verschillend qua formulering, wel op hetzelfde lijken te zien);
- brandbare stof (artikel 2.2 Arbo-besluit; subdefinitie onder de definitie van gevaarlijke stof);
- zeer giftige en giftige stoffen (in Regeling Bouwbesluit 2003. Er is een link met artikel 34, tweede lid, onderdeel f en g, Wet milieugevaarlijke stoffen);
- extreem toxische stof en toxische stof (in artikel 2.2 van het Arbo-besluit, subdefinitie onder de definitie van gevaarlijke stof. De definities zijn veel specifiekere dan die van de vergelijkbare begrippen zeer giftige en giftige stoffen);
- zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare en ontvlambare stoffen (in vele AMvB's. Er is een link met de begrippen brandbare stof en brandbare vloeistof);
- verontreinigende stoffen;
- vluchtige organische stof (twee definities, die verschillen in formulering, maar inhoudelijk hetzelfde zijn);
- werkzame stof;
- explosieven (in Wet explosieven voor civiel gebruik. Deze definitie verwijst naar internationale regelgeving. Het overkoepelende begrip ontplofbare stoffen vinden we als onderdeel van een definitie van gevaarlijke stoffen - in artikel 1, onderdeel b, Wet vervoer gevaarlijke stoffen en in artikel 34, tweede lid, onderdeel a, Wet milieugevaarlijke stoffen);
- ontplofbare stof (artikel 2.2 Arbo-besluit: subdefinitie onder de definitie van gevaarlijke stof. Verder in artikel 1 Besluit vervoer ontplofbare stoffen krijgsmacht);
- munitie;
- kankerverwekkende stof;
- mutagene stof.

Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde personen

drs.ing. G.J.M. van den Berg (VROM-Inspectie)

dr. T. Dokter (AKZO Nobel)

mw. drs. S.C.M. Dröge (Arbeidsinspectie)

mr. E. van Haveren (Inspectie V&W)

mr. P. Langeveld (OM)

mw. C.H. T. Rheiter (Arbeidsinspectie)

drs. H. de Wijs (Ministerie van V&W)

Bijlage 5: Lijst met uitgaven

Deze publicatie maakt deel uit van de reeks Bruikbare rechtsorde. Tot nu toe zijn uitgekomen:

1. Bruikbare Rechtsorde, 2004
2. A practical legal system, 2004
3. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen
4. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage A: Uitwerking casus
5. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage B: Overzichten
6. Ruimte voor zorgplichten, 2004
7. Eindrapport doorlichting ministeriële regelingen, 2004
Een interdepartementale analyse van de kwaliteit van ministeriële regelingen
8. Alle regels tellen, 2004
De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland
9. Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, 2005
10. Wet MOT/WID, 2005
11. De bakens verzet, 2005
Een eigentijdse koers voor de handhaving van de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen
12. Naar een effectieve borging van dierenwelzijn, 2005
Rapportage vanuit het project welzijn gezelschapsdieren
13. Een hele klui, 2005
De bruikbare ordening van de vleesregelgeving
14. Zorgplichten in milieuwetgeving, 2005

15. Voortgangsnotitie juni 2005 Bruikbare rechtsorde
16. Regelgeving gevaarlijke stoffen
Rapportage