



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief. Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002

Muller, E.R.; Voermans, W.J.M.; Helsloot, I.; Pieterman, R.

Citation

Muller, E. R., Voermans, W. J. M., Helsloot, I., & Pieterman, R. (2003). *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief. Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3707>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3707>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

1 | Inleiding

1.1 HET ONDERZOEK

Deze wetsevaluatie behelst een 'ex-post' beoordeling van de kwaliteit van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) zoals beloofd bij het totstandkomen van de wet in 1996 door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

In dit onderzoek staat daarmee de vraag centraal 'doet de wet vanaf het moment van inwerkingtreding tot en met december 2002 wat hij geacht werd te doen'.

Het 'ex-post' karakter van deze evaluatie betekent in het bijzonder dat deze wetsevaluatie zich niet richt op de toekomst in de zin van de invloed van toekomstige ontwikkelingen op de wenselijkheid van wijziging van de Wvgs. Aanbevelingen in die zin zijn dan ook niet opgenomen.

In deze evaluatie is als kenbaar startpunt genomen de beschrijving van de hoofddoelstelling van de wet in de memorie van toelichting bij de wet: 'de Wvgs dient de 'openbare veiligheid te bevorderen'. Uiteindelijk zal derhalve de vraag beantwoord moeten worden 'heeft de Wvgs de openbare veiligheid bevorderd?'.

Deze wetsevaluatie dient meerdere doelen: de evaluatie

- geeft inzicht in de wijze waarop de wet is uitgevoerd. Dat wil zeggen op welke wijze tot uitvoering van het in de wet bepaalde is gekomen
- toetst aan de hand van de huidige inzichten de wet zelf op aspecten van juridische kwaliteit, theoretisch optimaal gebruik van instrumenten, e.d.
- biedt inzicht in naleving van de wet en de handhaving ervan
- biedt daarmee de mogelijkheid op basis van zes jaar ervaring te komen tot aanpassing van de wet zelf, de uitvoering ervan en/of de handhaving van de wet om de 'openbare veiligheid' verder te bevorderen. De aanbevelingen waarmee deze evaluatie afsluit, hebben dat doel.

Deze wetsevaluatie is verricht door een samenwerkingsverband tussen het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Juridische Faculteit van de Universiteit Leiden en de vakgroep Rechtssociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1.2 HET ONDERZOEKSKADER

Deze evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen richt zich op doelmatigheid en doeltreffendheid (de rationaliteit van de wet) en op rechtmatigheid (de houdbaarheid van de wet).

Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen twee complementaire aspecten: wettheoretisch onderzoek naar de wet zelf en sociaal wetenschappelijk onderzoek naar de werking van de regelgeving in de praktijk.¹

De centrale onderzoeksvraag wordt derhalve in deze evaluatie langs de volgende drie verschillende dimensies beschouwd:

- I de beleidsmatige kwaliteit, dat wil zeggen is de wet congruent met (in de Tweede Kamer) geformuleerd beleid, zijn de instrumenten gegeven in de wet congruent met de doelstellingen en is de wet robuust genoeg om de veranderingen in beleid tot nu toe te accommoderen.
- II de juridische kwaliteit, dat wil zeggen voldoet de wet sec aan de huidige inzichten in de beginselen van behoorlijke wetgeving.²
- III de praktijkwaarde van de wet, dat wil zeggen de uitvoering door de overheid, de naleving door de vervoerssector en de handhaving van de wet door de overheid.

Er is nog een vierde dimensie te benoemen die buiten de primaire onderzoeksscope van deze evaluatie valt en derhalve slechts op enkele plaatsen wordt aangestipt:

- IV de democratische kwaliteit, dat wil zeggen de wijze waarop controle op 'beheer'³ en uitvoering van de wet door de volksvertegenwoordiging plaatsvindt.

Dimensies I en III houden verband met de bestuurskundige begrippen 'effectiviteit' (doeltreffendheid) en 'efficiëntie' (doelmatigheid). Dimensies II en IV hebben relatie met de 'rechtmatigheid' van de wet.

Met name relevant voor de vierde dimensie is het onderzoek dat momenteel loopt naar het proces van totstandkoming van wetten en in het bijzonder kaderwetten geïnitieerd door de Commissie voor Wetgevingskwaliteit.

Het woord 'dimensie' duidt op de complementariteit van de te onderzoeken kwaliteitsaspecten van de wet.

De dimensies zijn vanzelfsprekend niet geheel afzonderlijk te beschouwen. Zo heeft bijvoorbeeld de juridische kwaliteit een direct effect op de praktijk van uitvoering, naleving en handhaving. Evengoed kan men zich voorstellen

1 Deze benadering wordt onder meer beschreven door Koen van Aeken, *Evaluatie van regelgeving, Bijdrage voor het VIOM*, Centrum voor Rechtssociologie UFSIA, 2000.

2 Zie bijvoorbeeld *Wetgevingkwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*, Kamerstukken II 2000/01, 27 475 nr. 2. Hierin wordt verwezen naar de nota *Zicht op wetgeving* uit 1990-1991 (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, VI, nrs. 1-2) Er wordt gezegd dat de criteria die daarin worden genoemd nog steeds de inhoud markeren van het wetgevingskwaliteitsbeleid (p. 4).

3 In de zin van totstandkoming en wijziging van de bij de wet horende regelingen.

dat wanneer onduidelijke politieke doelstellingen de basis vormen voor een wet, de vormgeving van de wet hieronder lijdt. Ook in deze evaluatie zullen dit soort verwevenheden telkenmale aan het licht komen.

1.3 DE WET VERVOER GEVAARLIJKE STOFFEN IN VOGELVLUCHT

Voordat in de volgende delen van deze evaluatie de wet nader wordt geanalyseerd, beschrijft deze paragraaf, kort en zonder nadere beschouwing, aanleiding, opzet en doel van de wet. Primaire bron is de parlementaire behandeling van de Wvgs in de Staten-Generaal.

Directe aanleiding tot het vaststellen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in 1995 vormden de met de Wet Gevaarlijke Stoffen (WGS) uit 1963 opgedane ervaringen. Deze laatste wet was in 1963 met grote spoed totstandgekomen in verband met de destijds sterke toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen en het ontbreken van een adequaat wettelijk instrumentarium ter waarborging van de openbare veiligheid bij dit vervoer. De WGS uit 1963 was een 'leemtewet', en dus slechts van toepassing op handelingen ten aanzien van gevaarlijke stoffen voorzover andere wetten daarin niet voorzagen. De doelstellingen van deze bijzondere wetten konden echter verschillen (en deden dat ook nogal eens), en zo stond de WGS in de weg bij het verwezenlijken van eenheid van beleid op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Er was geen integrale regeling op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar meer een lappendeken. Bovendien vertoonde de wet – volgens de memorie van toelichting bij het voorstel voor de nieuwe Wvgs – zodanige beperkingen en tekortkomingen dat hij geen adequaat instrument vormde om de openbare veiligheid bij het in de zeventiger en tachtiger jaren verder toegenomen vervoer van gevaarlijke stoffen in voldoende mate te waarborgen. De WGS was dus op een groot aantal punten verouderd en achterhaald⁴ en

4 De belangrijkste tekortkomingen van de WGS waren volgens *Kamerstukken II 1992/93*, 23 250, nr. 3, p. 16 e.v.:

Routing – De WGS schoot tekort wat betreft de voorschriften met betrekking tot routing (wat inhoudt dat het behoudens ontheffing verboden is bepaalde gevaarlijke stoffen over andere dan de daarvoor aangewezen wegen of over bepaalde aangewezen vaar- of spoorwegen te vervoeren). Een wettelijke basis voor het geven van voorschriften m.b.t. de routing van vaar- en spoorwegen ontbrak.

Inspraak – In de WGS was slechts de mogelijkheid van externe advisering voor het bedrijfsleven m.b.t. het vervoer van gevaarlijke stoffen geregeld. Inspraak voor alle belanghebbenden, m.n. bij routing, was niet geregeld.

Parkeren – De WGS bevatte geen regels t.a.v. het parkeren van vervoermiddelen die geladen waren met gevaarlijke stoffen of waarin of waarop zich resten van zulke stoffen bevonden.

Verpakking – De WGS bevatte geen voorschriften m.b.t. de verpakking tijdens het vervoeren.

Informatie – De WGS voorzag niet in de mogelijkheid om betrokkenen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen te verplichten gegevens te verstrekken.

Controle – Toezicht op de naleving van de bij of krachtens de WGS gestelde regels werd opgedragen aan ambtenaren van een beperkt aantal diensten. Het was niet bevorderlijk

voldeed niet langer aan de eisen die daaraan in het begin van de jaren negentig in het belang van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen gesteld moesten (en nu nog moeten) worden.⁵

1.3.1 Integraal karakter

Om de tekortkomingen van de voorganger WGS te verhelpen heeft de Wvgs beoogd een integraal karakter meegekregen. De nieuwe Wvgs werkt niet zoals de WGS aanvullend ten opzichte van bijzondere wetgeving, maar is de bijzondere wetgeving voor het inland-transport van gevaarlijke stoffen over weg, spoor en binnenwateren. De Wvgs is niet van toepassing op vervoer over zee⁶ en door de lucht van gevaarlijke stoffen. Onder vervoer valt hier het vervoeren van en het verrichten van direct daarmee samenhangende handelingen (laden, lossen, laten staan/licgen van vervoermiddelen, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden) met gevaarlijke stoffen. Dat integrale karakter is evenwel hoofdzakelijk procedureel van aard. De materiële normen die de wet ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen stelt zijn vaak van verdragsrechtelijke of communautaire oorsprong. De wet en het daarmee verbonden stelsel van uitvoeringsregelingen⁷ fungeren als een soort integrerende paraplu voor normen die uit verdragen⁸ of EG-regels⁹ voortvloeien. Evenals de vroegere WGS is de nieuwe wet een kaderwet waarbij de geldende internationale vervoersvoorschriften worden geïmplementeerd in de uitvoeringsregelingen op basis van die wet. De Wvgs zelf levert verder een aantal

voor de eenheid van het controle- en opsporingsbeleid op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen dat er verschillende diensten naast elkaar opereerden. In de WGS ontbrak coördinatie ten aanzien van de activiteiten van deze diensten.

Sanctie – De WGS bevatte een te lichte strafsancie voor gevallen van niet-naleving van de wet. Ook ontbraken in de WGS bestuurlijke sanctiemiddelen.

5 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 18.

6 Onder binnenwater valt ook het als 'binnengaats' gedefinieerde deel van de zee voor de havens.

7 Zie bijvoorbeeld het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen, *Stb.* 1996, 297.

8 De belangrijkste verdragen in dit verband zijn het Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route, Genève 1957, *Trb.* 1959, 81 (ADR-verdrag), het Règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin (ADNR, niet gepubliceerd in het Tractatenblad) en het Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses, *Trb.* 1993, 15 (RID). Het zeevervoer over binnenwateren wordt geregeld via de Regeling vervoer gevaarlijke stoffen over zee, dat een onderdeel is van de onderliggende regels VBG dat onder de Wvgs valt.

9 Zie onder andere Richtlijn 94/55/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, *PbEG* L 319 en Richtlijn 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.

instrumenten die noodzakelijk geacht worden om de doorwerking van de geïmplementeerde normen te verzekeren, zoals een uitvoerings- en handhavingssysteem.

Het hoofddoel van de Wvgs zoals genoemd in de memorie van toelichting is de bevordering van de openbare veiligheid¹⁰ bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de ogen van de wetgever wordt dat doel bij uitstek door integraliteit van het wettelijke kader en (daardoor mogelijk gemaakte) eenheid van beleid op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen bevorderd. In hoofdstuk 2 zal nader worden ingegaan op deze en andere doelstellingen van de wet.

1.3.2 Het uitvoeringssysteem van de wet

Routing

De Wvgs kent ten behoeve van de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen een routingssysteem. Routing houdt in dat het behoudens ontheffing verboden is bepaalde gevaarlijke stoffen over andere dan de daarvoor aangewezen wegen of over bepaalde aangewezen vaar- of spoorwegen te vervoeren. De routeringsregeling valt in twee onderdelen uiteen:

- De aanwijzing van gevaarlijke stoffen als routeplichtige stoffen, zie artikel 12 Wvgs¹¹
- De aanwijzing van wegen, vaarwegen of spoorwegen, waarover het vervoeren van de routeplichtige stoffen behoudens ontheffing ge- of verboden is, zie artikelen 13-24 Wvgs.¹²

10 Zie *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 4: “‘Openbare veiligheid’ is een veelomvattend begrip. Men dient eronder te verstaan: de veiligheid van allen die direct bij het vervoer betrokken zijn, maar ook de veiligheid van de omgeving en van al degenen en hetgeen zich daar bevindt. Bevordering van openbare veiligheid houdt in het voorkomen van gevaar, schade of hinder voor mens, dier en omgeving als gevolg van gevaarlijke stoffen. De inhoud van het begrip ‘openbare veiligheid’ wordt niet alleen bepaald door het object, dat aan het risico is blootgesteld, maar ook door de aard en de hoedanigheid van de stoffen, die onder het begrip ‘gevaarlijke stof’ vallen”.

11 Zie *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 28: “De aanwijzing van routeplichtige stoffen voor het wegvervoer is imperatief voorgeschreven. Dit hangt samen met de specifieke bevoegdheidsverdeling bij de routing van dit vervoer. De bevoegdheid tot routing ligt immers niet in handen van het Rijk zelf (zoals bij vaar- en spoorwegen), maar van de gemeenten, waarbij Rijk en provincie het kader aangeven via de aanwijzing van routeplichtige stoffen en van het landelijk en provinciaal wegennet”.

12 Zie *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 28: “Dit ter verwezenlijking van een samenhangend landelijk net van wegen, dat door gemeenten die een routeringsregeling treffen in acht moet worden genomen. De wegen moeten in goede onderlinge samenhang worden aangewezen, in welk kader ook overleg kan plaatsvinden met instanties die o.g.v. andere wetgeving, zoals de Wegenwet, de Wegenverkeerswet of de Wet op de ruimtelijke ordening, bepaalde bevoegdheden hebben t.a.v. wegen. Een rijverbod o.g.v. de Wegenverkeerswet mag natuurlijk niet samenvallen met een routeringsplicht o.g.v. de Wvgs. De routeringsbevoegdheid vormt een facultatieve bevoegdheid van gemeenten. De gemeente is voor

De Wvgs kent hierbij vormen van inspraak, overleg en advisering. Bij de voorbereiding van besluiten van Rijk en provincie inzake routing (overleg met lagere overheden verplicht) en bij de voorbereiding van routingsbesluiten (afd. 3.4. Algemene wet bestuursrecht van toepassing) gelden inspraakmogelijkheden en overlegverplichtingen.

In deel III van deze evaluatie, wanneer wij de uitvoerings- en nalevingsdimensie van de wet beschouwen, zal binnen een apart kader ingegaan worden op de werking van de routing.

Meldingsplicht, informatieverstrekking

Op grond van artikel 47 van de Wvgs zijn justitiabelen in de zin van de Wvgs verplicht voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, of ongevallen, te melden aan de Minister (i.c. IVW). Daarnaast zijn deze adressaten verplicht de Minister op grond van artikel 48 Wvgs alle inlichtingen te geven die naar zijn redelijk oordeel nodig zijn ten behoeve van het analyseren van voorvallen en ongevallen als bedoeld in artikel 47 Wvgs. De meldings- en informatieplicht hebben ten doel de overheid meer inzicht te verschaffen in onderwerpen als de feitelijke verkeersveiligheid, de aard en aantal van plaatsvindende ongevallen en dergelijke bij de vervoershandelingen met gevaarlijke stoffen.

De uitwerking in de praktijk van deze bepalingen in de wet wordt eveneens besproken in deel III.

Ontheffing- of vrijstellingenstelsel

Artikel 9 van de Wvgs biedt de Minister de mogelijkheid voor bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling te verlenen van het bij of krachtens de artikelen 3, 4, en 5 van de wet bepaalde.¹³ Uitgangspunt bij ontheffing of vrijstelling is dat het om bijzondere gevallen gaat, dat de openbare veiligheid niet in gevaar wordt gebracht en dat de betrokken internationale regelgeving

het wegvervoer de instantie die het beste kan beoordelen of het nodig is ter plaatse een extra bijdrage te leveren aan de openbare veiligheid. Bij de aanwijzing van het provinciale wegennet zijn provinciale staten verplicht ervoor zorg te dragen dat de door hen aan te wijzen wegen aansluiting hebben op het landelijk net en de aangewezen wegen van de aangrenzende provincies. Voldoet provinciale staten of een gemeenteraad niet aan deze verplichting, dan voorziet de Minister van verkeer en Waterstaat daarin (artikel 17 en 19 Wvgs). De aanwijzing van vaar- en spoorwegen kent een ander systeem. Voor deze wegen geldt dat wegen worden aangewezen waarover gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd. Ook ligt de bevoegdheid tot aanwijzing niet decentraal, maar bij de minister van V&W. Gemeente- en provinciebesturen kunnen wel betrokken zijn in de procedure voor de voorbereiding en de vaststelling van het besluit van de minister”.

- 13 Dat kan bijvoorbeeld, in de woorden van de MvT, nodig zijn wanneer Staten die partij zijn bij ADR-verdrag (wegvervoer) of het RID-verdrag (spoorvervoer) zijn overeengekomen dat stoffen die men eigenlijk geheel niet mag vervoeren toch vervoerd mogen worden of dat stoffen waarvan het vervoer aan zeer stringente voorwaarden moet voldoen aan minder strenge voorwaarden hoeven te voldoen. De overeenkomst geeft dan een ontheffings- of vrijstellingsgrondslag.

deze ontheffing of vrijstelling toelaat¹⁴ Vrijstellingen moeten op grond van de Bekendmakingswet worden gepubliceerd in de Staatscourant, aangezien het gaat om ministeriele regelingen

1 3 3 Het toezicht- en handhavingstelsel van de wet

Toezicht

Het toezicht op de naleving is in eerste instantie opgedragen aan de door de Minister van V&W aangewezen ambtenaren (artikel 34 Wvgs) De in artikel 34 Wvgs bedoelde ambtenaren zijn de functionarissen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (ivw, voorheen de Rijksverkeersinspectie) Door de Minister van Defensie aangewezen ambtenaren van het Korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen (Kmcgs)¹⁵ zijn (eveneens) bevoegd toezicht te houden op het militair vervoer van gevaarlijke stoffen Daarnaast kunnen andere ambtenaren worden aangewezen om toezicht te houden Men kan daarbij denken aan de ambtenaren van de Arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren, etc¹⁶ Hiernaast dient er ook afstemming plaats te vinden met buitenlandse controlediensten Nu de grenzen meer en meer wegvallen wordt dit van steeds groter belang¹⁷ De bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren staan beschreven afdeling 5 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹⁸ De specifieke bevoegdheid om als toezichthouder daadwerkelijk verpakkingen te openen en monsters te nemen is voorbehouden aan de ambtenaren van ivw (5 18 Awb)

Opsporing

Met de opsporing van overtredingen van de Wvgs zijn in ieder geval naast de ambtenaren van de reguliere politie belast de daartoe aangewezen ambtenaren van de ivw en voor het militair vervoer de ambtenaren van het Kmcgs Daarnaast kunnen ook nog andere ambtenaren worden aangewezen (artikel 44 lid 1 sub c Wvgs) De opsporingsbevoegdheden staan beschreven in de Wet economische delicten (Wed) (artt 18-23) Er is qua bevoegdheden slechts één verschil met de toezichthoudende bevoegdheden zoals die in de Awb staan De specifieke bevoegdheid om daadwerkelijk verpakkingen te openen en

¹⁴ *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr 3, p 26

¹⁵ Er bestaat in de diverse regelgeving verwarring over de precieze naam van dit korps zo wordt in de Wet economische delicten (artikel 23a lid 2) gesproken over het militair korps controleurs gevaarlijke stoffen, terwijl in het Besluit toezicht en opsporing gevaarlijke stoffen gesproken wordt over het korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen (artikel 2)

¹⁶ *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr 3, p 34

¹⁷ *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr 3, p 13

¹⁸ In de Wvsg 1996 werden deze bevoegdheden beschreven in de artikelen 38 – 43 Met de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb in 1998 zijn de bevoegdheden van toezichthouders uniform daarin gecodificeerd en zijn daarmee de betreffende artikelen uit de Wvgs vervallen

monsters te nemen is nu voorbehouden aan de ambtenaren van IVW en het Kmcgs (art. 21 Wed).

Stelsel van dwang- en strafbepalingen

De Wvgs geeft de Minister de bestuurlijke bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang (artikel 46 Wvgs) en de daaraan alternatief gestelde last onder dwangsom ter handhaving van de voorschriften van de Wvgs. Daarnaast is, als sanctie, ook de intrekking van een ontheffing mogelijk wanneer de aan een ontheffing verbonden voorwaarden (ter bescherming van de openbare veiligheid) overtreden worden.

De (strafrechtelijke) strafbaarstelling van overtredingen van de Wvgs vindt plaats in de Wet economische delicten. Aldaar is in artikel 1a, lid 1 bepaald dat overtreding van de artikelen 4, 5, 10, 11, 21, 24, 27, 29, 31, 33 van de Wvgs en in lid 3 dat overtreding van de artikelen 47 en 48, tweede lid van de Wvgs een economisch delict oplevert en derhalve strafbaar is. Als het economisch delict beschreven in artikel 1a, lid 1 opzettelijk is begaan (en dus als misdrijf kan worden gekwalificeerd) bestaat de straf uit een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van maximaal 45.000 euro. Onopzettelijke delicten zijn overtredingen en leveren een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van maximaal 11.250 euro op (art 2, lid 1 en art 6, lid 1). Het overtreden van de artikelen 47 en 48 lid 2 Wvgs wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete van maximaal 11.250 euro (art. 2, lid 4 en art 6, lid 1).

Het handhavingstelsel wordt nader geanalyseerd in deel III van deze rapportage.

1.4 LEESWIJZER

In *deel I* van het rapport worden de volgende vragen behandeld: wat waren de doelstellingen van het beleid op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals dat door de minister van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer is vastgelegd? Geeft de Wet vervoer gevaarlijke stoffen uitdrukking aan die doelstellingen? Vormen de instrumenten zoals genoemd in de wet een voldoende basis om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken? Is de wet als zodanig in staat gebleken om ook bij veranderingen in beleid het adequate wettelijk kader te blijven?

In *deel II* komt de juridische kwaliteit van de wet aan bod. Aan de hand van beginselen van goede wetgeving zoals onder andere beschreven in de nota '*zicht op wetgeving*'¹⁹ wordt de juridische houdbaarheid van de wet beoordeeld.

19 *Kamerstukken II, 1990/91, 22 008, VI, nrs. 1-2.*

In *deel III* staan in drie aparte hoofdstukken tenuitvoerlegging, naleving (per modaliteit) en handhaving van de wet centraal.

- In het hoofdstuk *tenuitvoerlegging*²⁰ wordt gezien welke taken de minister heeft ingevolge de wet, hoe deze taken worden ingevuld en welke barrières er zijn die de uitvoering bemoeilijken.
- In het hoofdstuk *naleving* staat het gedrag van de adressaten van de wet centraal. Concreet betreft het hier spelers uit het bedrijfsleven in de sectoren weg, water en spoor. Na een korte beschrijving van de afzonderlijke sectoren zal aan de hand van de 'Tafel van 11', een model om redenen voor naleving in kaart te brengen, de kwaliteit van de naleving worden beschouwd. Nadrukkelijk wordt echter ook aandacht besteed aan het perspectief van de sector op de wet en de uitvoering en handhaving ervan.
- In het hoofdstuk *handhaving* worden problemen in de handhaving gegroepeerd rondom de volgende thema's: de organisatie van de handhaving, handhavingstrategieën en ten slotte de handhaafbaarheid van het normenstelsel.

In *deel IV* ten slotte zullen de voorgaande delen worden samengevat en van een overkoepelende beschouwing worden voorzien.

20 Het woord 'tenuitvoerlegging' wordt hier gebruikt om misverstanden met het gebruik van het woord 'uitvoering' binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat te voorkomen. Onder tenuitvoerlegging wordt verstaan de uitvoering in brede zin van het bepaalde in de wet.

DEEL I

2.1 INLEIDING

In dit deel van de wetsevaluatie staat de 'beleidsmatige' kwaliteit van de Wvgs centraal. Hieronder wordt toegelicht wat hiermee wordt bedoeld.

Binnen het onderzoek naar doelmatigheid en werking van een wet is het van belang deze wet te plaatsen binnen het bredere kader van overheidssturing. Een wet kan dan gezien worden als een weerspiegeling van het beleid dat de wetgever voor ogen staat. Vanuit een beleidsmatige visie op een aspect van de samenleving adresseert de wetgever immers de samenleving en de uitvoerende overheden met regulerende bepalingen. De beleidsvisie staat voor een belangrijk deel verwoord in de memorie van toelichting behorend bij de wet en in de handelingen van de Staten-Generaal waarin het wetvoorstel besproken wordt.¹

Een eerste vraag die opkomt binnen de relatie wet – beleid is in welke mate de wet daadwerkelijk uitdrukking geeft aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Daarop volgend kan als tweede vraag gesteld worden of het sturingsinstrumentarium dat in de wet wordt vastgelegd, geschikt is om de doelstellingen te bereiken. Is het conform de huidige inzichten op het gebied van optimale sturingsinstrumenten?

Beleid is echter aan verandering onderhevig. Een derde legitieme vraag betreft dan ook de beleidsmatige houdbaarheid van de wet. Om uitspraken te kunnen doen over beleidsmatige kwaliteit van de wet is het daarom niet alleen van belang de beleidscontext waarin de wet tot stand gekomen is te beschouwen, maar ook eventuele verschuivingen in die beleidscontext. Zijn de doelstellingen op grond waarvan destijds de wet gemaakt is nog in overeenstemming met het huidige beleid? Een sterke verschuiving van beleidsdoelstellingen kan betekenen dat de wet aanpassing behoeft.

¹ In recente juridische literatuur wordt aan de memorie van toelichting ook andere functies toegedicht zoals een wervende functie vanuit de voorsteller (de regering) naar de wetgever (de Staten-Generaal). In onze opinie mag een dergelijke interpretatie van de memorie van toelichting nooit een reden zijn om een wet niet te beschouwen als de uitdrukking van het in de memorie van toelichting geformuleerde beleid.

Bovenstaande vragen vormen de basis voor drie aspecten waarop in dit deel van de wetsevaluatie de beleidsmatige kwaliteit zal worden beoordeeld:²

- Congruentie tussen beleidsdoelstelling en de wet; dat wil zeggen in hoeverre is de wet een juiste weerslag van het door de Tweede Kamer geaccordeerde beleid op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen.
- Congruentie doelstellingen van de wet en instrumenten van de wet; dat wil zeggen in hoeverre zijn de in de wet opgenomen bepalingen en instrumenten de juiste (optimale) om het beleid te implementeren gegeven de specifieke sector waarop de wet van toepassing is.
- Robuustheid van de wet; dat wil zeggen in hoeverre is de wet momenteel (nog) een weerspiegeling van het huidige beleid. Beleidsrobuustheid kan als een juridische kwaliteit beschouwd worden (de mate waarin de wet flexibel – maar democratisch controleerbaar – het beleid kan volgen, zie daarvoor deel II), maar ook als een beleidsvraag uitgaande van een gegeven wet en het huidige beleid (zoals in dit deel van de rapportage).

Bovenstaande aspecten vormen ieder een paragraaf in deel I van deze wets-evaluatie.

2.2 CONGRUENTIE BELEIDSDOELSTELLINGEN EN WET

In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre de wet een juiste weerslag is van het door de Tweede Kamer geaccordeerde beleid op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen. Daartoe worden eerst de (vijf) beleidsdoelstellingen benoemd die uit de memorie van toelichting te destilleren zijn. Ook de bijbehorende operationalisaties uit de memorie van toelichting (als die er zijn) worden benoemd. Vervolgens zal beschouwd worden in welke mate deze beleidsdoelstellingen, slechts gezien de wettekst, met de Wvgs te bereiken zijn.

2.2.1 Beleidsdoelstellingen volgend uit de parlementaire behandeling van de Wvgs

De memorie van toelichting benoemt expliciet twee beleidsdoelstellingen. Er is sprake van een ‘doel’ en een ‘primair oogmerk’ van de wet:

2 De vraag naar de juridische houdbaarheid wordt in deel II beantwoord, de vraag naar de uitwerking in de praktijk wordt in deel III. De beoordeling van een deel van de wet kan per beoordelingsdimensie verschillen. Als voorbeeld kan de meldingsplicht dienen: in deze wetsevaluatie zal die beoordeeld worden als een theoretisch goed instrument om de beleidscyclus te faciliteren, maar met een belangrijke juridische angel en waaraan in de praktijk geen uitvoering is gegeven.

A. 'De bevordering van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen'³

Deze doelstelling wordt in de memorie van toelichting letterlijk genoemd als dé doelstelling van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (onder de paragraaftitel 'doelstelling van de wet'). In de memorie van toelichting wordt deze hoofd-doelstelling op de volgende wijze geoperationaliseerd:

- 'Voor bevordering van de openbare veiligheid bij vervoer van gevaarlijke stoffen is het van belang dat de eenheid van beleid en regelgeving op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen wordt verwezenlijkt'⁴
- 'De voorschriften dienen duidelijk en goed toegankelijk te zijn'⁵
- 'Het beleid is er op gericht om een intensief en effectief toezicht op de naleving van die voorschriften te houden, het opsporen van overtredingen is daarom van groot belang. De Wvgs biedt dan ook aan de ambtenaren, die met het toezicht op de naleving en met de opsporing van overtredingen daarvan zijn belast, een pakket van adequate bevoegdheden'⁶
- 'Primair geschiedt het zoveel mogelijk terugdringen van de aan het vervoer van gevaarlijke stoffen verbonden specifieke risico's door maatregelen ten aanzien van de verpakking' [maatregelen die de vervoersstroom beïnvloeden kunnen indien noodzakelijk later ingezet worden, red.]⁷

B. 'De Wvgs beoogt primair uitvoering te geven aan datgene wat internationaal is geregeld op dit beleidsterrein.'⁸

Opvallend is daarmee al meteen dat er kennelijk sprake is van twee niet perse congruente beleidsdoelstellingen waarvan de één 'de doelstelling van de wet' is en de andere weergeeft wat de Wvgs 'primair beoogt'.

In de memorie van toelichting wordt nader op deze doelstelling ingegaan: '[hieraan] wordt in de eerste plaats gestalte gegeven doordat in de bestaande uitvoeringsregelingen deze internationale regelgeving [ADR, RID en ADN, red.] wordt geïmplementeerd en doordat deze wet voorts mogelijkheden bevat voor een snelle verwerking van eventuele wijzigingen van deze internationale regelgeving of van eventuele nieuwe nationale regelgeving. In de tweede plaats doordat tot het uitvaardigen van aanvullende nationale regelgeving slechts dan zal worden overgegaan indien daartoe uit een oogpunt van openbare

3 *Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 4.*

4 *Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 3.*

5 *Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 10.*

6 *Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 13.*

7 *Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 10.*

8 *Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 5.*

veiligheid zwaarwegende redenen bestaan en deze internationale regelgeving zulks toelaat.⁹

Naast beide expliciet genoemde beleidsdoelstellingen geeft de memorie van toelichting aanleiding om nog drie beleidsdoelstellingen te benoemen:

- C. 'Teneinde de aard en omvang van eerder bedoelde maatregelen te kunnen beoordelen zal allereerst getracht moeten worden ondanks de gesignaleerde problemen een voldoende mate van inzicht in de risico's van het vervoer te verwerven,'¹⁰ maar ook 'Het beleid is er voortdurend op gericht om kennis en inzicht te verwerven en te verdiepen op het gebied van risico's, omvang van het vervoer gevaarlijke stoffen en ontwikkelingen in de vervoertechnieken.'¹¹

Deze derde beleidsdoelstelling kan worden samengevat als het bevorderen van een goede beleidscyclus omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen. Hiermee hangt samen de toezegging van de minister in de parlementaire behandeling om de wet te evalueren, hetgeen als een belangrijk onderdeel beschouwd mag worden van de beleidscyclus.¹²

- D. 'Het creëren van een mogelijkheid voor de burger om betrokken te raken bij het beleid rondom vervoer gevaarlijke stoffen.'

Deze vierde doelstelling wordt expliciet genoemd in de memorie van toelichting onder het kopje 'Inspraak en Voorlichting'.¹³

- E. 'Door de geografische ligging vindt veel vervoer [...] ook van gevaarlijke stoffen over Nederlands grondgebied plaats. De Nederlandse vervoerders hebben hierin een groot aandeel en leveren daardoor dan ook een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. [...] Nederland kan zich derhalve niet veroorloven om bij het bevorderen van de openbare veiligheid het vervoer van gevaarlijke stoffen te regelen zonder het internationaal kader in ogenschouw te nemen. Het beleid is er dan ook bij voortduring op gericht enerzijds om in de internationale overlegkaders de totstandkoming van zoveel mogelijk uniforme regels voor het vervoer van gevaarlij-

9 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 7.

10 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 9.

11 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 9.

12 Nota naar aanleiding van het eindverslag, *kamerstukken II*, 1994/95, 23 250, nr. 8, p. 4: 'het ligt in de rede een dergelijk onderzoek eerst enige jaren na de inwerkingtreding van de wet uit te voeren.' Als mogelijke evaluatiepunten worden genoemd effectievere handhaving, integrale wetgeving en beperken van de reikwijdte tot het vervoer.

13 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 11.

ke stoffen te bevorderen, anderzijds om de Nederlandse regelgeving optimaal op deze internationale regelgeving af te stemmen.¹⁴

Deze vijfde en laatste beleidsdoelstelling komt neer op het zekerstellen van een gelijke concurrentiepositie van Nederlandse vervoerders door de uniformering (binnen Europa) van regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Onze unieke geografische ligging doet dan de rest. Deze beleidsdoelstelling is bij analyse van de memorie van toelichting en de parlementaire behandeling op vele plaatsen zichtbaar.

2.2.2 Analyse per beleidsdoelstelling van de congruentie met de wet

Hieronder wordt eerst per genoemde beleidsdoelstelling de mate van congruentie tussen wet en die beleidsdoelstelling geanalyseerd. In de volgende subparagraaf zal een beoordeling van de congruentie van het samenstel van beleidsdoelstellingen en de wet worden gegeven.

Doelstelling A. 'Bevorderen openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen'

Volgens het gestelde in de memorie van toelichting is het in het belang van de openbare veiligheid van belang dat er eenheid van beleid en regelgeving is op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen. 'Om dit doel te bereiken is besloten, dat er een Wet vervoer gevaarlijke stoffen tot stand wordt gebracht, die niet aanvullend van karakter is en waarin de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen [...] zijn opgenomen.' Hierin, zo wordt gesteld, verschilt de wet essentieel van haar voorloper, de WGS.

Er kunnen drie dimensies worden onderscheiden waarop de eenheid van beleid met betrekking tot de reikwijdte van de Wvgs kan worden gerealiseerd. Het betreft 1) de vervoersmodaliteit, 2) de soort gevaarlijke stof en 3) de aard van de vervoershandeling of de adressaat. Per dimensie zal beschouwd worden in hoeverre de wet erin geslaagd is om eenheid van beleid tot stand te brengen.

Ad 1. Vervoersmodaliteit:

De reikwijdte van de Wvgs is beperkt tot het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en de binnenwateren (art 2, lid 1).

Daarmee valt het transport over de zee en door de lucht niet onder het werkingsgebied van de Wvgs. De memorie van toelichting wijst hiervoor op het bestaan van internationale regelgeving op het gebied van luchttransport en zeetransport.

14 Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 7.

Ook het transport per buisleiding valt hiermee niet onder het werkingsgebied van de Wvgs. Een reden hiervoor wordt in de memorie van toelichting niet gegeven ¹⁵

Buisleidingen

Met ongeveer 13 000 kilometer leidinglengte is de buisleiding een belangrijk transportmiddel voor gas, olie, chemicalien en water. Buisleidingennetwerken vormen essentiële schakels, voor het vervoer van grondstoffen en halffabrikaten, tussen chemische complexen en zijn onmisbaar bij de distributie van water en gas.

Er bestaat geen wettelijk kader voor regulering van het buisleidingtransport. Het beleidsverantwoordelijke ministerie is momenteel Economische Zaken dat met een concessiestelsel enig toezicht uitoefent op de aanleg van nieuwe buisleidingen ¹⁶. De veiligheidseisen voor het transport per buisleiding worden momenteel primair door de sector zelf geformuleerd.

Dat de wettelijke basis van het buisleidingenbeleid verbetering behoeft, wordt breed onderschreven ¹⁷.

Deze transportvorm wordt overigens door respondenten uit zowel de sector als de overheid zeer veilig geacht.

Ad 2 Soort gevaarlijke stof

Expliciet wordt in de wet (art 2, lid 3) het vervoer van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen wordt uitgezonderd van de reikwijdte van de wet. De memorie van toelichting wijst hiervoor op het bestaan van integrale regelgeving, te weten de Kernenergiewet ¹⁸.

15 Enkele respondenten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gaven hier als primaire reden voor dat hier geen internationale regelgeving terzake voor bestond die kon worden overgenomen. Andere respondenten wezen deze mening sterk van de hand en stelden dat slechts het feit dat V&W niet beleidsverantwoordelijk is een reden voor het niet opnemen van regelgeving voor buisleidingen in de Wvgs is. Deze laatste mening lijkt het meest te stroken met het antwoord van de minister aan de Kamer. *Dat [de beleidsverantwoordelijkheid van EZ, red] is historisch bepaald. Dat kan een reden zijn waarom het niet onder deze wet is geregeld. Een simpele reden is echter dat het systeem dat je in deze wet toepast niet past bij buisleidingen'* (plenaire behandeling wetsvoorstel 30 augustus 1995).

16 Voor nieuwe buisleidingen waar de buisleidinglegger niet zelf tot overeenkomst kan komen met de grondeigenaar moet een concessie worden aangevraagd bij de Kroon. Op voordracht van de minister van EZ zal dan de minister van V&W een gedoogplicht op leggen ex Belemmeringwet privaatrecht. In de situatie dat er wel overeenstemming is tussen grondeigenaar en buisleidinglegger heeft de overheid geen zicht op aanleg en gebruik van de buisleiding. Deze situatie staat bekend als 'buisje leggen, niemand zeggen'.

17 Zie *Rapport MDW werkgroep Buisleidingconcessies*, Den Haag, juli 2001 en brief van de minister van V&W aan de Tweede Kamer, DGG/A/01/001157.

18 In de parlementaire behandeling van de Wvgs is door de meeste fracties op diverse momenten ook gevraagd naar opname van het vervoer van radioactieve stoffen in de Wvgs. De memorie van antwoord uit 1994 geeft de meest uitgebreide argumentatie waarom dat op dat moment niet wenselijk leek (TK vergaderjaar 1993/94, 23 250, nr. 5, p. 4). 'Met de betrokken departementen is overleg gevoerd over de overheveling van het vervoer van radioactieve stoffen van de Kernenergiewet naar de Wvgs. Deze overheveling is zodanig

De wet geeft verder in artikel 3 de mogelijkheid om in het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen te komen tot nadere eisen of tot vrijstelling van stoffen of vervoermiddelen. Het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen geeft op zijn beurt in artikel 4 een opsomming van vrijstellingen. Artikel 2 van de Bvgs geeft echter ook de mogelijkheid om middels een ministeriele regeling overeenkomstig het ADR, het ADN en het RID te komen tot nadere eisen of tot vrijstelling aanwijzing van gevaarlijke stoffen of vervoermiddelen.

Zowel in de ministeriele regeling als in de internationale regelgeving (ADR, ADN en RID) worden vervolgens nog allerhande vrijstellingen beschreven. In principe kan op alle niveaus een bepaalde stof vrijgesteld worden.

Als voorbeeld kan dienen de brandweervrijstelling in het ADR. Na invoering van de Wvgs in 1997 bleek dat brandweervoertuigen onder de werking van de Wvgs/ADR vielen. Derhalve diende bijvoorbeeld een vervoerdocument voor de aanwezige ademluchtflessen op het voertuig te zijn en diende de chauffeur van het brandweervoertuig de ADR-chauffeursopleiding gevolgd te hebben. Na enig overleg tussen Verkeer en Waterstaat en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding werd tot vrijstelling van de opleidingseis gekomen in de ministeriele regeling VLG. Later werd het ADR zodanig gewijzigd dat voertuigen van hulpverleningsdiensten vrijgesteld werden van de bepalingen in het ADR¹⁹ en daarmee ook niet meer onder de werkingssfeer van de Wvgs vielen.

Een diversiteit van stoffen valt daarmee om verschillende redenen niet onder de reikwijdte van de Wvgs.

Ad 3 Aard van vervoershandeling / adressaat

De Wvgs is volgens artikel 2, lid 2 niet van toepassing op het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen door de krijgsmacht of de krijgsmacht van een

ingrijpend dat zij zeker niet op korte termijn kan worden doorgevoerd. Bij het vervoer van radioactieve stoffen, met name van splijtstoffen, zijn regels met betrekking tot de fysieke beveiliging van het transport van toepassing. Deze regels zijn in verband met de implementatie van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal in de Kernenergiewet opgenomen. Handhaving van deze regels in de Kernenergiewet zou nopen tot uitsplitsing van de vervoersregels over beide wetten. Het alternatief, namelijk alle regels inclusief die met betrekking tot de fysieke beveiliging in de Wvgs opnemen, zou een verbreding van het kader van de Wvgs inhouden die verder gaat dan de beoogde werkingssfeer van de wet. Om nu de voortgang van de Wvgs niet voor langere tijd te belemmeren is ervoor gekozen op dit moment af te zien van deze verschuiving. Overigens merkt de minister van V&W later wel (plenaire behandeling op 30 augustus 1995) op dat 'ik ben van mening dat het [vervoer van radioactieve stoffen onder de werkingssfeer van de Wvgs] ervan moet komen'.

¹⁹ ADR, 1.1.3.1 e 'emergency transport intended to save human lives or protect the environment provided that all measures are taken to ensure that such transport is carried out in complete safety'.

bondgenootschappelijke overheid. Deze bepaling is een uitvloeisel van verdragsrechtelijke verplichtingen die in NAVO-verband zijn gemaakt.

In artikel 59 en 60 wordt middels de systematiek van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorzien in buitengebruikstelling van de bepalingen uit de Wvgs door de minister van Defensie wanneer omstandigheden daartoe nopen.

De Wvgs is hiermee in lijn met de huidige inzichten in de vormgeving van staatsnoodrecht.

De Wvgs beoogt nadrukkelijk alle vervoershandelingen met gevaarlijke stoffen te reguleren: zij is van toepassing is op het vervoeren van gevaarlijke stoffen met een vervoermiddel over land, spoor en binnenwateren, het ter vervoer aanbieden en aannemen, het laten staan of liggen van een vervoermiddel waarop zich gevaarlijke stoffen bevinden, het beladen van een vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het nederleggen van gevaarlijke stoffen (artikel 2, lid 1).

In tegenstelling tot haar voorloper de WGS is de Wvgs daarmee juridisch gesproken ook van toepassing op intern transport van gevaarlijke stoffen op bedrijfsterreinen. Er bestaat echter zowel ex Arbo-wet (vallend onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) als ex Wet milieubeheer (vallend onder het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) de mogelijkheid om noodzakelijke specifieke eisen aan het intern transport te stellen. Voorspelbaar is daarmee een scala aan afstemmingsproblemen voor beleid en handhaving. Overtredingen van de Wvgs vinden, bijvoorbeeld, plaats omdat voertuigen (als heftrucks) waarmee slechts op deze bedrijfsterreinen zelf wordt gereden niet voldoen aan de technische voorschriften die uit de Wvgs volgen. Momenteel vindt een feitelijk gedoogbeleid plaats van dit type overtredingen. Binnen de beleidsafdeling van Verkeer en Waterstaat bestaat overigens al jaren discussie over dit onderwerp. De centrale vraag is of het de openbare veiligheid dient dat de Wvgs onverkort op bedrijfsterreinen van kracht is. Relevant hierbij is de constatering dat de ADR-kaderrichtlijn niet van toepassing is op bedrijfsterreinen.²⁰

De conclusie van bovenstaande beschouwingen over de reikwijdte van de Wvgs is daarmee dat de beoogde integraliteit van de Wvgs zeker niet volledig gehaald is. Eenheid van beleid bestaat niet wat betreft vervoersmodaliteit, soort gevaarlijke stof en aard van de vervoershandeling of adressaat. Ten opzichte van de WGS is wel meer eenheid van beleid tot stand gebracht, maar de vraag is of juist deze uitbreiding in alle opzichten de openbare veiligheid dient.

20 Artikel 1 lid 1 van de ADR kaderrichtlijn (1994/55/EC) stelt dat de werkingssfeer beperkt wordt tot het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Het begrip 'weg' moet hier gelezen worden als openbare weg en dat staat dus tegenover besloten ruimten als bedrijfsterreinen.

Daarmee kan hier al worden opgemerkt dat de genoemde hoofddoelstelling 'bevordering van de openbare veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen', te ruim geformuleerd lijkt gezien de beperkingen in reikwijdte die al in de memorie van toelichting zelf worden benoemd.

Doelstelling B. 'Uitvoering internationale regelgeving'

De doelstelling van de Wvgs om tot uitvoering te brengen van wat internationaal is afgesproken is eigenlijk een rechtstreeks uitvloeisel van eerdere verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland.

De Wvgs voorziet via een getrapte constructie²¹ in verwezenlijking van deze doelstelling. Deze getrapte constructie heeft een historische grond in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waar vanuit het parlement werd aangedrongen op een zogenaamde 'voorhangprocedure' (dat wil zeggen een procedure waarbij wijzigingen in onderliggende besluiten aan het parlement worden voorgelegd).²² De minister heeft hierin niet bewilligd, maar daarom wel afgezien van rechtstreekse delegatie naar een ministeriële regeling.²³ In deel II van deze evaluatie wordt deze constructie meer in detail beschreven en zal over deze constructie een nader juridisch oordeel gegeven worden.

Op deze plaats is van belang op te merken dat de Wvgs zelf geen garantie biedt voor de uitvoering van deze beleidsdoelstelling; het is op grond van de tekst van de Wvgs sec mogelijk om in het onderliggende besluit geheel andere eisen te stellen dan die volgen uit de internationale regelgeving.

Zoals ook al onder doelstelling A. vermeld is, implementeert de Wvgs de technische voorschriften die beschreven staan in de internationale regelgeving op een groter terrein dan de internationale regelgeving zelf voorschrijft. De Wvgs ziet immers ook toe op intern transport, terwijl de ADR-kaderrichtlijn daar niet op toeziet.

Een principieel spanningsveld dat hier relevant is, is dat de doelstelling van de te implementeren Europese richtlijnen, namelijk harmonisatie van de Europese nationale wetgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke

21 Via artikel 3 wordt naar het Bvgs verwezen, waarin vervolgens weer naar ministeriële regelingen wordt verwezen die aan de internationale verdragen zijn gekoppeld.

22 Eindverslag p. 2: 'De leden van de VVD-fractie pleiten er met nadruk voor dat de regering nogmaals het verzoek van de VVD-fractie in overweging neemt om voor de algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure in de wet op te nemen. De nationale wetgever heeft namelijk geen of nauwelijks invloed op internationale wetgeving en -regels. Als er geen voorhang procedure is zal er helemaal sprake (kunnen) zijn van een democratisch deficit. Zeker in het geval waarin de regering een eigen beleidsruimte heeft, is een voorhangprocedure wenselijk.'

23 Antwoord minister in nota naar aanleiding van het eindverslag: 'er komt geen voorhangprocedure want amvb slaat geen nieuwe beleidswegen in, is van beperkte omvang en dient deels als basis voor ministeriële regelingen', *Kamerstukken II*, 23 250, nr. 8, p. 4.

stoffen, niet perse congruent is met dé doelstelling van de Wvgs, namelijk 'verhoging van de openbare veiligheid'.

Doelstelling C. 'Bevorderen beleidscyclus'

De beleidsdoelstelling 'bevorderen beleidscyclus' is te beschouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor het maken van beleid en in die zin ook wel te betitelen als een metadoelstelling. De Wvgs biedt een tweetal instrumenten ter zake (zie in paragraaf 2.3 de bespreking van de meldingsplicht en de informatieplicht), maar legt nergens de expliciete verplichting neer om tot analyse en presentatie van de informatie te komen.

Een vergelijking met artikel 7 uit de paragraaf 3 'rijkstaken' van de Wet collectieve preventieve gezondheidszorg is illustratief. In deze wet wordt expliciet onderzoek, evaluatie en verbetering van het beleid geëist. Hierdoor wordt de beleidscyclus om de zoveel jaar doorlopen.

Artikel 7 Wet collectieve preventie gezondheidszorg

1. Onze Minister bevordert de kwaliteit en de doelmatigheid van de collectieve preventie.
 2. Hij stelt voor het eerst in 2002 en vervolgens elke vier jaar bij nota landelijke prioriteiten vast op het gebied van de collectieve preventie.
 3. Hij stelt in ieder geval eenmaal per vier jaar een landelijk programma vast voor uitvoering van onderzoek op het terrein van collectieve preventie.
 4. Hij draagt zorg voor de instandhouding en verbetering van de landelijke ondersteuningsstructuur.
 5. Hij bevordert de interdepartementale en internationale samenwerking op het gebied van de collectieve preventie.
-

Doelstelling D. 'Bevorderen betrokkenheid burger'

De Wvgs biedt met verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4) een instrument om inspraak mogelijk te maken bij het totstandkomen van gemeentelijke routing (zie paragraaf 2.3 voor een bespreking van het routingsinstrument).

In de Wvgs is verder niet tot invulling gekomen van deze, indertijd meer gangbare, doelstelling.

Doelstelling E. 'Zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders'

De doelstelling 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders (ten opzichte van buitenlandse vervoerders)' wordt volgens de memorie van toelichting in de Wvgs geoperationaliseerd door harmonisatie van internationale regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor Nederland zelf betekent dat zo min mogelijk moet worden afgeweken van de bestaande

internationale kaders Afwijken moet hier gelezen worden als het introduceren van extra veiligheidseisen

De onderstaande opsomming uit de memorie van toelichting over de wijze waarop de wet als geheel wordt geacht te werken illustreert dat deze beleidsdoelstelling als een der belangrijkste wordt gezien

'Het systeem van de wet is er op gericht om de vervoeractiviteit vrijelijk doorgang te laten vinden,

Primair geschiedt het zoveel mogelijk terugdringen van de aan het vervoer van gevaarlijke stoffen verbonden specifieke risico's door maatregelen ten aanzien van de verpakking,

Indien de openbare veiligheid door voornoemde wettelijke eisen in onvoldoende mate gewaarborgd zal kunnen worden, zal moeten worden overgegaan tot een beïnvloeding van de vervoersactiviteit,

Indien de hierboven geschetste maatregelen de openbare veiligheid nog in onvoldoende mate gewaarborgd zal kunnen worden, dan zal tot een verbod of een tijdelijk verbod tot het verrichten van bepaalde handelingen moeten worden overgegaan [*hier wordt met name op bijzondere weersomstandigheden gedoeld, red*],

Het beleid zal erop gericht zijn om slechts in bijzondere gevallen, waarin de openbare veiligheid met de voorhanden algemene voorschriften of met een eventuele aanpassing daarvan niet gewaarborgd kan worden, over te gaan tot het toepassen van het systeem van een verbod ²⁴

De wettekst van de Wvgs sec geeft geen garantie voor verwezenlijking van deze beleidsdoelstelling (zie ook bij doelstelling B) De Wvgs biedt immers de mogelijkheid om in nadere besluiten allerhande (extra) nationale veiligheids-eisen te stellen aan het vervoer bovenop internationale regelgeving

In de Wvgs zelf wordt als extra veiligheidseis de mogelijkheid tot routing geboden In artikel 14, lid 1 wordt de garantie geboden dat er tenminste een landelijk net van wegen beschikbaar is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen Voor spoor en binnenwater voorziet de wet niet in een dergelijke garantie Voor de laatste twee modaliteiten zou derhalve de theoretische mogelijkheid bestaan op grond van de Wvgs om het vervoer van (bepaalde) gevaarlijke stoffen over Nederlands grondgebied onmogelijk te maken ²⁵ Overigens zou een poging hiertoe waarschijnlijk in strijd zijn met de internationale verdragen die vervoersvrijheid onder voorwaarden beogen

²⁴ Kamerstukken II, 1992/93, 23 250, nr 3, p 10-11

²⁵ Merk wel op dat het systeem van routing voor wegtransport wezenlijk anders is dan het systeem voor transport over spoor en binnenwateren voor wegtransport moeten de rijks- en provinciale wegen aangewezen waarover *bij uitsluiting* vervoerd mag worden, terwijl juist de spoortrajecten en binnenwateren moeten worden aangewezen waarover (een bepaalde stof) niet vervoerd mag worden

2.2.3 Analyse congruentie samenstel van beleidsdoelstellingen en de wet

Wanneer het geheel aan beleidsdoelstellingen wordt beschouwd, valt als eerste op dat de hoofddoelstelling 'bevordering openbare veiligheid' niet vanzelfsprekend in het verlengde ligt van de doelstellingen 'implementatie internationale regelgeving' en 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders'. De beleidsdoelstellingen van de wet zouden zelfs als tegenstrijdig kunnen worden opgevat.

Opgemerkt kan worden dat de internationale regelgeving primair beoogt de nationale regelgevingen te harmoniseren op het gebied van veiligheidseisen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het uitgangspunt daarbij is niet om tot de meest stringente regelgeving te komen, maar om kosten en baten van (extra) veiligheidseisen met elkaar in balans te laten zijn.

Gezien de beperkte reikwijdte van de Wvgs kan in ieder geval worden geconstateerd dat de beleidsdoelstelling 'bevorderen van de openbare veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen' niet middels de Wvgs alleen kan worden bereikt. Hoofdbeleidsdoelstelling en naam van de wet zelf suggereren daarmee meer dan wordt waargemaakt.

Het was realistischer geweest als hoofddoelstelling van de 'Wet vervoer gevaarlijke stoffen over weg, spoor en binnenwater' te benoemen 'Het implementeren van de internationale regelgeving op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen over weg, binnenwater en spoor'.

Het feit dat het transport van gevaarlijke stoffen per buisleiding niet binnen de reikwijdte van de Wvgs valt, ondersteunt deze analyse. Buizentransport kent immers geen internationaal kader. Dit is op zijn minst opmerkelijk voor een beoogd integrale wet die openbare veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen als hoofddoelstelling heeft.

De wet zelf biedt geen garantie op het bereiken van een der genoemde beleidsdoelstellingen. Wanneer de onderliggende besluiten en ministeriële regelingen worden meegenomen (die feitelijk geen onderwerp van deze evaluatie zijn) dan kan worden gesteld dat aan de beleidsdoelstellingen 'uitvoering internationale regelgeving' en 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders' via de Wvgs invulling is gegeven. Gezien het karakter van de internationale regelgeving (waar bevordering van de openbare veiligheid een annexe doelstelling is) is daarmee vanzelfsprekend indirect ook de openbare veiligheid bevorderd.

Daar waar derhalve de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de Wvgs onderling spanning vertonen, kan niet anders dan worden geconcludeerd dat beleidsdoelstellingen en wet niet (volledig) congruent kunnen zijn.

2.3 CONGRUENTIE DOELSTELLINGEN EN INSTRUMENTEN

Een wet is een middel voor sturing en regulering door de overheid. In de wettekst zelf worden geen doelstellingen beschreven, maar de instrumenten om die doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Om effectief te kunnen sturen is het belangrijk dat doelstellingen en instrumenten op elkaar afgestemd zijn. Minstens even belangrijk is bovendien dat de instrumenten afgestemd zijn op de doelgroep (de vervoerssector) en op de sturende partij (de desbetreffende overheidsinstanties).

In deze paragraaf worden de in de wet gegeven instrumenten (per beleidsdoelstelling en overall) beoordeeld op congruentie met de in de parlementaire behandeling beschreven beleidsdoelstelling. De instrumenten worden hier niet op juridische kwaliteit beoordeeld.

2.3.1 Algemene theorie over sturingsinstrumenten

Theorieën over overheidssturing delen sturingsinstrumenten in categorieën. Een belangrijke tweedeling is die van De Bruin en Ten Heuvelhof. Zij maken een onderscheid tussen meerzijdige en eenzijdige instrumenten.²⁶

Klassieke eenzijdige instrumenten zijn gebods- en verbodsbepalingen en de bijbehorende controles en boetes. Eenzijdige instrumenten zijn vooral bruikbaar in een omgeving waarbij de overheid een hiërarchische positie inneemt ten opzichte van de adressaten. Er kan dan sprake zijn van verticale en eenzijdige sturing. Een voorwaarde voor een dergelijke sturing is dat de overheid 'echte' kennis heeft van de praktijk en 'werkelijke' invloed op gedrag kan uitoefenen (door middel van toezicht en handhaving), dan wel dat de (meeste) adressaten van beleid welwillend medewerking verschaffen.

Meerzijdige instrumenten zijn natuurlijk convenanten en contracten, maar ook inzet van persoonsgerichte instrumenten, het gebruik van positieve prikkels, diverse communicatieactiviteiten en het gebruik van kengetallen. Meerzijdige instrumenten zijn vooral noodzakelijk in een netwerk omgeving waarbij gemeenschappelijke doelen en onderlinge afhankelijkheden zichtbaar zijn. In de netwerkbenadering erkent de overheid dat haar invloed op de praktijk slechts beperkt kan zijn.

2.3.2 Congruentie beleidsdoelstellingen en beschikbare instrumenten per beleidsdoelstelling

Hieronder bekijken wij per beleidsdoelstelling, zoals die in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd, welke instrumenten de Wvgs biedt.

26 J.A. de Bruijn, 'Sturingsinstrumenten voor de overheid', 1991.

Beleidsdoelstelling A 'De bevordering van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen'

De Wvgs biedt in de eerste plaats de mogelijkheid tot implementatie van de internationale verdragen ter zake

Ook de instrumenten routing en meld- cq informatieplicht dragen bij aan deze doelstelling

De Wvgs kent een uitgebreid handhavinginstrumentarium van strafrecht vanuit de Wet economische delicten en van bestuursrecht door middel van bestuursdwang en last onder dwangsom

Slechts het bestuursrechtelijke instrument van de bestuurlijke boete ontbreekt Met gebruik van de methodiek die wordt gebruikt in het onderzoek 'bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat',²⁷ maar met, in vergelijking met dat onderzoek, aangepaste gegevens volgend uit deze evaluatie zou beschikbaarstelling van dat instrument wenselijk zijn

In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is door de Universiteit Utrecht onderzoek verricht naar de wenselijkheid en mogelijkheid om de bestuurlijke boete als instrument op te nemen in 11 verschillende wetten waarvoor Verkeer en Waterstaat de beleidsverantwoordelijkheid draagt De Wvgs is een van deze wetten De onderzoekers hanteren een viertal 'harde' criteria om te bepalen of een aspect van de wet principieel 'beboetbaar' is Vervolgens worden een vijftal zachte criteria gehanteerd om te bepalen of het wenselijk is de bestuurlijke boete voor dit aspect in te voeren Het aspect moet hiervoor in deze studie op 3 van de 5 criteria scoren

De harde criteria zijn

- 1 De overtreding heeft doorgaans geen letsel of ernstige schade tot gevolg (want dan is het strafrecht het enig aangewezen rechtsmiddel),
- 2 De norm die overtreden wordt is eenvoudig toepasbaar,
- 3 Voor constatering van een overtreding zijn voldoende toezichtbevoegdheden beschikbaar,
- 4 Er is doorgaans geen noodzaak tot grensoverschrijdende boete-invordering

De zachte criteria zijn

- 5 Afdoening met vaste tarieven mogelijk,
- 6 Alternatieve bestuursrechtelijke sancties afwezig,
- 7 Overtreding is niet ongedaan te maken,
- 8 Overtreding vindt veelvuldig plaats,
- 9 Voldoende handhavingcapaciteit aanwezig

²⁷ *Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat*, Addink, Duykersloot en Michiels, december 2002, ISBN 90 76776-13-x, publicatiereeks Hoofddirectie Juridische zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De onderzoekers achten de relevante artikelen uit de Wvgs alle in principe beboetbaar, maar zij achten slechts bij de meldingsplichtartikelen de invoering van de bestuurlijke boete wenselijk

<i>criteriën</i>	1	2	3	4	<i>beboetbaar</i>	5	6	7	8	9	<i>positieve indicatie</i>
art 4	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	
art 5	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	
art 11	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	
art 21	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	
art 27	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	
art 31	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	
art 10	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	nee	ja	
art 24	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	nee	ja	
art 29	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	nee	ja	
art 33	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	nee	nee	ja	
art 47	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja	nee	ja	+
art 48	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja	nee	ja	+

De input voor de beoordeling op grond van de criteria werd aan de onderzoekers door v&w-branchedeskundigen gegeven. Vanuit de gegevens die in deze evaluatie zijn verzameld (zie deel III naleving en handhaving) kunnen de volgende kanttekeningen bij die invoer gemaakt worden.

Gezien het karakter van de Wvgs zal in principe juist veelal grensoverschrijdende invordering van de boete noodzakelijk zijn. Overigens vinden de onderzoekers zelf dat dit criterium ook best als *niet 'hard'* kan worden beschouwd. Er zijn immers voldoende constructies denkbaar die uitgaan van onmiddellijke invordering voordat het transport vervolgd kan worden.

Een geconstateerde overtreding is weliswaar theoretisch ongedaan te maken, maar praktisch gesproken is niet goed denkbaar hoe (controleerbaar) bijvoorbeeld een administratieve overtreding ter plaatse kan worden gecorrigeerd. Overtreding vindt volgens opgave van Verkeer en Waterstaat aan de onderzoekers nauwelijks plaats. Volgens deze evaluatie lijkt daarover een ander beeld op zijn plaats.

Volgens opgave van Verkeer en Waterstaat is de handhaving capaciteit voldoende. Ook hierover schetst deze evaluatie een ander beeld.

Na deze modificatie van de input verandert volgens bovenstaand beoordelingschema de conclusie van 'invoering van de bestuurlijke boete is alleen wenselijk voor de artikelen 47 en 48' in 'invoering van de bestuurlijke boete zou wenselijk zijn'. Hierbij is dus aangenomen dat grensoverschrijdende invordering geen probleem is.

Beleidsdoelstelling B 'Uitvoering internationale regelgeving'

De wet als kaderwet is in feite het instrument om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken. De artikelen 3 en 9 bieden de mogelijkheid om via amvb en ministeriele regeling internationale regelingen te implementeren. De wet (tekst)

sec geeft echter geen instrumentele garantie dat deze implementatie ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Beleidsdoelstelling C. 'Bevorderen beleidscyclus'

'Om kennis en inzicht te verwerven en te verdiepen op het gebied van risico's, omvang van het vervoer gevaarlijke stoffen en ontwikkelingen in de vervoer-technieken' biedt de wet twee instrumenten, de meldingsplicht en de informatieplicht (artikelen 47 en 48).

Voor de realisatie van deze beleidsdoelstelling geeft de wet daarmee twee belangrijke eenzijdige instrumenten. De wet geeft geen instrumentele garantie dat de beleidscyclus ook daadwerkelijk tot stand komt. Zo'n instrumentele garantie had kunnen worden verkregen door de minister expliciet te adresseren (zie het al in de voorgaande paragraaf genoemde voorbeeld van de Wet collectieve preventie gezondheidszorg).

Beleidsdoelstelling D. 'Betrokkenheid van de burger vergroten'

Door de Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren op de besluiten van Rijk, provincies en gemeenten met betrekking tot routing wordt de openbare voorbereidingsprocedure van kracht.

Overigens moet worden geconstateerd dat de wet geen instrumenten biedt om de betrokkenheid van de burger bij het vervoer van gevaarlijke stoffen te vergroten.

Beleidsdoelstelling E. 'Zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders'

Zoals gesteld in de beoordeling in de vorige paragraaf van de beleidsdoelstelling 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders' is het systeem volgens welke de wet is opgebouwd gericht op de realisatie van deze doelstelling. Daarnaast biedt de wet nog een systeem van ontheffingen en vrijstellingen om in bijzondere gevallen het vervoer toch doorgang te kunnen laten vinden. De wettelijke basis hiervoor ligt in artikel 9.

2.3.3 Analyse congruentie beleidsdoelstelling en instrumentarium

Het instrumentarium dat in de wet is vastgelegd lijkt op het eerste gezicht in verhouding te zijn tot de doelstellingen. Hierbij geldt echter onverkort dat de inherente spanning tussen de doelstellingen 'bevorderen openbare veiligheid' versus 'uitvoering geven aan internationale regelgeving' en 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders', evengoed terugkeert in het instrumentarium.

Een belangrijke vraag in dit kader is of het systeem van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen optimaal gekozen is om te voldoen aan de hoofddoelstelling, het bevorderen van openbare veiligheid. Het gekozen systeem is er een waarbij vervoer van gevaarlijke stoffen mag plaatsvinden aan de voorwaarden voor verpakking en administratieve zorgvuldigheid is voldaan.²⁸ Een bekende voorwaarde om een dergelijk systeem te laten werken is adequaat toezicht en handhaving.

Er zijn theoretisch andere systemen mogelijk. Hier worden twee varianten genoemd. Een eerste variant is werken met een vergunningenstelsel. In de Verenigde Staten wordt een stelsel gehanteerd waarbij de vergunning eenvoudig is te verkrijgen, maar deze vergunning wordt onmiddellijk ingenomen in geval van geconstateerde overtredingen. Overigens kende het voorstel voor de Wvgs dat begin jaren tachtig in behandeling was een dergelijk stelsel. In het kader van de deregulering werd echter geconcludeerd dat 'een vervoersstromenregeling met apart vergunningenstelsel, die bruikbaar is voor alle gevaarlijke stoffen, niet langer noodzakelijk is'.²⁹

Variant twee werkt wel met een stelsel van voorschriften, echter niet met technische voorschriften, maar met doelvoorschriften. Dergelijke systemen zijn te vinden in milieu- en bouwwetgeving.

Tot op zekere hoogte blijft de discussie ten aanzien van andere systemen echter een theoretische aangezien Nederland in hoge mate gebonden is aan datgene wat internationaal geregeld is op dit gebied.

Ten aanzien van de systematiek van routing merken wij op dat ook hier andere systemen denkbaar zijn. Duitsland kent bijvoorbeeld de regel dat alle vervoer waarvoor dat redelijkerwijs mogelijk is in principe via (afhankelijk van de vervoersafstand) binnenwater, spoor en Autobahn mag verlopen. Voor andere wegen dient ontheffing aangevraagd te worden. Een eerder voorstel van wet voor de Wvgs gaf de minister de mogelijkheid om ook in Nederland tot een dergelijk systeem te komen. Na een dereguleringstoets is dit instrument gesneuveld.³⁰

Binnen het kader van de reikwijdte van dit onderzoek kunnen geen vergelijkende uitspraken gedaan worden ten aanzien van de genoemde systemen.

Op grond van bovenstaande doelstellingen en instrumentenanalyse komt sterk het beeld naar voren dat de Wvgs veiligheid en economie in gelijke mate wil bevorderen, anders dan de memorie van toelichting op het eerste gezicht doet vermoeden. Dat naast veiligheid ook economische overwegingen van belang zijn in de Wvgs, is een beeld dat in overeenstemming is met de grondbeginselen van de Europese eenwording die immers op uniformering op economische gronden zijn gericht. De Wvgs als implementatiewet van Europese

28 De formulering in de wet is dat vervoer niet is toegestaan tenzij aan de eisen is voldaan.

29 *Kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4, p. 77 e.v.*

30 *Kamerstukken II 1982/83, 17 931, nr. 4, p. 77 e.v.*

richtlijnen 'past' bij dat grondbeginsel. De zorg voor de veiligheid is in Europese zin meer annex.

Op grond van datgene wat in de wet bepaald is, lijken de meldingsplicht en informatieplicht op zich goede instrumenten om input voor de beleidscyclus te garanderen.

Een onduidelijkheid bestaat er over de mogelijkheden die de informatieplicht uit artikel 48 precies biedt. De letterlijke wettekst luidt 'onze minister kan [...] alle inlichtingen vragen die naar zijn redelijk oordeel nodig zijn ten behoeve van het analyseren van voorvallen en ongevallen als bedoeld in artikel 47' [en dat zijn die waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is te duchten]. De vraag is aan wie nu precies welke informatie gevraagd kan worden. Gezien de tekst en het gestelde in de memorie van toelichting 'In de praktijk komt het echter, met name bij de analyse van opgetreden voorvallen en ongevallen, voor dat op basis van vrijwilligheid niet voldoende informatie beschikbaar komt voor de beeldvorming'³¹ lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat niet alleen informatie over een specifiek voorval of ongeval kan worden opgevraagd.

Belangrijk is verder de constatering dat de genoemde instrumenten in principe alle eenzijdige instrumenten zijn. Hiermee ontstaat een voorspelbare spanning wanneer deze zonder meer worden toegepast in een omgeving die zo'n hoge mate van technologische complexiteit kent dat medewerking vanuit de sector noodzaak is voor het bereiken van de doelstellingen. Overigens zal in hoofdstuk 4 over uitvoering blijken dat de wijze waarop door het ministerie van Verkeer en Waterstaat al jaren tot normstelling gekomen wordt in samenwerking met de sector veel kenmerken vertoont van goede processturing cf bijvoorbeeld de beschrijvingen van In 't Veld en Van Twist in '*sturingswaan & ontnuchtering*' en De Bruijn en Ten Heuvelhof in '*management in netwerken*'. In hoofdstuk 5 over naleving zal blijken dat hierdoor een groot draagvlak bestaat binnen de vervoerssector voor de normen.

Een bekend potentieel sterk tweezijdig instrument is overigens sinds 2000 op grond van een Europese richtlijn³² (eenzijdig) in de sector ingevoerd: elk bedrijf dient een contract te hebben met een veiligheidsadviseur die het bedrijf adviseert, ongevallen analyseert en aan de directie ervan rapporteert.

2.4 WETSROBUUSTHEID

De Wvgs is totstandgekomen binnen de beleidscontext van de jaren negentig met het oog op de beleidsdoelstellingen die destijds prominent waren. De doeltreffendheid en doelmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van een wet kunnen in de loop van de tijd veranderingen ondergaan omdat de

31 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23 250, nr. 3, p. 36.

32 EU richtlijn 96/35 (Europese richtlijn veiligheidsadviseur).

beleidscontext van de wet grote veranderingen ondergaat. Daarom wordt in deze paragraaf de beleidscontext nader tegen het licht gehouden en relevante verschuivingen en hun implicaties op de Wvgs besproken.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft reeds decennia belangrijke verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheid en economie. Binnen het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat houdt de afdeling Lading en Risicobeleid van de Directie Transportveiligheid zich bezig met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het is deze afdeling die de Wet vervoer gevaarlijke stoffen heeft voorbereid. Zij geeft het beleid dat hiermee samenhangt vorm en voert het ten dele ook zelf uit.

De afdeling heeft eind jaren negentig als hoofddoelstelling: 'het zorgdragen voor de ontwikkeling van risicobeleid en voor de veiligheid van en rond het vervoer van gevaarlijke stoffen en lading én het scheppen van randvoorwaarden voor een verantwoord en gezond functionerende bedrijfstak'.³³ Economie en veiligheid worden daarmee op gelijke hoogte geplaatst. Ook in de interviews voor deze evaluatie werd dit duidelijk: beleidsmedewerkers van het ministerie stelden allen dat het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen destijds 'haalbaar en betaalbaar' moest zijn.

In het jaarplan 2000 voor de afdeling Lading en Risicobeleid wordt het begin van een beleidsomslag zichtbaar. Het plan maakt melding van veranderingen in de omgeving die invloed hebben op het beleid. Het betreft hier een toenemende maatschappelijke en dus politieke aandacht voor veiligheid. De tunnelbranden in de Alpen, de resultaten van het onderzoek naar de Bijlmer-ramp en incidenten met het vervoer van gevaarlijke stoffen met binnenvaartschepen in buurland Duitsland worden onder meer als oorzaken genoemd voor deze trend.³⁴ De afdeling benoemt voor zichzelf een regierol voor het bereiken van veiligheid. Echter, hierbij wordt ook het volgende gesteld: 'randvoorwaarde bij de activiteiten is de handhaving van een optimale marktwerking. Het realiseren van een hoog veiligheidsniveau kan de vrije marktwerking belemmeren. De afdeling Lading en Risicobeleid is derhalve gehouden het optimum te zoeken in de balans tussen de belangen van economie, veiligheid en milieu.'³⁵

Opvallend is dat in 2000 het onderzoeksbudget van de afdeling sterk wordt beperkt en dat juist in dit jaar een start wordt gemaakt met het verkennen van mogelijkheden van zelfregulering op het gebied van veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen door de sectoren: 'een overheid die via regelgeving, veelal op de input gericht, een ondernemer regels oplegt en die controleert, neemt de verantwoordelijkheid van de ondernemer voor een belangrijke afweging

33 Afdeling Lading en Risicobeleid, Jaarplan 1999, p. 4. Veiligheid wordt in dit jaarplan gedefinieerd als veiligheid voor de omgeving, arbeidsveiligheid en bescherming van het milieu.

34 Werkplan 2000, afdeling Lading en Risicobeleid, p. 5-6.

35 Werkplan 2000, afdeling Lading en Risicobeleid, p. 7.

(tussen economie, veiligheid en milieu) over. Het onderhoud van de regelgeving en de naleving ervan zijn teveel een verantwoordelijkheid en zorg voor de overheid geworden.³⁶

Na de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 vindt een totale beleidsomslag plaats: harde kritiek wordt in de evaluatie van de commissie Oosting geuit op de verkokering en kwaliteit van de rijksdienst en op de rol van de rijksinspecties.

De door Oosting 'geëiste' cultuuromwenteling zorgt er voor dat het onderwerp externe veiligheid hoog op de politieke agenda komt te staan. In het NMP IV wordt bijvoorbeeld nog snel een hoofdstuk toegevoegd over de normering van de risico's voor de externe veiligheid.

Het uitgangspunt van de Directie Transportveiligheid is nu: 'veiligheid heeft een prijs, maar onveiligheid is duurder'. Daarom wordt het adagium als het gaat om vervoer van gevaarlijke stoffen 'blijvende zorgvuldigheid in beleid, regelgeving, uitvoering en handhaving'³⁷

Het jaarplan van de afdeling Lading en Risicobeleid laat in 2001 een beperkte beleidsomslag zien: enerzijds onderstreept men het belang van overheidssturing en regierol op het gebied van veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen, anderzijds is men op zoek naar mogelijkheden tot deregulering, zoals die vóór Enschede reeds noodzakelijk werden geacht: 'de vraag naar de reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid in relatie tot de verantwoordelijkheid in de markt is een zeer actuele.' Daarom gaat de afdeling onderzoek doen naar zelfregulering in de sector. Daarnaast wil men onderzoeken 'of de verantwoordelijkheden in de sfeer van toezicht en handhaving meer bij de markt gelegd kunnen worden.'³⁸

In 2002 benoemt Directie Transportveiligheid drie belangrijke vragen die voor Verkeer en Waterstaat actueel geworden zijn door de toegenomen aandacht voor externe veiligheid:

- Moet het beleid uitgaan van risico's of van effecten?
- Wat zijn de normen voor veiligheidszones rond vervoersinfrastructuur?
- Moeten we bestaande situaties die niet aan normen voldoen saneren?³⁹

Het jaarplan voor 2003 van de afdeling Lading en Risicobeleid staat in het teken van een herbezinning op missie en doelstellingen. Het beleid komt in het teken te staan van risicobeheersing zonder dat de concurrentiepositie van het bedrijfsleven nog ergens wordt genoemd. De omslag naar veiligheid en de 'securization of society' als hoofddoelstellingen van beleid lijkt een feit.

36 Werkplan 2000, afdeling Lading en Risicobeleid, p. 11.

37 Directieplan Transportveiligheid 2001, p. 3 en p. 14-15.

38 Werkplan 2001, afdeling Lading en Risicobeleid, p. 15.

39 Directieplan Transportveiligheid 2002, p. 7.

De afdeling stelt zichzelf in haar jaarplan vragen omtrent het gevoerde beleid en de bijbehorende wet- en regelgeving: 'wat zijn onze beleidsprioriteiten, welke instrumenten passen hierbij? Moeten wij wet- en regelgeving herzien? Zijn wet- en regelgeving de afgelopen jaren voldoende onderhouden (handhaving, afstemming en overleg)?'⁴⁰

Met name het project risiconormering transport wordt nu met prioriteit opgepakt. In dit project, waarover in 1996 een eerste nota naar de Kamer is gestuurd,⁴¹ wordt gezocht naar objectieve criteria voor het toetsen van veiligheid met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Plaatsgebonden risico⁴² (de kans op een dodelijke letsel op een bepaalde plaats ten opzicht van de beschouwde activiteit) en groepsrisico (de kans op een ramp met een bepaald aantal dodelijke slachtoffers in de omgeving van de beschouwde risicovolle activiteit) staan hierbij centraal.

De normen gaan, in navolging van het beleid voor stationaire inrichtingen zoals VROM dat voert, een richtlijn vormen voor beleid. Na 1996 heeft de afdeling Lading en Risicobeleid zich dan ook beziggehouden met het in kaart brengen van risicovolle locaties (de zogenaamde risicoatlassen) en met het vormen van beleid op deze punten. Voor het vervoer over spoor heeft dit inmiddels geleid tot een voornemen tot een 'Reguleringsstelsel Vervoer Gevaarlijke stoffen'. Dit stelsel heeft twee opties om in te grijpen op situaties die de risiconorm overstijgen: ruimtelijke beperkingen aan weerszijde van het spoor of begrenzing van het vervoer van gevaarlijke stoffen.⁴³ Uit de interviews met beleidsmedewerkers van DGG/team externe veiligheid blijkt dat de Wvgs niet als het voor de hand liggende wettelijk kader wordt beschouwd om deze nieuwe normen te verankeren. Overigens is daar voor het beoogde 'Reguleringsstelsel Vervoer Gevaarlijke stoffen' wel aan gedacht.⁴⁴

Verantwoorde risico's, veilige ruimte

De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad hebben in juni 2003 een gezamenlijk advies uitgebracht omdat 'gewenste ruimtelijke ontwikkelingen stagneren en het externe veiligheidsbeleid wordt uitgehold' hetgeen de werkterreinen van beide raden raakt.

Met betrekking tot het 'domein transport in netwerken' wordt aanbevolen dat de netwerkbeheerders (de verschillende overheden) de wettelijke taak krijgen de externe veiligheid rondom hun netwerken te beheersen en te reduceren. De netwerkbeheerders (voor weg, water, spoor en buisleiding) dienen daarom in de visie van de raden over de volgende instrumenten te beschikken:

40 Directieplan Transportveiligheid 2003, p. 77.

41 Kamerstukken II, 1995/96, 24 611, nr. 2.

42 In de nota werd nog de term 'individueel risico' gebruikt.

43 Kamerstukken II, 2001-2002, 24 611, nr. 4, p. 7.

44 Kamerstukken II, 2001-2002, 24 611, nr. 4, p. 1.

informatierecht, netwerkbeheerders hebben recht op informatie van vervoerders over de vervoerde stoffen
 wettelijke mogelijkheden voor routing, capaciteitsbeheer, opleggen venstertijden, volumemaatregelen en maximumsnelheden
 de mogelijkheid eisen te stellen aan vervoermiddelen en verpakkingen
 aanleg en onderhoud van infrastructuur
 mogelijkheden voor het opleggen van sancties

Bovenstaand advies is in de ogen van de onderzoekers van deze evaluatie licht verrassend omdat de Wvgs al de meeste van de aanbevolen instrumenten ter beschikking stelt van de rijksoverheid. Voor routing hebben provinciale en gemeentelijke overheid ook al middels de Wvgs het instrumentarium beschikbaar.

Het advies richt zich op het Nederlandse externe veiligheidsbeleid en de implicaties daarvan op de ruimtelijke ordening. Het gevolg is dat andere relevante overwegingen voor besluitvorming niet aan de orde komen. Zo wordt in de uitgebreid behandelde LPG-casus geen aandacht besteed aan de milieuvoordelen van deze brandstof. Ook het economisch belang van transport van gevaarlijke stoffen krijgt geen aandacht. Het advies besteedt overigens niet of nauwelijks aandacht aan het internationale kader van het transport van gevaarlijke stoffen.

Een bijzonder aspect is een direct gevolg van de aanslagen in New York op 11 september 2001. Behalve 'safety' wordt nu ook aandacht gevraagd voor 'security'. Het risicobeleid (zowel het traditionele bronbeleid uit de Wvgs als het 'nieuwe' externe veiligheidsbeleid) tot dan toe sloot de potentiële gevolgen van terrorisme expliciet uit. Tot aanvullende regelgeving is men nog niet gekomen.

2.4.1 Analyse beleidsrobuustheid

Het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en in het bijzonder de afdeling Lading en Risicobeleid van de Directie Transportveiligheid kende in de jaren negentig duidelijk twee pijlers: veiligheid en economie.

Zoals eerder gesteld weerspiegelt de Wvgs deze dubbele beleidsdoelstelling (hoewel de memorie van toelichting formeel 'bevordering openbare veiligheid' als hoofddoelstelling van de wet benoemt).

De beleidsontwikkeling na 1996 laat echter twee belangrijke ontwikkelingen zien.

In de eerste plaats hebben incidenten (zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten) aan het begin van deze eeuw de maatschappelijke en politieke roep om waarborging van veiligheid en beveiliging in hoge mate versterkt. Veiligheid heeft daarmee duidelijke prioriteit gekregen boven economie. Het streven naar meer toezicht en stringentere handhaving heeft voorrang boven de ontwikkeling van sturingsconcepten waarbij de 'markt' een rol speelt.

'Van sturing naar toezicht', M J W van Twist in *Sturingswaan & ontzuivering*, red R J in 't Veld, Lemma, Utrecht 1999, p 43, e v

'Op het eerste gezicht mag het een dooddoener lijken, maar belangrijk is en blijft dat er in het proces van normvinding en normbepaling ruimte is voor de inbreng van buiten en van een intensieve interactie met betrokkenen en belanghebbenden [] Nu zullen slechts weinigen weerspreken dat het zinnig is om het proces van normgeving en normbepaling zo in te richten dat er ruimte is voor interactie met betrokkenen [] Wat verborgen blijft achter de algemene instemming [] is het dat het antwoord op de vraag hoever de inbreng van door interactie dient te gaan vervolgens zeer sterk kan verschillen. Het is zinvol hierin meerdere gradaties te onderscheiden: consultatie, advisering, coproductie, normbepaling door betrokkenen zelf.'

In de tweede plaats is uit de hoek van ruimtelijke ordening en milieu een ontwikkeling in gang gezet om veiligheidsrisico's te kwantificeren en te normeren (en met behulp daarvan te reguleren). Dit beleid is na introductie in het NMP IV gaan gelden als een soort beleidsstandaard die ook door het departement Verkeer en Waterstaat is overgenomen.

Wat de implicaties van beide beleidsontwikkelingen zijn voor de robuustheid van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is nog niet exact te zeggen.

De wet biedt op zichzelf instrumenten waarmee strengere veiligheidseisen kunnen worden gesteld. Zo kunnen ook externe veiligheidsnormen of beveiligingseisen door de wet worden geaccommodeerd. De wet heeft echter in principe vrij vervoer als uitgangspunt. Daarmee kan gesteld worden dat het huidige ingezette beleid van de afdeling Lading en Risicobeleid een wezenlijk andere en ingrijpender filosofie heeft dan ten grondslag lag aan de Wvgs.⁴⁵

Misschien daardoor is de Wvgs momenteel niet in beeld als primair wettelijk kader waarbinnen het nieuwe beleid kan worden verankerd.

45 Zoals zichtbaar in het voorgestelde reguleringssysteem voor spoorvervoer

|

DEEL II

3 | Juridische dimensie

3.1 INLEIDING

Het tweede deel van deze evaluatie behelst het onderzoek naar de juridische kwaliteit van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Deze kwaliteit zal worden beoordeeld aan de hand van de juridische kwaliteitsdimensies voor wetgeving zoals die voortvloeien uit de nota *'Zicht op wetgeving'*.¹ In achtereenvolgende paragrafen wordt getoetst op:

- a. rechtmatigheid en gerichtheid op verwezenlijking van rechtsbeginselen
- b. de onderlinge afstemming met andere regelingen
- c. de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van regelingen.

Aan de hand van literatuur- en jurisprudentieonderzoek en enkele interviews is de Wvgs op deze dimensies geanalyseerd en beoordeeld. Daarbij is de rechtmatigheidsvraag als kerndimensie genomen.

De beoordeling van de juridische kwaliteit van de Wvgs kan niet los gezien worden van het doel en de opzet van de Wvgs en de door de wetgever gekozen instrumenten om dat doel te bereiken (bijvoorbeeld het systeem van uitvoering, toezicht en handhaving). Het in dit hoofdstuk uitgevoerde onderzoek naar het uitvoerings-, toezichts- en handhavingssysteem van de Wvgs zal echter niet verder strekken dan vragen en oordelen die direct van doen hebben met de juridische vormgeving ervan. De doelmatigheid en effectiviteit van het beleid en de uitvoerings- en nalevingsdimensie van de Wvgs komen aan de orde in deel I en deel III van dit onderzoek.

3.2 RECHTMATIGHEID EN GERICHTHEID OP VERWEZENLIJING VAN RECHTSBEGINSELEN

Een belangrijke wetgevingskwaliteitseis is dat wetgeving rechtmatig is en recht doet aan de verwezenlijking van rechtsbeginselen. Onrechtmatige wetgeving zal rechterlijke toetsing niet doorstaan. Rechtmatigheid van wetgeving is dus

¹ Zie bijvoorbeeld *Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*, Kamerstukken II 2000/01, 27 475 nr. 2, vergaderjaar 2000-2001. Hierin wordt verwezen naar de nota *Zicht op wetgeving* uit 1990-1991 (Kamerstukken 1990/91, 22 008, VI, nrs. 1-2). Er wordt gezegd dat de criteria die daarin worden genoemd nog steeds de inhoud markeren van het wetgevingskwaliteitsbeleid (p. 4).

– in de woorden van de beleidsnota *'Zicht op wetgeving'* – de meest wezenlijke kwaliteitseis voor wetgeving.²

Welke aspecten van een regeling kunnen nu gelden als rechtmatigheidsaspecten? In het onlangs gepubliceerde Maastrichtse onderzoek *'Op zoek naar kwaliteit; een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen'* benoemen Klosse c.s. een aantal rechtmatigheidsaspecten die van belang zijn bij wettelijke regelingen.³ Ze noemen daarbij steeds een of meerdere aanwijzingen uit de *'Aanwijzingen voor de regelgeving'*⁴ – een grote overheidscatalogus van geoperationaliseerde wetgevingskwaliteitseisen – waarin het bedoelde aspect is terug te vinden.

De rechtmatigheidsaspecten van Klosse c.s. dienen in deze evaluatie als concreet toetsingskader voor de rechtmatigheid van de Wvgs:

- a) De eis dat de voor een of meer belanghebbende(n) nadelige gevolgen van de regeling niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de doelstelling die met de regeling worden beoogd (evenredigheidsbeginsel) – aanwijzing 15.
- b) De eis dat in een regeling toegekende bestuursbevoegdheden zoveel mogelijk (en zo precies mogelijk) moeten worden genormeerd en discretionaire bevoegdheden met vage toepassingcriteria worden vermeden – aanwijzing 17, alsmede de aanwijzingen 125-130a.
- c) De eis dat een regeling in overeenstemming dient te zijn met hogere, met name ook internationale, regels – aanwijzing 18.
- d) Het beginsel van de keuze van de juiste regelingsvorm en een delegatieconstructie in overeenstemming met het beginsel van het primaat van de wetgever – aanwijzingen 19-34a.
- e) Het beginsel van respect voor bestaande situaties en aanspraken (overgangsrecht en inwerkingtreding) – aanwijzingen 165-180.

Deze vijf aspecten en de kwaliteitseisen uit de volgende twee paragrafen (3.3 en 3.4) zijn aan elkaar verwant. *'Afstemming met andere regelingen'* en *'eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid'* spelen bij de rechtmatigheidsis namelijk ook een rol.

Ten eerste kunnen elkaar weersprekende regels niet tegelijkertijd gelden en zijn daarmee uit – ook – een oogpunt van rechtmatigheid gebrekkig. Ten tweede is het beginsel van de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van regelingen direct verbonden met het rechtmatigheidsaspect: niet kenbare, slecht toegankelijke of te complexe regelingen, kunnen in die zin rechterlijke toetsing niet doorstaan door de omstandigheid dat ze niet toepasbaar of niet kenbaar

2 *Zicht op wetgeving*, Ministerie van Justitie, Den Haag 1991, p. 31.

3 S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs en L.F.M. Verhey (red.) *Op zoek naar kwaliteit; een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Den Haag 2003, p. 7-8.

4 *Aanwijzingen voor de regelgeving*, oorspronkelijk 18 november 1992, Stcrt. 1992, 230 (sedertdien een zestal keer gewijzigd).

zijn. Het beginsel van de rechtszekerheid verzet zich in juridische zin tegen regelingen die een dergelijk kwaliteitsgebrek kennen.

Indien we de Wvgs naast deze eisen leggen, dan zijn er in dat opzicht, mede in verband met wat daarover in de interviews werd gezegd, de volgende opmerkingen te maken.

a. Evenredigheid

De evenredigheid van het meldingensysteem van de artikelen 47 en 48 verdient nadere aandacht.⁵ Deze meldingsplicht vraagt van vervoerders, die in een sterk competitieve markt hun werk moeten doen, om uit eigen beweging ieder geval te melden waarin zelfs maar gevaar was te duchten voor de openbare veiligheid. Dat creëert voor de vervoerder verschillende lastige situaties.

Ten eerste kan een vervoerder zichzelf via een melding incrimineren. Een melding kan namelijk op zich een aangrijpingspunt vormen voor een opsporingsonderzoek en vervolgingstraject. Zelfs nu er voor vervoer over de weg of de binnenwateren niet meer rechtstreeks gemeld hoeft te worden bij de ivw, maar aan de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), blijft dit probleem aanwezig. Weliswaar hoeft een vervoerder zich niet langer te melden bij een opsporingsinstantie, maar met een melding geeft hij wel ruchtbaarheid aan een voorval.

Een tweede probleem dat door de respondenten wordt genoemd is dat niet geheel zonneklaar is wat onder 'voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, of ongevallen' precies moet worden verstaan. Er bestaat een definitieprobleem ten opzichte van deze begrippen in de Wvgs.

Een derde en laatste probleem verbonden aan de meldingsplicht is dat de meldingenprocedure niet altijd geheel bekend of duidelijk is en de registratie als complex wordt ervaren. Dat blijkt ook uit door Rosmuller (verder: het Nibra-onderzoek) uitgevoerd onderzoek uit 2002.⁶ Die ervaringen van complexiteit worden nog versterkt door het feit dat er bij ongevallen meerdere meldingsplichten tegelijkertijd kunnen gelden. Zo kent de Wet op de raad voor de transportveiligheid (in art. 28) ook een meldplicht voor transportongevallen en voorvallen.⁷ Daarnaast kent ook de Regeling veiligheidsadviseur (in artikel 5) voor een veiligheidsadviseur een verplichting om na een ongeval een ongevallenrapport op te stellen ten behoeve van de leiding van een onderneming. Daarnaast zijn er regelingen voor het melden van incidenten met

⁵ In alle interviews gehouden in het kader van dit deel van de evaluatie kwam de meldings- en informatieplicht (met overigens verschillende beoordeling) als punt van aandacht aan de orde.

⁶ N. Rosmuller, *Registratie van transportongevallen met gevaarlijke stoffen*, Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding, Arnhem 2002, o.a. p. 20-21.

⁷ Via artikel 7 van het Besluit Raad voor de Transportveiligheid is deze meldplicht van de WRvTV, afgestemd met de meldingsplicht van de artikelen 47 en 48 van de Wvgs.

gevaarlijke stoffen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.⁸ Uit het Nibra-onderzoek blijkt verder dat in 2002 bij transportongevallen met gevaarlijke stoffen in het wegvervoer 10 instanties in totaal ruim 65 aspecten registreren. Bij die registraties bestaat ook nog een aanzienlijke overlap ten aanzien van de te registreren aspecten. De onduidelijkheid over welke instantie wat registreert en de onduidelijke meldingsprocedure, zo concludeert het Nibra-onderzoek, beïnvloeden de meldingsgraad in negatieve zin. De bereidheid te melden wordt nog verder ondergraven door de omstandigheid dat het nut van de melding door de vervoersector in twijfel wordt getrokken, het doel van de registratie niet duidelijk is, en de lage pakkans.⁹ De prikkel om te melden is dus minimaal, en het Nibra-onderzoek toont ook aan dat er waarschijnlijk sprake is van onderregistratie. Dat beeld wordt ook bevestigd door de respondenten in dit onderzoek. Zij twijfelen dan ook – zeker wat het wegvervoer van gevaarlijke stoffen betreft – aan het huidige nut en effectiviteit van het meldingenstelsel, mede vanuit een oogpunt van evenredigheid.

Nadere regelgeving (zoals bijvoorbeeld in een Amvb meldings- en informatieplicht) ontbreekt.

De geschetste problemen rond mogelijke incriminatie, definiëring en complexiteit van de meldingsprocedure maken daarmee dat de meldingsplicht in de huidige situatie niet evenredig lijkt.

b. Normering bestuursbevoegdheden

De Wvgs kent weinig specifieke bestuursbevoegdheden die een grote ruimte geven voor bestuursorganen om beleid te voeren via besluiten. De belangrijkste bestuursbevoegdheden in dit opzicht betreffen de bevoegdheden tot routing (artikelen 14 tot en met 33 Wvgs) en (indirect) de bevoegdheden tot het uitvoeren van toezicht op en de handhaving van de voorschriften in de wet. Vanuit rechtmatigheidsoogpunt zijn er op basis van dit onderzoek, uit een oogpunt van de normering van de bestuursbevoegdheden, hier geen opmerkingen te maken. Over de ervaringen met betrekking tot routing, toezicht en handhaving op basis van de wet worden in het vervolg van dit hoofdstuk en in de volgende hoofdstukken in ander verband nog wel opmerkingen gemaakt.

c. Overeenstemming met hogere regels

In deze paragraaf komt de verticale overeenstemming aan bod met internationale, hogere regelgeving. Hier is de rechtmatigheid is het geding. Van belang zijn internationale overeenkomsten die het vervoer van gevaarlijke stoffen reguleren enerzijds en regelgeving vanuit de Europese Unie anderzijds. Horizontale overeenstemming met nationale regelgeving komt aan bod in paragraaf 2 van dit hoofdstuk.

8 Incidenten met gevaarlijke stoffen moeten worden gemeld o.g.v. bijlage I bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998, artikel 1.10.

9 Nibra-onderzoek N. Rosmuller, a.w. 2002, p. 5.

De Wvgs kent een gelaagd stelsel van normering. De Wvgs bevat naast eigen normen voornamelijk normen die uitvoering geven aan hetgeen internationaal is geregeld op het beleidsterrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de wet zijn dan ook bepalingen opgenomen die een snelle doorwerking van de betrokken regelgeving en wijzigingen daarvan mogelijk maken. Evenals in het kader van de vroegere WGS vindt de doorwerking van internationale regelgeving hoofdzakelijk plaats in de uitvoeringsregelingen van de wet.

De belangrijkste internationale regelingen die middels de Wvgs geïmplementeerd worden, zijn:

-
- Voor het wegvervoer: de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), Trb. 1959, 81.
 - Voor het vervoer over de binnenwateren: het Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn (ADNR): (niet gepubliceerd in het Tractatenblad), gebaseerd op de Herziene Rijnvaartakte (Akte van Mannheim), Trb. 1955, 161.¹⁰
 - Voor het vervoer per spoor: het Reglement betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over het spoor (RID)^{11, 12}
-

De internationale regelgeving wordt primair geïmplementeerd via de Wvgs, met daaronder een algemene maatregel van bestuur (het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen van 5 juni 1996, Stb. 297) en daar weer onder drie ministeriële regelingen: de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG; Regeling van 2 december 1998, Stcrt. 241), de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG; Regeling van 16 december 1998, Stcrt. 247) en de Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (VSG; Regeling van 2 december 1998 Stcrt. 241).

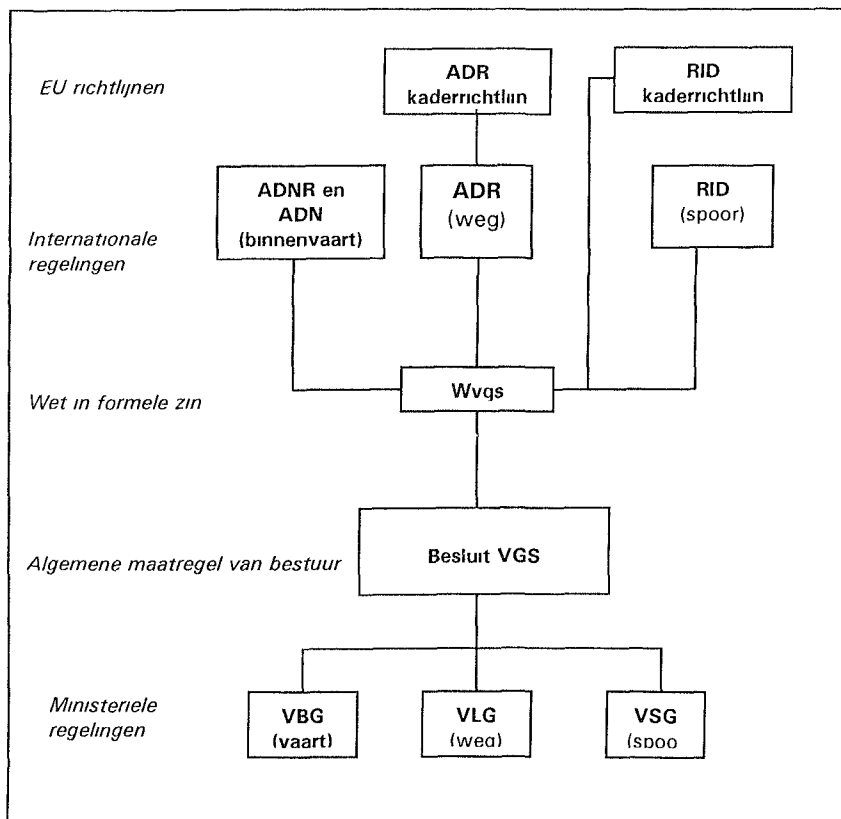
Voorts is de regelgeving van de Europese Unie (EU) van belang. De EU krijgt een steeds grotere invloed op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit komt niet zozeer door eigen beleid op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar wel doordat de Europese Unie allerlei internationale regels

¹⁰ De Wvgs zal ook dienen voor de implementatie van het ADN zodra dat van kracht wordt. Het ADN is een Europees verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren (Trb. 2001, 67). Het ADN is daarmee breder van kracht dan het ADNR, maar inhoudelijk in principe gelijk. Het ADN, dat door Nederland geratificeerd is, wordt van kracht zodra het door tenminste 7 Europese landen is geratificeerd.

¹¹ Het RID is een annex bij een appendix van het verdrag van 9 mei 1980 betreffende het internationale spoorvervoer (het COTIF), te weten appendix B de Uniforme regeling betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (CIM).

¹² Het ADNR, het ADR en het RID zijn vastgesteld door respectievelijk de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), die onder de Verenigde Naties ressorteert, en de COTIF, de Office Central des Transports Internationaux ferroviaire.

binnen Europa dwingend wil opleggen aan haar lidstaten. In dit verband is de kaderrichtlijn ADR¹³ exemplarisch. Deze richtlijn beoogt het ADR van toepassing te verklaren voor al het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg op het hele grondgebied van de EU.¹⁴ Overigens kent de EU wel eigen beleid op dit terrein, zoals de al genoemde richtlijn veiligheidsadviseur.¹⁵ De richtlijnen van de Europese Unie hebben daarmee ook betrekking op alle binnenlands vervoer. Het volgende globale beeld ontstaat zo:



13 Richtlijn 94/55/EG, PbEG L 319, zoals gewijzigd bij Richtlijn 96/86/EG van de Commissie van de EG, PbEG L 335

14 Een ander voorbeeld vormt de Kaderrichtlijn 96/49/EG inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor. Voor de binnenvaart is een dergelijke kaderrichtlijn voorbereid door de Europese Commissie (Com (1999) 563 definitief) om direct na inwerkingtreding van het ADN van kracht te verklaren

15 Richtlijn 96/35 betreffende de aanwijzing en beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, spoor of binnenwateren

Figuur 3.1: Schets van de huidige relatie tussen de internationale, Europese en nationale regelingen met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen over weg, spoor en binnenwater. De concept Europese kaderrichtlijn die het ADN van kracht verklaart op alle Europese binnenwateren is nog niet opgenomen.

Deze gelaagdheid van wettelijke regelingen maakt het stelsel van de Wvgs kwetsbaar. Er zijn derhalve meerdere organen die regels stellen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De Europese Unie, de organen die ADN, ADR en RID opstellen en wijzigen én de Nederlandse overheid hebben elk eigen reguleringsmacht. Dit kan de status van en relatie tussen verschillende regels onduidelijk maken wanneer die (tijdelijk) niet geheel met elkaar sporen.

Twee problemen komen in de huidige praktijk van de Wvgs voor. In de eerste plaats kan het gebeuren dat de Nederlandse regeling niet meer spoort met de internationale regeling doordat die is gewijzigd en de Nederlandse regeling vanwege bijvoorbeeld vertaalproblemen achterloopt.

Weliswaar gaat het verdrag, als hogere regeling, uiteindelijk voor de lagere ministeriële regeling, maar divergenties bevorderen de toepasbaarheid van de wet niet. Van wetgeving mag worden verwacht dat ze soepel overeenstemt met hogere regels en dat is in deze situatie niet het geval bij de Wvgs.

In de tweede plaats wordt de kwetsbaarheid nog vergroot door de EU-richtlijnen, zoals de ADR-kaderrichtlijn, die de lidstaten opdraagt het ADR te implementeren. Voor die lidstaten, zoals Nederland, die het ADR al implementeerden betekent dat op zichzelf genomen dat er niet veel ter implementatie van de richtlijn hoeft te worden ondernomen. Echter een coördinatieprobleem ontstaat nu de ADR-kaderrichtlijn niet dynamisch verwijst naar het ADR zelf, maar bijlagen kent waarin de regelingen uit het ADR zelf weer (vertaald) staan opgenomen. Bepaalde begrippen uit het ADR zijn in Nederland bij de implementatie in de ministeriële regeling VLG net iets anders vertaald dan is gebeurd in deze bijlagen van de ADR-kaderrichtlijn. De vraag is wat dan voorrang heeft: de (vertaling van het ADR in de) kaderrichtlijn of de (vertaling van het ADR in de) ministeriële regeling VLG? Eigenlijk bestaan in dergelijke gevallen drie versies van één en dezelfde regeling naast elkaar: het ADR zelf, de bijlage van de ADR-kaderrichtlijn, en de ministeriële regeling VLG. Voor de kaderrichtlijn spoor gelden dezelfde overwegingen.¹⁶

Er bestaat daarom een spanning tussen nationale, Europese en internationale regelgeving.

Doordat Europa zich tegenwoordig met het vervoer van gevaarlijke stoffen bezig houdt, voldoet het voor de Wvgs gekozen transitie-model niet (meer). Een oplossing van dit probleem kan echter niet door Nederland alleen worden bewerkstelligd, daarvoor is nauwe samenwerking met andere EU-lidstaten en EU-organen onontbeerlijk.

¹⁶ Voor het ADN/ADN gelden dergelijke problemen nog niet: voor de binnenwateren is nog geen EU kaderrichtlijn vastgesteld.

Een ander probleem geldt de notificatie van de implementatie van het ADNRR ingevolge de Akte van Mannheim (Trb. 1955, 161), die het binnenvaartvervoer van gevaarlijke stoffen over Rijnwateren regelt. Zoals al gesteld worden de eisen die uit het ADNRR ingevolge de Akte volgen middels het Reglement vervoer over binnenwateren van gevaarlijke stoffen geïmplementeerd voor alle Nederlandse binnenwateren. Weliswaar lijkt de communautaire dimensie hier te ontbreken (de Akte van Mannheim geldt slechts tussen de 5 aangesloten Rijnsoeverstaten en België) maar toch moet, voorzover via de implementatieregelingen van de ADNRR-resoluties van het CCR op basis van de Akte eisen aan binnen de Unie vrij verhandelbare producten en diensten worden gesteld, die implementatieregelingen worden genotificeerd op grond van de notificatie-Richtlijn 98/34/EG.¹⁷ Evenzo moeten (en worden dat dan ook) de Nederlandse afwijkingen (de zogenaamde N-bepalingen) van ADR en RID genotificeerd worden.

Dat de implementatie van de Akte genotificeerd moet worden lijkt op het eerste gezicht enigszins verrassend omdat artikel 307 van het EG-verdrag bepaalt dat de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten aangegaan voor 1 januari 1958 niet door de bepalingen van het EG-verdrag worden geraakt. De rechten en verplichtingen van de Akte van Mannheim (van 1955) – waaronder de verplichting te implementeren – lijken daarmee buiten het op basis van het EG-verdrag in het leven geroepen notificatieregime van notificatie-Richtlijn 98/34/EG te vallen. Dit is ook het standpunt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Dat artikel 307 EG-verdrag in algemene zin bevrijdt van de notificatieverplichting ter zake van de implementatie van de Akte van Mannheim is echter, naar de overtuiging van onderzoekers, niet vol te houden: De notificatie-Richtlijn 98/34/EG heeft een erg breed toepassingsbereik.¹⁸ De herkomst van de te notificeren regeling doet, voorzover het geen implementatieregelgeving is die voortvloeit uit een communautaire richtlijn of verordening, eigenlijk niet ter zake.

Dat het EG-recht niet van toepassing is op verdragen van voor 1958 betekent nog niet dat de Nederlandse implementatieregelingen buiten het toepassingsbereik van Notificatierichtlijn 98/48/EG vallen. Die regelingen zijn voor wat betreft die laatste richtlijn gewoon Nederlandse regelingen.

Artikel 10 van de notificatierichtlijn zondert dergelijke regelingen ook niet uit.

17 Richtlijn betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij, PbEG 1998, L 204, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG PbEG 1998, L 217.

18 Zie ook de laatste editie van de Handleiding Notificatie van regels betreffende producten en elektronische diensten, vaststellingsbesluit gepubliceerd in Staatscourant 2003, 125, p. 8

d. Keuze van de juiste regelingsvorm: regelingsniveau en delegatie

Er is kritiek mogelijk op de wijze waarop internationale regels betreffende de aanwijzing en categorieën van gevaarlijke stoffen worden geïmplementeerd. De wet kent een stelsel dat voor de aanwijzing van categorieën gevaarlijke stoffen de mogelijkheid biedt tot het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 3).

De Wvgs kent op dit punt een getrapst stelsel, waarbij via het doorgeefluik van de algemene maatregel van bestuur, uiteindelijk nadere regels kunnen worden gesteld in een ministeriële regeling. De wet geeft de minister niet rechtstreeks een bevoegdheid om bepaalde onderwerpen zelf nader te regelen, terwijl een rechtstreekse bevoegdheidstoekenning in de wet volgens de *'Aanwijzingen voor de regelgeving'* wel de voorkeur heeft, zeker als te voorzien is dat er veel ministeriële regelingen tot stand zullen (moeten) komen op basis van de wet.¹⁹

Zeker in het geval van de Wvgs die in veel opzichten een kader beoogt te bieden voor de implementatie van internationale regels zou een rechtstreekse toekenning in de wet zelf van een bevoegdheid om nadere regels te stellen de voorkeur hebben verdiend boven de nu gekozen middellijke methode, waarbij met name de regering via algemene maatregel van bestuur doordelegeert aan de minister. Gebonden implementatie (i.e. zonder enige beleidsruimte voor Nederland) is typisch een zaak die uit een oogpunt van snelheid en flexibiliteit beter aan een minister ter nadere regeling over kan worden gelaten.²⁰

De praktijk die nu op grond van artikel 3 Wvgs en het op basis daarvan tot stand gekomen artikel 2 van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen bestaat is die van een blanco-delegatie. Artikel 2 Bvgs delegeert uitvoeringsregelingen ter zake van internationale regelingen immers zonder meer door naar de minister. Dat is in wezen in strijd met de gedachte van het primaat van de wetgever en de *'Aanwijzingen voor de regelgeving'*: slechts die bepalingen die geen inhoudelijke afweging voor Nederland meer meebrengen (bijvoorbeeld gedetailleerde technische voorschriften) kunnen ter nadere implementatieregeling aan de minister worden overgelaten. Waar nog wel inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt, behoren die eigenlijk door de regering te worden gemaakt. Het huidige stelsel onder artikel 3 Wvgs j° art. 2 Bvgs differentieert niet tussen gebonden en niet-gebonden implementatie.

Voorbeeld onduidelijke delegatie vrijstelling

De wet geeft in artikel 3 de mogelijkheid om in het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen te komen tot nadere eisen of tot vrijstelling van stoffen of vervoermiddelen.

19 Zie aanwijzing 27 die luidt: "Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften geschiedt, indien mogelijk, rechtstreeks in de wet"

20 Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen geeft op zijn beurt in artikel 4 een opsomming van vrijstellingen. Artikel 2 van de Bvgs geeft ook de mogelijkheid om middels een ministeriële regeling overeenkomstig het ADR, het ADN en het RID te komen tot nadere eisen of tot vrijstelling aanwijzing van gevaarlijke stoffen of vervoermiddelen.

Zowel in de ministeriële regeling als in de internationale regelgeving (ADR, ADN en RID) worden vervolgens nog allerhande vrijstellingen beschreven

Als voorbeeld kan dienen de al in hoofdstuk 2 genoemde brandweervrijstelling in het ADR. Na invoering van de Wvgs in 1997 bleek dat brandweervoertuigen onder de werking van de Wvgs/ADR vielen. Vanwege de onwenselijkheid hiervan werd tot gedeeltelijke vrijstelling gekomen in de ministeriële regeling VLG. Later werd het ADR zodanig gewijzigd dat voertuigen van hulpverleningsdiensten vrijgesteld werden van de bepalingen in het ADR en daarmee ook niet meer onder de werkingssfeer van de Wvgs vielen.

Het mechanisme waarmee tot vrijstelling kan worden gekomen, is daarmee niet transparant gezien de vrijstellingsmogelijkheden op verschillende niveaus. Een vrijstelling kan nu terecht komen in het besluit (waar parlementaire controle op bestaat), in de ministeriële regeling (waarop geen directe parlementaire controle bestaat) of in het ADR.

e. Respect voor bestaande situaties en aanspraken

Ten aanzien van het rechtmatigheidsaspect van het respect voor bestaande situaties en aanspraken, blijkt uit het overgangsrechtelijke regime of de inwerkingtreding van de Wvgs, zijn op basis van het onderzoek vanuit de rechtmatigheidsoptiek geen opmerkingen te maken. De terzake relevante afwegingen hebben plaatsgevonden gedurende de voorbereiding en vaststelling van de Wvgs zelf.

3.3 ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE REGELINGEN

De eis dat regelingen onderling goed zijn afgestemd in de zin dat ze geen tegenstrijdige eisen stellen terzake van een en hetzelfde onderwerp, en geen nodeloze onderlinge verscheidenheid tussen regelingen teweegbrengt²¹ is bij een wet als de Wvgs van groot belang. De Wvgs beoogt een integraal kader te geven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dat brengt verschillende soorten afstemmingsrelaties met zich mee.

Afstemming met andere nationale regels

Ten eerste is er de afstemming met andere regelingen die handelingen met gevaarlijke stoffen, anders dan via vervoershandelingen, regelen.

Voorbeelden daarvan zijn de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

21 Zie S. Klosse e.a., a.w. 2003, p. 15-16.

vaktewateren, etc.²² De Wvgs is ten opzichte van deze wettelijke regelingen de bijzondere wet op het terrein van de vervoershandelingen.

Binnen het onderzoek zijn (zie hoofdstuk 2, hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6) diverse praktijk- afstemmingsproblemen tussen de Wvgs en deze andere regelingen benoemd. Deze problemen zijn ook bij onderstaande juridische beschouwing zichtbaar. Opvallend is echter dat er nauwelijks jurisprudentie is ter zake; blijkbaar hebben overheden en bedrijven tot nu de gang naar de rechter nauwelijks gemaakt.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het geheel van de Wvgs en de daarmee verbonden besluiten en ministeriële regelingen hoofdzakelijk intrinsieke normen voor de 'openbare veiligheid' bevat, dat wil zeggen gedetailleerde gedragsvoorschriften met betrekking tot de veiligheid van transport. Normen voor het voeren van veiligheidsbeleid in het algemeen bevat de wet veel minder. Eigenlijk vormen alleen de normen betreffende de (lokale) routing een voorbeeld van bevoegdheidsnormen.

Regels op het terrein het beleidsterrein van VROM (met name milieubeheer-regelingen) bevatten veel meer van die bevoegdheidsnormen die het voor bestuursorganen mogelijk maken om beleid te voeren.

Door dit verschil in systeem zijn er principiële afstemmingsproblemen met VROM-regelingen mogelijk: vervoer van een gevaarlijke stof naar een bepaalde locatie (inclusief het daar 'laten staan') is juridisch gezien toegestaan hoewel op grond van lokaal of provinciaal beleid opslag ter plaatse van deze stof niet is toegestaan. Juridisch praktische afstemmingsproblemen zijn bijvoorbeeld wanneer 'nederleggen' uit de Wvgs ophoudt en 'opslaan' van de Wet milieubeheer aanvangt.

Ten tweede bevat de Wvgs verschillende afstemmingsrelaties met wettelijke regelingen die meer in het algemeen het vervoer betreffen. Daar valt op dat de Wvgs een beperkt vervoersbereik heeft. Vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht of via zeevaart valt buiten het bereik van de wet. Te dien aanzien is de Wvgs dus niet integraal.

Ten derde zijn er ook ten aanzien van het toezicht op de naleving van vervoer van gevaarlijke stoffen door op basis van de Wvgs aangewezen organisaties afstemmingsrelaties. Verschillende organisaties zijn tegelijkertijd bevoegd zijn tot het verrichten van inspectiehandelingen, dan wel opsporingshandelingen. Artikel 34, vijfde lid, van de Wvgs levert daarvoor een coördinatie-instrument: beleidsregels vast te stellen door de Minister van Verkeer en Waterstaat ten behoeve van het toezicht op de naleving van de wet. Tot op heden is van dat instrument nog geen gebruik gemaakt, wat echter niet wil zeggen dat de coördinatie van toezicht en opsporingshandelingen ten aanzien van voorvallen of ongevallen met vervoer van gevaarlijke stoffen probleemloos verloopt (zie daarvoor hoofdstuk 6 van deze evaluatie).

²² Te denken valt ook aan de Kernenergiewet die ook vervoershandelingen regelt en om die reden hier apart genoemd wordt.

In relatie tot andere vervoerswetten is de Wvgs ten aanzien van het gevaarlijke stoffen aspect de voorrang hebbende bijzondere wet (op grond van het principe "de bijzondere wet gaat voor de algemene wet").

Afstemming met internationale regels

Een ander afstemmingsprobleem, dat in het onderzoek naar voren kwam, heeft betrekking op de relatie met communautaire en internationale regels.

De Wvgs heeft in zoverre een beperkte reikwijdte dat het slechts van toepassing is op het inlandige vervoeren van gevaarlijke stoffen en daarmee direct verband houdende handelingen (artikel 2 Wvgs). Door deze nadruk op 'vervoeren' rust op vervoerders, meer dan op andere bij het vervoer betrokken personen, een zware aansprakelijkheidslast. Hoewel dit op gespannen voet staat met veranderende internationale regelgeving, laat de Wvgs een andere benadering niet toe.

Pogingen om onder deze last uit te komen en de verantwoordelijkheid voor veilig vervoer bij andere bij het vervoer betrokken personen te leggen, hebben onder de huidige Wvgs weinig kans van slagen. Dat blijkt uit een arrest van de Hoge Raad van 27 november 2001, waarin een vervoerder betoogde dat hem ten onrechte overtreding van art. 5 Wvgs ten laste werd gelegd, omdat dit artikel zich niet zou richten tot de vervoerder over land, maar op de afzender van gevaarlijke stoffen.²³ Dat betoog wordt door de Hoge Raad verworpen: hij stelt dat art. 5 Wvgs zich blijkens zijn bewoordingen richt tot een ieder die de in art. 2 Wvgs bedoelde handelingen – waaronder het vervoeren van gevaarlijke stoffen over land – verricht. De Advocaat-Generaal was eveneens tot die conclusie gekomen: 'Dat onder omstandigheden ook andere met onderdelen van het vervoer belaste functionarissen, zoals de aanbieder en/of de belader van de gevaarlijke stoffen, onder de werkingssfeer van de Wvgs kunnen worden gebracht, doet aan de zelfstandige strafrechtelijke aansprakelijkheid van de feitelijke vervoerder niet af' (sub 6.3).

Deze benadering staat op gespannen voet met ontwikkelingen binnen het internationale recht. De directe verbinding met vervoer lijkt daarmee soms te worden losgelaten. Het ADR, waarvan de bijlagen frequent wijzigen, stelt bijvoorbeeld steeds vaker eisen aan verpakkingshandelingen. Die voorschriften ten aanzien van verpakkingshandelingen vallen strikt genomen niet binnen de huidige reikwijdte van de Wvgs. Weliswaar kan uit art. 3 sub b j° art. 6, sub g, Wvgs worden opgemaakt dat ook regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de aan de verpakking van gevaarlijke stoffen te stellen eisen, maar de verpakkers vallen niet binnen de reikwijdtebepaling van art. 2 Wvgs.

Met het oog op de genoemde internationale ontwikkelingen zou de reikwijdte van de Wvgs moeten worden verbreed. De huidige wet geeft – via het stelsel van artikel 2 Wvgs- eigenlijk niet voldoende ruimte om ook 'overige aspecten van het transport' (denk aan verpakkingshandelingen) te regelen.

23 HR 27 november 2001, LJN-nr. AD 4412, zaaknr. 03260/00 E.

In internationale regels (ADR/ADNR/RID) komen die aspecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen wel steeds meer aan de orde. Voor de implementatie van dergelijke indirect aan het transport gerelateerde regels is de Wvgs op dit ogenblik eigenlijk 'te krap'.

Dat de reikwijdtebepaling van art. 2 Wvgs ook in ander opzicht problematisch is, volgt uit een uitspraak van de Rechtbank Dordrecht.²⁴ In dat strafvonnis was aan een vervoerder overtreding van artikel 11 Wvgs ten laste gelegd, nu hij een vrachtwagen met gevaarlijke stoffen geparkeerd had en daarbij de bebouwde kom niet zoveel mogelijk had vermeden. Artikel 11 spreekt echter alleen van 'vervoeren', en niet van 'parkeren' en 'laten staan'. De vraag was derhalve of de door de vervoerder verrichte parkeerhandelingen ook onder art. 11 Wvgs vielen. De Rb meende uit het stelsel van de wet te kunnen concluderen dat 'parkeren en laten staan' niet onder art. 11 Wvgs kunnen vallen: artikel 2 Wvgs definieert vervoeren en laten staan afzonderlijk en daarom zijn de begrippen niet gelijk (art. 2 stelt immers niet 'voor de toepassing van deze wet dient onder vervoeren mede te worden verstaan'). Waar artikel 11 het heeft over 'vervoeren' moet dat volgens de Rb dan ook strikt worden geïnterpreteerd: het heeft geen betrekking op parkeren of laten staan. Men kan zich de vraag stellen of dit wel zo'n gelukkige uitkomst is en of 'parkeren en laten staan' niet eveneens onder de reikwijdte van art. 11 Wvgs zou moeten vallen. Uit de systematiek van de Wvgs volgt dit, zoals de rechtbank concludeert, echter niet.

Naast de afstemmingsvraagstukken tussen de Wvgs enerzijds en hogere en andere regelingen anderzijds kwamen in het onderzoek ook afstemmingskwesties tussen de verschillende overheidslagen aan de orde in het kader van de routing. Gemeenten, zo werd in de interviews te berde gebracht, hebben wel eens problemen om routeringskwesties met elkaar en in relatie tot de landelijke routeringsbesluiten goed af te stemmen. Die problemen, mede een gevolg van het gekozen systeem van de landelijke aanwijzing van routes (paragrafen 3 tot en met 5 van de Wvgs) en de aansluiting daarop van lokale routeringsbeslissingen, zullen echter niet in dit hoofdstuk, maar in deel III in het hoofdstuk over uitvoering aan de orde komen.

3.4 EENVOUD, DUIDELIJKHEID EN TOEGANKELIJKHEID VAN REGELINGEN

Een laatste in dit onderzoek betrokken kwaliteitsaspect betreft dat van de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van wettelijke regelingen. Bij dit vraagstuk gaat het om het communicatieve vermogen van de regeling,²⁵ dat wil zeggen in hoeverre een regeling erin slaagt de informatie en de betekenis van de rechtsnormen die in een regeling worden uitgedrukt adequaat over

²⁴ Rb Dordrecht, 6 juni 2002, LJN-nr. AE 3772, zaaknr. 11/030181-01.

²⁵ Zie Ph. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000, p. 195 e.v.

te brengen op diegenen tot wie de regeling zich richt. De redactie, vormgeving en inrichting van de regeling spelen hierbij een belangrijke rol, maar ook de aard van de doelgroep.

Om met die laatste te beginnen: bij de Wvgs hebben we te maken met een betrekkelijk kleine doelgroep van gespecialiseerde bedrijven die zich bezighouden met vervoer van gevaarlijke stoffen. Die doelgroep is gewend te werken met de gespecialiseerde internationale regelingen en kende al onder de oude WGS de weg naar de uitvoeringsregelingen, zoals het Besluit gevaarlijke stoffen en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen. De communicatie over de Wvgs en de eisen uit de uitvoeringsregelingen speelt zich grotendeels af via intermediären, zoals beroepsorganisaties en gerichte voorlichting door of vanwege de minister van Verkeer en Waterstaat. Desalniettemin is het van belang dat de redactie en inrichting van de Wvgs geen aanleiding geeft tot misverstanden of interpretatieproblemen en dat (uitvoerings)regels goed en tijdig worden bekendgemaakt.

In dit kader behoeft de wijze van redactie van de artikelen 2, 3, 4 en 5 jis. artikel 6 tot en met 8 Wvgs aandacht. Deze artikelen verwijzen niet op heldere wijze naar elkaar en het vergt moeite de constructie te begrijpen. Artikel 2 bepaalt op welke handelingen de wet van toepassing is. Artikel 3 geeft een norm voor het bepalen van (categorieën) gevaarlijke stoffen en vervoermiddelen. Artikel 4 bevat dan een verbod voor bepaalde combinaties van vervoermiddel en gevaarlijke stoffen, en artikel 5 bepaalt dat de eerder bedoelde regels in acht moeten worden genomen. De artikelen 6 en 8 Wvgs zijn dan weer als specificaties van artikel 3 te begrijpen. De wijze van redactie, met de vele verwijzingen en de niet direct logische groepering van thema's bevordert de leesbaarheid en daarmee ook de toegankelijkheid van de regeling niet. Deze kritiek geldt ook voor de ingewikkelde routeringsregeling van de artt. 18 j° art. 12 Wvgs.

Een ander toegankelijkheidsprobleem van het stelsel van de Wvgs is dat bepaalde internationale regels die via het stelsel van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen via een ministeriële regeling worden geïmplementeerd, niet geheel worden gepubliceerd in de Staatscourant, maar gedeeltelijk ter inzage worden gelegd (bijvoorbeeld) ten departemente.

De Bekendmakingswet geeft daarvoor in artikel 5, eerste lid, onder b, de mogelijkheid. Al is duidelijk dat deze praktijk gezien het volume van de regels waarom het gaat in een aantal gevallen noodzakelijk is uit oogpunt van toegankelijkheid van regels, blijft het onbevredigend.

Publicatie van het ter inzage gelegde op het internet kan bovenstaand probleem gedeeltelijk oplossen. Deze vorm van openbaarmaking van regels is relatief eenvoudig en goedkoop en is ook conform dat geen in artikel 5, eerste lid, onder b, van de Bekendmakingswet wordt voorgeschreven, indien daarnaast - voor diegenen die geen toegang tot het internet hebben - ook een papieren versie ter inzage wordt gelegd.

*Uit het rapport van de Commissie toekomst overheidscommunicatie*²⁶

- Maak overheidsinformatie actief openbaar, dwz alle beschikbare informatie is te vinden op internet, bestuursorganen worden verplicht een activiteitenindex bij te houden,
 - Open een regeringswebsite: breng hoofdlijnen en achtergronden van het regeringsbeleid actief en begrijpelijk onder de aandacht.
-

Een hoge mate van specialisatie van de doelgroep blijkt nog niet dat de voor hen geldende wetgeving slecht toegankelijk is. Ook het gebruik dat regelgeving ter inzage op het ministerie ligt, rechtvaardigt niet dat burgers belemmerd worden in hun recht op kennisname van wet- en regelgeving.

De Wvgs en aanverwante regelgeving moet inzichtelijk, helder en goed te bereiken zijn.

²⁶ Zie bijvoorbeeld ook het rapport 'Wob en ICT' dat door Kaspersen en Lodder van de VU in opdracht van BZK werd geschreven is. In dat rapport wordt geconcludeerd dat er in Nederland ten onrechte geen cultuur bestaat van actieve openbaarmaking, terwijl de Wet openbaarheid van bestuur hier wel toe verplicht. In dezelfde zin is dit geconstateerd door de commissie Franken in het eindrapport 'Grondrechten in het digitale tijdperk'. De instelling van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie berust op een onderdeel van het regeerakkoord 1998 dat luidt: "De toegankelijkheid van overheidsinformatie (in het bijzonder wet- en regelgeving), onder meer door toepassing van nieuwe technologieën zoals Internet, dient te worden bevorderd tegen zo beperkt mogelijke kosten. Het is niet alleen van belang dat zoveel mogelijk burgers tot zoveel mogelijk overheidsinformatie toegang hebben, maar ook dat maatwerk kan worden geleverd om met bepaalde boodschappen specifieke doelgroepen te bereiken. Onderzoek naar de organisatie en de inzet van middelen en nieuwe instrumenten moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie".

DEEL III

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de wijze van tenuitvoerlegging van de Wvgs beschouwd.

Het woord 'tenuitvoerlegging' wordt hier gebruikt om misverstanden met het gebruik van het woord 'uitvoering' binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat te voorkomen. Onder tenuitvoerlegging wordt verstaan de uitvoering in brede zin van het bepaalde in de wet. Het gaat hier dan met name om uitvoeringstaken van de minister van Verkeer en Waterstaat. Waar het de routing betreft wordt ook aandacht besteed aan de uitvoering die de lagere overheden daar aan hebben gegeven.

Nadrukkelijk wordt in deze evaluatie een onderscheid gemaakt tussen tenuitvoerlegging en handhaving. Handhaving wordt beschouwd als een speciale uitvoeringstaak waar voldoende over te zeggen valt, daarom zal hier een apart hoofdstuk aan gewijd worden (hoofdstuk 6).

De uitvoeringstaken van de minister van Verkeer en Waterstaat volgen uit de Wvgs en uit de beleidsdoelstellingen zoals deze geformuleerd zijn in de memorie van toelichting van de Wvgs.

Met verwijzing naar de doelstellingen- en instrumentenanalyse uit deel I, hoofdstuk 2, kunnen de volgende uitvoeringsverantwoordelijkheden worden benoemd van de minister van Verkeer en Waterstaat (grofweg gerubriceerd onder implementatie, directe uitvoeringstaken en beheer):

- implementatie
 - zorgen voor een adequate bekendmaking
 - ministeriële regelingen tot stand brengen
- directe uitvoeringstaken volgende uit de wet en de memorie van toelichting
 - verlenen ontheffingen
 - tot stand brengen routing
 - een meldpunt creëren en zorgen voor goede informatieanalyse als input voor internationaal overleg en nieuw beleid
- coördinatie van de handhaving
- betrokkenheid burger bij vervoer gevaarlijke stoffen bevorderen
- beheer
 - deelnemen aan internationaal overleg
 - overleggen met andere ministeries
 - de kamer periodiek informeren en de wet evalueren.

Om een oordeel te kunnen geven over de tenuitvoerlegging van de Wvgs op bovenstaande punten wordt de 'checklist uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving', die is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie als richtlijn gehanteerd. Aan de hand van deze checklist kunnen vier¹ dimensies onderscheiden worden waarop zich problemen in de tenuitvoerlegging van beleid en regelgeving kunnen voordoen. Het betreft:

- 1 *Kwaliteit van het normenkader (de wet)*: wat zijn de consequenties van het gekozen systeem van de wet voor de tenuitvoerlegging? Zijn de gekozen instrumenten voldoende om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken? Levert de wet geen juridische problemen op voor de uitvoerders?
- 2 *Keuze van de uitvoeringsorganisatie*: is voor tenuitvoerlegging gekozen voor de meest passende instantie? Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op elkaar afgestemd? Zijn de middelen toereikend?
- 3 *Attitude van de uitvoeringsorganisatie*: worden de doelstellingen van de wet onderschreven en geaccepteerd door degenen die ze moeten uitvoeren? Is de wet niet in strijd met eventuele andere verantwoordelijkheden van de uitvoerders?
- 4 *Interdepartementale en internationale grenzen*: houdt de wetgever voldoende rekening met de invloed van beleidsterreinen van andere ministeries op het beleidsterrein van de wet en met de invloed internationale aspecten?

Hieronder wordt deze checklist toegepast op de tenuitvoerleggingspraktijk van de Wvgs.

4.2 INVULLING VAN UITVOERINGSTAKEN DOOR DE OVERHEID

Per hierboven genoemde uitvoeringsverantwoordelijkheden zal bekeken worden op welke wijze deze is ingevuld door de minister van Verkeer en Waterstaat.

4.2.1 Implementatie

Zorgen voor een goede bekendmaking:

Er kan voor dit aspect zowel gewezen worden op de soms grote inspanningen via bijvoorbeeld het VIC en het CTGG-congres als op de vaak vertraagde beschik-

1 Het instrument gaat oorspronkelijk uit van vijf dimensies. De dimensie implementatie en communicatie achten wordt in deze evaluatie minder relevant geacht. Deze dimensie richt zich op communicatie tussen de wetgever en de uitvoeringsorganisatie. In het geval van de Wvgs is de wet gemaakt door dezelfde afdeling bij het ministerie die ook voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging. De handhavende organisaties, waarvoor deze dimensie wel van toepassing zou kunnen zijn, komen pas later in dit rapport aan bod.

baarheid van officiële vertalingen die vervolgens formeel slechts ter inzage liggen op het ministerie (waardoor de sector afhankelijk is van commerciële aanbieders).

Ministeriële regelingen tot stand brengen:

De in de wet genoemde regelingen zijn tot stand gebracht.

4.2.2 Directe uitvoeringstaken

Totstandbrengen routing:

Volgens de wet diende de minister binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet een landelijk net van rijkswegen, spoortrajecten en vaarwegen aan te wijzen waarover gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd. Provincies dienden binnen een jaar na vaststelling van het landelijke wegennet de provinciale wegen aan te wijzen waarop gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd. Gemeenten mogen binnen de gemeentegrenzen overgaan tot routing mits de resulterende aangewezen wegen aansluiten op de aangewezen rijkswegen, provinciale wegen en het aangewezen wegennet van de buurgemeenten.

De minister heeft alle rijkswegen, spoortrajecten en vaarwateren beschikbaar gesteld voor het transport van gevaarlijke stoffen. Aansluitend hebben de provincies (volgens informatie van het ministerie) ook alle provinciale wegen aangewezen. Formeel is daarmee uitvoering gegeven aan het gestelde in de Wvgs. Gesteld kan worden, zeker gezien het feit dat de Wvgs geen mogelijkheid biedt tot verandering van het aangewezen wegennet, dat een dergelijke 'simpele' tenuitvoerlegging nooit het doel van de wet geweest kan zijn.

Over de wijze waarop gemeenten verder aansluitende gemeentelijke routing tot stand hebben gebracht, bestaat geen landelijk beeld. Een kleine steekproef in het kader van deze evaluatie kon geen gemeenten vinden die tot (herziening van de) routing op grond van de Wvgs zijn overgegaan. Gemeenten uit de steekproef die al voor 1996 tot routing op grond van de WGS waren gekomen, hebben deze niet geverifieerd op aansluiting bij het aangewezen deel van het rijkswegennet of het provinciale wegennet. Bestaande routing (die niet in tegenspraak zijn met de aansluitingseis) blijven overigens van kracht.²

Uit een steekproef onder 10 gemeenten bleek dat geen van de bevroegde gemeenten overgegaan is tot (het herzien van) routing op grond van de Wvgs. De bevindingen

2 In artikel 52 van de Wvgs wordt expliciet gesteld dat besluiten genomen op grond van de WGS van kracht blijven. In de memorie van toelichting (bij artikel 55, later is tot hernummering gekomen) wordt hierbij ook naar de gemeentelijke routing verwezen. Overigens hebben besluiten genomen op grond van een bevoegdheid bepaald in een wet in het algemeen ook rechtskracht als die wet wijzigt, tenzij expliciet anders bepaald is.

gen bij de drie grootste bevraagde gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Venlo) kunnen exemplarisch genoemd worden:

In Rotterdam staan wel routeringsborden, maar sinds ingang van de Wvgs in 1996 is er geen aandacht geweest voor verificatie of herziening van (hetgeen in de APV staat over) de routing. Of er nog ontheffingen worden aangevraagd of verleend, konden bevraagde ambtenaren niet vertellen.

In Amsterdam blijkt al 13 jaar niets meer met routing gedaan te zijn. Een ambtenaar in Venlo meldde dat ook in deze stad geen aandacht is voor routing. Er hangen ook daar nog wel wat borden, maar ook deze dateren van vóór de Wvgs. Grotere ondernemingen vragen nog wel eens een ontheffing aan en dan krijgen ze een 'permanente ontheffing'. Officieel geldt natuurlijk de regel dat chauffeurs wanneer mogelijk de bebouwde kom moeten mijden, maar door het ontbreken van een stuk snelweg rond Venlo, rijdt al het vrachtvervoer daar met gevaarlijke stoffen noodgedwongen dwars door de stad.

Verlenen ontheffingen:

Er bestaat een ontheffingenstelsel waar het ministerie naar eigen zeggen bewust steeds minder gebruik van maakt.

Creëren meldpunt en zorgen voor goede informatianalyse:

De Wvgs biedt met artikelen 47 (meldingsplicht ongevallen aan de minister) en 48 (informatieplicht van bedrijven aan de minister) twee sterke instrumenten om de in de memorie van toelichting aangekondigde structurele beleidsanalyse in te zetten.

Het ministerie heeft zelf het beeld dat er een adequate meldingsprocedure tot stand is gebracht. Speciale meldingsformulieren voor wegtransport, vervoer over het binnenwater en spoor moeten de sector faciliteren. Om het risico op zelf-incriminatie te verminderen kunnen de meldingen ex art 47 Wvgs voor wegvervoer en binnenvaart bij de AVV gedaan worden. In de sector leeft een geheel tegengesteld beeld (zie daarvoor hoofdstuk 5 naleving in dit deel van de evaluatie).

Het zeer beperkte aantal meldingen maakt duidelijk dat er sprake is van zeer beperkte naleving van artikel 47:

	2001	2002
binnenvaart	3	3
weg	49	46
spoor	60	91

Tabel 4.2.1: Aantal meldingen per modaliteit (bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Feit is dat er geen nadere formele meldingsregeling tot stand is gebracht (er zelfs nauwelijks meldingen plaatsvinden) en dat van de informatieplicht uit artikel 48 tot nu toe niet of nauwelijks gebruik is gemaakt.

Door gebruik van de informatieplicht kan in principe een veel gedetailleerder inzicht kan worden gekregen in de ongevalscausistiek en de vervoersstromen die ten grondslag liggen aan bijvoorbeeld de risicoberekeningen voor de externe veiligheid. Op dit moment worden (voor het wegtransport) daarvoor veelal Amerikaanse statistieken en visuele tellingen gebruikt.

Tot analyse van de beperkte beschikbare gegevens komt het ministerie niet. Daarmee is deze beleidsdoelstelling niet tot uitvoering gekomen. Wel tracht de handhavende instantie IVW de laatste jaren tot een beter risicobeeld te komen.

4.2.3 Coördinatie van de handhaving

Tot coördinatiearrangementen ten behoeve van adequate handhaving is men nog niet gekomen. In het bijzonder is nog geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid van de minister om tot beleidsregels te komen om het beleid ten aanzien van het toezicht op de naleving te coördineren (artikel 34, lid 5).

Hiermee kan worden gesteld dat ook het gestelde in richtlijn 95/50/EG³ van de Europese Raad niet wordt uitgevoerd: de richtlijn verplicht landen om tot uniforme procedures voor controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg te komen en daarover op jaarbasis te rapporteren aan de Europese Commissie.

4.2.4 Bevorderen betrokkenheid burger bij vervoer gevaarlijke stoffen

Op dit gebied zijn geen initiatieven door de overheid ondernomen. Dat het daadwerkelijk betrekken van de (veiligheidsperceptie van de) burger als een der relevante actoren bij het formuleren van veiligheidsbeleid van belang is om ook na de onvermijdelijke ongevallen het (extern) veiligheidsbeleid overeind te kunnen houden, wordt recent beter ingezien. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft daarom recent bijvoorbeeld onderzoek laten doen naar de beleving van veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen.⁴ Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft over de publieke perceptie van externe veiligheidsrisico's een 'essay' gepubliceerd.⁵

³ Richtlijn 95/50/EG, PbEG L 249/35.

⁴ 'Beleving veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen en de consequenties voor de communicatie met het publiek', J. M. Gutteling en M. Kuttischreuter, Universiteit Twente, afdeling Communicatiewetenschap, december 2002 en 'Rijdende bommen of gecalculeerd risico', Burson-Marsteller, december 2002.

⁵ 'Kijken naar gevaren, over maatschappelijke percepties van externe veiligheid', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, december 2002.

4.2.5 Beheer

Deelnemen aan internationaal overleg:

Zonder het internationaal totstandkomen van goede uniforme en geharmoniseerde internationale regelgeving slaagt de Wvgs niet in het bevorderen van de openbare veiligheid en het zekerstellen van de concurrentiepositie van de Nederlandse vervoerders. De feitelijke werkzaamheden van de beleidsmakers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die zich bezighouden met bronbeleid op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen, bestaan dan ook voor een groot deel uit internationaal overleg. In deze overlegcycli is er veel en intensief overleg met de sector waardoor er optimaal draagvlak bestaat voor de uiteindelijk resulterende regelgeving.

Overleggen met andere ministeries:

De belangrijkste ministeries, waar overleg mee zou moeten plaatsvinden, zijn: het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (raakvlakken in beleid met Wet milieubeheer, Wet milieugevaarlijke stoffen en Wet op de ruimtelijke ordening), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (raakvlakken en overlappen wat betreft de arbowetgeving), het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (bijvoorbeeld voor het vervoer van ziekenhuisafval), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hulpverlening en rampenbestrijding, rol andere organen zoals provincies en gemeenten), het ministerie van Economische Zaken (verantwoordelijk voor buisleidingtransport) en het ministerie van Defensie (militair transport).

Op het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer na vindt er met alle genoemde ministeries slechts beperkt overleg plaats waardoor er bij tijd en wijle beleidsspanning ontstaat. Dit is vaak ook een kwestie van andere prioriteitstelling bij de andere ministeries.

Het overleg met het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is relatief frequent,⁶ maar dat is niet altijd even vruchtbaar. Een belangrijk knelpunt hier ligt in de brongerichte benadering van de Wvgs versus de wens voor externe veiligheidsnormering die het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorstaat. Het beleid

6 Met name het team externe veiligheid van DGG heeft regelmatig overleg met haar counterparts bij VROM. Overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vindt eveneens plaats over het vervoer van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. VROM is voor dit onderwerp namelijk het eerstverantwoordelijke ministerie. Zoals eerder genoemd vallen deze stoffen buiten de reikwijdte van de Wvgs. Verkeer en Waterstaat heeft krachtens de Kernenergiewet beperkte bevoegdheden (bijvoorbeeld instemmen in vervoersvergunningen) die zij ook nog gemandateerd heeft aan VROM. Op het gebied van handhaving van het vervoer van radioactieve stoffen vervult de IVW een belangrijke rol omdat zij meer gespecialiseerde kennis hierover in huis heeft dan de VROM inspectie. Daarom heeft IVW ook de verantwoordelijkheid hierover gekregen.

van het ministerie van Verkeer en Waterstaat richt zich overigens na de vuurwerkramp in Enschede ook meer op de externe veiligheid (zie hoofdstuk 2).

Van overleg met het ministerie van Defensie is tijdens ons onderzoek niets gebleken. Respondenten van het ministerie van verkeer en Waterstaat typeren het militair vervoer als een 'black box'.

De Kamer periodiek informeren en de wet evalueren:

Navraag bij het ministerie leert dat de Kamer niet zoals beloofd tweejaarlijks via een aparte brief van de minister op de hoogte is gesteld van nieuwe (internationale) ontwikkelingen op het beleidsterrein vervoer gevaarlijke stoffen.

De evaluatie van de Wvgs die aan de kamer is toegezegd, wordt middels dit rapport verwezenlijkt.

4.3 ANALYSE: KNELPUNTEN VOOR EEN GOEDE TENUITVOERLEGGING

In deze paragraaf wordt teruggegrepen op de vier dimensies voor uitvoerbaarheid, zoals geschetst in paragraaf 4.1.

Dimensie 1: Kwaliteit van het normenkader (de wet):

Wat allereerst als problematisch voor beleidsmakers kan worden aangemerkt, is de spanning tussen de doelstellingen veiligheid en economie van de Wvgs. Anderzijds is dit voor de ambtenaren van Verkeer en Waterstaat een dagelijkse politieke realiteit en mag in deze effectief manoeuvreren verwacht worden.

Een volgend belangrijk kenmerk van het normenkader is dat de Wvgs een vergunningloos systeem is (een ex-post systeem). Volgens de wetenschappelijke literatuur over tenuitvoerlegging, naleving en handhaving⁷ leidt dit ertoe dat uitvoerders, maar ook handhavers een afhankelijkheidsrelatie hebben ten opzichte van degenen die de wet moeten naleven. Zij zijn immers voor een groot deel afhankelijk van informatie die het bedrijfsleven achteraf aanlevert. Bij een systeem van vergunningen of certificering (een ex-ante systeem) is de afhankelijkheid omgekeerd: het bedrijfsleven moet informatie vooraf aanleveren om gevaarlijke stoffen te mogen vervoeren. De afhankelijkheid van de minister lijkt te worden versterkt door het hoge technische gehalte van de onderliggende regelgeving. Om zich effectief voor te kunnen bereiden op bijvoorbeeld internationaal overleg is de expertise van het bedrijfsleven en de inspectie

⁷ Zie o.a. Jansen, O.J.D.M. (1999) *'Het Handhavingonderzoek, behoren het handhavingtoezicht, het boeteonderzoek en de opsporing verschillend te worden genormeerd?'* Een interne rechtsvergelijking, Ars Aequi Libri, Nijmegen; en Huisman, W.(2001) *'Tussen winst en moraal, achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen'*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

noodzakelijk. Alleen enkele specialisten lijken nog de benodigde kennis in huis te hebben. De complexiteit van de regelgeving die voortkomt uit het gekozen systeem van middelenprogrammering werkt dus een grote kennis- en informatieasymmetrie in de hand. De discussie of doelprogrammering een oplossing kan bieden lijkt vooralsnog echter een virtuele, aangezien dit een volledige ommekeer in de internationale wet- en regelgeving op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen zou betekenen.

Een volgend kenmerk van de Wvgs is dat de minister een informatierecht heeft gekregen. Wellicht was het beter geweest om aan de informatieplicht van de adressaten een analyse- en rapportageplicht voor de minister te koppelen. Op een dergelijke wijze had ook een garantie kunnen worden gekregen dat de Kamer zich buiten incidenten om periodiek een beeld had kunnen vormen over de dit beleidsterrein. Er is in dit verband al verwezen naar andere wetten waarin een informatie- en evaluatieplicht wettelijk is vastgelegd.

Dimensie 2: Keuze van de uitvoeringsorganisatie (taken en middelen):

Uit de jaarplannen en interne stukken van de afdeling Lading en Risicobeleid blijkt dat het budget voor onderzoek en analyse de laatste jaren zeer sterk is gereduceerd. De personele bezetting van de afdeling (afgezien van het team externe veiligheid) is gereduceerd van 19 naar 12 beleidsambtenaren. Op grond hiervan kan men stellen dat de beleidsmakers nauwelijks nog in staat zijn zelfstandig beleid te maken op dit terrein zoals voorzien met de komst van de Wvgs. De ambtenaren zijn voor een groot gedeelte van hun tijd bezig met het internationaal overleg en met het ontwikkelen van extern veiligheidsbeleid voor transport (risicoatlassen e.d.).

Dimensie 3: Attitude van de uitvoeringsorganisatie:

De uitvoeringsorganisatie ervaart het als lastig dat de zorgvuldig opgebouwde goede relatie met het bedrijfsleven als adressaten van de Wvgs, in gevaar komt door politieke koerswijzigingen op grond van incidenten. Zoals al is aangegeven, is de medewerking van de sector altijd als noodzakelijk gezien voor effectief beheer van de onderliggende Europese regelgeving. Op grond van recente theorieën over processturing kan deze visie ook goed verdedigd worden.

Management in netwerken, hoofdstuk 5 'reductie van technologische risico's', J.A. De Bruijn en E.F. Ten Heuvelhof, Lemma, Utrecht, 1999, p 125.

[Er] is geen sprake meer van een onderscheid tussen een geobjectiveerd risico en een perceptie van een risico. Een risico is een sociale constructie: betrokken actoren construeren een risico. Geobjectiveerde gegevens kunnen daarbij een rol spelen, maar noodzakelijk is dat niet. Betrouwbare data zijn veelal niet beschikbaar, aannamen waarop de berekening zijn gebaseerd zijn vaak aanvechtbaar, terwijl een risico per definitie een element van onvoorspelbaarheid kent.

De Bruijn en Ten Heuvelhof betogen dat normering vaak geen rekening houdt met kosten en baten van de investeringen in risicoreductie. Slechts zelden wordt gekeken of investeringen elders in de keten niet efficiënter zijn. Herkenbaar is ook de observatie dat de norm zich veelal richt op een enkele actor, namelijk de risicoveroorzaker. Die risicoveroorzaker moet vervolgens investeren in constructies om aan de norm te voldoen. De norm en de constructies om daaraan te voldoen zijn daarmee niet vanzelfsprekend gezaghebbend voor andere actoren, zoals het publiek en de media. Ongevallen met gevaarlijke stoffen laten telkens zien dat de risiconormeringsmethodieken voor externe veiligheid kwetsbaar zijn op dit punt.

De Bruijn en Ten Heuvelhof geven als oplossingsrichting dat gezocht moet worden naar risicoreductie middels een procesmatige aanpak die rekening houdt met het netwerk waarbinnen besluitvorming moet plaatsvinden. Alle betrokken actoren moeten bij het besluitvormingsproces betrokken zijn. De sector die er betrokken bij is moet de mogelijkheid krijgen tot zelfsturing en zelf met voorstellen voor risicoreductie kunnen komen.

'Van sturingsconsensus naar nieuwe schisma's', R.J. in 't Veld in Sturingswaan & ontuchtering, red.: R.J. in 't Veld, Lemma, Utrecht 1999, p. 32.

'Sommige mensen denken dat er ooit een wereld heeft bestaan waarin enerzijds een overheid was en anderzijds een particulier bedrijfsleven die strikt van elkaar waren onderscheiden. En dat de overheid iets deed aan globale regulering van het bedrijfsleven en dat voor het overige het bedrijfsleven zijn eigen gang ging en niets met die overheid te maken had. Die wereld heeft in Nederland nooit bestaan. Ons land kwam in de 16de en 17de eeuw tot bloei via gemengde organisaties waarin commercie en overheid samengingen. Zoals bijvoorbeeld de Verenigde Indische Compagnieën. Deze samenwerking, deze synergie, zet zich tot de dag van vandaag voort.'

Op grond van dit proces sturingstheorieën kan de al jarenlang bestaande praktijk waarbij de het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenspraak met vertegenwoordigers van de sector tot (aanpassing van de) normering komt als positief worden beoordeeld.

Dimensie 4: Barrières op interdepartementaal en internationaal vlak:

Zoals vaker het geval is komen de beleidsterreinen van Nederlandse ministeries niet precies overeen met beleidsterreinen van internationale gremia en wetgeving. Ook in het geval van de Wvgs levert dit afstemmingsproblemen op. De praktijk om internationale regels 1-op-1 in Nederlandse wetgeving te vertalen versterkt dit. Hierdoor wordt op het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet meer systematisch gekeken welke overlappen er kunnen ontstaan met beleid, wet- en regelgeving van andere ministeries.

De relatie met het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan als stroef worden betiteld. Waar het ministerie van

Verkeer en Waterstaat voor de vuurwerkcramp de ontwikkeling van externe veiligheidsnormering bij transport nog vol overtuiging van de hand kon wijzen als strijdig met de belangen van Nederland als transportland, wordt deze ontwikkeling nu als onvermijdelijk gezien.⁸ Een volledig ontwikkelde visie op de betekenis van de externe veiligheidsnormering en, in het bijzonder, de relatie met de Wvgs bestaat echter nog niet

Conflictpunten tussen departementen (Bron: *Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek*, Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart en Van Twist, Samson, 1999, p. 216)

Een blik op de formele doelstellingen van de verschillende departementen kan een eerste indruk geven van het conflict potentieel binnen de rijkdienst. Wanneer men door de vage bewoordingen heen prikt, worden concurrerende belangen en overlappende competenties zichtbaar.

Verkeer en Waterstaat versus Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat richt zich op de fysieke structuur en de verbindingen en heeft zorg voor concurrentiekracht van Nederland als transportland. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft als hoofddoelstelling de zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving in Nederland.

Wordt de interdepartementale relatie Defensie – Verkeer en Waterstaat bekeken, dan kan haast niet anders dan gesteld worden dat deze onvoldoende is ontwikkeld.

Een laatste barrière die tenuitvoerlegging van de Wvgs in de weg lijkt te staan, hangt samen met het volgende punt: de Wvgs beoogt primair uitvoering te geven aan datgene wat internationaal geregeld is op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen, maar wil daarnaast ook eigen Nederlands beleid gericht op veiligheid vormgeven. Dit Nederlandse beleid kan echter juist door de verbintenissen aan internationale verdragen, maar zeer beperkt zijn. De internationale verdragen hebben immers doorgang van internationaal vervoer als belangrijke doelstelling.

Een algeheel verbod van vervoer van een bepaalde stof is bijvoorbeeld formeel wel een mogelijkheid die de wet biedt, maar zal in de Europese praktijk waarschijnlijk niet ten uitvoer gebracht kunnen worden. De ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben deze internationale dimensie altijd voor ogen gezien hun veelvuldige aanwezigheid in internationale overlegorganen. Beleidsmakers van bijvoorbeeld het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ervaren veel minder de noodzaak de internationale dimensie van extern veiligheidsbeleid in ogenschouw te nemen.

8 Opvallend was dat in het kader van deze evaluatie respondenten van Verkeer en Waterstaat nauwelijks meer durfden toe te geven dat de economie ook een eigenstandig belang is.

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal een beeld worden gegeven van de naleving door de vervoersector van de regelgeving met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen door de verschillende modaliteiten die door de Wvgs gereguleerd worden: spoortransport, binnenvaart en wegtransport. Hierbij wordt een dubbel perspectief op naleving gehanteerd.

Enerzijds wordt de 'naleving' beschouwd vanuit extern perspectief: 'van buiten en van boven af' wordt naar de mate van overeenkomst tussen de officiële regels en het alledaagse handelen binnen de vervoerssector gekeken. Welke kenmerken van de regels, de sector en de handhavingssystematiek hebben in welke mate invloed op de naleving van de Wvgs.

Anderzijds wordt ook stil gestaan bij de visie op het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen de vervoerssector zelf (het interne perspectief). Door dit interne perspectief te hanteren, is het mogelijk om een goed beeld te krijgen van de complexe werkelijkheid waarbinnen het vervoer van gevaarlijke stoffen feitelijk plaatsvindt. Deze 'werkelijkheid' is groter dan het kader dat de Wvgs biedt: het gaat om de relatie met andere regels, het gaat om concurrentieverhoudingen, het gaat om de beleving van de sector. Kortom het gaat om de (perceptie van de) alledaagse werkelijkheid van de vervoerder. Dit interne perspectief geeft nader inzicht in de motivatie van het handelen dat al dan niet conform de wettelijke voorschriften plaats vindt.

In paragraaf 5.2 zullen de verschillende vervoersmodaliteiten geschetst worden. In paragraaf 5.3 worden de beide perspectieven (intern en extern) nader uitgewerkt. Met behulp van beide perspectieven worden in paragraaf 5.4 en 5.5 de resultaten van de ongeveer honderd interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen samengevat. Tenslotte zal in paragraaf 5.6 een analyse worden gegeven van de naleving binnen de verschillende vervoersmodaliteiten.

Een procesmatige onderzoeksbevinding

Op bepaalde punten verliep het onderzoek in de vervoerssector op merkwaardige wijze. Om de vertegenwoordigers van de drie modaliteiten te informeren en in de voorfase reeds te betrekken bij het onderzoek, werd het onderzoeksplan opgestuurd naar de 'commissie transport gevaarlijke goederen' (CTGG). In deze overkoepelende brancheorganisatie hebben vertegenwoordigers van de verschillende

vervoersmodaliteiten zitting op grond van hun inhoudelijke expertise. Veel van de leden van de CTGG stonden daarom op de lijst van te interviewen personen. De CTGG leden hebben vervolgens een gezamenlijk standpunt bepaald ten aanzien van de wetsevaluatie. In grote lijnen kwam dat op het volgende neer:

1. Een evaluatie van de wet is geldverspilling, want de kwaliteit van de internationale regelgeving bepaalt het veiligheidsniveau, niet de kaderwet die deze regels implementeert.
2. Als we dan toch iets over de wet kwijt willen is het dit: de meldingsplicht is een slecht en onwerkbaar artikel. Reeds jaren is onduidelijk hoe hier door het bedrijfsleven invulling aan gegeven moet worden. Het ministerie blijft hier in gebreke.

Ook zijn andere potentiële respondenten door de CTGG gecontacteerd om hen over het standpunt te informeren. De procesmatige medewerking van enkele van deze respondenten uit het bedrijfsleven was vervolgens beperkt. De informatie die door deze respondenten beschikbaar werd gesteld was in lijn met het CTGG standpunt.

5.2 DE VERVOERSMODALITEITEN GESCHETST NAAR AARD, OMVANG EN SCHADE

Voor dit onderzoek is getracht zoveel mogelijk vergelijkbare gegevens te vinden voor alle drie de modaliteiten. Door de enorme verschillen die daartussen bestaan, is dat echter slechts in beperkte mate gelukt. Uit onderstaande algemeen beeld van de drie modaliteiten blijken de belangrijkste verschillen. Ook per modaliteit zijn niet altijd alle cijfers vergelijkbaar, dit komt bijvoorbeeld door de verschillende informatie die bedrijven kunnen of willen geven.

Deze paragraaf heeft als primaire bron, behalve de vele respondenten, de cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) en die van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

5.2.1 Spoor

Op dit moment wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in Nederland uitgevoerd door een zestal bedrijven waarvan er vier vanuit Nederland opereren: Railion, ShortLines, ERS en ACTS.¹ Het goederenvervoer per spoor betreft derhalve een markt met slechts zes spelers, waarvan Railion veruit de grootste is. Dit zorgt voor andere onderlinge verhoudingen dan we in het wegtransport of de binnenvaart aantreffen.

1 Gesproken is met vertegenwoordigers van de genoemde vier spoorvervoerders die vanuit Nederland opereren. Daarnaast zijn echter nog twee buitenlandse vervoerders in Nederland actief: Dillen & Le Jeune en sinds 31 januari 2003 ook Rail4chem. De kwantitatieve gegevens in de paragraaf zijn gebaseerd op eigen opgave door de ondernemingen.

Het goederenvervoer per spoor in Nederland is lange tijd gedomineerd geweest door de monopoliepositie die NS Cargo NV meer dan een eeuw heeft ingenomen in dit segment van de markt. Veranderingen hebben relatief kort geleden plaats gehad als gevolg van de vanaf 1995 op grond van Europees recht ingezette liberalisering van het spoorvervoer en de verplichte scheiding tussen exploitatie en infrastructuur.

Railion is het resultaat van een fusie tussen DB Cargo AG, NS Cargo NV en DSB Goods. In Nederland werkt Railion onder de naam Railion Benelux, in Duitsland onder de naam DB Cargo en in Skandinavië onder de naam Railion Skandinavië. De gezamenlijke omzet bedroeg in 2000 ruim 3,6 miljard Euro. De aandelen zijn voor 92% in handen van de DB AG, voor 6% van de NV Nederlandse Spoorwegen en voor 2% van DSB.

ShortLines is in 1997 opgericht als aanbieder van 'innovatieve raillogistieke diensten' en is een dochter van Rail Development Partners en Hafen und Güterverkehr Köln AG. In Rail Development Partners participeren weer de Port of Rotterdam en de Participatie Maatschappij Mainport Rotterdam. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de startende onderneming een subsidie verleend ter tegemoetkoming in de grote aanloopkosten die het bedrijf heeft gehad. De samenwerking met de verschillende havenbedrijven biedt volgens ShortLines mogelijkheden tot groei in dit segment van de markt. ShortLines is nog steeds een relatief klein bedrijf, maar de omzet ontwikkelt zich vanaf 2000 duidelijk, met orders van onder meer DSM, ECT en Philips.

ERS (European Rail Shuttle BV) is opgericht in 1994. Vanaf de oprichting tot en met 2002 groeide het bedrijf gestaag van 20.000 Teu's naar 360.000 Teu's. Vandaag de dag is ERS eigendom van Maersk Sealand en P&O Nedlloyd. ERS rijdt 11.000 treinen per jaar en verzorgt het transport tussen Rotterdam en alle Duitse bestemmingen. Volgens de eigen website is ERS 'one of the foremost leaders in the intermodal rail business'.

ACTS Tractie BV is een onderneming die in 1999 is opgericht om ACTS Nederland BV in staat te stellen zelf in de eigen tractie van haar eigen spoorvervoersysteem te voorzien. ACTS ontleent zijn naam aan dit unieke spoorvervoersysteem dat het bedrijf heeft ontwikkeld: het Afzet Container Transport Systeem. Het totale materieelpark van ACTS bestaat op dit moment uit 16 locomotieven, 300 wagons en 700 ACTS-containers. Het bedrijf verzorgt in opdracht van Vos Logistics en Euroterminal Coevorden op dit moment een drietal container-shuttles. Voorts werkt ACTS in opdracht van Essent Milieu.

Alle vier de vervoerders vervoeren in meerdere of mindere mate ook gevaarlijke stoffen. Het betreft chemische producten en brandbare vloeistoffen en gassen. Deze stoffen moeten worden vervoerd omdat ze noodzakelijk zijn in diverse productieprocessen (bijvoorbeeld kunststoffen, koelinstallaties, kunstmest) en het vaak niet rendabel, zo niet onmogelijk, is om ze terplekke

te produceren en te verwerken. Gevaarlijke stoffen worden per spoor het meest vervoerd op het traject tussen de Duitse grens bij Venlo en het Botlekgebied.² Andere drukbereden trajecten zijn Rotterdam-Utrecht en Amsterdam-Den Bosch. Tussen Hengelo-Botlek en Delfzijl-Botlek worden chloorwagons vervoerd. Daarnaast vindt regelmatig vervoer van ammoniak en LPG plaats.

De laatste jaren schommelt het binnenlands spoorvervoer tussen de 4,5 en 5 miljoen ton. Het internationale vervoer is langzaam toegenomen tot bijna 22 miljoen ton. Van deze hoeveelheden gaat het bij het binnenlands vervoer voor ongeveer 25% om chemische producten, terwijl dat bij het internationale vervoer ongeveer 10% betreft.

Ongevallen met slachtoffers – doden of gewonden – specifiek als gevolg van gevaarlijke stoffen deden zich in 2002 niet voor. Wel vielen 1 dode en 84 gewonden te betreuren tijdens het ‘gewone’ personenvervoer onder treinreizigers. Al jaren blijft het aantal doden hierbij overigens onder de norm van 0,2 per miljard reizigerkilometers.³ De meeste gewonden bij personenvervoer vallen overigens bij het in- en uitstappen, hetgeen een bijzondere parallel is met de bevindingen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen: ook daar leveren vooral het laden en lossen de gevaarlijkste situaties op.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat wijst er in haar Jaarbericht 2002 op dat bij het vervoer van gevaarlijke stoffen het lekken van vloeibare gevaarlijke stoffen uit spoorketelwagens het meest voorkomende probleem is. Het jaarbericht van de Inspectie geeft aan dat in 2002 ongeveer honderd – meestal geringe – lekkages zijn gemeld. Deze druppellekkages hebben de laatste jaren veel maatschappelijke en politieke aandacht gekregen. De gebeurtenissen in Amersfoort in 2002 zijn hier een duidelijk voorbeeld van.⁴ Mede naar aanleiding daarvan heeft de inspectie inmiddels een thema-actie ondernomen.

Belangrijk voor het spoorvervoer is de liberalisering. Dit betekent dat er naast de voormalige monopolist nu enkele relatief kleinere spelers actief zijn, die in een aantal opzichten een achterstand hebben in te halen. Het betekent volgens de respondenten ook dat de zorg voor de kwaliteit van de infrastructuur is achtergebleven bij die van voorheen. Niet alleen de gesprekpartners van deze modaliteit maar ook de Inspectie brengen naar voren dat hierdoor de risico's van het spoorvervoer en ook dat van het vervoer van gevaarlijke

2 Jaarbericht IVW 2002, p. 90.

3 Wel is er een behoorlijk groot aantal suicides te melden bij het treinverkeer. Het vijfjaargemiddelde daarvan schommelt tussen de 175 en 200.

4 In dat jaar werd op het station Amersfoort een geringe lekkage geconstateerd bij een ketelwagen met de gevaarlijke stof acrylnitril. Hoewel iedereen het er achteraf over eens is dat deze situatie snel en veilig had kunnen worden opgelost, gebeurde iets heel anders. De ketelwagen bleef staan, omdat geen van de officiële autoriteiten de verantwoordelijkheid voor verplaatsing op zich kon of wilde nemen. Er ontstond een enorme media-aandacht, die er onder andere toe leidde dat de ketelwagen vrijwel de gehele dag op TV te bewonderen viel. De indruk werd daardoor gewekt dat er een enorm gevaarlijke situatie bestond. Een eenvoudig te beheersen gebeurtenis werd daarmee tot een indrukwekkend incident gemaakt, met alle beleidsconsequenties van dien.

stoffen groter zijn geworden. Vooralsnog komt dat nog niet tot uitdrukking in hogere ongevalcijfers. ShortLines toont in het jaarverslag spoorveiligheid over 2002 zelfs aan, dat ongevallen en bijzondere voorvallen ten opzichte van gereden km's en/of tonnen alleen maar minder zijn geworden'.

5.2.2 Binnenvaart

In vergelijking met het spoor kent de binnenvaart een veel groter aantal bedrijven. Het aantal bedrijven per 1 januari 2002 is volgens het CBS in de vrachtaart 2555, in de tankvaart 160 en in de sleep- en duwvaart 255. De laatste jaren neemt het aantal bedrijven in de binnenvaart af van 3915 in 1998 tot 3690 in 2000. Parallel daaraan nemen ook de omzet en de bedrijfsopbrengsten af. De bedrijfslasten nemen evenwel in mindere mate af, zodat de rentabiliteit in deze modaliteit steeds meer onder druk komt te staan.⁵

Gegevens van het CBS over de aantallen Nederlandse ondernemingen binnen de geregistreerde en actieve binnenvloot laten zien dat er sterke fluctuaties zijn in het totale aantal ondernemingen én in de aantallen kleine ondernemingen.⁶ Het grootste aantal ondernemingen dat na 1995 geregistreerd is, is 5076 in 1997. Dit aantal daalt tot het in 2000 3887 bedraagt om daarna in 2001 weer te stijgen naar 4168. Het aantal ondernemingen met 1 schip is ook het grootst in 1997 (4280) en het kleinst in 2000 (2829) en weer aanmerkelijk groter in 2001 (3393). In dat laatste jaar werden in de categorie van 2-5 schepen 600 ondernemingen geteld en in de categorie van 6-20 schepen waren dat er 135. Van de grote rederijen, die meer dan 20 schepen tellen, waren er in 2001 30.

Voor wat betreft het aantal en de diversiteit van de schepen waarover deze ondernemingen beschikken, meldt het IVW in zijn Jaarbericht 2002 dat de Nederlandse binnenvaartvloot de grootste van Europa is. Volgens de Centrale Registratie Binnenschepen zijn dat er in 2002 5.029 binnenschepen, 1.046 sleep- en duwboten en 2.706 schepen voor speciale doeleinden. Onder de binnenschepen bevinden zich 704 motortankschepen, negen sleeptankschepen, 45 tank-duwbakken en 851 passagiersschepen.

In totaal vervoert de binnenvaart de laatste jaren ongeveer 100 mln. ton goederen binnenlands en ruim 200 mln. ton internationaal. Van deze hoeveelheden bestaat ongeveer 20% uit aardolie(producten) en chemische producten.⁷ Het merendeel van alle gevaarlijke stoffen wordt geladen en gelost bij ongeveer

⁵ Zie daarvoor tabel 5.6.1 in paragraaf 5.6.

⁶ De hier genoemde aantallen wijken af van de aantallen binnenvaartbedrijven die het CBS in zijn productiestatistieken noemt.

⁷ De opgegeven hoeveelheden in het Jaarbericht 2002 van IVW lijken niet overeen te komen met de gegevens die wij bij het CBS vonden. Aangezien hier de gegevens gebruikt worden om de vervoersmodaliteiten te vergelijken (zie tabel 5.6.1 aan het eind van dit hoofdstuk), worden de gegevens van IVW niet weergegeven.

honderd overslagbedrijven en bij in totaal meer dan 200 inrichtingen. Het betreft veelal zogenaamd 'feedervervoer' dat plaatsvindt tussen de zeehaven en de uiteindelijke plaats van bestemming. Over de vaarroutes in het achterland van Rotterdam en Antwerpen worden de meeste containers van Europa vervoerd. In de toekomst zal dit vervoer waarschijnlijk nog groeien. Zo verschijnen in de nabijheid van de Duitse grens steeds nieuwe containerterminals voor binnenschepen.

Gevaarlijke lading over de binnenwateren wordt vooral in tankschepen vervoerd. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van stukgoedcontainers en tankcontainers.

In 2002 waren slechts één dode en 25 gewonden te betreuren in de binnenscheepvaart als geheel. In totaal werden in 2002 bij ivw 126 ongevallen vanuit de binnenvaart gemeld. Geen van de slachtoffers en ongevallen houdt rechtstreeks verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het aantal slachtoffers van dergelijke direct gerelateerde ongevallen is zeer gering. De impact van een dergelijk ongeval met slachtoffers is daarom zeer groot. Zo heeft het uitbranden van een Nederlands tankschip in Duitsland, waarbij drie mensen om het leven kwamen, veel indruk gemaakt. De nog steeds voortdurende discussie over vluchtwegen in de binnenvaart is door dit voorval in gang gezet.

Anders dan bij het spoor en zeker in vergelijking met de weg is er overigens betrekkelijk weinig contact van de binnenvaart met de algemene publieke mobiliteit. Waar de spoorsector ook slachtoffers onder reizigers kent en met suicides te maken heeft en het wegvervoer een nog groter aantal slachtoffers kent, zijn zulke slachtoffers bij de binnenvaart afwezig. Gemeten naar slachtoffers die direct verband houden met de vervoerde gevaarlijke stoffen zijn alle drie de modaliteiten echter ongeveer even veilig. Zulke slachtoffers zijn er namelijk vrijwel niet.

5.2.3 Weg

Op 1 januari 2003 telde Nederland volgens de NIWO 12.072 vervoersondernemingen.⁸ Hiervan is 62% klein (minder dan 5 vergunningsbewijzen). De 85 grootste bedrijven bezitten samen anderhalf keer zoveel vergunningsbewijzen als deze kleine bedrijven gezamenlijk (18% vs 12%). Het aantal ondernemingen is na de inwerkingtreding van de Wet goederenvervoer over de weg op 1 mei 1992 eerst stormachtig gegroeid. Op 1 januari 2001 was het aantal vergunninghouders met 3650 gegroeid tot 12.310. Sindsdien is een lichte daling ingezet.

Het economisch klimaat in het wegvervoer is de laatste jaren ronduit slecht. Het aantal bedrijven in het wegvervoer neemt volgens gegevens van het CBS

8 Zie de website van de stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO): www.niwo.nl/statistieken/ondernemingen

de laatste jaren toe van 9385 in 1998 tot 10290 in 2000. Deze toename zien we terug in de groei van de omzet en de bedrijfsopbrengsten, maar deze zijn nauwelijks hoger dan de bedrijfslasten.⁹ Uit gegevens van de NIWO blijkt inderdaad dat de rentabiliteit ver achterblijft bij het minimaal gewenste niveau van 5%. Voor het binnenlandse vervoer varieerde de rentabiliteit de laatste jaren tussen 2,0 en 0,1%. Bij het internationale vervoer varieerde dat tussen 1,0 en 1,6%.¹⁰ In overeenstemming daarmee is sinds 1999 de hoeveelheid vervoerde goederen over de weg met ongeveer 10% gedaald van 74 mld. tonkm naar 66,4 mld. tonkm.¹¹

Geschat wordt dat 1750 bedrijven betrokken zijn bij het wegvervoer van gevaarlijke stoffen, daaronder gerekend vervoerders, afzenders/producenten en ontvangers.¹² Van deze bedrijven gaat het waarschijnlijk in 400 à 500 gevallen om vervoerders.¹³ Onder deze vervoerders beheerst een klein aantal zeer gespecialiseerde bedrijven in hoge mate het bulkvervoer. Het is in de sfeer van het stukgoed - bij de verpakte gevaarlijke stoffen - dat veel meer en vooral ook kleinere en minder gespecialiseerde vervoerders actief zijn.

Er werd in 2001 totaal 593.388.000 ton vervoerd waarvan 13,3% gevaarlijke stoffen. Binnenlands vervoer bedroeg 470.452.000 ton waarvan 12,5% gevaarlijke stoffen. Bij dit vervoer werden binnenlands bijna 7,5 miljard kilometers afgelegd, waarvan 76,7% beladen. Dit gebeurde in een totaal aantal van ruim 120 miljoen ritten.¹⁴

Volgens het Jaarverslag IVW 2002 zijn er de afgelopen dertig jaar geen dodelijke slachtoffers te betreuren bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg; althans niet in die zin dat zij aan die gevaarlijke stoffen kunnen worden toegeschreven. Desalniettemin eist, zoals bekend, het wegverkeer ieder jaar weer vele honderden doden. Bij deze algemene verkeersonveiligheid speelt het vrachtvervoer een belangrijke rol. In 2001 waren 993 verkeersdoden te betreuren. In dat jaar waren 21.296 vrachtauto's bij een ongeval betrokken en bij deze ongevallen waren 165 doden, 569 ziekenhuisgewonden en 1374 overige gewonden te betreuren. Dit betekent dat 16,6% van de verkeersdoden omkwamen bij een ongeval met een vrachtauto.¹⁵ Geen van deze slachtoffers

⁹ Zie Tabel 5.6.1 aan het eind van dit hoofdstuk. Merk overigens op dat het aantal bedrijven, dat het CBS noemt, verschilt van het aantal vergunninghouders dat de NIWO noemt.

¹⁰ Zie de website van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie: www.niwo.nl/statistieken/rentabiliteit.html

¹¹ Zie de website van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie: www.niwo.nl/statistieken/vervoerprestaties.html Het vervoer in het jaar 1999 is verhoudingsgewijs zeer groot; van 1998 tot 2001 schommelt het aantal tonkm steeds rond de 70 mld. In vergelijking daarmee is de daling in 2002 ongeveer 5%.

¹² Jaarbericht IVW 2002, p. 78.

¹³ Op de website van Holland Transport kan onder de ruim 12.000 vervoerders gezocht worden naar vervoerders van gevaarlijke stoffen. Een dergelijke zoekopdracht levert in het voorjaar van 2003 445 bedrijven op.

¹⁴ Jaarbericht IVW 2002, p. 71-73.

¹⁵ Kerncijfers verkeersonveiligheid 2002, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

was het gevolg van vervoerde gevaarlijke stoffen. Daarnaast werden in de op personenvervoer gespecialiseerde branche van de touringcars in 2001 134 ongevallen gemeld. Bij deze ongevallen trad vrijwel uitsluitend materiële schade op. Daarnaast waren vijf gewonden en één dode te betreuren.

5.3 VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN: INTERN EN EXTERN

5.3.1 Het externe perspectief: de 'Tafel van elf'

Het uitgangspunt van het externe perspectief is dat door middel van het stellen van wetten en regels de wetgever beoogt normen aan de samenleving op te leggen. We hebben hierbij derhalve te maken met de klassiek instrumentele visie op wetgeving.¹⁶ De regels ontleen hun legitimititeit aan het gegeven dat ze tot stand zijn gebracht via een bepaalde (grondwettelijke) procedure en daarmee voldoen aan elementaire beginselen van de rechtsstaat.¹⁷ Voorzover niet aan de betreffende normen wordt voldaan, heeft de wetgever de bedoeling het gedrag van de normadressaten zodanig te beïnvloeden dat wel normconform wordt gehandeld. Vanuit dit externe perspectief bezien, verwijst 'naleving' naar de mate waarin degenen aan wie de Wvgs is geadresseerd handelen in overeenstemming met de normen die daarin zijn vastgelegd.

Onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillende factoren zijn die de normconformiteit bevorderen.¹⁸ Tegenwoordig wordt hierbij veelal de 'Tafel van elf' gebruikt. De 'Tafel van elf' betreft een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen en dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. In dit rapport worden deze variabelen gehanteerd om vanuit extern perspectief inzicht te bieden in de naleving van de Wvgs door de vervoersector.

De 'Tafel van elf' bestaat uit de volgende elementen:

1. *Kennis van regels (bekendheid en duidelijkheid).* Een eerste voorwaarde voor naleving van wetgeving is dat de normadressaten kennis dragen van de aan hen gerichte wettelijke voorschriften. Dit betekent dat de normen in de wet kenbaar moeten zijn voor degenen voor wie de wet is bedoeld. Daartoe moet niet alleen de bekendmaking aan de wettelijke vereisten voldoen; het gaat er vooral om dat de doelgroep feitelijk op de hoogte is van de normen. Onderdeel van deze voorwaarde is dat de normen die moeten worden nageleefd, duidelijk

16 Zie o.a Philip Eijlander en Wim Voermans, *Wetgevingsleer*, Deventer 1999 en W.S.R. Stoter, *Belangenafweging door de wetgever*, Den Haag 2000.

17 I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en de beginselen van behoorlijke regelgeving*, Amsterdam 1984 en H.D. Stout, *De betekenissen van de wet*, Zwolle 1994.

18 Zie o.a M.J. Arentsen, *Beleidsorganisatie en beleidsuitvoering*, 1991.

zijn. Men moet weten wat de normen inhouden en op welke wijze ze moeten worden toegepast. De hierboven gememoreerde veelgehoorde klachten over de meldingsplicht maken bijvoorbeeld duidelijk dat op dit punt de wettelijke normen voor de normadressaten onvoldoende kenbaar en duidelijk zijn.

2. *Voor- en nadelen die uit overtreden of naleven volgen.* Relevant zijn tevens factoren die betrekking hebben op de doelgroep zelf. Zodra men kennis draagt van de wettelijke normen, wordt het immers mogelijk een afweging van de kosten en baten te maken van het al dan niet naleven daarvan. Is die afweging in het voordeel van naleving, dan zal men ook eerder geneigd zijn zich aan de regels te houden.
3. *Mate van acceptatie van beleid door de doelgroep.* Los van het aspect van kosten en baten, is van belang of de normadressaten de regelgeving en het desbetreffende beleid aanvaarden. Indien de mate van acceptatie hoog is, zal men eerder geneigd zijn tot naleving.
4. *Normgetrouwheid van de doelgroep.* Het is van belang of er in het algemeen sprake is van norm- en gezagsgetrouwheid bij degenen tot wie de wet zich richt. Als het een groep betreft die in het algemeen regels goed naleeft en waarin een cultuur heerst van gezagsgetrouwheid aan de overheid, zal dit positieve invloed hebben op de naleving.
5. *Informele controle en sanctionering binnen de doelgroep.* Van belang zijn ook de informele controle en de informele sancties die in de doelgroep en haar directe omgeving zelf worden toegepast. Merkt de omgeving het bijvoorbeeld snel als iemand een overtreding pleegt? Vindt er in dat geval een correctie vanuit de omgeving zelf plaats?
6. *Informele meldingskansen.* Dit is de kans dat de overtreding bij de overheid bekend wordt. Het is de vraag of er binnen de doelgroep een mechanisme bestaat, waardoor de kans groot is dat de overtreding alsnog gemeld wordt aan de overheid. Zo'n mechanisme zal een positieve invloed hebben op de nalevingbereidheid.
7. *Controlekansen.* Naleving is voorts afhankelijk van de wijze waarop de overheid het toezicht en de handhaving heeft ingericht. Van belang is de kans dat iemand wordt gecontroleerd.
8. *Detectiekansen.* Een bijkomende overweging: hoe groot is de kans dat een overtreding wordt geconstateerd indien door de overheid wordt gecontroleerd?
9. *Selectiviteit.* Is er een verhoogde kans op controle en detectie vanwege een specifieke selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of

gebieden? Naarmate de kans op selectieve aandacht groter is, zal de naleving door de doelgroep naar verwachting ook groter zijn.

10. *Sanctiekans*. Ook de sanctiedimensie is een belangrijke factor voor de naleving van wetgeving. Hoe groter de kans op een sanctie na controle en opsporing van een overtreding, hoe groter de kans op naleving.

11. *Sanctie ernst*. Ten slotte is de sanctie-ernst eveneens een factor van betekenis. Naarmate de hoogte van de sanctie toeneemt, zal dit een positief effect hebben op de mate van naleving.

Door bovenstaande factoren in hun onderlinge samenhang toe te passen op de Wvgs en haar doelgroep, kan een beeld worden verkregen van de mate waarin en de manier waarop de wet wordt nageleefd. Dat beeld zegt tevens iets over de handhaafbaarheid van de Wvgs.

5.3.2 Het interne perspectief: de eigen veiligheidscultuur en zelfregulering

Zoals uit bovenstaande uiteenzetting duidelijk wordt, is het perspectief van de 'Tafel van elf' vooral van buiten naar binnen én van boven naar onder gericht. Bovendien gaat het – ook in dit onderzoek – om een analyse naar de naleving van één specifieke wet. De invloed van andere wetten en die van overige structurele invloeden blijft zo buiten beschouwing. Pas door van binnenuit te kijken naar de factoren die het handelen van mensen in bepaalde omstandigheden bepalen, verkrijgen we werkelijk adequaat inzicht in de redenen waarom dat handelen al of niet in overeenstemming is met officiële bepalingen.

Het hanteren van een intern perspectief geeft inzicht in de sociale werkelijkheid waarin 'het recht' door het alledaagse handelen tot leven gewekt wordt. Door het verplaatsen in de alledaagse handelingswerkelijkheid van de normadressaten, kan inzicht verkregen worden op de verscheidenheid aan impulsen die daarop inwerkt. Daartoe behoren niet alleen de vanzelfsprekende routines van een "ons-kent-ons" cultuur van mensen die dagelijks samenwerken. Er zijn ook andere structurele invloeden en andere juridische bronnen, die van invloed zijn op de naleving van de Wvgs. In dit onderzoek moeten we daarbij bijvoorbeeld denken aan het publieke debat over externe veiligheid na recente rampen. Maar ook aan de economische marktcondities waaronder men in de zwakke transportsector heftig onderling concurreert. Van wezenlijk belang zijn verder de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieubeheer.

In onze complexe wereld worden alom compromissen gesloten en daardoor wordt onvermijdelijk dubbelzinnigheid gecreëerd. Dit gegeven gaat heel nadrukkelijk ook op in de politieke sfeer van wet- en regelgeving. Kenmerkend

daarvoor is de aanwas van dubbelzinnig recht.¹⁹ Daarbij moet gedacht worden aan wetten, die tegelijkertijd verschillende doelstellingen nastreven.

Zulke dubbelzinnige wetten kunnen niet ondubbelzinnig worden uitgevoerd, nageleefd en gehandhaafd. Het is namelijk onmogelijk om de vraag wat een rechtmatige beslissing is, los te maken van de vraag wat een doelmatige beslissing is. De Wvgs is hier zelf een mooi voorbeeld van. Binnen deze wet zelf bestaan al twee verschillende doelstellingen: vrij transport moet, maar veiligheid ook! Deze spanning wordt verder vergroot doordat andere wetten – rondom arbeidssituaties en milieu – met andere compromissen betrekking hebben op dezelfde vervoerswereld. Wanneer dan ook de economische verhoudingen ingewikkeld zijn én er veel discussie is over de vraag hoe gevaarlijk het vervoer van gevaarlijke stoffen nu eigenlijk is, dan wordt de alledaagse werkelijkheid tamelijk complex. Een analyse van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt daarmee eenzijdig als er slechts wordt nagegaan of er sprake is van normconformiteit aan één wet, i.c. de Wvgs.

Bij de beoordeling van naleving vanuit intern perspectief zal daarom aandacht besteed worden aan de alledaagse werkelijkheid waarin de vervoerders in de verschillende modaliteiten moeten omgaan met de uiteenlopende eisen die aan hen gesteld worden. Daarbij blijkt voorspelbaar dat veiligheid weliswaar een wezenlijk speerpunt is, maar dat dit altijd en onvermijdelijk geplaatst wordt binnen het totale afwegingskader dat bepalend is voor het voortbestaan van het bedrijf. Dat kader kent naast de voorschriften vanuit de soms al heel verschillende officiële regelgeving in ieder geval de volgende factoren: de invloed op zelfregulering van producenten en verladers van gevaarlijke stoffen, concurrentieverhoudingen binnen én tussen de verschillende vervoermodaliteiten en de impact van rampen buiten de sector en incidenten binnen de sector op publiek en politiek.

5.4 DE MODALITEITEN GEZIEN VANUIT EXTERN PERSPECTIEF

5.4.1 Spoor

1. Kennis van regels

De doelgroep is in belangrijke mate op de hoogte van het bestaan van de Wvgs en de relevante internationale regelgeving. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de gevestigde bedrijven en (potentiële) nieuwe toetreders. Voor een bedrijf dat zich wil vestigen is het moeilijk, gezien de beperkte omvang van de branche waardoor commerciële ondersteuning beperkt is, om op de hoogte te geraken van alle relevante regelgeving. Men acht zichzelf in belangrijke mate aangewezen op directe informatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Ook de gevestigde vervoerders en hun medewerkers zien de

¹⁹ Roel Pieterman, *Dubbelzinnig Recht*, Rotterdam, Donner, 1998.

zogenaamde thema bijeenkomsten van de cursussen van de inspectie als de best beschikbare manier om op de hoogte te geraken van de veranderingen in de regelgeving.

Alle gesprekspartners gaven aan dat de Wvgs geen wet is waarmee men dagelijks werkt. Men heeft wel een exemplaar in de kast staan, maar de inhoud heeft men niet duidelijk op het netvlies. Het enige artikel waar men uit het hoofd naar verwijst is artikel 47 Wvgs waarin de meldingsplicht is neergelegd. Veel belangrijker acht men het RID en de VSG. Nadeel van de internationale regelgeving is dat deze in het Frans en Duits wordt opgesteld. Het duurt in de beleving van de respondenten vrij lang voordat de vertalingen (commercieel) beschikbaar zijn. Deze commerciële vertalingen hebben bovendien geen formeel juridische status.

Ten aanzien van de begrijpelijkheid van de normen, zijn er vanuit de sector vragen over het bereik van de Wvgs. Is deze wet ook van toepassing op vervoer binnen een inrichting en op andere handelingen dan genoemd in artikel 2 Wvgs? Voorts wordt meerdere malen aangegeven dat het doel van de meldingsplicht uit artikel 47 Wvgs (vooral ook in relatie tot de andere negen wettelijke meldingsplichten in geval van een transportongeluk) onhelder is. Niet duidelijk is wat er nu precies moet worden gemeld en aan wie. Deze vaagheid wordt gevoed door het gegeven dat voor betrokkenen geheel onduidelijk is en blijft wat de autoriteiten waaraan moet worden gemeld (voorheen Railned veiligheid, nu IVW) met de meldingen doen.

2. Kosten en baten van (niet) naleven

Globaal kan het afwegingskader voor norm-conform gedrag worden ingedeeld in financieel-economische overwegingen en immateriële overwegingen. Het is evident dat de regels die voortvloeien uit de Wvgs en de lagere regelgeving belangrijke kosten met zich meebrengen voor het bedrijfsleven. Het bedrijf moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat het personeel aan de eisen van vakbekwaamheid voldoet. Ook de eisen die gesteld worden aan het materieel zijn relatief duur. Veel kosten zijn er in de situatie dat het vervoer stil komt te liggen, doordat er bijvoorbeeld een klein gebrek aan de sluiting van de ketel is ontdekt. Desalniettemin lijken deze kosten geen duidelijke rol te spelen in de afwegingen van de sector waar het de naleving betreft. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat men de regulering onvermijdelijk en noodzakelijk acht. Zo lang de kosten maar voor alle bedrijven en alle vervoermodaliteiten in gelijke mate gelden, wordt er vanuit de spoorsector geen kritiek geuit. Wel wordt er op gewezen dat er ten gevolge van de liberalisering en de internationalisering buitenlandse ondernemingen zijn, die vanwege de hoge kosten minder veilig vervoer verrichten.

Een bijzonder aspect voor de spoorsector is het volgende: In de interviews wordt het BRAVO-systeem van Railion genoemd, dat bij de verzelfstandiging van NS Cargo 'mee' is overgegaan. Het betreft een geautomatiseerd systeem waarin opgeslagen wordt welke stoffen er in welke treinen worden vervoerd.

De centrale beschikbaarheid van dergelijke informatie ten behoeve van hulpverleningsdiensten volgt uit de internationale regelgeving. De andere vervoerders beschikken niet over een dergelijk geautomatiseerd systeem. Zij hebben in 1998 aan Railion gevraagd of zij mochten aansluiten op het BRAVO systeem voor wat betreft de melding van gevaarlijke stoffen. Dat is door Railion geweigerd, waardoor zij gedwongen zijn de informatie op andere wijze aan de centrale meldkamer van de railverkeersleiding door te geven. Tot op heden gebeurt dit per fax. Afgezien van de suboptimale, want kwetsbaardere, wijze van informatievoorziening brengt deze praktijk ten aanzien van de naleving een verschil van administratieve lasten met zich mee tussen de bedrijven onderling.

3. Mate van acceptatie

De respondenten in deze modaliteit achten het beleid dat ten grondslag ligt aan de Wvgs als zodanig zeer redelijk. Sterker nog: voor de vervoerders over het spoor geldt evengoed als voor die van de andere modaliteiten dat men in belangrijke mate meewerkt aan systemen van zelfregulering, die vaak nog strengere eisen stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Uit gesprekken blijkt dat men bovendien zeer hecht aan het beoogde integrale karakter van de Wvgs. Het vervoeren van gevaarlijke stoffen per spoor is van oudsher een wezenlijk andere activiteit dan bijvoorbeeld het verwerken van gevaarlijke stoffen. Hier ligt volgens de respondenten een belangrijk probleem. De Wvgs beoogt een integraal kader te bieden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar doet dat niet omdat de sector mede gereguleerd wordt door de milieuwetgeving (Wet milieubeheer). Het gevolg hiervan is dat spoorwegemplacements worden aangemerkt als vergunningplichtige inrichtingen met alle problemen van dien. Het systeem van de Wet milieubeheer is volgens respondenten in het geheel niet geschikt om emplacementen te reguleren. De vergunningen hebben een ongeschikt toetsingskader, worden verleend door verschillende bevoegde autoriteiten en zijn als gevolg daarvan voorzien van andere voorschriften, die de vergunninghouder bovendien praktisch niet kan naleven omdat hij daartoe geen middelen heeft. Het gevolg is dat de vergunninghouder (Prorail) met alle verschillende autoriteiten om de tafel moet zitten wat betreft de milieuvergunning en erop moet hopen dat de voorschriften die de verschillende autoriteiten stellen op elkaar lijken. Kenmerkend voor treinvervoer is dat niet de trein zelf verandert, maar dat hij zich verplaatst door verschillende omgevingen. In dit opzicht is het volgens alle respondenten niet logisch dat een trein die van Duitsland naar Rotterdam rijdt onderweg aan verschillende milieuvergunningen moet voldoen, nog afgezien van de vraag of de vervoerder zich zelf op de hoogte moet stellen van de verschillende geldende regimes terwijl hij zelf niet de houder is van de milieuvergunning. Dit voorbeeld maakt volgens de vervoerders duidelijk dat er dringend behoefte is aan een integraal reguleringskader voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. In hun ogen schiet de Wvgs op dit punt ernstig te kort.

Naast het gebrek aan afstemming tussen Wvgs en de milieuwetgeving kan in dit verband ook worden gewezen op de afstemming met de liberalisering van het spoor in het algemeen en de Spoorwegwet in het bijzonder. Veiligheid op het spoor is in belangrijke mate afhankelijk van het algemene spoorwega-beleid. Op grond van de Spoorwegwet worden immers technische eisen gesteld aan infrastructuur en materieel ten behoeve van de veiligheid. Het beleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen zou volgens de sector meer geïntegreerd met dit algemene beleid tot stand moeten worden gebracht.

Overigens wordt door de spoorvervoerders aangetekend bij de meldingsplicht van artikel 47 dat niet altijd duidelijk is wat, waar en wanneer gemeld moet worden. Zij vragen zich af wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een incident met gevaarlijke stoffen. Is dat bij 1 kilo of moeten dat er meer zijn? Bovendien vinden zij onduidelijk wat er nu precies gemeld moet worden. Zij vragen zich vooral af hoe groot het gevaar (potentieel) moet zijn om melding te rechtvaardigen.²⁰

Een ander punt dat de acceptatie van de meldplicht in de weg staat is dat het voor de vervoerders geheel onhelder is, zo stelt men, wat er met de meldingen gebeurt. Vindt er een analyse plaats? Gaat de inspectie alle gevallen nog eens na? Worden er statistieken opgemaakt, met welk doel? Geen van de respondenten kan antwoord geven op deze vragen. Wel geeft men aan dat deze onduidelijkheden de meldingsbereid niet bevorderen.

4. Norm- en gezagsgetrouwheid

In overeenstemming met het bovenstaande over de mate van acceptatie valt in het algemeen op te merken dat het met de normgetrouwheid behoorlijk goed zit. Niet voor niets blijkt het spoor de modaliteit te zijn die het meest getrouw melding maakt van (veelal onbetekenende) druppelincidenten. Wat betreft de gezagsgetrouwheid valt – ook voor de andere modaliteiten – op te merken dat we hier met complexe technische kwesties te maken hebben. Alle bedrijven en zeker hun branche-organisaties hebben eigen deskundigen die zich minimaal zo deskundig achten als die van de overheid. Een traditionele gezagsgetrouwe opstelling (een norm naleven slechts omdat het gezag dat wenst, red.) mogen we in de vervoerssector zeker bij het vervoer van gevaarlijke stoffen niet snel verwachten.

Hoewel er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de normgetrouwheid van de nieuwe toetreders anders is dan die van een voormalig staatsbedrijf, is het wel van belang om de bedrijven naar positie en achtergrond te blijven onderscheiden. Zeer lange tijd is het goederenvervoer in Nederland uitgevoerd door het staatsbedrijf NS Cargo NV. De relatie tussen de vervoerder en de overheid was zeer nauw. Normen werden in overleg opgesteld en de cultuur was erop gericht gezamenlijk tot een goed product te komen. In 1996 is dit bedrijf verzelfstandigd naar het huidige Railion. Gezien de lange tijd

20 Aan het eind van paragraaf 5 van dit hoofdstuk wordt op dit punt nader ingegaan.

dat het een staatsbedrijf is geweest en gezien het feit dat het relatief kort geleden is dat het bedrijf is verzelfstandigd, kan ervan uitgegaan worden dat de bedrijfscultuur die gedurende een hele eeuw is gegroeid nog in belangrijke mate aanwezig is.

Dit kan een tweetal effecten hebben op de gezagsgetrouwheid. Enerzijds kan worden verdedigd dat omdat de banden tussen het bedrijf en de overheid nauw zijn, Railion a-priori geneigd zal zijn de regels na te leven. Een andere benadering kan zijn dat juist omdat er geen duidelijke scheiding tussen overheid en bedrijf was (en nu in de cultuur wellicht nog niet is) een dergelijk bedrijf zich a-priori eerder kan veroorloven om zijn 'eigen interpretatie' aan regels te geven.

De nieuwe goederenvervoerders zijn andersoortige bedrijven dan Railion. In de eerste plaats zijn ze veel kleiner en zijn ze jonger. Belangrijker is dat ze zich een plaats (hebben) moeten veroveren op een markt die van oudsher gedomineerd werd door één staatsbedrijf. De nieuwe toetreders hebben aan veel eisen moeten voldoen om gevaarlijke stoffen te mogen vervoeren. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat vanwege de investering die deze bedrijven gedaan hebben om toe te treden tot de markt, ze geneigd zullen zijn om het risico om weer van die markt verwijderd te worden zoveel mogelijk zullen vermijden. Van belang is daarbij dat de betreffende bedrijven alle vier duidelijk zichtbaar zijn voor de Inspectie.

5. Informele controle en sanctiekans

Alle gesprekspartners geven aan dat naar hun mening de spoorsector als zodanig veel zichtbaarder is dan de andere vervoersmodaliteiten. 'Trucks zijn anoniem, een hele trein kan je niet zomaar verstoppen', zo wordt gezegd. Het goederenvervoer per spoor wordt uitgevoerd door een zeer beperkt aantal bedrijven die allemaal van dezelfde infrastructuur gebruik maken. De informele controle wordt groter doordat alle bedrijven te maken hebben met dezelfde netbeheerder. Voorzover het de verkeersleiding betreft, houdt Prorail een logboek bij waar zij weer als enige op kan worden aangesproken door de overheid. Kortom, alle respondenten geven aan dat de informele controle op het spoor relatief groot is.

Doordat de informele controle relatief groot is leidt dit er volgens een van de respondenten bijvoorbeeld toe dat door deze modaliteit de meldplicht van artikel 47 Wvgs veel beter wordt nageleefd dan bij de andere modaliteiten. Men meldt veel liever zelf ook de kleinste incidenten dan het erop aan te laten komen dat de Inspectie er zelf achter komt. In het laatste geval vreest men voor een soort verdenking, die in de politiek gevoelige omgeving waarin de bedrijven opereren tot niet te overziene gevolgen kan leiden. Volgens een van de respondenten is deze gevoeligheid, naast die voor gevaarlijke stoffen in het algemeen, in belangrijke mate is te herleiden tot het gevoel dat veel Nederlanders hebben: 'de trein is van iedereen'.

Het feit dat de veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen momenteel zeer politiek gevoelig ligt,²¹ heeft als consequentie dat de informele sanctie waar vervoerders mee te maken kunnen krijgen als ze de externe veiligheid nadelig beïnvloeden relatief groot is. De opdrachtgevers staan erop dat ze met 'veilige vervoerders' werken, dat wil zeggen vervoerders die niet in opspraak raken omdat ze 'onveilig vervoer' verrichten of omdat ze wettelijke verplichtingen niet nakomen. Zodra er aanwijzingen zijn dat er op dit punt problemen zijn, zullen opdrachtgevers hun vervoerder hierop aanspreken en hun opdrachten voortaan wellicht aan een andere vervoerder verstrekken.

Omdat de uiterste informele consequentie faillissement is, zullen de vervoerders over het algemeen niet alleen geneigd zijn om de regels na te leven, maar is bij de geïnterviewde vervoerders ook een duidelijke tendens waarneembaar dat zij zichzelf omwille van de externe veiligheid meer beperkingen opleggen dan waartoe ze wettelijk verplicht zijn. De invloed van de opdrachtgevers is hier direct merkbaar: de chemische industrie verplicht immers alle vervoerders over het spoor om zich aan SQAS audits²² te onderwerpen. Daarnaast is bijvoorbeeld de maximumsnelheid waarmee machinisten van hun bedrijfsleiding over wissels mogen rijden, lager dan het wettelijk toegestaan maximum.

6. Meldingskans

In de spoorsector zowel als in de andere vervoersmodaliteiten acht men de kans op informele melding van onregelmatigheden aan de overheid zo goed als nihil.

7. Controlekans, 8 detectiekans en 9 selectiviteit

De objectieve controlekans is gering. Een procent van het vervoer wordt op een of andere manier gecontroleerd.²³ Alle ondervraagden geven aan dat er naar hun mening relatief weinig controles plaats vinden. Op bepaalde onderdelen in de vervoerketen wordt volgens sommigen helemaal niet gecontroleerd, bij voorbeeld de verladers en de vulinstallaties. Andere onderdelen, zoals de bedrijfscontroles, krijgen in verhouding teveel aandacht. De inspecteurs zouden volgens sommigen wat vaker op locatie moeten verschijnen, niet alleen in geval van problemen.

Alle vervoerders worden gecontroleerd. Een gesprekspartner bij Railion geeft aan dat voor dit bedrijf de controles door de IVW relatief nieuw zijn omdat Railion voorheen een staatsbedrijf was. Een van de kleinere vervoerders

21 Het incident met geringe lekkage te Amersfoort, dat zo'n enorme publieke indruk heeft gemaakt en derhalve tot een enorme beleidsinspanning heeft geleid, had volgens alle respondenten met zeer beperkt maar wel doortastend optreden tot realistische proporties kunnen worden teruggebracht.

22 Zie paragraaf 5.5 voor een uitleg van de SQAS audit systematiek.

23 Jaarbericht IVW 2002.

geeft aan het idee te hebben dat nieuwe toetreders tot de markt vaker en strenger gecontroleerd worden dan het reeds lang gevestigde Railion. Hoe zich dat verhoudt tot het geconstateerde aantal overtredingen is onduidelijk.

Respondenten stellen dat zij (door hun dagelijkse bemoeienissen met de technische aspecten van de uitvoering van spoorwagens) beschikken over een technische kennisvoorsprong ten opzichte van de inspecteurs van ivw. Gezien de al besproken grote mate van interne controle bij deze modaliteit, waar het de Nederlandse spoorvervoerders betreft, heeft dat geen invloed op de goede preventieve invloed van de ivw controles bij Nederlandse vervoerders. De (alle Nederlandse) respondenten stellen echter dat de vanuit het buitenland opererende spoorvervoerders daardoor op technisch minder diepgaande controles kunnen rekenen. De Nederlandse vervoerders geven daarom aan dat het wenselijk is dat de Inspectie zich daadkrachtig profileert tegenover de nieuwe buitenlandse vervoerders op het Nederlandse spoorweganet.

Onderkend wordt dat de fysieke controle niet altijd eenvoudig is, maar daar wordt aan toegevoegd dat hetzelfde geldt voor de spoormodaliteit zelf (machinisten moeten bijvoorbeeld ook de wagons inspecteren voor vertrek). De inspecteurs zouden volgens sommige respondenten hun deskundigheid verder moeten uitbreiden en verdiepen. Het betreft een complex en dynamisch vakterrein dat periodiek moet worden bijgehouden.

Alle gesprekspartners wijzen erop dat het toezicht op de naleving van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de handhaving zeer diffuus en verspreid is georganiseerd. Deze gesprekspartners hebben onder andere te maken met de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Spoorwegpolitie (alleen bij ongevallen), de Inspectie van Binnenlandse Zaken (alleen bij ongevallen) en de Douane. Hoewel er al wel gezamenlijke thema-acties worden uitgevoerd, pleiten de vervoerders ervoor dat de handhaving meer gecoördineerd verloopt. Er wordt gepleit voor gezamenlijke uitvoeringsprogramma's en een duidelijke regievoering.

10. Sanctiekans en 11. sanctie-ernst

De doelgroep van de Wvgs acht voor wat betreft de sector spoor de kans niet erg groot dat men een formele sanctie opgelegd krijgt.²⁴ De inspecteurs van ivw richten zich in belangrijke mate op preventief beleid. Er is veelvuldig overleg, bepaalde controles worden vooraf aangekondigd en de veiligheidsmanagers bij de bedrijven werken relatief goed samen met de inspecteurs. Dit alles leidt tot een handhavingcultuur waarin het opleggen van sancties geen belangrijke rol speelt.

Deze vervoerders – en vooral de nieuwkomers – voelen wel sterk de dreiging dat de vergunning zou kunnen worden afgenomen indien er een incident zou plaats vinden dat hen te verwijten is. Dit leidt er onder de ver-

²⁴ Dit strookt met de cijfers van IVW, zie het Jaarbericht 2002.

voerders toe dat zij alles doen wat in hun macht ligt om te voorkomen dat er een ongeluk met gevaarlijke stoffen plaats vindt. Daarnaast vormt de dreiging van de informele sancties, die de opdrachtgevers aan de vervoerders kunnen opleggen en die grote economische gevolgen kunnen hebben, een veel belangrijker overweging. Men acht de kans een belangrijke opdrachtgever kwijt te raken groter dan de kans om via een officiële sanctie de vergunning kwijt te raken.

Een aantal respondenten gaf aan dat de wetgeving er niet in voorziet wie er in welk geval verantwoordelijk is als er zich een incident voordoet. Deze onhelderheid doet afbreuk aan de naleving en handhaafbaarheid van de wetgeving. In bepaalde gevallen komt het bijvoorbeeld voor dat de gevaarlijke stoffen niet goed verpakt zijn of dat de verlader een fout heeft gemaakt. Als de onregelmatigheid pas tijdens het vervoer van de gevaarlijke stoffen aan het licht komt, acht men het niet logisch dat alleen de vervoerder daarop wordt aangesproken. In een dergelijk geval moeten ook de verpakker en de verlader aansprakelijk worden gesteld.

5.4.2 Weg

1. Kennis van de regels

Kennis van de regels is er zeker bij de gesprekspartners. Dat is echter een bijzondere selectie; zo is een van hen ook docent als het gaat om opleiding van chauffeurs op dit gebied. Niettemin stellen al deze gesprekspartners dat de situatie lastig is. Er verandert veel en het Nederlands is niet een officiële taal als het gaat om de Europese regelgeving. Bij internationaal (weg)transport wordt het nog lastiger, bijvoorbeeld omdat regels voor routing en tunnels en voor vervoer binnen steden 'overal anders' zijn. Omgekeerd zullen buitenlandse chauffeurs hier ook vaak niet voldoende bekend zijn met de specifiek Nederlandse regels voor routes, tunnels en de bebouwde kom.

Benadrukt wordt door allen, dat chauffeurs goed zijn opgeleid. Dit aspect steekt te meer omdat, zoals men het uitdrukt, bij een ongeval de verantwoordelijke autoriteiten eerst en vooral de chauffeur wegsturen, terwijl deze daar volgens de respondenten ter plekke de meest deskundige is.²⁵

2. Kosten en baten van (niet) naleven

Natuurlijk is men zich bewust van de mogelijke voordelen van het niet naleven van regels, zeker als deze leiden tot significante besparingen op de kosten. Men vermoedt dat dit gedrag ook bij het vervoer in deze modaliteit zeker voorkomt. Een gesprekspartner kon een concreet voorbeeld noemen, maar

25 Zie als illustratie 'Evaluatie van transportongeval op de A50', W. Jong en I. Helsloot, in 'Jaarboek Onderzoek 2001/2002', I. Helsloot (red.), Nibra 2002.

gaf daarbij gelijk aan dat er op dit bedrijf ook streng gelet werd en dat ook de bedrijfsleiding zich voor de rechter moest verantwoorden.

De kosten van regelgeving, die voortvloeien uit bijvoorbeeld opleidingseisen of routering, worden niet door iedereen als een belangrijk probleem gezien. Voorzover iedereen ze moet maken, blijven de concurrentieverhoudingen gelijk. En zolang er betaald wordt is er ook in dat opzicht geen probleem. Een gesprekspartner geeft echter aan dat in de concurrentiestrijd de grenzen van het economisch draagbare inmiddels overschreden zijn. In zijn bedrijf is voor het binnenlands vervoer verlies geleden.

Zoals bij het volgende punt duidelijk wordt, overheerst een sterke acceptatie van de officiële en de informele regels. Daar staat echter tegenover dat vooral in het wegtransport de rentabiliteit sterk onder druk staat en de vervoerders ook sterk de indruk hebben dat verladers eerst en vooral naar de prijs kijken, bij hun keuze voor een bepaalde vervoerder. Onder deze omstandigheden kan het niet uitblijven dat er soms 'hoeken worden afgesneden'. Toezichthouders en handhavers komen meer of minder ernstige overtredingen dan ook met enige regelmaat tegen. Uit onze gesprekken hebben wij niettemin de indruk gekregen dat voor de vervoerders in deze modaliteit – evenals bij hun collega's in de andere modaliteiten – de vrees voor de informele sancties doorslaggevend is.²⁶

3. *Mate van acceptatie*

Bij de gesprekspartners is de acceptatie van de vigerende regels groot. Men ziet deze als mede door eigen inbreng tot stand gebracht, er is daarmee een stevig draagvlak. Hierbij mag opgemerkt worden dat de respondenten waarschijnlijk tot 'de voorhoede' of 'koplopers' behoren. Internationaal onderzoek²⁷ naar naleving wijst echter uit dat er daarnaast ook altijd 'achterblijvers' zijn. Tussen deze categorieën in bevinden zich dan de 'volgers'. Naar verwachting is in de hele transportsector het aandeel koplopers onder de (bulk)vervoerders van gevaarlijke stoffen groot. In dit verband is al eerder gewezen op de invloed van de chemische industrie, die veelal aanvullende eisen stelt. Uit het feit dat de gesprekspartners wel vermoeden dat sommige van hun collega's het soms met de regels minder nauw nemen, blijkt dat men overigens wel vreest voor 'achterblijvers'. Of de acceptatie van de regels bij die groep minder is, is onbekend.

Uit alle gesprekken met vertegenwoordigers van deze modaliteit blijkt overigens dat er één onderwerp is dat in het geheel niet op acceptatie en naleving kan rekenen. Het betreft hier de meldingsplicht. Als de nieuwe richtlijn voor het melden van gebeurtenissen, zoals die in het nieuwe ADR is opgenomen, als maatgevend wordt beschouwd, dan valt het met de naleving op dit punt waarschijnlijk achteraf gezien waarschijnlijk nog erg mee. De ADR-

²⁶ Zie hierna bij 'Informele controle en meldingskans'.

²⁷ Kagan c.s., 2003

meldplicht heeft alleen betrekking ongevallen waarbij behoorlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen of makkelijk hadden kunnen vrijkomen.

4. Norm- en gezagsgetrouwheid

Als autonoom (moreel) standpunt lijkt dit niet krachtig aanwezig te zijn. Men kijkt naar de regels vooral vanuit een technisch oogpunt en ziet zichzelf daarbij ook als terzake kundig. In die kundigheid meent men niet onder te doen voor de overheid. Sterker nog: uitlatingen over de kwaliteit van overheidsorganen maakt duidelijk dat men zichzelf als de norm beschouwt en dat daar vanuit de overheid hooguit gelijkwaardigheid tegenover wordt gezet. In dit beeld passen de opmerkingen over de goed opgeleide, deskundige en ervaren chauffeurs die bij een ongeval worden weggestuurd door de brandweer die zelf over te weinig kennis beschikt. Vanuit dit technische perspectief zal normgetrouwheid niet op traditioneel volgzaam gezagsgetrouwheid berusten. Bij regelgeving op dit terrein zal de overheid zich door inspraak en medezeggenschap van voldoende draagvlak moeten verzekeren. Normgetrouwheid wordt overigens zeker op andere manieren gesteund, zoals in paragraaf 5 over het interne perspectief nader aangegeven zal worden.

5. Informele controle en sanctionering

Deze factor lijkt vrijwel geheel afwezig te zijn. De zichtbaarheid van de handelswijze binnen de verschillende bedrijven is voor alledaagse vervoersactiviteiten nihil. Laden en lossen – de meest risicovolle activiteit – gebeurt immers op het private grondgebied van de desbetreffende bedrijven, buiten het oog van het publiek. Aan de buitenkant van een rijdende tankauto kan niemand zomaar zien of de gevaarsaanduiding correct is, dan wel of alle noodzakelijk papieren aanwezig zijn.

Zolang handelingen binnen het aanvaarde kader van de vervoerders zelf vallen, zal interne sociale controle niet voorkomen. Kennelijk is dat voor het overgrote deel het geval, aangezien chauffeurs vooral in allerlei externe factoren (weer, medeweggebruikers) de grootste gevaren zien. Toch realiseren vervoerders zich wel dat de alledaagse ervaring van veiligheid – ‘er gebeurt nooit wat’ – ertoe kan leiden dat mensen veiligheidsnormen steeds minder strikt toepassen. Door het personeel intern op het veiligheidsgedrag aan te spreken, door chauffeurs regelmatig op cursus te sturen en door intern incidenten te bespreken, probeert men, volgens respondenten, om het veiligheidsbesef zo levendig mogelijk te houden.

6. Meldingskans

Naast het hiervoor gemelde kan nog gedacht worden aan de ‘klokkenluider’. Deze is in het algemeen bij overheid en bedrijfsleven een zeldzaamheid. Welke klickende chauffeur zou ooit nog ergens anders in de sector emplooi vinden? Binnen de modaliteit wordt de geringe meldingsbereidheid ook als een intern

probleem gesignaleerd. Het lukt ook de bedrijven zelf maar moeilijk om hun chauffeurs (bijna) ongevallen te laten melden.

De gesprekspartners melden wel dat zij binnen de sector informeel overleggen over ongevallen, maar dat blijkt te gaan over ongevallen die al in het publieke domein terecht zijn gekomen. Men bespreekt ook in eigen kring geen ongevallen of incidenten met concurrenten om hier eventueel lering uit te trekken. Vooral onder druk van het veranderde publieke en ambtelijke veiligheidsklimaat is men ook onderling bevreesd voor een slechte naam. Dit lijkt een onbedoeld en ongewenst neveneffect te zijn van het (aangekondigde) strengere handavingsklimaat. Paradoxaal genoeg moet er juist een niet-veroordelende en niet-straffende cultuur zijn om de gewenste openheid te verkrijgen. Transparantie wordt vooral bereikt, waar de kansen op sancties afwezig of minimaal zijn. Deze paradox is vanzelfsprekend niet uniek voor de (weg) transportsector.

7. Controlekans, 8. detectiekans en 9. selectiviteit

In de sector ziet men het fenomeen controle voornamelijk als een zeer beperkt randverschijnsel. Een bedrijf meldde enkele jaren geleden redelijk veelvuldig gecontroleerd te zijn, maar maakte dat nu nauwelijks meer mee. Dat laatste is de overwegende ervaring. Niemand meldde dat controles en de sanctie op overtredingen een afweging in de bedrijfsvoering zijn. Men beklagde zich eerder over het gebrek aan controle op de concurrerende 'achterblijvers'. Men vergeleek de Nederlandse situatie soms wel met die in Duitsland, waar in de nabijheid van de grens speciale controleplaatsen zijn ingericht waar papieren en gewicht stelselmatig gecontroleerd worden. Zulke stelselmatige controles kennen we in Nederland niet. Uit het Jaarbericht over 2002 van het ivw blijkt bijvoorbeeld dat er dat jaar 27.500 controles in het gehele wegtransport zijn gehouden.²⁸ Afgezet tegen het aantal van ruim 12 duizend vervoersbedrijven betekent dit dat van alle bedrijven gemiddeld 2 à 3 ritten per jaar gecontroleerd worden. Natuurlijk verschillen de bedrijven sterk naar grootte en daarom is het belangrijk om deze controles af te zetten tegen het aantal beladen – nationale en internationale – ritten. Dat aantal was in 2001 bijna 130 miljoen, waarvan bijna 30 miljoen ritten voor rekening van het beroepsvervoer kwamen en ruim 100 miljoen voor het eigen vervoer. Als we ervan uitgaan dat de controles het beroepsvervoer betreffen, dan wordt bijna een op de duizend ritten gecontroleerd. Dezelfde verhouding geldt dan mutatis mutandis voor ritten waarbij gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Volgens ivw hebben alle controles een in principe integraal karakter, dat wil zeggen dat zowel naar de regelgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt gekeken als naar andere regelgeving die de ivw handhaaft. Het Jaarbericht

²⁸ Het betreft controles door het IVW zelf en wel in de periode oktober 2001 tot en met september 2002. Er zijn natuurlijk ook controles uitgevoerd door andere toezichthoudende of handhavende instanties.

2002 van IVW maakt bijvoorbeeld duidelijk dat het controleprogramma voor dat jaar specifieke thema-acties omvatte die gericht waren op overbelading en rijtijden.

Wanneer gecontroleerd wordt kan het transportmiddel aan een technisch onderzoek onderworpen worden. Beoordeling van de kwaliteit en geëigendheid van het transport zal in het merendeel der gevallen louter administratief zijn – is dit middel correct gecertificeerd voor de opgegeven gevaarlijke stof en is het onderhoudsrapport in orde? Of de opgegeven stof ook daadwerkelijk vervoerd wordt, kan veelal moeilijk gecontroleerd worden. Technisch moeilijke monsternamen en analyse van die monsters is daarvoor noodzakelijk. Uit het Jaarbericht over 2002 van het IVW blijkt dat er dat jaar 93 monsters zijn genomen, waaruit in 6 gevallen bleek dat de verkeerde stof was aangegeven.

De kans op ontdekking van een overtreding lijkt daarmee vooral te bestaan ten aanzien van de vraag of het papierwerk in orde is en of het vervoermiddel een visuele inspectie doorstaat. Voorzover de gesprekspartners melding maken van controles onderweg noemen ze inderdaad het formalistische – op correcte administratie gerichte – karakter ervan. Men levert daarbij kritiek op boetes voor onbetekenende zaken als het ontbreken van een – niet wezenlijk – formulier.²⁹

Controle op het bedrijf zelf, bijvoorbeeld van de eigen ongefallenadministratie, wordt als formele mogelijkheid gemeld. Maar van die mogelijkheid is bij de gesprekspartners tot op heden geen gebruik gemaakt – en voorzover zij weten ook niet bij anderen. Bij dergelijke controles bestaat de kans dat ontdekt wordt dat ongefallen en incidenten niet of onvoldoende gemeld zijn. Het is immers mogelijk dat een bedrijf intern zaken wel vastlegt, maar deze extern niet meldt.

Selectiviteit speelt onder deze vervoerders zeker een rol. Men hoopt bijvoorbeeld de toezichthoudende en handhavende instanties ervan te overtuigen dat bedrijven, die een SQAS audit hebben ondergaan, minder frequent gecontroleerd behoeven te worden. Waar zelfregulering goed werkt, zou externe controle minder nodig zijn en kan de beperkte capaciteit beter op anderen gericht worden. Een bedrijf meldde ook zelf aan controles te doen. En ook daarbij richtte men de beperkte capaciteit vooral op ‘verdachte’ ladingen en verladers. Hier lijkt ook de vrees voor een (ernstig) ongeval relevant. Het ligt immers in de rede – door de ervaring met de reacties op eerdere publieke schandalen – dat zo’n ongeval leidt tot een intensieve screening van het gehele bedrijf en de werkwijze in de afgelopen jaren.

10. Sanctiekans en 11. sanctie-ernst

De sanctiekans acht men zeer groot. Wordt er eenmaal gecontroleerd en wordt daarbij iets gevonden dat niet in orde is, dan weet men dat een sanctie zal

29 Deze perceptie van de wegvervoerders is daarmee afwijkend van de perceptie van de spoorvervoerders en de respondenten uit de binnenvaart.

volgen. Omdat de kans op controle gering is, de gesprekspartners vertrouwen hebben in hun eigen betrouwbaarheid én de hoogte van de boetes beperkt is, is dit voor hen geen bron van grote zorg.

Zoals hierboven al eerder werd uiteengezet, spelen de officiële sancties geen rol van betekenis. Reputatieschade is zoals gemeld wel een wezenlijk aspect van het bedrijfsbeleid. Maar die vreest men niet als gevolg van controle en sanctionering. De vrees voor fatale reputatieschade heeft te maken met de gevolgen van een ongeval en bestaat óók als men zich bovenwettelijk keurig aan de normen heeft gehouden. Maar deze vrees beneemt de sector wel de lust om (intern) te melden.

5.4.3 Binnenvaart

1. Kennis van regels

De Wvgs als wet is zeer oppervlakkig bekend binnen de binnenvaart. De doelgroep werkt als het om gevaarlijke stoffen gaat vooral met het ADNR/VBG. De wet is niet als bijlage opgenomen in de commerciële vertalingen van deze internationale regelgeving.

Wel komt de wet ter sprake tijdens ADNR-opleidingstrajecten. Het wettelijk vereiste is dat op elk schip een ter zake opgeleid persoon aanwezig is. Vrijwel altijd is dat de schipper. Binnen de binnenvaart beslaat de basisopleiding voor het vervoer van gevaarlijke stoffen uit 5 dagen. Voor specialisaties binnen de tankvaart kunnen daar nog enkele dagen bij komen.

Volgens de branchevereniging is de omvang van de regelgeving geen prangend probleem voor de schippers. Zij en hun bemanning varen meestal met steeds hetzelfde schip en dezelfde lading voor dezelfde opdrachtgever. Daarom behoeven zij alleen dat gedeelte van de wet te kennen dat op hen van toepassing is. Hierin worden zij vanzelfsprekend gesteund door hun opdrachtgever.

Het probleem van late vertalingen van technische details waarvan de juridische status onhelder is, speelt minder in de binnenvaart omdat het Nederlands een van de verdragstalen van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) is. De CCR als internationale beheerscommissie van het stelsel van technische normen van het ADNR publiceert derhalve een officiële versie in het Nederlands (en op internet). Het VBG neemt (vanzelfsprekend) de originele Nederlandse versie van nieuwe CCR regelingen over. Overigens ligt die dan slechts ter inzage op het ministerie waardoor men voor een complete versie van het VBG weer is aangewezen op commerciële aanbieders.

Lastiger is de overlap die plaats vindt met andere regelingen. De Wet milieubeheer en de diverse havenreglementen worden met name genoemd als knelpunten. De aansluiting tussen schip en wal is in letterlijke en figuurlijke zin niet altijd goed afgedicht. Een voorbeeld: binnenvaartschepen moesten op grond van het ADNR sedert begin jaren tachtig een dampretourinstallatie

aan boord hebben. Het duurde echter tot eind jaren negentig voordat regelgeving 'de walkant' verplicht stelde om de bij belading verdrukte gassen 'te ontvangen'.

Grote onduidelijkheid en ontevredenheid bestaat bij alle vervoerders ten aanzien van de meldplicht op grond van artikel 47 van de Wvgs. Bedrijven tasten naar eigen zeggen in het duister wat, wanneer, waar gemeld moet worden. Er bestaat overigens een specifiek meldingsformulier voor ongevallen op de binnenwateren.

Kennelijk is de binnenvaart hiervan niet goed op de hoogte (of wil dat niet zijn vanwege een gepercipieerde onwerkbaarheid van de regeling).³⁰

2. Kosten en baten van (niet) naleven

Volgens respondenten in de binnenvaart zijn er verschillende groepen te onderscheiden die een verschillende inschatting maken van de kosten en baten van naleving. Ook de binnenvaart kent ten aanzien van het veiligheidsbeleid 'achterblijvers', 'volgers' en 'koplopers'.

Achterblijvers, veelal schepen van buitenlandse origine zo stellen de Nederlandse respondenten, kunnen onder de 'reguliere' kostprijs vervoeren, omdat men bijvoorbeeld in schepen vaart die afgeschreven en/of slecht onderhouden zijn. Gedragsvoorschriften worden dan niet altijd nageleefd en statische verplichtingen zoals bouwvoorschriften soms ook niet. Binnen deze categorie achterblijvers is er veel sprake van het doorverkopen van vervoer. Daarom zijn er opdrachtgevers die altijd zaken doen met grote rederijen en als voorwaarde stellen dat geen subcontractors worden ingehuurd.³¹

Het grootste aantal bedrijven valt in de categorie die aangeduid kan worden als 'volgers'. Deze bedrijven leven over het algemeen de regels zo goed mogelijk na, mede ingegeven door eisen van opdrachtgevers. Door omstandigheden kunnen deze bedrijven afwijken van de regelgeving.

Casus 'papier is geduldig, de opdrachtgever niet':

De Rotterdamse Zeehavenpolitie trof een tanker met 2000 ton toluene aan in een gevaarlijke setting. De motor van deze tanker was kapot, maar om toch op tijd de opdracht uit te kunnen voeren, was een duwboot ingeschakeld (dit is tegen veiligheidsvoorschriften, een tanker is niet gebouwd om voortgeduwd te worden). Tussen duwboot en tanker werden autobanden als stootkussen gebruikt. Doordat deze banden de uitlaat van de nog wel functionerende hulpmotor van de binnenvaartanker blokkeerden, ontstond brand. Verder werd aan alle vereisten voldaan.

30 Tijdens een expertsessie in het kader van deze evaluatie kon tussen beleidsmedewerkers van Verkeer en Waterstaat die het formulier konden tonen en respondenten uit de sector niet tot overeenstemming worden gekomen over de werkbaarheid van het formulier en de meldregeling.

31 De subcontractor wordt ook in het wegtransport als oorzaak van mogelijke problemen genoemd. In de binnenvaart is het EBIS systeem (zie paragraaf 5.5) mede door enkele grote opdrachtgevers opgezet om dergelijke problemen te minimaliseren.

Tijdwinst is volgens respondenten een belangrijke omstandigheid die kan leiden tot overtreding van regels. Als ander voorbeeld werd genoemd het vullen van tankers met open tankdeksels naast de verplicht gestelde dampretour en veiligheidsventielen. Dit kan per belading zo'n twee uur tijdswinst opleveren.

De laatste categorie betreft 'koplopers'. Dit zijn bedrijven die zich niet alleen aan de regels houden, maar daar ook nog een schepje bovenop doen. Dit hoeft niet alleen voort te komen uit een sterk ontwikkeld intrinsiek veiligheidsbewustzijn.

Deze bedrijven proberen veelal actief invloed uit te oefenen binnen de gremia die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de internationale regelgeving. Wanneer de hogere veiligheidseisen die zij reeds hanteren ook internationaal als norm worden gepositioneerd, levert dit namelijk een aanzienlijk concurrentievoordeel op.

3. Mate van acceptatie

'Dé binnenvaart bestaat niet'. Het grote aantal brancheverenigingen geeft al aan dat deze groep vervoerders behoorlijk versnipperd is. De macht van het Centraal Bureau Rijn- en Binnenvaart wordt aangeduid als 'beperkt'. In algemene zin zijn geen uitspraken te doen over de acceptatie van regels op het gebied van gevaarlijke stoffen. De grotere rederijen zijn samen met de overheid actief in het vormgeven van nieuwe normen en dit verhoogt vanzelfsprekend de betrokkenheid en acceptatie van de wetgeving binnen deze categorie.

Over het algemeen zijn de schippers in de binnenvaart tevreden met de trend binnen de internationale vervoerswetgeving om de reikwijdte van de regelgeving te verbreden. Hierdoor kan ook de wal aansprakelijk gesteld worden.

Over de diverse meldingsplichten op grond van uiteenlopende regelgeving zijn weinig respondenten te spreken. Dat het de overheid in al die jaren nog niet is gelukt om één loket te formeren vindt men onbegrijpelijk. Ook stelt men niet te begrijpen waarom men moet melden als er vervolgens niets meegedaan wordt. Analyse van ongevallen en bijna ongevallen stelt men uiterst nuttig te vinden, maar dat moet goed gebeuren en het liefst in een internationale context. Het vervoer is immers ook grensoverschrijdend. De voor de hand liggende tegenwerping is hier dat zonder meldingen er ook geen analyse kan plaatsvinden. De in paragraaf 5.5 duidelijk aan het licht komende angst voor reputatieschade kan misschien wel als een betere reden voor het niet melden worden beschouwd. De reacties van de sector en het ministerie tezamen nemend lijkt er hier sprake van een patstelling.

Zelfregulering is ook binnen de binnenvaart een belangrijk item. Veelal zijn opdrachtgevers instigator. Zij kunnen bijvoorbeeld eisen dat een bedrijf een ISO-kwaliteitssysteem hanteert of het EBIS-kwaliteitssysteem dat specifiek voor de binnenvaart is ontwikkeld (zie paragraaf 5.5). Schippers erkennen het belang van een goede veiligheidscultuur, maar enkelen vinden dat kwaliteits-

systemen als ISO of EBIS niet nuttig zijn voor de binnenvaart (het gaat hier om typische 'flauwekul van de wal'). Ook zijn geluiden te horen bij zelfstandige ondernemingen dat de veiligheidseisen van de opdrachtgevers de kostprijs voor het vervoer onrealistisch hoog opdrijven.

4. Norm- en gezagsgetrouwheid doelgroep

Wat dit aspect betreft is de driedeling die wij hierboven hebben geschetst van belang. Daarnaast geldt ook voor deze modaliteit het punt dat pure gezagsgetrouwheid niet veel voorkomt, maar dat de normgetrouwheid onder de druk van de opdrachtgevers zeker bij de grote vervoerders – lees: koplopers – groot is.

5. Informele controle

De binnenwateren zijn, evenals het spoor en in tegenstelling tot de weg, nauwelijks een 'openbare ruimte'. De kans op zichtbaarheid en eventuele informele meldingen van onreglementair gedrag door derden wordt daarom laag ingeschat.

De branche bestaat verder evenals het wegtransport uit vele kleine ondernemingen. In tegenstelling tot het wegtransport kent men elkaar wel en let men ook goed op elkaar. Net als bij andere modaliteiten geldt: een ongeval met het vervoer van gevaarlijke stoffen kan in een klap de hele branche diskwalificeren. Sociale controle in de sector is daardoor zeker aanwezig, maar juist bij de achterblijvers nauwelijks effectief.

6. Meldingskans

Het anoniem melden van onregelmatigheden aan de overheid is onwaarschijnlijk. Eerder zullen dit soort zaken volgens respondenten bij de branchevereniging terechtkomen.

Overigens zijn pogingen uit het verleden om via de branchevereniging gemeenschappelijk inzicht te krijgen in ongevalstatistieken allen gestrand. Ook hier speelt de – a' eerdergenoemde – vrees voor reputatieverlies een doorslaggevende rol.

7. Controlekans, 8. detectiekans en 9. selectiviteit

De kans op controle door overheidsinstanties wordt door de respondenten laag ingeschat. Een schip wordt volgens hen 1 à 2 keer per jaar gecontroleerd. Daarmee is de controlekans bij de binnenvaart overigens hoger dan bij het wegvervoer waar een bedrijf 1 à 2 keer per jaar wordt gecontroleerd.

Enkele respondenten hebben de indruk dat de overheid selectief controleert, dat wil zeggen: rederijen met een goed kwaliteitssysteem en een goede reputatie worden minder bezocht dan andere ondernemingen.

Volgens de koplopers kan er niet genoeg gecontroleerd worden om de onderkant van de markt mee te trekken. Striktere handhaving is volgens hen gewenst.

De technische aard van de regelgeving maakt dat handhavers volgens de sector vrij eenvoudig op een verkeerd spoor zijn te zetten, mocht de schipper dat willen. Gedegen kennis van de wet en chemische processen is noodzakelijk voor detectie van onregelmatigheden.

Volgens respondenten is de kennis van de toezichthouders van IVW in de binnenvaart de afgelopen jaren afgenomen.³² Generalere taakstelling en hoge doorstroming zijn hier volgens de respondenten debet aan. Bij de KLPD is handhaving van het vervoer van gevaarlijke stoffen volgens enkele respondenten voorbehouden aan hobbyisten. Dit komt de eenduidigheid in het controle-beleid niet ten goede.

Naast spontane controles hebben schippers ook te maken met vaste controles. Voor het ADN-certificaat moet een Nederlands schip elke vijf jaar opnieuw gekeurd worden door IVW. Tussentijds, na tweeënhalf jaar, vindt nogmaals een keuring plaats. Het EBIS-kwaliteitssysteem kent een jaarlijkse – aangekondigde – keuring.

10. Sanctiekans en 11 sanctie-ernst

Schippers geven aan dat het handhavingsbeleid dat zij ondergaan eerder gericht is op advies en waarschuwingen dan op sancties. De kans op een boete schat men daarom ook zeer laag in. Voor de hoogte van de sancties geldt dat geen van de respondenten ooit hoger beboet is dan enkele honderden euro's. Hier gaat een zekere preventieve werking van uit, maar men ziet het ook als 'part of the game'.

5.5 DE MODALITEITEN GEZIEN VANUIT INTERN PERSPECTIEF

Hieronder zullen de in paragraaf 5.3.2 genoemde factoren, die mede bepalend zijn voor de houding tegenover veiligheid en gezondheid van mens en milieu, uitgewerkt worden:

5.5.1 Veiligheidsvoorschriften vanuit zelfregulering onder invloed van producenten en verladers

Voor alle vervoersmodaliteiten geldt dat de chemische industrie de voornaamste opdrachtgever is. Uit onderzoek – ook uit het onderhavige – blijkt steeds opnieuw dat de opdrachtgevers van de vervoerders een grote en directe invloed uitoefenen op hun vervoerders.

Deze invloed blijkt bijvoorbeeld nadrukkelijk uit het systeem van zelfregulering dat in de weg- en spoortransportsector aanwezig is. Naast de meer

32 Hetgeen dus in tegenstelling is met het beeld dat bij het weg- en spoorvervoer bestaat.

algemeen bekende ISO-certificering bestaat hier namelijk het zogenaamde Safety Quality Assessment System. Dit systeem, kortweg SQAS, bestaat onder andere uit een zeer uitgebreide vragenlijst, waarop vervoerders middels audits door externe auditors antwoord dienen te geven. De verslagen van deze audits bij vervoerders zijn voor de aangesloten verladers te raadplegen. Op grond van hun specifieke eisen kunnen zij dan de best passende vervoerder kiezen.

Bron: Eindrapportage SQAS en naleving wet- en regelgeving, februari 2003

In het kader van strategie en beleidsvorming binnen IVW, divisie vervoer worden verschillende vormen van zelfregulering en certificering in overweging genomen. IVW heeft daartoe ook laten onderzoeken of het 'SQAS' systeem een aantoonbare bijdrage aan die veiligheid levert. 'Hieraan ten grondslag ligt de wens het wegvervoer veiliger te maken vanuit een intrinsieke motivatie van de wegvervoerders, in plaats van het simpelweg afdwingen van naleving door controles en sancties', zo stelt het rapport.

Het SQAS-systeem is primair een zelf-audit-systeem met een driejaarlijkse externe check uit de chemische industrie dat de vervoerder kan hanteren om zelf een beeld te krijgen en aan potentiële opdrachtgevers te geven van de 'kwaliteit en veiligheid van de bedrijfsvoering'.

In het onderzoek is bij vier SQAS hanterende en vier niet-SQAS hanterende vervoerders (maar wel structureel actief in het vervoer van gevaarlijke stoffen, d.w.z. meer dan 15% ritten met gevaarlijke stoffen) de naleving van de ADR-voorschriften en de Rijttijdenwet gecontroleerd door IVW en zijn vervolgens door het onderzoeksbureau flankerende interviews gehouden bij de bedrijven.

Het onderzoek leed, zo stelt het rapport, onder de geringe medewerking vanuit de branche. Probleem bleek ook het 'sub-optimale klantbeeld' dat IVW heeft van de branche; de basisinformatie zoals die in bestanden van IVW is opgenomen is 'onvoldoende kwalitatief en volledig'. Er bleken overigens slechts een beperkt aantal bedrijven te zijn dat zich wel structureel met het vervoer van gevaarlijke stoffen bezighoudt, maar niet SQAS gebruikt. In het eindrapport zijn overigens geen cijfers opgenomen zodat de conclusies niet kwantitatief verifieerbaar zijn. Het rapport lijkt overigens gebaseerd op een zo'n kleine onderzoekspopulatie dat harde conclusies sowieso niet gerechtvaardigd zijn.

De onderzoekers claimen als hoofdconclusie dat er geen direct aantoonbare relatie is tussen het gebruik van SQAS en de naleving van de ADR-voorschriften, maar dat er wel indirecte effecten zijn vanwege de [tijdens de interviews] constateerde hogere veiligheidscultuur en professionaliteit.

In de paragraaf 'relatie SQAS en naleving ADR' stelt het rapport dat 'bij met name de non-SQAS vervoerders meer afwijkingen zijn geconstateerd [...]. Bij de SQAS-vervoerders (met 1 uitzonderingen) zijn nauwelijks afwijkingen [van het ADR] geconstateerd'. Het gebruik van SQAS zou leiden tot een aantoonbare verhoging van het veiligheidsbewustzijn.

De chemische industrie verlangt vrijwel³³ altijd van de vervoerders van gevaarlijke stoffen dat zij zich onderwerpen aan de SQAS-audits. Deze eis past in een systeem van werken dat beoogt tot uitdrukking te brengen dat de chemische industrie én degenen die hun gevaarlijke stoffen vervoeren zich verantwoordelijk voelen voor de maatschappelijke gevolgen van productie en vervoer. Deze manier van werken wordt door hen aangeduid als het 'Responsible Care programma'. Dit programma belichaamt sinds 1992 'het streven van de chemische industrie om de prestaties op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu en de communicatie daarover permanent te verbeteren'.³⁴

Responsible Care is daarmee duidelijk óók een beleid waarmee de chemische industrie de publieke beeldvorming wil beïnvloeden.³⁵ In het Responsible Care-rapport wordt onder 'Chemie dialoog' opgemerkt:

'De chemische industrie vormt een deel van onze samenleving. Iedere dag gebruiken miljoenen consumenten producten die direct of indirect gemaakt zijn door de chemische industrie. Daarnaast is de chemische industrie een belangrijke werkgever en ontwikkelaar van kennis en techniek. Voor de verder ontwikkeling van deze bedrijfstak is een open en eerlijke communicatie met de omgeving belangrijk: omwonenden van een fabriek, medewerkers van het bedrijf, lokale en nationale politiek, collega-bedrijven, afnemers en natuur- en milieuorganisaties.'

Men acht de publieke beeldvorming van doorslaggevend belang voor het eigen voortbestaan en men is er zich terdege bewust van dat die beeldvorming momenteel vrij negatief is. Tot de belangrijke beleidsdoelstellingen van dit streven behoren daarom de reducties van allerlei emissies, de beperking van het energieverbruik en de bewaking van een gezonde en veilige werkomgeving.

Wat betreft de milieuaspecten wijst de VNCI erop dat een belangrijk deel van de doelstellingen die met de overheid voor 2010 zijn overeengekomen, inmiddels al gehaald zijn. Verder wijst men erop dat de interne en externe veiligheid van de chemische productie zeer hoog zijn. In 2001 deden zich bijvoorbeeld geen ongevallen voor die de externe veiligheid bedreigden. Wat betreft de interne veiligheid blijkt de helft van de aangesloten bedrijven de streefnorm van nul ongevallen per miljoen gewerkte uren te halen. Gemiddeld is in deze industrie sprake van ongeveer 3 verloren arbeidsdagen per miljoen gewerkte uren.

33 Vooral kleinere producenten, die over een lange reeks van jaren met dezelfde vervoerder werken, zullen hun specifieke voorwaarden buiten de formele toepassing van SQAS opleggen.

34 Dit citaat en de navolgende zijn afkomstig uit het Responsible Care-rapport 2001 van de Verenigde Nederlandse Chemische Industrie (VNCI).

35 Vergelijk het VNCI activiteitenoverzicht 2002. Vooral in het hoofdstuk over 'Milieu en Veiligheid' staat men uitvoerig stil bij deze communicatieaspecten.

Ook in de binnenvaart heeft de chemische - en olie-industrie een dergelijk kwaliteitssysteem, EBIS geheten, 'opgelegd' aan haar vervoerders. Zij minimaliseren daartoe onder andere de kans om een onveilig schip te charteren. Het verladend bedrijfsleven introduceert daartoe in toenemende mate inspecties aan boord voor verlading en pre-charter toelatingsinspecties.

Voorbeeld: initiatief in de binnenvaart

Sinds 1998 wordt binnen de binnenvaart gebruik gemaakt van EBIS, the European Barge Inspection Scheme. Het vervoer van gevaarlijke stoffen per binnenvaarttanker is een belangrijke wijze van het distribueren van olieproducten en chemicaliën in Europa. Het gebruik van goede tankschepen vermindert de kans op ongelukken of waterverontreiniging aanzienlijk. De voordelen van een gezamenlijk kwaliteitssysteem, analoog aan soortgelijke systemen voor de zeevaart en SQAS voor het vervoer over de weg en per spoor, onderkennend heeft een aantal oliemaatschappijen en chemische bedrijven samengewerkt om een kwaliteitssysteem voor tankschepen in de binnenvaart te ontwikkelen. Uit dit samenwerkingsverband is EBIS voortgekomen. De belangrijkste doelstelling van EBIS is over een systeem te beschikken dat op een objectieve wijze gegevens m.b.t. de veiligheid en kwaliteit van tankschepen uitwisselt, op basis waarvan een EBIS lid een gewogen beslissing kan nemen om een schip al dan niet te gebruiken. Momenteel zijn er 16 leden: BASF, Bayer, BP, ChevronTexaco, Conoco, DSM, Dow, Exxon, HPI, Holborn, Infracor Hüls, Shell-Dea Oil GMBH, Shell Rhine Supply, Statoil, TotalFinaElf en Rhodia.³⁶

5.5.2 Concurrentie en marktverhoudingen

De vraag is in welke mate het beleid van Responsible Care getrouw wordt uitgevoerd, nageleefd en gehandhaafd. Bij de uitvoering van dit beleid speelt de cruciale vraag in hoeverre voor verladers de kwaliteit doorslaggevend is bij de keus voor een vervoerder. Vanuit de chemische industrie zelf wordt beklemtoond dat dit inderdaad de doorslaggevende factor is. Maar door vervoerders wordt daar kritisch tegenover gesteld dat de prijsstelling beslissend is. Zij brengen naar voren dat alle extra eisen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen ook voor extra kosten zorgen. Maar zij kunnen extra kosten niet of onvoldoende doorberekenen in een hogere vervoersprijs. De concurrentieverhoudingen onder vervoerders zijn namelijk uitermate scherp. Er wordt wel gesproken van een 'Bonanza cultuur' waarin vervoerders voortdurend proberen om interessante verladers van elkaar over te nemen. Deze complexe verhoudingen staan extra onder druk, omdat ook in de chemische industrie scherp geconcentreerd wordt. In beide sectoren zijn de winstmarges betrekkelijk gering. Heel duidelijk blijkt dit bij het wegtransport, waar de rentabiliteit al jaren ver onder het minimaal noodzakelijke niveau van vijf procent ligt. Vanzelfsprekend

36 Zie voor meer informatie: www.ebis.nl

staat hierdoor het streven naar optimalisering van de veiligheid – en ook de naleving van de Wvgs en aanverwante regelgeving – onder negatieve druk.

Paradoxaal genoeg oefent dezelfde situatie ook een positieve invloed uit op de uitvoering, naleving en handhaving van de veiligheidsregels. Door de alom scherpe concurrentieverhoudingen is ieder bedrijf kwetsbaar in zijn economisch voortbestaan. Bij de gesprekspartners staat een duidelijk en krachtig besef voorop van de grote nadelen die een ongeval voor hen zal meebrengen. Immaterieel betekent dat verlies aan reputatie en vertrouwen in de sector zelf. Als het (bijna) ongeval om welke reden ook de aandacht van de media trekt, zal dat verlies ook buiten de directe contacten in de sector voelbaar zijn. Bij de melding van (bijna) ongevallen is men – ook in eigen kring – om deze reden zeer terughoudend. Deze immateriële nadelen zullen zich – zo weet men – via omzetverlies zeker vertalen in materiële nadelen. Dit geldt voor alle betrokken partijen: producenten, verladers en vervoerders. Hier liggen krachtige, positieve aansporingen voor een strikt nalevingbeleid. Het samengaan van een ongeval met een niet nauwgezette naleving kan desastreuze gevolgen hebben. Deze gevolgen raken niet slechts de desbetreffende vervoerder maar ook de betrokken producent. Men vreest bij een ernstige calamiteit de uitstralingseffecten voor de gehele vervoerssector en de chemische industrie. Deze vrees is na 'Enschede' en 'Volendam' alleen maar sterker geworden.

Er worden wat betreft de gevolgen van 'Enschede' en 'Volendam' op de werkwijze van zowel de beleidsafdeling van V&W als de handhavers van IVW een aantal zaken door de respondenten gesignaleerd. Enerzijds meent men te zien dat de ambtelijke zijde wat controle en handhaving betreft een meer formalistische en strikte houding aanneemt en anderzijds dat de ambtelijke zijde zich zo mogelijk onttrekt aan duidelijke of definitieve standpunten. Verhalen als in onderstaand kader, waar of niet waar, worden door veel respondenten verteld om dit punt te onderbouwen.

Een vervoerder had het probleem dat een stof die hij al lang vervoerde in een daartoe goedgekeurd vervoermiddel in de gevarenclassificatie een andere plaats kreeg. Daardoor ontstond de noodzaak om het gebruikelijke vervoermiddel opnieuw goedgekeurd te krijgen. Bij geen van de daartoe bevoegde overheidsinstanties lukte dit. Dezen verwezen de desbetreffende vervoerder wekenlang naar elkaar door. Uiteindelijk bleek een particulier classificatiebureau bereid de vereiste goedkeurende verklaring te verstrekken.

Bovendien wordt gevreesd dat ook op het gebied van regelgeving ten aanzien van het transport van gevaarlijke stoffen de effectbenadering die voor vuurwerk is gekozen wordt doorgetrokken. Het vrije vervoer – in ieder geval de mogelijkheid om iedere gevaarlijke stof van 'A naar B te krijgen' – zou dan onmogelijk gemaakt worden.

Veiligheid en gezondheid van mens en milieu

Hierboven is stilgestaan bij enkele voorwaarden voor het veiligheidsbeleid van de vervoerders van gevaarlijke stoffen. Daarop zal hieronder concreter worden ingegaan. Mede aan de hand van een kritische analyse van een ander onderzoeksrapport zal duidelijk gemaakt worden dat de invloed van externe actoren alsmede de werking van de sterke concurrentieverhoudingen vooral tot gevolg heeft dat het belang van veiligheid door vervoerders nadrukkelijk gevoeld wordt.

De vraag naar de veiligheidscultuur in de transportsector is in eerder onderzoek specifiekier dan in dit onderzoek aan de orde geweest. Zo is bijvoorbeeld recent nog de 'Safety Culture in het goederentransport over de weg' in beeld gebracht.³⁷ De conclusie die in dit rapport wordt getrokken, liegt er niet om: zo'n veiligheidscultuur bestaat niet! Deze conclusie strookt echter niet met de indruk die onze gesprekspartners gaven en evenmin met het feit dat er in de afgelopen dertig jaar geen dodelijke slachtoffers te betreuren zijn bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg (zie paragraaf 5.2).

Bij nadere analyse blijkt dat de auteurs bedoelen dat veiligheid in het wegvervoer niet als waarde op zichzelf wordt nagestreefd. Uit hun onderzoek blijkt dat het streven naar veiligheid een manier is om een ander doel te bereiken. Het veilig stellen van het voortbestaan van de eigen organisatie is voor alle vervoersbedrijven de allereerste zorg. Vervoersbedrijven delen deze zorg natuurlijk met alle andere organisaties, maar voorzover zij zich bezig houden met het vervoer van gevaarlijke stoffen, is de zorg voor veiligheid daarbij een weliswaar afgeleid, maar wel essentiële doelstelling.

De onderzoeksresultaten van het rapport 'Safety Culture in het goederentransport over de weg'.

De onderzoekers wijzen met nadruk op de invloed van externe actoren als 'met name de verzekeraars en de verladers' (p. 7). Het blijkt dat veiligheid voor vervoerders, verzekeraars en verladers eveneens een indirecte waarde is: 'Veiligheid, schades en ongevallen zijn interessant omdat het schade- en kostenposten zijn' (p. 7). Want ook verzekeraars en verladers 'definiëren veiligheid en onveiligheid voor de transportbedrijven, maar doen dit vooral vanuit hun eigen belang: schade(last)beperking' (p. 8). Bij alle betrokkenen blijken daarmee veiligheidsimpulsen economisch aangestuurd te worden.

De onderzoekers schrijven verder dat de 'schadefrequentie bij kleine bedrijven (10-15 man) zo laag is dat het voor verzekeraars geen prioriteit heeft' en '80% zijn kleine bedrijven; deze zijn niet interessant voor verzekeraars' (p. 14). Het lijkt daarmee dat de conclusie getrokken kan worden dat bij de overgrote meerderheid van de transportbedrijven het voor verzekeraars vanuit hun economische belangen niet de moeite waard is om te investeren in interventies op veiligheid. De totale daadwerkelijke schade blijft kennelijk ruim binnen economisch aanvaardbare

37 Rapport TNO-arbeid/TU-Delft i.o.v. AVV, 2 januari 2002.

grenzen. Hetgeen, veiligheidscultuur of geen veiligheidscultuur, toch al een aardige prestatie is.

Overigens melden de onderzoekers dat het enige onderzochte bedrijf dat zich in hoofdzaak bezig houdt met het vervoer van gevaarlijke stoffen veiligheid juist wél als expliciet doel in de bedrijfsmissie heeft staan (p. 15 en 33). Zij voegen hieraan toe dat deze veiligheidsmissie 'beperkt [is] tot het laden en lossen van de lading en niet [gericht is] op het verkeersgedrag van de chauffeur' (p. 33). In tegenspraak hiermee melden zij echter ook, dat chauffeurs duidelijk op hun schades worden aangesproken. Dat gebeurt volgens de onderzoekers zelfs in zo'n mate dat zij spreken van een 'blaming the victim houding' bij dit bedrijf (p. 32).

Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn alle betrokkenen in alle modaliteiten van de vervoerssector het erover eens dat objectief gezien het laden en lossen bij uitstek het gevaarlijke aspect is. Voor het vervoer over de weg melden chauffeurs bovendien dat vooral de weersomstandigheden én het gedrag van medeweggebruikers voor gevaarstelling zorgen. Tenslotte komt uit de gesprekken de indruk naar voren dat het verkeersgedrag van chauffeurs voor vervoerders wel degelijk een belangrijk aandachtspunt is. Een veiligheidsadviseur noemt 'de menselijke factor' zelfs als het belangrijkste speerpunt in het veiligheidsbeleid van zijn bedrijf. Iedereen onderkent het belang van het voortdurend attent blijven op mogelijke gevaren. De direct betrokkenen bij het vervoer hebben daar natuurlijk ook heel direct een groot eigenbelang bij. Chauffeurs en treinmachinisten zullen zeker zorg hebben voor hun eigen lijfsbehoud. In de binnenvaart komt daar voor de schippers vaak nog bij dat zij ook de zorg voor gezinsleden aan boord hebben. Desondanks onderkent iedereen ook dat het buitengewoon moeilijk is om voortdurend optimaal alert te zijn. De alledaagse ervaring leert immers steeds weer dat het 'altijd goed gaat'. En inderdaad wordt deze alledaagse ervaring gesteund door de ongevalstatistiek.

5.5.3 Samenvatting

Binnen de vervoerssector leeft een sterk veiligheidsbewustzijn. De uitwerking hiervan staat echter voortdurend onder druk door de zwakke economische positie van deze sector.

Alle respondenten beklemtonen in dit verband dat de voorschriften vanuit de zelfregulering strenger zijn dan de wettelijke normen. Het is daarom niet verwonderlijk dat de gesprekspartners aangeven in hoofdzaak goed te kunnen leven met de Wvgs én met de achterliggende regelgeving. Er is duidelijk sprake van een breed draagvlak, dat mede het gevolg is van het feit dat er langs tal van lijnen overleg wordt gevoerd met de betrokkenen. De sector voert ook onderling overleg. Op het hoogste niveau gebeurt dat in de CTGG, maar daarnaast zijn er tal van meer specialistische overlegplatforms. Alle respondenten hebben de ervaring dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat altijd

toegankelijk is voor besprekingen en dat er binnen een in het algemeen goede verstandhouding meningen kunnen worden uitgewisseld en standpunten kunnen worden ingenomen. Wel ziet men een verandering van houding na 'Enschede' en 'Volendam'.

Het staande beleid kan in het algemeen op grote instemming van de sector rekenen. Het uitgangspunt van vrij vervoer in plaats van een vergunningenstelsel en dat van eerlijke concurrentie worden als essentieel voor een gezonde en effectieve bedrijfstak gezien. De maatregelen in verband met routing en de beperkingen van vervoer door de bebouwde kom en door tunnels stuiten niet op bezwaren van principiële aard. Ook de eisen die gesteld worden aan het opleidingsniveau van de 'bestuurders' en aan de kwaliteit van het vervoersmateriaal, worden door de sector onderschreven.

Extra kosten die hieruit voortvloeien alsmede de kosten die de aanvullende eisen van de chemische industrie met zich meebrengen, worden echter wel als bijzonder belastend gezien. Aangezien niet iedereen zich keurig aan deze extra veiligheidseisen houdt, treden hier toch ongewenste concurrentie-effecten op. Dit maakt dat de respondenten in dit onderzoek duidelijk voorstander zijn van een adequater handhavingsbeleid.

Er zijn daarentegen ook kritische kanttekeningen. Men kan bijvoorbeeld over het algemeen zeker instemmen met de meldingsplicht van ongevallen en incidenten. Maar hierover bestaat bij de meeste respondenten toch onduidelijkheid en wrevel. Een gesprekspartner kan voor ongevallen waarbij ook brandweer en politie aanwezig zijn elf verplichtingen tot melding noemen. Waar het bedrijf zelf moet melden en hoe dat moet gebeuren, stelt de vervoerssector niet geheel duidelijk te zijn. Overigens vormt het spoor hierop een uitzondering.

De vrees voor reputatie – en ook omzetverlies belemmert in hoge mate het melden van ongevallen en incidenten. Maar er zijn ook andere belemmeringen. Melden kost natuurlijk ook tijd en die is extreem schaars in de vervoerssector. Het feit dat de overheid – voorzover zichtbaar voor de sector – 'niets doet' met de meldingen – bijvoorbeeld door ongeval analyses te maken – stimuleert, zo stelt men, melden ook niet. Voorts stelt men het onduidelijk te vinden wanneer een situatie ernstig genoeg is om een melding te rechtvaardigen. Een respondent van een vervoersorganisatie geeft zijn leden daarom het advies om bij een incident maar gewoon alarm te slaan en dat als melding te beschouwen. Mocht de overheid meer van het bedrijf zelf willen weten, dan kan ze op grond van artikel 48 van de Wvgs om nadere inlichtingen vragen. Kijken we naar de meldingsplicht zoals die in de meest recente internationale voor-

schriften zijn opgenomen, dan blijken alle kleine gebeurtenissen hier buiten te vallen.³⁸

Binnen Nederland worden vervoerders in hun eigen ogen specifiek geplaagd door het gebrek aan afstemming tussen de Wvgs enerzijds en de Wet milieubeheer en de Wet milieugevaarlijke stoffen anderzijds. Voor transport is vanzelfsprekend de Wvgs van kracht, maar het is respondenten niet altijd duidelijk waar het transport ophoudt en daarmee het milieurecht begint. Dat beide regimes door verschillende ministeries beheerst worden – VROM is verantwoordelijk voor ‘het milieu’ – bevordert in hun ogen een goede onderlinge afstemming ook niet.

Ook zijn er zorgen over de nadruk op externe veiligheid die na ‘Enschede’ en ‘Volendam’ in Nederland is ontstaan. Deze incidenten hebben veel invloed gehad op de manier waarop de overheid tegen openbare veiligheid aankijkt. Dit uit zich zowel in nieuwe inhoudelijke regels – zoals het Vuurwerkbesluit – als in een veel striktere omgang met de bestaande regels. Een aantal van de respondenten geeft aan dat zij dit duidelijk merken. Het was altijd goed gebruik dat in een problematische situatie in goed onderling overleg tussen vervoerders, toezichthouders en controleurs gezocht werd naar de beste oplossing. Deze coöperatieve houding, zo zeggen deze respondenten, is aan het verdwijnen. De respondenten ervaren op dit punt een wezenlijke omslag in de bedrijfscultuur van overheidsorganen.

Dat het vrije vervoer van gevaarlijke stoffen nu nog het uitgangspunt is – dat mede door internationale verdragsverplichtingen ondersteund wordt – wil voor de gesprekspartners vanuit hun zorg over de richting van het externe veiligheidsbeleid nog niet zeggen dat dit zo blijft. Het project waarbij gewerkt wordt aan risicoatlassen, baart bijvoorbeeld zorgen. Men twijfelt of het in de toekomst mogelijk zal blijven om alle stoffen in Nederland van ‘A’ naar ‘B’ te vervoeren. Er bestaat ook zorg over de vraag welke investeringen in dat verband noodzakelijk zullen zijn en vooral over de vraag wie deze investeringen zal moeten gaan doen.

Alom is duidelijk dat de vervoerssector geen florierende bedrijfstak is. Vooral het wegvervoer heeft al jaren te kampen met een te lage rentabiliteit, waarbij voor het grensoverschrijdende wegvervoer zelfs sprake is van een negatief resultaat.

38 In de meest recente versies van de internationale regelgeving (ADR, ADN en RID) worden namelijk de volgende grenswaarden gehanteerd. Volgens de bepalingen moet van de meest gevaarlijke stoffen (verpakkingscategorie 0 en 1) meer dan 50 liter of kg zijn vrijgekomen, wil een melding noodzakelijk zijn. Van de minst gevaarlijke stoffen (verpakkingscategorie 3 of 4) moet daartoe zelfs meer dan 1000 kg of liter zijn vrijgekomen.

5.6 ANALYSE

5.6.1 De vervoersmodaliteiten vergeleken

De drie modaliteiten verschillen in een aantal opzichten enorm van elkaar. Bij het spoor is sprake van een zeer beperkt aantal spelers, terwijl er bij de binnenvaart en vooral bij het wegvervoer veel meer bedrijven betrokken zijn. Van deze drie vervoert de binnenvaart de meeste gevaarlijke stoffen. Overigens worden er nog meer via buisleidingen vervoerd, maar dat vervoer valt niet onder de Wvgs. Op het spoor is er één zeer dominante speler – waarin de voormalige monopolist een fusiepartner is. Bij de binnenvaart en het wegvervoer is te zien dat in het vervoer van bulkgoederen een beperkt aantal spelers de markt grotendeels beheerst. In het stukgoed zijn echter veel meer spelers actief.

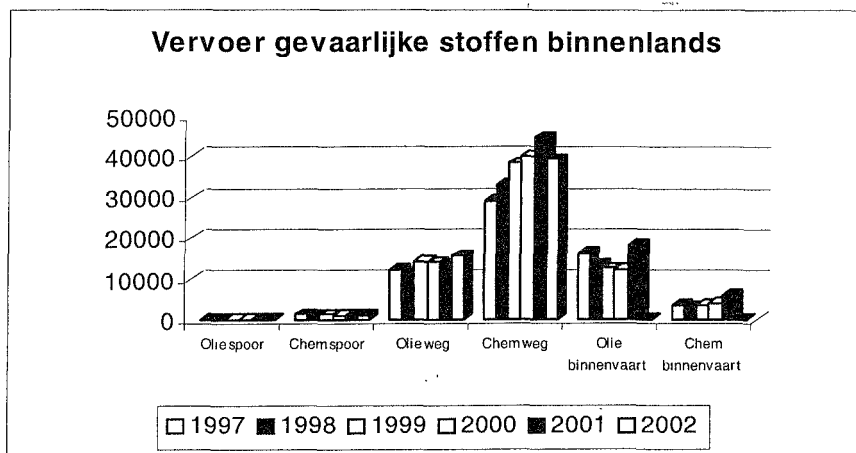
De modaliteiten verschillen ook, voorzover dat te achterhalen was, in de mate waarin zij rentabiliteit vertonen. Het betreft hier een essentieel gegeven, omdat het streven naar veiligheid vaak grote investeringen eist. In tabel 5.6.1 wordt voor de jaren 1998, 1999 en 2000 een vergelijking gegeven. Helaas ontbreken daarin de bedrijfsgegevens van de modaliteit spoor. Ter vergelijking zijn wel die van het pijpleidingvervoer opgenomen, hoewel deze modaliteit niet onder de werking van de Wvgs valt en hier niet verder ter sprake zal komen. Opvallend is wel dat juist deze modaliteit een zeer gunstige verhouding tussen bedrijfslasten en bedrijfsopbrengsten te zien geeft.

Tabel 5.6.1: Vervoersmodaliteiten aantallen en omzetten

Voor trendbreuk gecorrigeerde productiestatistieken 1998, 1999, 2000					
periodes		aantal bedrijven	netto omzet	totale bedrijfsopbrengsten	totale bedrijfslasten
wegvervoer	1998	9385	11788	11907	11149
	1999	9825	12592	12692	11926
	2000	10290	13853	13968	13153
buisleiding- vervoer	1998	10	266	278	106
	1999	10	277	296	118
	2000	15	272	275	114
binnenvaart	1998	3915	1463	1507	1184
	1999	3800	1389	1424	1128
	2000	3690	1289	1337	1079

Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2003-06-30

Grafiek 5.6.2: Nationaal transport van gevaarlijke stoffen in duizenden tonnen



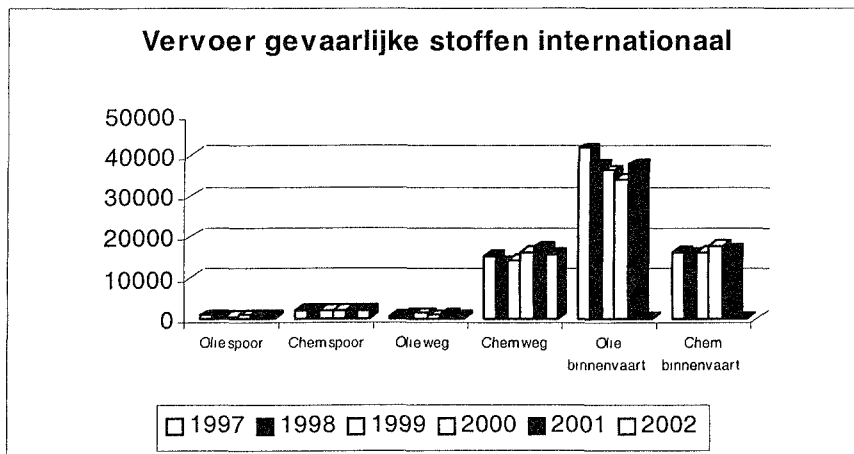
Voorts is het interessant om de verschillende modaliteiten te vergelijken naar de vervoerde hoeveelheden goederen. Hiertoe is gebruik gemaakt van de gegevens van het CBS die via internet te selecteren en te raadplegen zijn. Op grond van deze gegevens is het mogelijk om de drie modaliteiten te vergelijken naar de hoeveelheid vervoerde goederen voor binnenlands en internationaal vervoer (zie grafiek 5.6.2 en 5.6.3). Daarbij wordt steeds aangegeven in welke mate daarbij sprake is van het vervoer van de categorieën 'aardolie en aardolie-producten' en 'chemische producten'.

Uit deze vergelijking blijkt dat het spoor veruit de geringste hoeveelheden goederen vervoert. Bij het binnenlands vervoer spant het wegvervoer veruit de kroon. Deze modaliteit vervoert vier maal zoveel goederen als de binnenvaart.

Wat betreft de chemische producten ligt die verhouding nog schever. Daar staat tegenover dat de binnenvaart wel meer aardolieproducten vervoert.

Kijken we echter naar het internationale vervoer, dan zijn de rollen omgekeerd. Hier vervoert de binnenvaart ongeveer twee keer zoveel als het wegvervoer. Toch blijken de verschillen in de hoeveelheden chemische producten nihil te zijn. Het verschil in het vervoer van aardolieproducten door de binnenvaart is echter ruim 30 keer zo groot.

Grafiek 5.6.3 Internationaal transport van gevaarlijke stoffen in duizenden tonnen



Bij twee sectoren is de relatie tussen beleid en calamiteit duidelijk zichtbaar. Waar bij de binnenvaart een ongeval met drie dodelijke slachtoffers in Duitsland aanleiding was voor een forse beleidsinspanning, betreft het bij het spoor een eenvoudig druppelincident zonder noemenswaardige schadelijke gevolgen. Het blijkt derhalve niet de directe gevolgen voor de menselijke gezondheid of voor het milieu te zijn, die de publieke aandacht bepaalt. Het is veeleer eenvoudigweg de hoeveelheid publieke aandacht die bepalend is voor de formulering van nieuwe beleidsinspanningen. Dit blijkt nog duidelijker uit de beleidsinspanningen rondom 'de chloortrein' waarmee nog nooit een ongeval met een slachtoffer heeft plaatsgevonden.

5.6.2 Naleving

In dit hoofdstuk zijn de vragen omtrent de naleving van de Wvgs door de transportsector – binnen de relevante modaliteiten spoor, binnenvaart en weg – niet uitsluitend vanuit het externe perspectief van de Tafel van elf besproken. Het streven naar veilig vervoer van gevaarlijke stoffen is immers niet iets dat louter door overheidsbeleid tot de vervoerders komt. Zij streven ook vanuit hun eigen belangen en normen naar veiligheid. Daarnaast ondervinden zij de invloed van verladers en verzekeraars, die eveneens hun invloed aanwenden om het vervoer zo veilig mogelijk te maken.

Bij het bespreken van het interne perspectief op veiligheid van vervoerders en hun economische relaties is vastgesteld dat veiligheid veelal niet als zelfstandige waarde wordt nagestreefd. Zoals voor alle bedrijven in de marktsector

telt uiteindelijk slechts het bedrijfsresultaat. Dat moet voldoende zijn om het gezond overleven van het bedrijf veilig te stellen.

Het is echter juist vanuit deze eis van markteconomische overleving dat alle betrokkenen er blijk van geven dat veiligheid een topprioriteit is. In eerste instantie lijkt het te gaan om tegengestelde zaken: veiligheidsmaatregelen kosten immers geld. Bij nader inzien ligt de relatie tussen economie en veiligheid evenwel complex. Om gezond te kunnen bestaan, moeten bedrijven er tegenwoordig eerst en vooral voor zorgen dat zij hun publieke reputatie van veilig en verantwoord ondernemerschap behouden. Dit geldt evengoed voor de vervoerssector als voor de chemische industrie. Gesprekspartners in beide sectoren geven aan dat hun activiteiten te laatste jaren in de publieke opinie onder een negatieve imago te leiden hebben, ondanks de zeer goede veiligheidsprestaties van hun sectoren. Onder deze omstandigheden is de vrees voor het verlies van de goede reputatie een zeer sterke drijfveer geworden. Men meent te weten dat betrokkenheid bij een ernstig incident het voortbestaan van het eigen bedrijf direct in gevaar kan brengen. Men doet er dan ook alles aan om die veiligheid te waarborgen.

Deze eigen inzet op veiligheid blijkt ook duidelijk in de houding tegenover de Wvgs. Men is goed op de hoogte van deze wet, maar meer nog van de technische internationale en Europese regelgeving die via deze wet geïmplementeerd is. De gesprekspartners onderschrijven de doelstellingen van de wet en geven aan dat zij veelal binnen hun systemen van zelfregulering nog striktere eisen stellen. Toch kan niet ondubbelzinnig geconstateerd worden dat er met de naleving geen problemen zijn.

Veiligheidsmaatregelen kosten geld. En als de verladers de kosten van extra veiligheidsmaatregelen niet (geheel) vergoeden door een hogere vervoersprijs te betalen, dan wordt er een grote wissel getrokken op de bedrijfseconomische behendigheid van vervoerders. Zo zijn er enkele grote, deskundige en bewaame vervoerders ontstaan die zich hebben gespecialiseerd in het vervoer van gevaarlijke stoffen. Maar daarnaast zijn er nog tal van kleinere bedrijven die het veel moeilijker hebben om te voldoen aan de veiligheidseisen van hun – soms incidentele – vervoer van gevaarlijke stoffen.³⁹ Deze problemen klemmen vooral bij het wegvervoer. Vooral binnen die modaliteit blijkt de rentabiliteit de laatste jaren sterk bij het gewenste niveau achter te blijven. Maar ook in de binnenvaart worden de marges de laatste jaren kleiner. Voor het spoorvervoer is de situatie op dit punt onduidelijk.

De Wvgs brengt, naast implementatie van de internationale voorschriften, twee aanvullende instrumenten om de openbare veiligheid te bevorderen.

Een daarvan is routing. Van de mogelijkheid tot het aanwijzen van trajecten waarop gevaarlijke stoffen wel (voor de weg) of niet (voor spoor en

39 Handhavers stellen echter dat bij hun controles blijkt dat er door de grote specialisten evengoed overtredingen worden begaan als door de kleinere en minder gespecialiseerde vervoerders.

binnenwateren) mogen worden vervoerd, wordt zeer weinig gebruik gemaakt. Alle rijks- en provinciale wegen zijn bijvoorbeeld aangewezen en gemeenten blijken zelden van hun bevoegdheden in deze gebruik te maken. Op dit punt kan er daarom nauwelijks een probleem zijn met naleving. Alleen de tunnel-restricties – zo blijkt uit controles – leveren nog wel eens problemen op. De verplichting voor wegtransport om de bebouwde kom te vermijden als dat mogelijk is, wordt gezien als een vanzelfsprekendheid: de snelste weg zal in het algemeen niet via de bebouwde kom lopen.

Een tweede instrument van de Wvgs is de meldingsplicht en informatieplicht. Bij aanvang van dit onderzoek is vanwege de CTGG onder respondenten duidelijk gemaakt, dat deze evaluatiestudie een goede gelegenheid zou zijn om de kritiek op de meldingsplicht te ventileren en dat heeft men ook gedaan. Er wordt geklaagd dat in sommige situaties zich wel elf mogelijkheden of verplichtingen tot melding over hetzelfde incident kunnen 'ophopen'. Daar is in geherstructureerde voorschriften sinds kort nog een nieuwe bij gekomen. Onduidelijk is voor de respondenten hoe deze meldplicht – die zich niet richt op kleine incidenten – zich voor vervoerders verhoudt tot die van de Wvgs zelf.

De kritiek weerspiegelt zich ook in de naleving. Alleen de spoorvervoerders lijken trouw en veelvuldig te melden. Daarbij blijkt het dan in vrijwel alle gevallen te gaan om zogenaamde druppelincidenten. Het gaat daarbij om vrijgekomen hoeveelheden die ver onder de meldnormen van de nieuwe bepaling hierover in het RID blijven. Van de zijde van wegvervoerders en de binnenvaart wordt zelden iets gemeld.

Van de informatieplicht is zover respondenten weten nog nooit gebruik gemaakt. Gemeten aan daadwerkelijke ongevallen met doden, gewonden of grote economische schade blijkt het vervoer van gevaarlijke stoffen een zeer veilige activiteit te zijn. Maar ook dit verheugende feit kent zijn schaduwzijden. Enerzijds houdt de alledaagse ervaring van de direct betrokkenen dat 'het altijd goed gaat' de verleiding in om de aandacht te laten verslappen. Om iedereen scherp te houden, is de nieuwe veiligheidsadviseur waarschijnlijk een goed instrument.

Anderzijds blijkt de indrukwekkende veiligheidsstatistiek nauwelijks indruk te maken op publiek en politiek. De gesprekspartners raken in dit opzicht soms duidelijk in vertwijfeling over de ontwikkelingen in het publieke debat en in het politieke beleid. Zij volgen de ontwikkelingen rond het externe veiligheidsbeleid met argusogen. Hier ligt dan ook een potentieel groot spanningsveld voor de toekomst. Het huidige beleid kan, zoals gezegd, op grote instemming en medewerking rekenen en zelfregulering stelt soms zelfs strengere eisen. Momenteel is men echter in de sector bevreesd voor 'absurde' eisen en vergaande beperkingen.

6 | Handhaving

6.1 INLEIDING

Handhaving, zoals in dit rapport beschouwd, is het doen naleven van regels.¹ Het betreft daarmee, behalve sanctioneren, een heel scala aan activiteiten zoals informeren, adviseren, deadlines aankondigen, waarschuwen, onderhandelen, monsters nemen, gegevens verzamelen et cetera.²

Over effectieve handhaving is de afgelopen jaren het nodige gepubliceerd. In bijvoorbeeld de overzichtsbundel van Coolsma en Wiering wordt gesteld dat de organisatie van de handhaving invloed heeft op de kwaliteit ervan. Het gaat hier dan om structuur en taakverdeling. Zo stellen zij dat bijvoorbeeld de scheiding van vergunningverlening en handhaving een positief effect kan hebben op de bestuurlijke integriteit en de geloofwaardigheid van de handhaving doen toenemen. Verkokering van verschillende diensten op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau die allemaal controleren op een aspect van veiligheid heeft echter een negatief effect: bedrijven klagen over de handhavingscarroussel en vragen zich af wie er morgen weer op de stoep staat voor informatie. Bovendien komt het de informatie-uitwisseling en diepgang van de handhaving niet ten goede.

Dat voor goede handhaving voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn, spreekt bijna vanzelf. Het aantal handhavers en hun taakveld zijn van invloed op de effectiviteit.

Ook kenmerken van de handhavers hebben een relatie met de kwaliteit van de handhaving. De 'kennisvoorraad' van controlefunctionarissen heeft invloed op de werkwijze. Kennis houdt onder meer weer verband met opleiding, ervaring en professionele instelling.³ Daarnaast is de handhavingscultuur van invloed.⁴ Cultuur wordt vaak gerelateerd aan knelpunten in de handhaving, bijvoorbeeld een wantrouwende cultuur in een organisatie waar de politietask voorop staat en een cultuur van overleg en vertrouwen in een organisatie waar meer uitvoering zoals vergunningverlening centraal staat. Hiermee hangen hypothesen samen rondom de handhavingsstijl. Een contro-

1 Definitie uit de *'Leidraad programmatisch handhaven'* ontwikkeld en uitgegeven door het ministerie van Justitie in het kader van het project *'Handhaven op niveau'*, 2001.

2 *Handhaving in stukken*, Coolsma en Wiering (red.), SISWO/VSR-reeks nr 14, 1999.

3 Koolhaas (1990), Hawkins (1984) en Wiering (1999).

4 Zie onder meer Kagan (1994).

leur die het idee heeft dat een bedrijf doelbewust overtredingen pleegt, zal eerder op zijn strepen gaan staan en strikt handhaven. Heeft hij het idee dat niet-naleving het gevolg is van bijvoorbeeld gebrekkige kennis, dan zal hij eerder als adviseur optreden.⁵ Ook is mogelijk dat juist door het optreden als adviseur de handhaver zich meer en meer verbonden voelt met het bedrijf en daardoor overtredingen niet meer als opzet, maar als missers percipieert.⁶

Ten slotte kan nog gesteld worden dat kenmerken van het wet- en regelgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen ook van invloed zijn op de handhaving. Niet voor niets wordt nieuwe regelgeving tegenwoordig onderworpen aan een handhavingstoets.⁷

6.2 HANDHAVING EN DE WVGs

In de memorie van toelichting op de Wvgs wordt intensivering van de handhaving (in vergelijking met de WVS) toegezegd, juist vanwege het risico voor de openbare veiligheid bij overtreding.

‘Handhaving is belangrijk om de doelstelling van de wet te bereiken. Omdat de gevolgen van het niet in acht nemen van de voorschriften zeer ernstig kunnen zijn, is intensief en effectief toezicht op de naleving van voorschriften en opsporing van overtredingen van groot belang.’ (MvT p 12)

‘Voorts zal aan het toezicht en de opsporing veel aandacht worden besteed.’ (MvT p. 13)

‘Waar de afgelopen jaren het aantal controles op het vervoer van gevaarlijke stoffen rond de 20.000 per jaar bedroeg zal dit aantal in de nieuwe situatie worden opgevoerd tot 30 à 35.000 per jaar.’ (MvT p 13)

‘Het streven is om door een uitgebreider controlepotentieel en een verhoogd efficiëncypercentage de overtredingen aanzienlijk terug te dringen.’ (MvT p 13)

De Wvgs voorziet zelf in de volgende handhavinginstrumenten:

Bevoegdheden minister

Om een coördinatie tot stand te brengen tussen de controleactiviteiten van de verschillende diensten die met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast, verleent de wet in art 34, lid 5 aan de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om ter zake richtlijnen te geven. Deze algemene

5 Vos c.s. (1993).

6 Wiering (1999), p. 238.

7 Zie *Kamerstukken II 2000/01, 27 475 Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*, nr. 2, p. 1.

aanwijzingen zijn mede bedoeld om te voorkomen dat teveel toezichthoudende ambtenaren tegelijk hetzelfde komen controleren.⁸

Aangewezen ambtenaren

In de wet wordt geregeld dat de minister van Verkeer en Waterstaat ambtenaren kan benoemen die belast zijn met toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wvgs. Primair zijn dit ambtenaren van IVW. In het Besluit toezicht en opsporing gevaarlijke stoffen wordt hier nadere invulling aan gegeven. Zo worden daar aangewezen de controleurs van het korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen (Kmcgs) voor het toezicht op militair transport.

De minister van Verkeer en Waterstaat kan daarnaast nog andere ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wvgs. Dit doet hij in afstemming met de ministers onder wie deze ambtenaren ressorteren. Welke andere ambtenaren zijn benoemd is terug te vinden in het Besluit toezicht en opsporing vervoer gevaarlijke stoffen.

Echter, daarnaast zijn nog enkele andere buitengewoon opsporingsambtenaren bevoegd tot opsporing en deze benoemingen zijn enkel terug te vinden in de Staatscourant.⁹ Dit maakt dat op drie niveaus c.q. vindplaatsen ambtenaren zijn benoemd voor toezicht en/of opsporing voor feiten strafbaar gesteld krachtens de Wvgs.

In artikel 3 van het Besluit toezicht en opsporing vervoer gevaarlijke stoffen heeft de minister andere ambtenaren aangewezen belast met toezicht dan de ambtenaren van de RVI. Het betreft hier:

- de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie
- de ambtenaren van de Rijksbelasting, inzake Douane
- de controle-ambtenaren van de Inspectie van de Gezondheidsbescherming voorzover het toezicht betreft op het vervoer van infectueuze stoffen.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen dat plaatsvindt met voertuigen in beheer bij Defensie, worden in artikel 2 van het Besluit aangewezen:

- de commandant en de controleurs van het militair Korps controleurs gevaarlijke stoffen

Voor alleen opsporing zijn ook nog de volgende ambtenaren benoemd (artikel 6 van het Besluit):

- Ambtenaren van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voorzover belast met de inspectie van de Milieuhygiëne (in concreto: vuurwerk)
- Inspecteurs van het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam verbonden aan aan de afdeling Gevaarlijke Stoffen en Milieu

8 Memorie van antwoord, 23 250, p. 24.

9 Staatscourant 8 juli 2002, nr.127/p. 8 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar provincie Fryslân 2002.

- Senior-inspecteurs, inspecteurs en controleurs van de Directie Scheepvaart, afdeling Gevaarlijke Stoffen van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

In de Staatscourant zijn de volgende opsporingsambtenaren terug te vinden:

- Buitengewoon opsporingsambtenaar provincie Fryslân
- Buitengewoon opsporingsambtenaar Afdeling Milieubeheer en bodemsanering van de provincie Noord-Holland.

Een integraal overzicht van alle buitengewone opsporingsambtenaren ontbreekt. Destijds is gekozen om opsporingsambtenaren van de toenmalige rijks- en gemeentepolitie niet te belasten met toezicht omdat deze niet gespecialiseerd genoeg zouden zijn (p. 35 memorie van toelichting Wvgs).

Overige instanties met handhavingstaken

Naast toezicht en opsporing zijn er ook nog andere handhavingstaken die samenhangen met de Wvgs. Het gaat hier om keuringen en classificatie van verpakkingen, vervoersmiddelen en stoffen. Voor deze taken zijn enkele tientallen instanties aangewezen, het betreft zowel particuliere bureaus als (semi)overheidsinstellingen.

Gezien de technische aard van de regelgeving zou betoogd kunnen worden dat de kwaliteit van de keuringen van verpakkingen misschien wel belangrijker is dan het altijd beperkte toezicht en opsporing.

Bevoegdheden

Toezichthoudende ambtenaren kunnen alle vervoersmiddelen met gevaarlijke stoffen controleren. De bevoegdheid tot monsternamen is echter voorbehouden aan IVW. Opsporingsambtenaren kunnen bij vermoeden van overtreding een vervoersmiddel staande houden en controleren (gezien de strafbaarheidstelling bij overtreding van de Wvgs vanuit de Wet economische delicten is hier een 'gering vermoeden' voldoende). De bevoegdheid tot monsternamen is bij opsporingshandelingen voorbehouden aan IVW en, opvallend genoeg, het Kmcgs.¹⁰

Sancties

Ter beschikking van de handhaving staan zowel het strafrecht (vanuit de Wet economische delicten) als de bestuursrechtelijke instrumenten 'bestuursdwang' en 'last onder dwangsom'.

6.3 ORGANISATIE VAN DE HANDHAVING: DE SPELERS

In deze paragraaf worden de belangrijkste bij de handhaving betrokken diensten geïntroduceerd.

10 Zie artikel 23a, lid 2 Wed. Een reden voor het verschil in toekenning van de bevoegdheid tot monsternamen aan het Kmcgs waar het toezicht en opsporing betreft, kon in het kader van dit onderzoek niet gevonden worden.

Een belangrijk kerncijfer is het aantal functionarissen dat is opgeleid tot het niveau van 'specialist gevaarlijke stoffen' waar een dienst de beschikking over heeft. Dit cijfer zegt aan de ene kant veel want dit zijn de personen die op meer dan simpele handhavingsvragen antwoord kunnen geven. Anderzijds kunnen ook beperkt opgeleide functionarissen aan de hand van controlelijsten of met gezond verstand een veelheid aan overtredingen constateren. Een politiefunctionaris kan bijvoorbeeld ook zonder specifieke opleiding constateren dat een vrachtwagen geladen met gevaarlijke stoffen foutief beladen is waardoor er kans op omslaan bestaat. Anderzijds vereist controle op bijvoorbeeld een juiste samenlading van verschillende stoffen een goed opgeleide functionaris.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat

Tijdens de totstandkoming van de Wvgs werden controle en opsporingstaken toebedeeld aan de Rijksverkeersinspectie. Deze inspectiedienst die zich - zoals de naam al aangaf - richtte op verkeersaangelegenheden, vormde een onderdeel van hetzelfde Directoraat Generaal Goederenvervoer. Dit hield in dat beleid en toezicht in één hand lagen. De controleurs bij de RVI hadden ten tijde van de invoering van de Wvgs allen een generale taakstelling dit in tegenstelling tot de daarvoor bestaande specialisten van het Korps controleurs gevaarlijke stoffen.

De kennislacune: was het vroeger beter?

Op 1 juli 1992 is het toenmalige Korps controleurs gevaarlijke stoffen overgegaan in de toenmalige Rijksverkeersinspectie. In de memorie van toelichting op de Wvgs wordt met zekere weemoed gesproken over het Korps controleurs gevaarlijke stoffen dat 'zich in de loop van de jaren een grote ervaring en deskundigheid had verworven' (p. 34 MvT). In de tijdens deze evaluatie afgenomen interviews anno 2003 wordt nog steeds regelmatig aan deze dienst gememoreerd. Soms eveneens met weemoed, soms juist als voorbeeld van de huidige professionalisering van IVW.

Respondenten uit de vervoerssector stellen soms dat de specialisten van het vroegere 'korps' veel meer expertise hadden dan de huidige generalisten van IVW. IVW bestrijdt deze mening sterk: weliswaar kende de RVI een periode waarin werd ingezet op generalisten in plaats van op specialisten, maar al sinds jaren is weer onderkend dat specialistische kennis noodzakelijk is om de Wvgs te handhaven. IVW verricht daarom de nodige inspanningen om de kennis van inspecteurs op peil te brengen. Zo moet bij aanvang van het dienstverband elke inspecteur gevaarlijke stoffen twee jaar scholing en 'stage in de praktijk' doorlopen. Er is ook nadrukkelijk budget voor onderzoek ingeruimd, zodat tot structurele risico-analyse kan worden gekomen. Geïnterviewde inspecteurs geven echter aan opfriscursussen voor de zeer technische regelgeving te missen.¹¹ Daarnaast wordt doorstroming

11 Interviews IVW (spoor en binnenvaart).

van medewerkers en mobiliteit bewust gestimuleerd door het management waardoor kennis niet altijd even lang voor de organisatie behouden blijft.

Een nuance wordt door andere respondenten ingebracht: het zijn twee andere ontwikkelingen die het beeld van het 'korps' kleuren. In de eerste plaats is de kennis binnen de sector zelf sterk toegenomen in vergelijking met het begin van de jaren negentig. In de tweede plaats was de attitude van het 'korps' er een van vooral meedenken en adviseren zodat elke vorm van meer strikte handhaving tegenvalt.

De analyses ten aanzien van de handhaving in Nederland die gemaakt zijn na schokkende gebeurtenissen als de Vuurwerkcramp hebben er echter toe geleid dat de onafhankelijkheidseis leidend is geworden voor de organisatie van het toezicht. In juli 2001 is daarom de Inspectie Verkeer en Waterstaat gevormd. De Inspectie is gestructureerd in divisies: Vervoer, Luchtvaart, Scheepvaart, Water en Rail. De taken 'uitvoering' en 'handhaving' zijn sinds 1996 formeel van elkaar gescheiden.

De afdeling 'marktordening' heeft van de minister van Verkeer en Waterstaat het mandaat gekregen voor de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen en ontheffingen in te trekken als sanctie op het niet naleven van de beperkingen of voorschriften die aan een ontheffing zijn verbonden.

De Divisie Vervoer ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot het vervoer van goederen over de weg, per spoor, door de lucht en over de binnenwateren en zee. Naleving van de regelgeving op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen is één van de aspecten waar de divisie zich mee bezighoudt. Hiernaast wordt er bijvoorbeeld ook sinds twee jaar gekeken naar de arbeidsomstandigheden bij vervoer.

IVW controles tijdens vervoer van gevaarlijke stoffen per modaliteit 2002

In 2002 zijn er in totaal door IVW 1.830 controles van een voertuig met gevaarlijke stoffen uitgevoerd. Van alle voertuigen bleek 25,5% in overtreding. Van de verschillende soorten vervoer over de weg kwamen de meeste overtredingen voor bij het stukgoed en het containervervoer. De meeste overtredingen hadden betrekking op: het vervoersdocument (10,3%), de voertuiguitrusting (10,1%) en de stuwage en segregatie van lading (5,6%).

In de binnenvaart zijn er door IVW 239 schepen met gevaarlijke stoffen gecontroleerd. Daarvan bleek 8% in overtreding.

Op het spoor werden door IVW 1.179 controles van een wagon met gevaarlijke stoffen uitgevoerd. Daarvan bleek 2,7% in overtreding.

Bron: IVW en IVW Jaarbericht 2002

Het Korps Landelijke Politiediensten

Bij het KLPD kan onderscheid gemaakt worden tussen KLPD water (waterpolitie), KLPD weg (verkeerspolitie) en KLPD spoor (spoorwegpolitie).

KLPD water kent ongeveer 250 medewerkers die verdeeld zijn over 6 geografische units en 2 specialistische afdelingen waaronder de unit 'Transport en Milieu Controle' (TMC). Verdeeld over de units hebben er in totaal 44 functionarissen diverse opleidingen gehad op het gebied van gevaarlijke stoffen. Het TMC te Dordrecht geeft ondersteuning op het gebied van aanvullende expertise en risico-analyses. Bij het TMC werken van de 23 medewerkers zes personen aan risico-analyse en zijn in de buitendienst vier medewerkers op het niveau specialist gevaarlijke stoffen beschikbaar.

Respondenten geven hoog op van de inzet op structurele 'marktverkenning' die moet leiden tot efficiëntere controles. Een Nederlands binnenvaartschip wordt volgens respondenten ongeveer 1 à 2 keer per jaar gecontroleerd. De doelstelling is voor 2003 is dat er 5000 transportcontroles per jaar moeten plaatsvinden waarvan 25% gericht moet zijn op het transport van gevaarlijke stoffen.

KLPD water: transport controles water

In 2002 zijn er 4415 controles gedocumenteerd. Daarvan zijn er 4237 in de transport-database opgenomen. De transportdatabase van de KLPD is sinds 1999 gevuld met 5384 verschillende schepen. De controles in 2002 betreffen 3182 verschillende schepen, waarvan:

- 48% binnenvaartschip voor bulkvervoer
- 20% tankschip.

Bijna 45% van de Nederlandse commerciële binnenvaartvloot is daarmee ten minste eenmaal gecontroleerd. Deze vloot bestaat uit ruim 4500 actieve binnenvaartschepen waarvan er 2010 zijn gecontroleerd.

Wordt er gekeken naar de West-Europese binnenvaartvloot die Nederland aandoet, dan zijn er van de naar schatting 9000 schepen 3100 gecontroleerd, dat is zo'n 35%. In totaal zijn er in 2002 692 overtredingen verbaliseerd.

Meest voorkomende overtredingen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren zijn:

- 33%: vervoersdocument niet aanwezig of onjuist
 - 16%: niet zichtbaar aanwezig de instructiekaart
 - 9% : geen of onvolledig stuwplan
 - 5% : explosiemeter, geen of verlopen certificaat
 - 4% : geen bijgewerkt ADN certificaat
 - 3% : verpakking niet conform ADR
-

Bij de *KLPD verkeerspolitie* zijn 39 personen binnen de ook daar bestaande unit TMC betrokken bij controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Hiervan zijn twee personen opgeleid tot het niveau specialist gevaarlijke stoffen (twee andere medewerkers zijn in opleiding). Daarnaast zijn er zes personen veiligheidsadviseur (modaliteit weg) en hebben 29 functionarissen een basis opleiding gehad. De meeste controles op het vervoer van gevaarlijke stoffen vinden plaats als onderdeel van de algemene transportcontroles. Ongeveer 10 maal

per jaar wordt een gerichte controle op het wegvervoer van gevaarlijke stoffen uitgevoerd.

De KLPD *spoorpolitie* heeft geen controlerende bemoeienis met het transport van gevaarlijke stoffen.

Een bijzonder aspect van de controlerende werkzaamheden van de KLPD is dat deze organisatie niet aangewezen is als toezichthouder op de Wvgs. Op het verschil tussen opsporing en toezicht is bij de totstandkoming van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht nadrukkelijk ingegaan. Volgens de wetgever kunnen opsporingsambtenaren slechts optreden bij een redelijk vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd.¹² Systematische controle valt hier derhalve niet onder. Erkend wordt wel dat de grens tussen opsporing en toezicht niet steeds scherp is. De, van voor de Awb daterende, jurisprudentie terzake wijst ook op meer ruimte voor opsporingshandelingen.¹³ In het kader van dit onderzoek wordt niet nader op dit bijzondere aspect ingegaan.

De douane

De douane oefent naast fiscale ook niet-fiscale taken uit. Onder de laatste categorie taken valt onder andere het controleren van het transport van gevaarlijke stoffen. IVW en douane hebben daartoe een kaderconvenant afgesloten waarin is vastgelegd is dat de douane een voorpostfunctie heeft ten opzichte van IVW. Deze voorpostfunctie houdt in dat de douane niet gericht controleert op het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar dat bij eventuele aanwijzingen van overtreding (op grond van verschillen in documenten of evidente technische gebreken) de betrokken douanefunctionaris contact opneemt met een zogenaamde 'vraagbaakfunctionaris' die een opleiding heeft gevolgd op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze vraagbaakfunctionarissen controleren wél gericht op het vervoer van gevaarlijke stoffen en kunnen beoordelen of IVW gealarmeerd moet worden voor afhandeling van de vermeende overtreding.

Op dit moment zijn 37 'vraagbaakfunctionarissen' opgeleid door IVW.

De havendiensten van Rotterdam en Amsterdam

Het vervoer van gevaarlijke stoffen maakt een aanzienlijk deel uit van de internationale vervoersstromen in de Rotterdamse en Amsterdamse haven en Schiphol. Een voorbeeld: in Rotterdam passeren jaarlijks 6,5 miljoen containers.

Ongeveer 10% hiervan bestaat uit containers met gevaarlijke stoffen (i.e. 650.000 containers). Hiernaast is er nog de enorme stroom bulkgoederen, waarvan een deel bestaat uit gevaarlijke stoffen die vooral voor de petrochemische industrie bestemd zijn.

12 MvT Awb, *Kamerstukken II*, 23 700, nr. 3, p. 134-135

13 Zie bijvoorbeeld HR 30 oktober 1984, NJ 1985, 275 en HR 9 maart 1993, NJ 1993, 663.

De lucht- en zeehavens zijn vanzelfsprekend weer startpunten voor alle mogelijke andere vervoersmodaliteiten. Uit onder meer recent onderzoek in de Rotterdamse haven en Schiphol is gebleken dat deze internationale logistieke knooppunten een sleutelrol vervullen binnen transnationale criminele netwerken.¹⁴ Criminele organisaties opereren bijvoorbeeld binnen de lucratieve internationale afvalstoffenbranche (het vervoer ervan valt deels onder de Wvgs). Door de complexiteit en massale omvang van de vervoersstromen in de Rotterdamse en Amsterdamse haven en op luchthaven Schiphol is toezicht en opsporing aldaar voorspelbaar geen eenvoudige zaak.

Alle tot nu toe genoemde toezichthoudende en opsporingsdiensten zijn actief binnen de havens. De havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam hebben echter ook zelf een opsporingsbevoegdheid voor overtredingen van de Wvgs. Een principiële vraag is in hoeverre semi-overheidspartijen met duidelijke commerciële belangen de juiste zijn om te belasten met opsporings-taken: een te streng handhavingsregime in de Rotterdamse haven kan leiden tot een verschuiving van vervoersstromen naar bijvoorbeeld Antwerpen ('waar alles mag', volgens een respondent). Bij het transport van vuurwerk is dat volgens respondenten al gebeurd.

Bij het Rotterdamse havenbedrijf werken momenteel 11 inspecteurs gevaarlijke stoffen (van het niveau specialist gevaarlijke stoffen). Bij het Amsterdamse havenbedrijf zijn dat er 5.

Het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen

Toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen door defensie wordt uitgeoefend door de ongeveer 8 inspecteurs van het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen. De militaire inspecteurs zijn breed bekend omdat zij regelmatig als docent optreden bij opleidingen vervoer gevaarlijke stoffen binnen het bedrijfsleven (hetgeen de inspecteurs van IVW niet is toegestaan).

De Zeehavenpolitie

De Zeehavenpolitie in Rotterdam handhaaft primair de regelgeving die op zeeschepen van toepassing is. De Wvgs is niettemin in beeld omdat het laden en lossen van binnenvaartschepen deels ook in de zeehavens plaatsvindt. Overigens zijn de technische voorschriften in de relevante internationale IMO-regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen deels (al) afgestemd met de internationale ADN-regelgeving waaraan de Wvgs voor de binnenvaart uitdrukking geeft.

De zeehavenpolitie kent zo'n 120 opsporingsambtenaren, waarvan 3 van het niveau specialist gevaarlijke stoffen. Deze laatsten fungeren als vraagbaak voor de rest van de ambtenaren.

14 Hogenboom, e.a., *Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven*, Expertisecentrum Haven Rotterdamse Recherchedienst, 2002 en Hogenboom, e.a., *Criminaliteitsbeeld Schiphol* 2002.

Respondenten schatten dat de Zeehavenpolitie betrokken is bij ongeveer 2000 controles per jaar waar hetgeen resulteert in ongeveer 200 processen-verbaal.¹⁵

De zeehavenpolitie kent een ongeveer viermaal jaarlijkse afstemming met IVW en het gemeentelijk havenbedrijf. Met de KLPD is intensieve samenwerking: er wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk scheepvaartcontrolesysteem.

Tabel 6.3.1: Handhavingscapaciteit diensten

	weg	binnenwater	spoor	lucht	basis opleiding
IVW	40 fte *	5 fte **	5 fte	17 fte	
Douane	-	-	-	-	37
KLPD	2	4	-	-	44 + 35
Zeehavenpolitie	-	3	-	-	13
Gemeentelijke Havenbedrijven	-	11 (R'dam) 5 (A'dam)	-	-	- -

In deze tabel wordt het weergegeven aantal specialisten gevaarlijke stoffen binnen de verschillende handhavinginstanties. Bij de IVW wordt de capaciteit in fte's weergegeven. Fte betekent de fulltime inzet op een bepaalde modaliteit. Bij de overige diensten wordt het aantal werknemers genoemd die opgeleid zijn tot het niveau specialist gevaarlijke stoffen. Daarnaast kennen diensten vaak werknemers die wel een andere (lagere) vorm van opleiding hebben op het gebied van gevaarlijke stoffen. Dit aantal staat in de kolom 'basis opleiding'.

* In totaal zijn 80 inspecteurs opgeleid.

** Het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee valt buiten de reikwijdte van de Wvgs, maar zeeschepen in de Nederlandse havens vallen wel onder de Wvgs. De basis hiervoor is de Regeling vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen (Rvgz).¹⁶ De Rvgz is bijlage 2 bij het VBG. IVW heeft 19 fte beschikbaar voor de controle van deze schepen..

6.4 HANDHAVING: AFSTEMMING EN SAMENWERKING

Gezien de verscheidenheid aan handhavende diensten kan met de memorie van toelichting gesteld worden dat het van belang is dat de diverse hand-

15 Respondent Zeehavenpolitie.

16 Opvallend genoeg verwijst het VBG in artikel 2 naar de 'Regeling Vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen', terwijl de regeling zelf aangeeft dat haar citeertitel 'Reglement vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen is'.

havingsinstanties met een taak op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen hun beleid en activiteiten op elkaar afstemmen.

In de interviews die in het kader van deze evaluatie onder alle betrokken handhavende diensten zijn gehouden, is de huidige afstemming nadrukkelijk aan de orde geweest. De resultaten van deze interviews lijken sterk op de bevindingen van een onderzoek uit 2001 dat de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat heeft verricht in opdracht van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer, directie Transportveiligheid. Aanleiding voor dat onderzoek was de verwachte toename tot 2020 van vrachtvervoer over de weg en het onderkende gebrek aan capaciteit van de handhavende diensten.

In onderzoek door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer¹⁷ is aan de hand van diepte-interviews een lijst met knelpunten samengesteld die respondenten uit de verschillende handhavingsdiensten zelf signaleren. Het gaat hier om IVW - divisie Vervoer, het Korps Landelijke Politiediensten, de Inspectie Milieuhygiëne, de Douane en de Algemene Inspectiedienst. De volgende knelpunten worden onder andere benoemd:

- De wetgeving en de handhaving vallen niet altijd onder hetzelfde ministerie: handhavingconvenanten werken niet afdoende in de praktijk
 - Er is sprake van overlappende handhavingstaken en activiteiten van controlerende instanties: er is geen duidelijke taakafbakening
 - Er is een gebrek aan harmonisatie van controles en werkwijzen
 - Er zijn belemmeringen bij het uitwisselen van informatie door de privacywetgeving (er wordt een onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijk juridische belemmeringen en anderszins gepercipieerde belemmeringen)
 - Geen optimale communicatie tussen de diensten en geen optimale uitwisseling van kennis en informatie (zo is er geen inzicht in geplande en uitgevoerde controles door andere diensten, noch van de resultaten daarvan)
 - Onvoldoende uitwisseling van ervaringskennis van inspecteurs
 - Slechte (geautomatiseerde) toegankelijkheid van externe systemen en bronnen
 - Gebrek aan algemeen beschikbare risicoanalyses voor het wegvervoer.
-

De interviews uit dit onderzoek bevestigen het beeld dat uit het AVV-onderzoek voor de weg naar voren kwam:

- Er is geen sprake van structurele coördinatie (laat staan regie) van de handhavingsactiviteiten van de verschillende diensten.
- Er vindt weinig informatieuitwisseling plaats (soms op grond van werkelijke of gepercipieerde formele belemmeringen, soms op basis van cultuurverschil).

17 Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Veiligheid en handhaving, verkennend onderzoek naar knel- en verbeterpunten in de handhaving van veiligheid in het goederenvervoer over de weg*, december 2001.

Vanzelfsprekend zijn er per modaliteit de nodige handhavingsoverleggen op uitvoerend en beleidsmatig niveau die veelal plaatsvinden op initiatief en onder voorzitterschap van IVW. Uit het onderzoek is gebleken dat er volgens respondenten van de handhavingspartners geen sprake is van een duidelijke regie op dit punt. Respondenten van IVW stellen dat hoewel de overleggen nog geen expliciete regie betekenen, ze wel degelijk een 'initieënd en coördinerend karakter' hebben.

IVW heeft een globaal inzicht van wie ze waar tegenkomen, wie toezichtstaken heeft en wie opsporingstaken heeft. Organen met een specifieke bevoegdheid, zoals de buitengewoon opsporingsambtenaar van de provincie Friesland, vallen echter buiten het blikveld van IVW.¹⁸

Formele belemmeringen in de informatie-uitwisseling worden bijvoorbeeld gemeld tussen IVW en de KLPD door de beperkingen die de Wet op de politie-registers oplegt. Gepercipieerde belemmeringen lijken veel samen te hangen met wat een aantal respondenten zien als 'botsende (handhavings)culturen'.¹⁹

Over het algemeen zijn respondenten minder te spreken over de informatie-uitwisseling op beleidsmatig niveau dan over afstemming op uitvoerend niveau. Naar eigen zeggen weet men op uitvoerend niveau 'elkaar wel snel informeel per telefoon of e-mail te vinden'.

Overigens hebben rampen en incidenten zoals vaker een (tijdelijk) katalyserende werking gehad op de organisatie en effectiviteit van het overleg. Na Enschede zijn volgens de respondenten de contacten rondom het vervoer van vuurwerk met onder meer het ministerie van VROM en de douane sterk verbeterd.²⁰ Evenzo zijn na het dodelijk ongeval met het Nederlandse vrachtschip de Avanti in 1999 in Duitsland de contacten met de KLPD in het kader van de thema-actie 'vluchtwegen in de binnenvaart' verbeterd.²¹

De internationale dimensie van handhaving

De internationale context van de regelgeving vervoer gevaarlijke stoffen brengt ook voor handhavers een zeer aanzienlijke overleglast met zich mee:

- In de eerste plaats is IVW binnen Nederland betrokken bij elk vooroverleg op het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de internationale vergaderingen over de internationale regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor.
- Daarnaast zijn er ook op diverse niveaus internationale handhavingsoverleggen. Deze zijn noodzakelijk om behalve tot een eenheid van regelgeving

18 Interviews IVW.

19 Bijvoorbeeld interviews binnenvaart, IVW en KLPD. Het gemelde cultuurverschil tussen bijvoorbeeld de KLPD en IVW kan veroorzaakt worden doordat er een verschil is in taakstelling. Immers, 'opsporing' is primair de taak van de KLPD, terwijl 'toezicht' de nadruk krijgt in de werkzaamheden van IVW, aldus een respondent van IVW.

20 Interviews IVW en douane.

21 Interviews IVW en KLPD water.

ook tot Europese eenheid op het gebied van handhaving te komen. Vanuit economisch perspectief is een dergelijke eenheid noodzakelijk om concurrentievervalsing te voorkomen.

Bij IVW leeft frustratie over de soms beperkte effectiviteit van het internationaal overleg. Een voorbeeld is de situatie op de Westerschelde. Naar de stellige mening van geïnterviewde handhavers varen er over de Westerschelde schepen naar Antwerpen die niet door het Nederlandse controleregime zouden komen en daarom Rotterdam mijden. Er bestaat echter geen praktische mogelijkheid deze schepen op Nederlands grondgebied te controleren.²²

Ook voor controles op de weg is de internationale afstemming nog niet goed. Weliswaar is per 1 januari 1997 een Europese richtlijn van kracht die een uniforme controleaanpak voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg moet bewerkstelligen binnen het grondgebied van de Europese Unie,²³ maar de eerste rapportage uit 2000 van de Europese Commissie over de uitvoering daarvan geeft aan dat er nog wel een heel divers controleregime bestaat.²⁴

6.5 HANDHAVINGSTRATEGIEËN: EEN KWESTIE VAN VERTROUWEN?

Handhavingstrategie IVW

In mindere mate dan zichtbaar was in de beschrijving van de beleidsverschuiving bij de afdeling Lading en Risicobeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie deel I, paragraaf 2.4) is bij IVW een strategieverschuiving zichtbaar.

In 1999 schrijft IVW in een rapport over de handhavingstrategieën van de toekomst:²⁵

- 'Zelfregulering met een normstellende overheid en meta-toezicht: meer en meer uitvoerende taken worden aan de markt overgelaten waarbij de overheidsrol verschuift naar een meta-toezichtsrol en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheden van marktpartijen
- Op een aantal terreinen een tendens van direct repressief naar preventief toezicht in relatie tot het metatoezicht (als onderdeel van het totale handhavingsarrangement)
- Van strafrecht naar bestuursrecht: met de Commissie Michiels (1998) is een ontwikkeling naar bestuurlijke handhaving waarneembaar

22 Interviews IVW.

23 Richtlijn 95/50 van de Raad van de EU betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg van 6 oktober 1995.

24 Verslag Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing Richtlijn 95/50 uniforme procedures vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg (com 2000, 517).

25 'Inspecties van de toekomst', Onderzoek inspecties Verkeer en Waterstaat, eindrapport 1999.

- Verbreding in de overwegingen voor vergunningverlening en handhaving van VenW inspectiediensten: van het hoofdzakelijk waarborgen van veiligheid naar eveneens aspecten op het vlak van milieu en economie'.

Dat advisering in de praktijk wellicht het belangrijkste en meest gebruikte handhavingsinstrument is en was van IVW komt in de interviews duidelijk naar voren. Als voorbeeld kan de afspraak genoemd worden die via de belangenorganisatie EVO gemaakt is over broncontroles bij de verladers. Thematische controles verlopen hier als volgt: IVW kondigt aan dat de inspecteurs op een specifiek moment zullen langskomen ter controle. Wanneer er vervolgens overtredingen worden geconstateerd, kan worden geadviseerd ten aanzien van oplossingen van het geconstateerde knelpunt. Wordt de overtreding vervolgens nogmaals geconstateerd, dan volgt mogelijk een sanctie.²⁶ IVW zelf stelt overigens dat bij een acute dreiging voor de externe veiligheid onmiddellijk wordt verbaliseerd.

Na de vuurwerkramp lijkt er in de beleidsdocumenten van IVW met name geen sprake meer te zijn van (vertrouwen in) zelfregulering door de sector.²⁷ Uit de interviews gehouden in het kader van deze evaluatie blijkt dat de handhavers van IVW zelf feitelijk nog wel (veel) vertrouwen hebben in de zelfregulering van de sector, onder andere door het gebruik van certificerende instrumenten.²⁸ Al besproken in hoofdstuk 5 over naleving is het in 2003 verschenen onderzoeksrapport waarin het effect op de veiligheidscultuur van het gebruik van SQAS-certificering wordt onderzocht. Aan het onderzoek ten grondslag lag 'de wens om het wegvervoer veiliger te maken vanuit een intrinsieke motivatie bij de wegvervoerders, in plaats van het simpelweg afdwingen van naleving van de bestaande wetgeving door middel van controle en sancties'.²⁹

Geconstateerde overtredingen worden ook tijdens de interviews meestal toegeschreven aan de complexiteit van de regelgeving, niet aan kwade wil, want in de ogen van de handhavers van IVW hebben ondernemers er geen belang bij ongevallen met gevaarlijke stoffen.³⁰

²⁶ Interviews EVO en IVW.

²⁷ Op het punt van het verlenen van ontheffingen lijkt het meedenken met de sector al enige jaren aan het afnemen. Onder meer door druk van de Europese Commissie en door een toenemende uniformering van de internationale regelgeving zijn de mogelijkheden om ontheffing te verlenen beperkter geworden. Ook kunnen sinds twee jaar alleen nog maar ontheffingen voor eenmalig vervoer afgegeven worden. Voordien gold een ontheffing maximaal drie jaar. Het aantal ontheffingen dat op jaarbasis door IVW wordt afgegeven is flink teruggelopen: van gemiddeld 70 in de jaren 90 naar 22 in 2002 (interview IVW).

²⁸ Voorbeeld is de ervaring met KEMA keurmerk en het certificeren van bedrijven in het besloten busvervoer. Het vertrouwen van IVW in zelfregulering is mede geënt op deze ervaring, aldus een respondent van IVW.

²⁹ Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, Onderzoek SQAS, traject 2, Eindrapportage relatie SQAS en naleving wet- en regelgeving, 2003, p. 4.

³⁰ Interviews IVW, maar ook de mening van de sector en haar vertegenwoordigers zelf (zie hoofdstuk 5).

De zorg dat blind vertrouwen op zelfregulering en certificering tot onveiligheid kan leiden is in veel recente literatuur terug te vinden: 'De waarde van zelfregulering voor naleving moet nog worden onderzocht. Een kwaliteitssysteem zegt op zich niet veel; het gaat erom hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan. Vergunningverlenende en handhavende ambtenaren moeten zich daarom niet laten intimideren en imponeren door een professioneel uitziend en wellicht gecertificeerd zorgsysteem'.³¹ De Raad voor de Transportveiligheid stelde in een onderzoek naar de omstandigheden van een dodelijk ongeval van een schipper van een binnenvaarttanker dat er 'zowel op dit schip als bij de rederij waartoe het schip behoorde nauwelijks sprake was van een goede veiligheidscultuur ondanks het zogenaamd gehanteerde veiligheids-managementsysteem'.³²

Anderzijds is eveneens onomstreden dat 'certificering in bepaalde gevallen – uit het oogpunt van handhaving – wel een meerwaarde biedt boven publieke handhaving alléén'.³³

In het 'Jaarwerkplan 2003' van IVW lijkt echter toch een kanteling zichtbaar van de dominante handhavingstrategie. Daar wordt immers gesteld: 'Het grote aantal vervoersbewegingen met gevaarlijke stoffen en een slechte naleving van de regels roepen om meer toezicht.'

Het jaarwerkplan stelt verder dat gestreefd zal worden naar meer broncontroles en steeds meer controles op grond van risicoanalyses.³⁴ Hierin zouden 'expert-judgements, vervoersstromen en gevaarstelling die samenhangt met de soort stof' leidend moeten zijn. Relevant blijft dan de vraag waarop de risicoanalyses zich precies zouden moeten baseren. In de hoofdstukken 4 en 5 van deze evaluatie is immers al gebleken dat er nauwelijks gegevens zijn met betrekking tot risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Meldingen van ongevallen en bijna-ongevallen aan de overheid zijn uitzonderlijk (met uitzondering van de spoorvervoerders die nu eenmaal in een veel transparanter systeem verkeren), en van de informatieplicht wordt geen gebruik gemaakt. IVW geeft zelf aan dat verdere uitwerking van de informatieplicht bijvoorbeeld door het verplichte gebruik van ICT-hulpmiddelen in een amvb ter uitwerking van de informatieplicht uit artikel 48 van de Wvgs noodzakelijk is om de nodige informatie structureel te verwerven.³⁵

31 Wim Huisman, *Tussen winst en moraal, achtergronden van regel naleving en regel overtreding door ondernemingen*, Den Haag 2001, p. 495. Zie ook: G.J.M. Evers, *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*, Den Haag 2002.

32 Rapport Raad voor de transportveiligheid: 'Fataal ongeval in de ladingtank van een chemicaliëntanker op 30 november 2000', Den Haag 2003.

33 *Handhaving en certificering, een handreiking voor de beleids- en wetgevingspraktijk*, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie, 2003.

34 IVW Jaarwerkplan 2003, p. 31 en interviews IVW.

35 Vergelijk het verplichte gebruik door vissersschepen van een GPS die hun vangstlocaties op zee vastlegt.

In de interviews in het kader van deze evaluatie is het beeld ontstaan dat de handhavers in de praktijk hun controleactiviteiten deels reeds baseren op eigen impliciete risicoanalyses. Bij bedrijven waarvan men weet dat ze gebruik maken van een kwaliteitssysteem wordt bijvoorbeeld minder gecontroleerd dan bij bedrijven die men minder vertrouwt: 'een roestige bolder kan al veel zeggen'.³⁶

Overige handhavingsdiensten

Overige diensten met wie gesproken is in het kader van deze evaluatie over hun dominante handhavingstrategie beschrijven hun handhavingstrategie als minder gericht op advisering. De Dienst Wegverkeer (RDW), in de rol van keurder van voertuigen waarmee gevaarlijke stoffen vervoerd worden, betitelt zichzelf bijvoorbeeld als een strikte handhaver. De KLPD ziet zichzelf wel als preventief adviserend, maar 'bij controles wordt niet gepraat, maar geverbaliseerd'.

Uit de interviews lijkt zichtbaar dat er in mindere mate wordt vertrouwd op de goede wil van de ondernemers. Een respondent verwoordde het als volgt: 'als je de regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen zou overlaten aan de sector zou zo'n 40% alles doen wat ze zelf willen, want de economische belangen wegen zwaarder dan de veiligheid'.³⁷

6.6 DE HANDHAAFBAARHEID VAN REGELS

Algemeen

Een aantal problemen in de handhaafbaarheid van de Wvgs zijn direct voorstelbaar:

De in deel I beschreven dubbele doelstelling van de Wvgs 'veiligheid' en 'economie' ervaren ook de handhavers van met name IVW als problematisch.

Handhavingsproblemen hangen in belangrijke mate ook samen met de complexiteit van de regelgeving. De meer eenvoudige administratieve regels (juiste gevarenetiket) of uitrustings-eisen (brandblusser aanwezig) zijn simpel te controleren. Het zijn juist de veelal essentiële veiligheidskenmerken die zonder specialistische technische kennis en kennis van gevaarlijke stoffen, tijdrovend zijn en die zonder nader technisch onderzoek en/of monsternamen niet te controleren zijn. Een bekend voorbeeld na de Vuurwerkkramp is de problematische vraag of een bepaald type vuurwerk wel juist geclassificeerd is (en daarmee op de juiste wijze vervoerd wordt). Tijdens een controle onderweg is dat niet vast te stellen.

36 Interview KLPD.

37 Interview KLPD.

Uit het jaarwerkplan 2003 van IVW (p. 41)

Het overschrijden van de maximum vullingsgraad van een ketel of tank vormt een bedreiging voor de veiligheid. De kans op lekkage of explosie neemt dan toe. Controles op de maximum vullingsgraad staan ook hoog op de agenda. Echter tot op heden kon hierop niet op betrouwbare wijze gecontroleerd worden. Nieuwe meetapparatuur die door de Duitse evenknie van de divisie Vervoer wordt gebruikt - Eisenbahn BundesAmbt (EBA) - vormt in deze een doorbraak. Het Nederlandse OM wenst, alvorens de vulgraadmeters als een wettig controlemiddel aan te merken, zich eerst een indruk te vormen van de werking van deze apparatuur. Zodra het OM akkoord is zal er een thema-actie worden uitgevoerd met betrekking tot de vullingsgraad van spoorwagens.

Een bijzonder handhavingsprobleem hangt met bovenstaande samen: op grond van de Wvgs en het Besluit opsporing en toezicht vervoer gevaarlijke stoffen heeft IVW de exclusieve bevoegdheid tot monsternamen. De capaciteit van IVW is daarmee bepalend voor het aantal dieper gaande controles. Respondenten verschillen erg van mening of dit in de praktijk een probleem is.

Daarnaast wordt toezicht, opsporing en handhaving, volgens respondenten uit de sector en overheid,³⁸ op aspecten belemmerd door onduidelijkheden en overlappings in de regelgeving. Er bestaan (zoals al eerder in hoofdstuk 2 en 3 opgemerkt) vooral spanningen tussen vervoer- arbo- en milieuwetgeving.

Intern transport is hiervan een duidelijk voorbeeld.³⁹ Ten aanzien van dit punt heerst een 'gedoogachtige situatie'. Als voorbeeld wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen op Schiphol en op het bedrijventerrein van Corus in IJmuiden genoemd. Het is daarom volgens respondenten van IVW noodzakelijk dat het intern transport uit de reikwijdte van de Wvgs wordt gehaald, waarbij het niet zo zou moeten zijn dat vervolgens 'het hete kooltje van hand tot hand gaat'.⁴⁰

Voor de binnenvaart is 'de aansluiting tussen wal en schip' een schemergebied, terwijl respondenten aangeven dat juist hier de meeste risico's zich voordoen.⁴¹

Een bijzonder probleem

De IVW inspecteert in zeehavens (hoofdzakelijk Rotterdam) Nederlandse en buitenlandse zeeschepen. Daarbij wordt in het bijzonder onderzocht of wordt voldaan aan de bepalingen van de International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG-Code). De Regeling vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen (Rvgz) geeft hier

38 Interviews sector en overheid.

39 Zie o.a. handhavingsrichtlijn te vinden in notitie tav intern transport, RVI, 27 maart 2001 (auteur: Grimbergen).

40 Interviews IVW.

41 Interviews IVW, KLPD en binnenvaartschippers/verladers.

de grondslag voor. De Rvgz is als volgt gerelateerd aan de Wvgs: De Rvgz is bijlage 2 bij de ministeriële 'Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen' (VBG).

Artikel 1, tweede lid van de Rvgz geeft het toepassingsbereik aan:

'De bijlage is van toepassing op de wateren gelegen tussen de zee en:

- a. de haven van Amsterdam;
 - b. de haven van Rotterdam, de haven van Dordrecht en de havens en overlaadplaatsen gelegen aan het Hollandsch Diep, over de Rotterdamse Waterweg, de Oude Maas, de Noord en de Dordtse Kil en vandaar naar Moerdijk, alsmede in de havens zelf en de aan genoemde vaarwegen gelegen havens en overlaadplaatsen;
- ...'

Artikel 3, eerste lid Rvgz luidt dan vervolgens:

'De kapitein van een zeeschip dat beladen is met gevaarlijke stoffen dient er zorg voor te dragen dat het vervoer geschiedt met inachtneming van de IMDG-Code dan wel de "Code for Safe Practice for Solid Bulk Cargoes" voorzover deze door Nederland zijn aanvaard, dan wel met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens het Schepenbesluit.'

Controle op de naleving van de IMDG-Code (door Nederland aanvaard), bij zeeschepen in Nederlandse zeehavens, is gelet op het vorenstaande gebaseerd op de Wvgs en vindt plaats met gebruik van daaruit voortvloeiende bevoegdheden.

Voor de handhavers van de IVW geeft de Rvgz echter een bijzonder probleem: Artikel 3 Rvgz noemt als normadressaat uitsluitend de kapitein van een zeeschip en heeft daarmee een veel beperktere reikwijdte dan artikel 2 van de Wvgs. Dit betekent dat bij overtredingen die de kapitein redelijkwijds niet aan te rekenen zijn, zoals bij een container waarvan de inhoud niet overeenkomt met de ladingpapier, er niemand vervolgbaar is voor de overtreding: de kapitein heeft dan een disculpatiegrond en de andere betrokkenen zijn geen normadressaat.

Pogingen om strafrechtelijk tegen anderen dan de kapitein op te treden, zijn dan ook reeds in 1996 bij de economische politierechter Rotterdam gestrand (zaaknr 10/094038/94, uitspraak 3 januari 1996). De rechter oordeelde dat artikel 3 Rvgz in de weg staat aan andere normadressaten dan de kapitein (dit ondanks de veel ruimere reikwijdte van de formele wet).

Deze situatie is de IVW reeds jaren een doorn in het oog. Beleidsuitgangspunt is tot nu toe dat aanpassing van Rvgz integraal, dat wil zeggen voor alle havens dient te gebeuren. Gezien het scheidingsverdrag van 1831 tussen Nederland en België is de Belgische instemming daarmee noodzakelijk vanwege de scheepvaart op de Westerschelde. De Belgische belangen voor ongehinderde doorvaart op de Westerschelde, dat wil zeggen ongecontroleerde doorvaart van schepen naar Antwerpen, hebben tot nu toe aanpassing van de Rvgz in de weg gestaan.

Meldings- en informatieplicht

De huidige artikelen 47 en 48 zijn in verschillende opzichten problematisch voor de handhavers van IVW.

Zoals al gesteld in deel I, maar ook in paragraaf 6.5 'handhavingstrategieën' in dit hoofdstuk, is een goede informatiepositie noodzakelijk voor adequate handhaving. Risicoanalyses maken effectievere handhaving mogelijk. De

artikelen 47 (meldingsplicht bij ongevallen) en 48 (informatieplicht) zouden hiervoor een basis moeten bieden.

Artikel 47 blijkt echter in de praktijk om een aantal redenen niet te worden nageleefd: onduidelijkheid binnen de sector over de meldingsprocedure en het nut van melden versus de kans op zelf-incriminatie en reputatieschade (zie hoofdstuk 5). De sanctiekans en sanctie-ernst wordt zeer laag ingeschat (feitelijk is er nog nooit tot sanctionering gekomen). Afspraken die met bijvoorbeeld de politie zijn gemaakt over melding van die incidenten waarbij politie aanwezig is, blijken verwaterd.⁴²

Handhaving van artikel 47 lijkt daarmee zo goed als onmogelijk zonder een breed pakket aan 'flankerend beleid': voorlichting, presentatie resultaten aan het veld, amvb ter nadere invulling van de meldplicht en goede afspraken met andere hulp- en handhavingsdiensten. Hierbij wordt verwezen naar de Luchtvaartbranche waar de meldplicht wel werkt, maar evident nuttig is en het niet melden van ongevallen zwaar wordt gesanctioneerd.

Zolang artikel 47 niet nageleefd wordt, zal ook de andere rol van IVW bij incidenten met vervoer van gevaarlijke stoffen niet uit de verf komen. Deze rol betreft de formele bevoegdheid tot het stilleggen of juist weer vrijgeven van vervoer nadat bij een ongeval de oorspronkelijke verpakking beschadigd is (en daarmee verder vervoer formeel niet meer is toegestaan). Na het incident met een spoorketelwagen in Amersfoort in 2002 wil IVW nadrukkelijk werken aan de bekendheid van deze bevoegdheid om in de toekomst misverstanden te voorkomen.

Met betrekking tot artikel 48 (informatieplicht) is al de wens van IVW weergegeven om middels aanvullende bevoegdheden vastgelegd in een amvb behorende bij artikel 48 tot een uitbreiding van de praktijkwaarde van dit artikel. De vrees is dat het artikel in de huidige vorm niet handhaafbaar is; bedrijven zouden te gemakkelijk kunnen wijzen op onduidelijkheden in het artikel. De juridische beoordeling in deze evaluatie wijst hier overigens niet op. Feitelijk is tot op heden van het artikel geen gebruik gemaakt, zodat ook niet tot handhaving hoefde te worden overgegaan.

Sancties

Respondenten geven alle aan dat strafrechtelijke sancties om meerdere redenen niet erg effectief zijn. Allereerst zouden de sancties die in de rechterlijke praktijk worden opgelegd te laag zijn om een voldoende preventieve werking te hebben (het zou gaan om maximaal 500 euro, ter vergelijking de maximaal mogelijke sanctie is volgens de Wet economische delicten 11.000 euro). Daarnaast is volgens respondenten de kennis bij het OM gering waardoor veel zaken geseponeerd worden. De traagheid van het justitieel apparaat is een volgende reden waarom volgens respondenten deze weg weinig wordt bewandeld. Overigens zijn er geen cijfers bekend ten aanzien van strafrechtelijke veroorde-

42 Interviews IVW en KLPD.

lingen en de hoogte van sancties 'omdat het OM hierover niet communiceert'.⁴³ Voor buitenlandse (met name buiten Europa) overtredders is het adresseren en incasseren van strafrechtelijke sancties niet eenvoudig (artikel 45 van de Wvgs geeft de mogelijkheid gerechtelijke mededelingen mee te geven aan chauffeurs of kapiteins hetgeen in de praktijk natuurlijk geen enkele garantie biedt).

Liever kiest IVW daarom voor de bestuursrechtelijke weg. Bestuursrechtelijk sanctioneren biedt effectievere sancties (tot 1 miljoen euro). Overigens wordt dan weer nauwelijks van dit instrument gebruik gemaakt omdat dat met name bij gebleken kleine overtredingen bij controles van vervoer de last onder dwangsom nogal buiten proportioneel lijkt.

Casus: Brand op de Avanti leidt tot thema-actie handhaving

In 1999 vond nabij het Duitse Dormhagen een ongeval plaats met een Nederlands binnenvaartschip, de Avanti. Hierbij waren drie doden te betreuren. Onderzoek wees uit dat het ontbreken van een goede vluchtweg hier debet aan was. Een dergelijke vluchtweg werd wel voorgeschreven in de ADN regelgeving, maar het voorschrift werd op zeer weinig schepen nageleefd. IVW is vervolgens werk gaan maken van de handhaving op dit specifieke vlak. Het bedrijfsleven, en dan vooral de petrochemische industrie, verzette zich volgens IVW aanvankelijk in verband met de hoge investering die hiermee gemoeid ging. Een argument was dat Nederland in dit geval vooruitliep met de handhaving en dat de internationale concurrentiepositie in gevaar kwam. IVW achtte het toch noodzakelijk een voortrekkersrol te spelen en legde een weigeraar een last onder dwangsom op van aanvankelijk 100.000 euro. Desbetreffend bedrijf heeft dit moeten betalen en heeft moeten investeren in betere vluchtwegen.

Het instrument bestuurlijke boete zou daarom volgens IVW een zeer wenselijke uitbreiding zijn van de sanctiemogelijkheden. In hoofdstuk 2 van deze evaluatie is op theoretische gronden een dergelijke uitbreiding ook als positief beoordeeld.

Eventuele invoering vergt overigens nog een aanzienlijke investering in een geschikte bezwaarschrift-infrastructuur.⁴⁴

Gezien het feit dat de Wvgs een vergunningloos systeem kent, zijn daarmee de theoretisch meest ingrijpende sancties (het tijdelijk en definitief intrekken van de vergunning) bij het vervoer van gevaarlijke stoffen uitgesloten. Gezien de gebleken inefficiëntie van de strafrechtelijke sanctie, resteren momenteel niet veel interventiemiddelen bij met name kleinere overtredingen.

⁴³ Interviews IVW.

⁴⁴ Zie ook het rapport: 'Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat', Addink, G.H., Duikersloot, A.P.W. en Michiels, F.C.M.A., Hoofddirectie Juridische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2002, p. 130-139.

Een vergunningloos systeem betekent overigens altijd dat controle en het opsporen van overtredingen achteraf (ex-post) moet plaatsvinden. Een geschikt handhavingsapparaat is daarvoor noodzakelijk. Een ex-ante systeem waarbij vergunningen, erkenningen of certificering in het geding zijn, zorgt er theoretisch voor dat bedrijven zelf actief en op tijd informatie zullen aanleveren mede omdat de primaire sanctionering duidelijk en direct is (bijvoorbeeld: geen vergunning).⁴⁵ De jarenlange filosofie om tot zelfregulering en certificering in de vervoersector te komen heeft daarmee wel enige theoretische grond.

6.7 ANALYSE

In deze analyse van de handhaving van de Wvgs wordt aangesloten bij de aspecten van goede handhaving die worden benoemd in de 'Leidraad programmatisch handhaven' zoals die verspreid is in het kader van het project 'Handhaven op niveau'. De drie hoofdonderdelen hiervan zijn: de aanwezigheid van een handhavingsprogramma, de inrichting van de handhavingsorganisatie en adequate sturingsinformatie naar de verantwoordelijke minister.⁴⁶

Het handhavingsprogramma

Volgens de 'Leidraad programmatisch handhaven' dient een handhavingsprogramma te bestaan uit:

- Een overzicht van de beleidsdoelen en hun prioriteiten;
- De resultaten van een risico-inventarisatie;
- Een vaststelling van het nalevingsniveau dat bestuurlijk acceptabel wordt geacht;
- Een strategie om de naleving te veranderen;
- Afspraken over het toezicht op hoofdlijnen;
- Heldere criteria voor sancties;
- Een communicatieplan;
- Samenwerkingsafspraken met handhavingspartners.

Een dergelijk integraal handhavingsprogramma voor de Wvgs is momenteel niet beschikbaar. Dat wil overigens niet zeggen dat relevante activiteiten niet ondernomen worden.

Wat de beleidsdoelen en prioriteiten betreft: deze worden momenteel met de beleidsafdeling afgestemd en vastgelegd in het Jaarwerkplan voor het komende jaar. Evenzo kent het ministerie op dit gebied een cultuur van goede communicatie met de sector. In de paragraaf over naleving is verder al aan de orde gekomen dat er een handhavingscultuur bestaat die per sector ver-

45 Kagan, 1989, p. 97-98.

46 Zie ook het recente rapport 'Inventarisatie handhavingstaken voor gemeentelijke overheden' Ministerie van Justitie, 2003.

schilt, maar veelal meer gericht is op informeren en waarschuwen dan op sanctioneren. Deze handhavingscultuur kan (afhankelijk van de sector en het type overtreder) zeer wenselijk zijn, maar vooralsnog is deze keuze nergens beargumenteerd vastgelegd.

Kwetsbaar is de handhaving vooral door het ontbreken van een goede, integrale risico-inventarisatie en een vastgesteld nalevingsniveau. Het is daarmee al zo goed als onmogelijk een oordeel te geven over de wijze en het effect van de handhaving van de Wvgs.⁴⁷

De inrichting van de handhavingsorganisatie

Vanzelfsprekend is de inrichting van de handhavingsorganisatie een zeer belangrijke factor voor de effectiviteit van de handhaving. De evaluatie van de Wvgs is echter geen audit van IVW laat staan van de andere handhavingsorganisaties.

Hieronder worden daarom de relevante punten uit de leidraad programma-tisch handhaven met beperkte diepgang besproken. Behalve de interviews en overhandigde documentatie is ook het rapport 'veiligheid en handhaving' van de AVV voor het goederenvervoer over de weg uit 2001 een bron van informatie. Voor de *kwaliteit van de handhavingsorganisatie* zijn kennis en vaardigheden onontbeerlijk. Tenminste in de eigen perceptie van IVW en de perceptie van de respondenten uit de sector heeft IVW voldoende technische kennis en juridische deskundigheid in huis (dit overigens na een breed gepercipieerde kennis-dip in de periode van de RVI). De beschikbare capaciteit in relatie tot de vervoersstromen laat zien dat de noodzaak tot efficiënte handhaving overduidelijk is.

Tabel 6 7.1 Beschikbare capaciteit op het niveau 'specialist gevaarlijke stoffen'. Zeevaart en luchtvaart vallen niet onder de Wvgs, maar worden genoemd vanwege de internationale uniformiteit aan verpakkingseisen en het belang voor aansluitend transport. De relatief opvallende inzet op luchtvaart laat zich deels terugvoeren op de beleidsintensivering na de Bylmerramp Bron: IVW en KLPD/Zeehavenpolitie.

<i>Vervoersmodaliteit</i>	<i>Vervoersstroom (gs)</i>	<i>Handhavers IVW (fte)</i>	<i>Politie</i>
Weg	13 miljoen ritten	40	2
Spoor	40 duizend wagons	5	
Binnenvaart	75 duizend vaarten	5*	4
Zeevaart	650 duizend TEU	19*	3
Luchtvaart	385 duizend colli	17	

* Controles van zeeschepen in havens worden uitgevoerd op grond van Rvgz, een bijlage van de VGB.

47 Zie ook de vragen en antwoorden ten aanzien van handhaving in TK 28 271 'Handhaving door rijksinspecties', nr. 3, p. 3-4.

Communicatie met de sector en Europese collega-handhavers vindt opmerkelijk genoeg intensiever plaats dan met de handhavingspartners in Nederland. De informatie-uitwisseling en afstemming van handhavingstactieken met deze partners lijkt nog onderontwikkeld.

De *technische infrastructuur* lijkt bij IVW nog te wensen over te laten. Passende informatiesystemen die beschikbaar zijn voor inspecteurs onderweg zijn bijvoorbeeld bij de KLPD veel sterker ontwikkeld. Voor monsternamen is zeer beperkte technische capaciteit.

Een direct gevolg van de afwezigheid van goede risico-analyses en de beperkte technische infrastructuur is dat de *administratieve organisatie* van IVW op ten minste één aspect onvolkomen is: goede managementinformatie ontbreekt.

Het systeem van *mandatering* is kwetsbaar doordat heldere ontheffingscriteria ontbreken.

De *werkprocessen* voor inspecties en inspecteurs zijn niet voldoende vastgelegd. Zoals al aangegeven mist bijvoorbeeld een stappenplan om tot sancties te komen.

Sturingsinformatie

De leidraad programmatisch handhaven wijst op drie belangrijke typen rapportage die noodzakelijk zijn om de minister van Verkeer en Waterstaat een waarlijk sturende rol te geven:

De *bevindingen uit toezicht* moeten integraal worden gerapporteerd. Momenteel bestaan er slechts gefragmenteerde deelrapportages van de verschillende handhavende diensten die niet verwerkt worden in de (integrale) jaarrapportage van IVW.

Rapportage over naleving in de sectoren moet het succes van (handhavings) beleid duidelijk kunnen maken. Op basis hiervan kunnen andere prioriteiten worden gesteld of kan tot diepte-analyse van non-compliance worden gekomen. Deze vorm van rapportage ontbreekt momenteel nog grotendeels op het terrein van de Wvgs. Naar aanleiding van een dodelijk ongeval op een Nederlands binnenvaartschip in Duitsland heeft IVW bijvoorbeeld wel een dergelijke rapportage over 'vluchtwegen in de binnenvaart' gemaakt. Sinds de invoering van de Wvgs wordt er door de RVI/IVW een basismeting wegtransport gevaarlijke stoffen uitgevoerd, maar hiermee wordt (ook in de ogen van IVW) nog onvoldoende beeld verkregen.

Basismeting wegtransport gevaarlijke stoffen

De divisie Vervoer van IVW voert voor de Basismeting Gevaarlijke Stoffen jaarlijks een groot aantal staandehoudingen uit. In 2002 waren dit er bijvoorbeeld 3.895. Hiervan vervoerden er 660 gevaarlijke stoffen.

Met de jaarlijkse uitvoering van een basismeting beschikt de IVW over een potentieel goed instrument om in de tijd de naleving van de wetgeving te monitoren.

De basismeting geeft waar het overtredingen van de Wvgs betreft een langjarig gemiddelde van 20% van de voertuigen in overtreding te zien. De meeste overtredingen hebben daarbij betrekking op de documentatie en de voertuiguitrusting. Analyse van de betekenis van dit hoge niet nalevingpercentage is echter niet voorhanden.

Een evaluatie van deze basismeting gaf de volgende conclusies: de uitvoering van de basismeting staat op gespannen voet met hetgeen beschreven is in het plan van aanpak en met de gekozen methodiek. De basismeting geeft daarmee geen betrouwbare en objectieve weergave van het nalevingsbeeld.

- Sinds 1997 neemt het aantal staande houdingen en daarmee de betrouwbaarheid van de basismeting af.
- De basismeting wordt alleen gedaan op doorgaande routes (autosnelwegen, niet op regionale wegennet). Herijking van controleplaatsen vindt niet jaarlijks plaats.
- De controle op gevaarlijke stoffen dient eigenlijk een volledige controle te zijn en niet beperkt te blijven tot de op de gebruikte checklist vermelde onderwerpen. De controle dient eigenlijk a-select zijn. Maar de steekproef wordt in de praktijk niet a-select genomen.

Bron: Evaluatie Basismeting vervoer gevaarlijke stoffen, IVW, 2002, p. 13

Overigens vraagt ook de 'Richtlijn 95/50/EG betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg' om rapportage van de naleving aan de Europese Commissie.

Organisatie-audit van de handhavende dienst zelf moeten duidelijk maken of de handhavers zelf optimaal functioneren en samenwerken. IVW is als separate handhavingsdienst nog relatief 'jong'. Vanuit deze recente reorganisatie zijn op een aantal terreinen verbeterlagen ingezet. Systematische rapportage hierover (waar bijvoorbeeld aan het beeld in de sector en bij de handhavingspartners wordt getoetst) ontbreekt echter nog.

DEEL IV

7.1 INLEIDING

In dit laatste deel van de evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) worden de bevindingen uit de voorgaande delen samengevat en van een overkoepelende analyse voorzien.

Beoogd is dat dit deel grotendeels separaat van de voorgaande hoofdstukken kan worden gelezen. Vanzelfsprekend moet voor de gedetailleerde onderbouwing van de gepresenteerde analyses de betreffende hoofdstukken worden gelezen.

In paragraaf 2 wordt een korte beschrijving gegeven van de doelstelling van deze evaluatie en de verschillende daarin te onderzoeken kwaliteitsaspecten. Om de lezer van alleen dit samenvattende en concluderende deel te faciliteren, wordt in paragraaf 3 een korte beschrijving van de Wvgs gegeven. Vervolgens zullen in de achtereenvolgende paragrafen 4 tot en met 6 drie verschillende kwaliteitsaspecten van de wet aan de orde komen.

De slotparagraaf 7 geeft dan de overkoepelende conclusies per aspect van de Wvgs.

7.2 HET ONDERZOEK

In de evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen staat de beoordeling van de kwaliteit van de wet centraal.

Deze wetsevaluatie behelst een 'ex-post' beoordeling van de kwaliteit van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) zoals beloofd bij het totstandkomen van de wet in 1996 door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

In dit onderzoek staat daarmee de vraag centraal: 'Doet de wet vanaf het moment van inwerkingtreding tot en met december 2002 wat hij geacht werd te doen?'.

Het 'ex-post' karakter van deze evaluatie betekent in het bijzonder dat deze wetsevaluatie zich niet richt op de toekomst in de zin van de invloed van toekomstige ontwikkelingen op de wenselijkheid van wijziging van de Wvgs. Aanbevelingen in die zin zijn dan ook niet opgenomen.

In deze evaluatie is als kenbaar startpunt genomen de beschrijving van de hoofddoelstelling van de wet in de memorie van toelichting bij de wet:

‘de Wvgs dient de openbare veiligheid te bevorderen’. Uiteindelijk zal derhalve de vraag beantwoord moeten worden ‘heeft de Wvgs de openbare veiligheid bevorderd?’

Er kunnen vier aspecten worden onderscheiden waarop de wetskwaliteit kan worden beoordeeld:

- I De beleidsmatige kwaliteit, dat wil zeggen is de wet congruent met (in de Tweede Kamer) geformuleerd beleid, zijn doelstellingen en instrumenten congruent en is de wet robuust genoeg om de veranderingen in beleid te accommoderen?
- II De juridische kwaliteit, dat wil zeggen voldoet de wet sec aan de huidige inzichten in de beginselen van behoorlijke wetgeving?
- III De praktijkwaarde van de wet, dat wil zeggen de tenuitvoerlegging¹ door de overheid, de naleving door de verschillende sectoren van het bedrijfsleven en de handhaving van de wet.
- IV De democratische kwaliteit, dat wil zeggen de wijze waarop controle op ‘beheer’² en tenuitvoerlegging van de wet door de volksvertegenwoordiging plaatsvindt.

Dimensies I en III houden verband met de bestuurskundige begrippen ‘effectiviteit’ (doeltreffendheid) en ‘efficiëntie’ (doelmatigheid). Dimensies II en IV zeggen iets over de ‘rechtmatigheid’ van de wet.

In deze evaluatie is met name naar de eerste drie van de vier dimensies gekeken. De vierde dimensie, de kwaliteit van de democratische controle op totstandkoming en tenuitvoerlegging van de wet, valt buiten de primaire scope van ons onderzoek. Wel wordt deze kwaliteit op enkele plaatsen aangestipt.

De dimensies zijn vanzelfsprekend niet geheel afzonderlijk te beschouwen. Zo heeft bijvoorbeeld de juridische kwaliteit een direct effect heeft op de praktijk van tenuitvoerlegging, naleving en handhaving. Evengoed kan men zich voorstellen dat wanneer onduidelijke politieke doelstellingen de basis vormen voor een wet, de vormgeving van de wet hieronder lijdt.

Anderzijds zijn vanuit verschillende dimensies andere oordelen mogelijk over hetzelfde aspect van de wet: zo zal de meldplicht van ongevallen (art. 47 van de Wvgs) beoordeeld worden als een potentieel sterk en gewenst instrument waaraan juridische haken en ogen zitten, en dat momenteel niet voldoende tot uitvoering is gebracht, niet wordt gehandhaafd en niet wordt nageleefd.

1 Het woord ‘*tenuitvoerlegging*’ wordt hier gebruikt om misverstanden met het gebruik van het woord ‘*uitvoering*’ binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat te voorkomen. Onder tenuitvoerlegging wordt verstaan de uitvoering in brede zin van het bepaalde in de wet.

2 In de zin van totstandkoming en wijziging van de bij de wet horende regelingen.

7.3 DE WET VERVOER GEVAARLIJKE STOFFEN IN VOGELVLUCHT

Ter introductie wordt in deze paragraaf kort en zonder nadere beschouwing aanleiding, doel en inhoud van de wet beschreven.

Directe aanleiding tot het vaststellen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in 1995 vormden de met de Wet Gevaarlijke Stoffen uit 1963 opgedane ervaringen. Deze laatste wet was in 1963 met grote spoed totstandgekomen in verband met de destijds sterke toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen en het ontbreken van een adequaat wettelijk instrumentarium ter waarborging van de openbare veiligheid bij dit vervoer. De WGS uit 1963 was een 'leemtewet', en dus slechts van toepassing op handelingen ten aanzien van gevaarlijke stoffen voorzover andere wetten daarin niet voorzagen.

Het hoofddoel van de Wvgs zoals genoemd in de memorie van toelichting is de bevordering van de 'openbare veiligheid'³ bij het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Om de gepercipieerde tekortkomingen van de voorganger WGS te remediëren heeft de Wvgs een beoogd integraal karakter meegekregen. Het geheel van regels voor het inland-transport (weg, spoor en binnenwateren; de Wvgs is niet van toepassing op zee- en luchtvervoer) van gevaarlijke stoffen is er zoveel mogelijk in opgenomen. De Wvgs heeft betrekking op het vervoeren en het verrichten van direct daarmee samenhangende handelingen van gevaarlijke stoffen over land, binnenwateren en spoor.

De materiële normen die de wet ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen stelt zijn vaak van verdragsrechtelijke of communautaire oorsprong. De Wvgs en het daarmee verbonden stelsel van uitvoeringsregelingen, fungeren als een soort integrerende paraplu voor normen die uit internationale verdragen of EG-regels voortvloeien.

De Wvgs zelf levert verder een aantal instrumenten die noodzakelijk geacht worden om de doorwerking van de geïmplementeerde normen te verzekeren, zoals een uitvoerings- en handhavingssysteem. Deze noemen wij hieronder.

Ontheffing- of vrijstellingenstelsel

De Wvgs biedt de Minister de mogelijkheid voor bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling te verlenen van het bij of krachtens de wet bepaalde. Uitgangspunt bij ontheffing of vrijstelling is dat het om bijzondere gevallen gaat, dat

3 'Openbare veiligheid' is een veelomvattend begrip. Men dient eronder te verstaan: de veiligheid van allen die direct bij het vervoer betrokken zijn, maar ook de veiligheid van de omgeving en van al degenen en hetgeen zich daar bevindt. Bevordering van openbare veiligheid houdt in het voorkomen van gevaar, schade of hinder voor mens, dier en omgeving als gevolg van gevaarlijke stoffen. De inhoud van het begrip 'openbare veiligheid' wordt niet alleen bepaald door het object, dat aan het risico is blootgesteld, maar ook door de aard en de hoedanigheid van de stoffen, die onder het begrip 'gevaarlijke stof' vallen, aldus de memorie van toelichting.

de openbare veiligheid niet in gevaar wordt gebracht en dat de betrokken internationale regelgeving deze ontheffing of vrijstelling toelaat.

Toezicht

Het toezicht op de naleving is in eerste instantie opgedragen aan de ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Door de Minister van Defensie aangewezen ambtenaren van het Korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen (Kmcgs) zijn bevoegd toezicht te houden op het militair vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast kunnen andere ambtenaren worden aangewezen om toezicht te houden. De bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren staan (tegenwoordig) beschreven in de Algemene wet bestuursrecht met dien verstande dat de Wvgs de monsternamebevoegdheid beperkt tot de ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Opsporing

Met de opsporing van overtredingen van de Wvgs zijn naast de ambtenaren van de reguliere politie de daartoe aangewezen ambtenaren van de IVW belast en voor het militair vervoer de ambtenaren van het Kmcgs. Daarnaast kunnen ook nog andere ambtenaren worden aangewezen. De opsporingsbevoegdheden van opsporingsambtenaren zijn beschreven in de Wet economische delicten. De bevoegdheid tot monstername wordt daar beperkt tot de IVW en het Korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen.

Stelsel van dwang- en strafbepalingen

De Wvgs geeft de Minister de bestuurlijke bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang (artikel 46 Wvgs) en de daaraan alternatief gestelde last onder dwangsom ter handhaving van de voorschriften van de Wvgs. Daarnaast is, als sanctie, ook de intrekking van een ontheffing mogelijk wanneer de aan een ontheffing verbonden voorwaarden (ter bescherming van de openbare veiligheid) overtreden worden.

De (strafrechtelijke) strafbaarstelling van overtredingen van de Wvgs vindt plaats in de Wet economische delicten.

De Wvgs biedt verder nog een aantal instrumenten die aanvullend op de geïmplementeerde internationale normen de openbare veiligheid beogen te bevorderen:

Routering

De Wvgs kent ten behoeve van de sturing van het vervoer van gevaarlijke stoffen een routeringssysteem. Routering houdt in dat het, behoudens ontheffing, verboden is bepaalde gevaarlijke stoffen over andere dan de daarvoor aangewezen wegen of over bepaalde aangewezen vaar- of spoorwegen te vervoeren.

Meldingsplicht, informatieverstrekking

Op grond van artikel 47 van de Wvgs zijn al diegenen die handelingen verrichten met gevaarlijke stoffen in de zin van artikel 2 van de Wvgs verplicht melding te doen van voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, of ongevallen, te melden aan de Minister. Daarnaast kan de Minister op grond van artikel 48 Wvgs van vervoerders van gevaarlijke stoffen alle inlichtingen vragen die naar zijn redelijk oordeel nodig zijn ten behoeve van het analyseren van voorvallen en ongevallen als bedoeld in artikel 47 Wvgs. De meldings- en informatieplicht hebben ten doel de overheid de mogelijkheid te verschaffen 'Om kennis en inzicht te verwerven en te verdiepen op het gebied van risico's, omvang van het vervoer gevaarlijke stoffen en ontwikkelingen in de vervoertechnieken'.

7.4 BELEIDSMATIGE KWALITEIT VAN DE WET

Binnen het onderzoek naar doelmatigheid en werking van de wet is het van belang deze wet te plaatsen binnen het kader van overheidssturing. Een wet kan hierbij gezien worden als een uitvloeisel en weerspiegeling van beleid van de overheid. Vanuit een visie op het te voeren beleid op een aspect van de samenleving adresseert de wetgever de samenleving met regulerende bepalingen. Dit beleid staat voor een belangrijk deel verwoord in de memorie van toelichting behorend bij de wet, en in de handelingen van de Staten-Generaal waarin het wetvoorstel besproken wordt.⁴ In deze rapportage wordt de beleidsmatige kwaliteit op drie aspecten beoordeeld:

- Congruentie tussen beleidsdoelstelling en de wet; dat wil zeggen in hoeverre is een wet een juiste weerslag van het door de Tweede Kamer geaccordeerde beleid op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen?⁵
- Congruentie doelstellingen van de wet en instrumenten van de wet; dat wil zeggen in hoeverre zijn de in de wet opgenomen bepalingen en instrumenten de juiste (optimale) om het beleid te implementeren gegeven de specifieke sector waarop de wet van toepassing is?
- Robuustheid van de wet; dat wil zeggen in hoeverre is de wet momenteel (nog) een weerspiegeling van het huidige beleid?⁶

4 In recente juridische literatuur wordt aan de memorie van toelichting ook andere functies toegedicht zoals een wervende functie vanuit de voorsteller (de regering) naar de wetgever (de Staten-Generaal). In de opinie van de onderzoekers betrokken bij deze evaluatie mag een dergelijke interpretatie van de memorie van toelichting nooit een reden zijn om een wet niet te beschouwen als de uitdrukking van het in de memorie van toelichting geformuleerde beleid.

5 De vraag naar de uitwerking in de praktijk wordt in deel III beantwoord.

6 Beleidsrobuustheid kan als een juridische kwaliteit beschouwd worden (de mate waarin de wet flexibel – maar democratisch – het beleid kan volgen), maar ook als een beleidsvraag uitgaande van een gegeven wet en het huidige beleid.

7.4.1 Congruentie doelstellingen wet en beleid

In deze subparagraaf worden de vijf beleidsdoelstellingen van de wet benoemt die uit de memorie van toelichting te destilleren zijn.

De wet benoemt expliciet twee beleidsdoelstellingen. Er is sprake van een 'doel' en van een 'primair oogmerk':

- A. 'De bevordering van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen'.⁷

Deze doelstelling wordt in de memorie van toelichting letterlijk genoemd als dé doelstelling van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (onder de paragraaftitel 'doelstelling van de wet'). Deze beleidsdoelstelling wordt geoperationaliseerd in de memorie van toelichting door 'eenheid van beleid en regelgeving' na te streven en door 'maatregelen ten aanzien van de verpakking' te treffen.

- B. 'De Wvgs beoogt primair uitvoering te geven aan datgene wat internationaal is geregeld op dit beleidsterrein'.⁸

Opvallend is daarmee al meteen dat er kennelijk sprake is van twee niet perse congruente beleidsdoelstellingen waarvan de één 'de doelstelling van de wet' is en de andere weergeeft wat de Wvgs 'primair beoogt'.

Naast beide expliciet genoemde doelstellingen van de Wvgs geeft de parlementaire behandeling aanleiding om meer beleidsdoelstellingen van de wet te benoemen.

- C. De derde beleidsdoelstelling van de wet is het genereren van informatie die als basis kan dienen voor een goede beleidscyclus omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen. 'Teneinde de aard en omvang van eerder bedoelde maatregelen te kunnen beoordelen zal allereerst getracht moeten worden ondanks de gesignaleerde problemen een voldoende mate van inzicht in de risico's van het vervoer te verwerven'.⁹
- D. Een vierde doelstelling die in de in de memorie van toelichting wordt genoemd is het creëren van een mogelijkheid voor de burger om betrokken te raken bij het beleid rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze doelstelling wordt in de memorie van toelichting genoemd onder het kopje 'Inspraak en Voorlichting'.¹⁰

7 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23250, nr. 3, p. 4.

8 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23250, nr. 3, p. 5.

9 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23250, nr. 3, p. 9.

10 *Kamerstukken II*, 1992/93, 23250, nr. 3, p. 11.

E. Als laatste maar zeker niet minst belangrijke doelstelling van de wet kan worden genoemd het zekerstellen van een gelijke concurrentiepositie van Nederlandse vervoerders door uniformering (binnen Europa) van regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze beleidsdoelstelling is bij analyse van de memorie van toelichting en de parlementaire behandeling op vele plaatsen zichtbaar.

Hieronder wordt eerst per doelstelling ingegaan op de mate van congruentie tussen wet en beleid. Vervolgens wordt het samenstel van beleidsdoelstellingen met de wet geanalyseerd.

Beleidsdoelstelling A. 'Bevorderen openbare veiligheid'

Volgens het gestelde in de memorie van toelichting is het in het belang van de openbare veiligheid van belang dat er eenheid van beleid en regelgeving is op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen: 'Om dit doel te bereiken is besloten, dat er een Wet vervoer gevaarlijke stoffen tot stand wordt gebracht, die niet aanvullend van karakter is en waarin de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen [...] zijn opgenomen.' Hierin, zo wordt gesteld, verschilt de wet essentieel van haar voorloper, de WGS.

Er kunnen drie dimensies onderscheiden worden waarop de eenheid van beleid met betrekking tot de reikwijdte van de wet vervoer gevaarlijke stoffen kan worden gerealiseerd:

- 1 Vervoersmodaliteit;
- 2 Soort gevaarlijke stof;
- 3 Aard vervoershandeling/adressaat.

Ad 1. Vervoersmodaliteit

De reikwijdte van de Wvgs is beperkt tot het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en de binnenwateren. Daarmee valt het transport over de zee en door de lucht en per buisleiding niet onder het werkingsgebied van de Wvgs.

Ad 2. Soort gevaarlijke stof

Expliciet wordt in de Wvgs het vervoer van radioactieve stoffen buiten de werkingssfeer van de wet gesteld.

De wet geeft verder in artikel 3 de mogelijkheid om in het Bvgs te komen tot nadere eisen of tot vrijstelling van stoffen of vervoermiddel. Het Bvgs geeft in artikel 4 een opsomming van vrijstellingen.

Artikel 2 van de Bvgs geeft echter ook de mogelijkheid om middels een ministeriële regeling overeenkomstig het ADR, het ADN en het RID te komen tot nadere eisen of tot vrijstelling aanwijzing van gevaarlijke stoffen of vervoermiddelen.

Zowel in de ministeriële regeling als in ADR, ADN en RID worden vervolgens nog allerhande vrijstellingen beschreven.

Ad 3. Aard vervoershandeling/adressaat

De Wvgs beoogt nadrukkelijk alle vervoershandelingen met gevaarlijke stoffen te reguleren. In tegenstelling tot haar voorloper de WGS is de Wvgs juridisch gesproken van toepassing op intern transport van gevaarlijke stoffen op bedrijfsterreinen.¹¹ Zowel de Arbeidsomstandighedenwet als de Wet milieu-beheer stellen echter ook specifieke eisen aan het intern transport. Daarmee is een scala aan afstemmingsproblemen over beleid en handhaving voorspelbaar. Deze afstemmingsproblematiek is al jaren onderwerp van departementale discussie.

De conclusie van bovenstaande observaties over de reikwijdte van de Wvgs is daarmee dat de beoogde integraliteit van de Wvgs zeker niet volledig gehaald is. Eenheid van beleid bestaat niet wat betreft vervoersmodaliteit, soort gevaarlijke stof en aard van de vervoershandeling of adressaat. Ten opzichte van de WGS is wel meer eenheid van beleid tot stand gebracht, maar de vraag is of juist deze uitbreiding in alle opzichten de openbare veiligheid dient.

Beleidsdoelstelling B. 'Uitvoering internationale regelgeving'

De Wvgs voldoet in principe volledig aan de doelstelling de relevante Europese richtlijnen en verdragen te implementeren. 'In principe' omdat de juridische beoordeling laat zien dat er een probleem ontstaat doordat de te implementeren regelingen een groter bereik (dreigen te) krijgen dan de formele werkingssfeer van de Wvgs.

Beleidsdoelstelling C. 'Bevorderen beleidscyclus'

De Wvgs biedt in artikelen 47 en 48 informatieplichtinstrumenten ter uitvoering van de doelstelling om een gesloten beleidscyclus te krijgen. De Wvgs legt echter nergens de expliciete verantwoordelijkheid neer om tot analyse en presentatie van de informatie te komen (vergelijk bijvoorbeeld artikel 7 'rijks-taken' van de Wet collectieve preventie gezondheidszorg)

Beleidsdoelstelling D. 'Bevorderen betrokkenheid burger'

De Wvgs biedt met verwijzing naar de openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 3.4, een instrument om bezwaar mogelijk te maken bij het totstandkomen van gemeentelijke routing.

Overigens is niet tot invulling gekomen van deze indertijd meer gangbare doelstelling.

Beleidsdoelstelling E. 'Zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders'

Deze belangrijke doelstelling van de wet wordt reeds weerspiegeld door de systematiek van de wet. Deze systematiek garandeert in principe vrij vervoer

11 De ADR-kaderrichtlijn is overigens slechts van toepassing op openbare wegen. Er bestaat derhalve geen internationale verplichting om het ADR op bedrijfsterreinen van toepassing te laten zijn.

volgens internationale normen (dus zonder aanvullende Nederlandse veiligheidseisen). Deze beleidsdoelstelling is op zichzelf weer in belangrijke mate congruent met de doelstelling van de internationale regelgeving die immers ook gericht is op het bevorderen van een gelijke concurrentiepositie van alle Europese vervoerders.

Is de Wvgs nu congruent met het samenstel van de geformuleerde beleidsdoelstellingen?

Wanneer het geheel aan beleidsdoelstellingen wordt beschouwd, valt als eerste op dat de hoofddoelstelling 'bevordering openbare veiligheid' niet vanzelfsprekend in het verlengde ligt van de doelstellingen 'implementatie internationale regelgeving' en 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders'. De beleidsdoelstellingen van de wet zouden zelfs als tegenstrijdig kunnen worden opgevat.

Opgemerkt kan worden dat de internationale regelgeving primair beoogt de nationale regelgevingen te harmoniseren op het gebied van veiligheidseisen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het uitgangspunt daarbij is niet om tot de meest stringente regelgeving te komen, maar om kosten en baten van (extra) veiligheidseisen met elkaar in balans te laten zijn.

Gezien de beperkte reikwijdte van de Wvgs kan in ieder geval worden geconstateerd dat de beleidsdoelstelling 'bevorderen van de openbare veiligheid bij het transport van gevaarlijke stoffen' niet middels de Wvgs alleen kan worden bereikt. Hoofdbeleidsdoelstelling en naam van de wet zelf suggereren daarmee meer dan wordt waargemaakt.

Het was realistischer geweest als de Wvgs de 'Wet vervoer gevaarlijke stoffen over weg, spoor en binnenwater' had geheten met als hoofddoelstelling 'Het implementeren van de internationale regelgeving op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen over weg, binnenwater en spoor'.

De wet zelf biedt geen garantie op het bereiken van een der genoemde beleidsdoelstellingen. Wanneer de onderliggende besluiten en ministeriële regelingen worden meegenomen (die feitelijk geen onderwerp van deze evaluatie zijn) dan kan worden gesteld dat aan de beleidsdoelstellingen 'uitvoering internationale regelgeving' en 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders' via de Wvgs invulling is gegeven. Gezien het karakter van de internationale regelgeving wordt daarmee vanzelfsprekend indirect ook de openbare veiligheid bevorderd.

Daar waar derhalve de beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de Wvgs onderling spanning vertonen, kan niet anders dan worden geconcludeerd dat beleidsdoelstellingen en wet niet (volledig) congruent kunnen zijn.

7.4.2 Congruentie doelstellingen en instrumenten

Een wet is een middel voor sturing en regulering door de overheid. In de wettekst zelf worden geen doelstellingen beschreven, maar de instrumenten om die doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Om effectief te kunnen sturen is het belangrijk dat doelstellingen en instrumenten op elkaar afgestemd zijn. Minstens even belangrijk is het bovendien dat de instrumenten afgestemd zijn op de doelgroep en op de sturende partij (de desbetreffende overheidsinstanties).

Theorieën over overheidssturing delen sturingsinstrumenten in categorieën. Een belangrijke tweedeling is die van De Bruin en Ten Heuvelhof. Zij maken een onderscheid tussen meerzijdige en eenzijdige instrumenten.¹² Klassieke eenzijdige instrumenten zijn gebods- en verbodsbepalingen en de bijbehorende controles en boetes. Eenzijdige instrumenten zijn vooral bruikbaar in een omgeving waarbij de overheid een hiërarchische positie inneemt ten opzichte van de adressaten. Er kan dan sprake zijn van verticale en eenzijdige sturing. Een voorwaarde voor een dergelijke sturing is dat de overheid 'echte' kennis heeft van de praktijk en 'werkelijke' invloed op gedrag kan uitoefenen (door middel van toezicht en handhaving), dan wel dat de (meeste) adressaten van beleid welwillend medewerking verschaffen.

Meerzijdige instrumenten zijn convenanten en contracten, maar ook inzet van persoonsgerichte instrumenten, het gebruik van positieve prikkels, diverse communicatieactiviteiten en het gebruik van kengetallen. Meerzijdige instrumenten zijn vooral noodzakelijk in een netwerk omgeving waarbij gemeenschappelijke doelen en onderlinge afhankelijkheden zichtbaar zijn. In de netwerkbenadering erkent de overheid dat haar invloed op de praktijk slechts beperkt kan zijn.

Hieronder wordt eerst per doelstelling bekeken welke instrumenten de Wvgs biedt. Vervolgens zal nog overkoepeld beschouwd worden.

Beleidsdoelstelling A. 'Bevorderen openbare veiligheid'

De Wvgs implementeert daartoe in de eerste plaats de internationale verdragen ter zake. Ook de instrumenten routing en meldplicht dragen bij aan deze doelstelling.

De Wvgs kent een uitgebreid handhavingsinstrumentarium van strafrecht vanuit de Wet economische delicten en van bestuursdwang en last onder dwangsom. Slechts het bestuursrechtelijke instrument van de bestuurlijke boete ontbreekt. Combinatie van de methodiek uit het onderzoek 'bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat' met de gegevens volgend uit deze evaluatie betekent dat invoering van de bestuurlijke boete wenselijk is.

12 J.A. de Bruijn, 'Sturingsinstrumenten voor de overheid', 1991.

Beleidsdoelstelling B. 'Uitvoering internationale regelingen'

De wet als kaderwet is in feite het instrument om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken. De artikelen 3 en 9 bieden de mogelijkheid om middels amvb en ministeriële regeling de internationale regelingen te implementeren. De wettekst sec geeft echter geen instrumentele garantie dat deze implementatie ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Beleidsdoelstelling C. 'Bevorderen beleidscyclus'

'Om kennis en inzicht te verwerven en te verdiepen op het gebied van risico's, omvang van het vervoer gevaarlijke stoffen en ontwikkelingen in de vervoer-technieken' biedt de wet twee instrumenten, de meldingsplicht en de informatieplicht (artikelen 47 en 48).

Beleidsdoelstelling D. 'Bevorderen betrokkenheid burger'

Door de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren op de besluiten van Rijk, provincies en gemeenten met betrekking tot routering wordt hierdoor de openbare voorbereidingsprocedure van kracht.

Overigens biedt de wet geen instrumenten om de betrokkenheid van de burger op dit beleidsterrein te vergroten.

Beleidsdoelstelling E. 'Zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders'

Zoals gesteld in de vorige paragraaf is het systeem volgens welke de wet is opgebouwd gericht op de realisatie van deze doelstelling. Daarnaast biedt de wet nog het systeem van ontheffingen en vrijstellingen om in bijzondere gevallen het vervoer toch doorgang te kunnen laten vinden. De wettelijke basis hiervoor ligt in de artikelen 8 en 9.

Is het instrumentarium congruent met de doelstellingen?

Het instrumentarium dat in de wet is vastgelegd lijkt op het eerste gezicht in verhouding te zijn tot de doelstellingen. Hierbij geldt echter onverkort dat de inherente spanning tussen de doelstellingen 'bevorderen openbare veiligheid' versus 'uitvoering geven aan internationale regelgeving' en 'zekerstellen gelijke concurrentiepositie Nederlandse vervoerders', evengoed terugkeert in het instrumentarium.

Een belangrijke vraag in dit kader is of het systeem van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen optimaal gekozen is om te voldoen aan de hoofddoelstelling, het bevorderen van openbare veiligheid. Het gekozen systeem is er een waarbij vervoer van gevaarlijke stoffen mag plaatsvinden mits in overeenstemming met de desbetreffende regels (dat wil zeggen als aan de voorwaarden voor verpakking en administratieve zorgvuldigheid is voldaan).

Een bekende voorwaarde om een dergelijk systeem te laten werken is adequaat toezicht en handhaving.

Op grond van de doelstellingen en instrumentenanalyse komt sterk het beeld naar voren dat de Wvgs veiligheid en economie in gelijke mate wil

bevorderen, anders dan de memorie van toelichting op het eerste gezicht doet vermoeden. Dat naast veiligheid ook economische overwegingen van belang zijn in de Wvgs, is een beeld dat in overeenstemming is met de grondbeginselen van de Europese eenwording die immers op uniformering op economische gronden zijn gericht. De Wvgs als implementatiewet van Europese richtlijnen 'past' bij dat grondbeginsel. De zorg voor de veiligheid is in die Europese zin meer annex.

Op grond van datgene wat in de wet bepaald is, lijken de meldingsplicht en informatieplicht op zich goede instrumenten om input voor de beleidscyclus te garanderen.

Een onduidelijkheid bestaat er over de mogelijkheden die de informatieplicht uit artikel 48 precies biedt. De letterlijke wettekst luidt 'onze minister kan [...] alle inlichtingen vragen die naar zijn redelijk oordeel nodig zijn ten behoeve van het analyseren van voorvallen en ongevallen als bedoeld in artikel 47' [en dat zijn die waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is te duchten]. De vraag is aan wie nu precies welke informatie gevraagd kan worden. Gezien de tekst en het gestelde in de memorie van toelichting 'In de praktijk komt het echter, met name bij de analyse van opgetreden voorvallen en ongevallen, voor dat op basis van vrijwilligheid niet voldoende informatie beschikbaar komt voor de beeldvorming'¹³ lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat niet alleen informatie over een specifiek voorval of ongeval kan worden opgevraagd.

Belangrijk is verder de constatering dat de genoemde instrumenten in principe alle eenzijdige instrumenten zijn. Hiermee ontstaat een voorspelbare spanning wanneer deze worden toegepast in een omgeving die zo'n hoge mate van technologische complexiteit kent dat medewerking vanuit de sector noodzaak is voor het bereiken van de doelstellingen. Overigens blijkt uit hoofdstuk 4 'tenuitvoerlegging' dat de wijze waarop tot de technische normstelling gekomen wordt in samenspraak met de sector veel kenmerken vertoont van goede processturing.¹⁴

Een bekend potentieel sterk tweezijdig instrument is overigens sinds 2000 via Europese richtlijn in de sector ingevoerd: elk bedrijf dient een contract te hebben met een veiligheidsadviseur die het bedrijf adviseert, ongevallen analyseert en aan de directie ervan rapporteert.

7.4.3 Wetsrobuustheid

De wet is totstandgekomen binnen de beleidscontext van de jaren negentig met het oog op de beleidsdoelstellingen die destijds prominent waren. De

¹³ *Kamerstukken II*, 1992/93, 23250, nr. 3, p. 36.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de beschrijvingen van In 't Veld (1999) 'Sturingswaan & ontnuchtering', Utrecht en De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) 'Management in netwerken', Utrecht.

doeltreffendheid en doelmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van een wet kunnen in de loop van de tijd veranderingen ondergaan omdat de beleidscontext van de wet grote veranderingen ondergaat. Daarom wordt hier de beleidscontext nader tegen het licht gehouden en relevante verschuivingen besproken.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft reeds decennia belangrijke verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheid en economie. Binnen het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat houdt de afdeling Lading en Risicobeleid van de Directie Transportveiligheid zich bezig met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het is deze afdeling die de Wet vervoer gevaarlijke stoffen heeft voorbereid en het beleid dat hiermee samenhangt, vormgeeft en ten dele ook zelf uitvoert.

De afdeling heeft in de jaren negentig als hoofddoelstelling: 'het zorgdragen voor de ontwikkeling van risicobeleid en voor de veiligheid van en rond het vervoer van gevaarlijke stoffen en lading en het scheppen van randvoorwaarden voor een verantwoord en gezond functionerende bedrijfstak'.¹⁵

Economie en veiligheid werden hier op gelijke hoogte geplaatst, oftewel – zoals een respondent het formuleerde – veilig vervoer van gevaarlijke stoffen moest destijds 'haalbaar en betaalbaar' zijn.

Na de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 vindt een totale beleidsomslag plaats: de commissie Oosting uit harde kritiek in de evaluatie op de verkokering en kwaliteit van de rijksdienst en op de rol van de rijksinspecties. De door Oosting 'geëiste' cultuuromwenteling zorgt er voor dat het onderwerp externe veiligheid hoog op de politieke agenda komt te staan.

In het NMP IV wordt bijvoorbeeld nog snel een hoofdstuk toegevoegd over de normering van de risico's voor de externe veiligheid.

Het jaarplan voor 2003 van de afdeling Lading en Risicobeleid staat dan ook in het teken van een herbezinning op missie en doelstellingen. Het beleid komt in het teken te staan van risicobeheersing, zonder dat de concurrentiepositie van het bedrijfsleven nog ergens wordt genoemd. De omslag naar veiligheid en de 'securization of society' als hoofddoelstellingen van beleid lijkt een feit.

Met name risiconormering transport wordt nu met prioriteit opgepakt. In dit project, waarover in 1996 een Nota naar de Kamer is gestuurd,¹⁶ wordt gezocht naar objectieve criteria voor het toetsen van veiligheid met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Plaatsgebonden risico (de kans op een dodelijke situatie voor een bepaalde plaats ten opzicht van de beschouwde activiteit) en groepsrisico (de kans op een ramp met een bepaald aantal dodelijke slachtoffers in de omgeving van de beschouwde risicovolle activiteit) staan hierbij centraal.

Deze risiconormen moeten, in navolging van het beleid voor stationaire inrichtingen zoals VROM dit heeft ingezet, een richtlijn vormen voor beleid.

15 Afdeling Lading en Risicobeleid, Jaarplan 1999, p. 4.

16 *Kamerstukken II*, 1995/96, 24 611, nr. 2.

Na 1996 heeft de afdeling Lading en risicobeleid zich dan ook beziggehouden met het in kaart brengen van risicovolle locaties (de zogenaamde risicoatlassen) en met het vormen van beleid op deze punten. Voor het vervoer over spoor heeft dit inmiddels geleid tot een schets van een 'Reguleringsstelsel Vervoer Gevaarlijke stoffen'. Dit stelsel heeft twee opties om in te grijpen op situaties die de risiconorm overstijgen: ruimtelijke beperkingen aan weerszijde van het spoor of begrenzing van het vervoer van gevaarlijke stoffen.¹⁷ Uit de interviews met beleidsmedewerkers van DGG, team externe veiligheid, blijkt dat de Wvgs niet als het voor de hand liggende wettelijk kader wordt beschouwd om deze nieuwe normen te verankeren. Overigens is daar voor het beoogde 'Reguleringsstelsel Vervoer Gevaarlijke stoffen' wel aan gedacht.¹⁸

Wat hiervan de implicaties zijn voor de robuustheid van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is nog niet exact te zeggen. De wet biedt op zichzelf instrumenten om veiligheid te bevorderen ook door accommodatie van externe veiligheidsnormen, maar heeft in principe wel 'vrij' vervoer als uitgangspunt. Wel mag gesteld worden dat het huidige beleid van de afdeling Lading en risicobeleid, zoals het beoogde reguleringssysteem voor spoorvervoer, een wezenlijk andere en ingrijpendere filosofie heeft dan de wet. Misschien daarom is de Wvgs op dit moment niet in beeld als primair wettelijk kader waarbinnen dit nieuwe beleid kan worden verankerd.

7.5 JURIDISCHE KWALITEIT VAN DE WET

Het tweede onderdeel van deze evaluatie behelst het onderzoek naar de juridische kwaliteit van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Die juridische kwaliteit zal worden beoordeeld aan de hand van de juridische kwaliteitsdimensies voor wetgeving zoals die voortvloeien uit de nota 'Zicht op wetgeving'.¹⁹ Het gaat dan met name om de eisen:

- a. rechtmatigheid en gerichtheid op verwezenlijking van rechtsbeginselen,
- b. de onderlinge afstemming met andere regelingen en
- c. de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van regelingen.

7.5.1 Rechtmatigheid en gerichtheid op verwezenlijking van rechtsbeginselen

Een belangrijke wetgevingskwaliteitseis is dat wetgeving rechtmatig is en recht doet aan de verwezenlijking van rechtsbeginselen. Onrechtmatige wetgeving zal een rechterlijke toets niet doorstaan. Rechtmatigheid van wetgeving is dus

17 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 24611, nr. 4, p. 7.

18 *Tweede Kamer*, 2001-2002, 24611, nr. 4, p. 1.

19 *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, 1-2, p. 23 e.v.

– in de woorden van de beleidsnota 'Zicht op wetgeving' – de meest wezenlijke kwaliteitseis voor wetgeving.

Welke aspecten van een regeling kunnen nu gelden als rechtmatigheidsaspecten? In deze evaluatie wordt hetzelfde kader gehanteerd als in 'Op zoek naar kwaliteit; een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen'.²⁰ Concreet wil dat zeggen dat dezelfde aanwijzingen uit de circulaire 'Aanwijzingen voor de regelgeving',²¹ een verzameling van geoperationaliseerde wetgevingskwaliteitseisen, als relevant worden beschouwd.

Bij het rechtmatigheidsaspect als wetgevingskwaliteitseis gaat het onder andere om:

- a. De eis dat de voor een of meer belanghebbende(n) nadelige gevolgen van de regeling niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de doelstelling die met de regeling worden beoogd (evenredigheidsbeginsel) – aanwijzing 15.
- b. De eis dat in een regeling toegekende bestuursbevoegdheden zoveel mogelijk (en zo precies mogelijk) moeten worden genormeerd en discretionaire bevoegdheden met vage toepassingcriteria worden vermeden – aanwijzing 17, alsmede de aanwijzingen 125-130a.
- c. De eis dat een regeling in overeenstemming dient te zijn met hogere, met name ook internationale, regels – aanwijzing 18.
- d. Het beginsel van de keuze van de juiste regelingsvorm en een delegatieconstructie in overeenstemming met het beginsel van het primaat van de wetgever – aanwijzingen 19-34a.
- e. Het beginsel van respect voor bestaande situaties en aanspraken (overgangsrecht en inwerkingtreding) – aanwijzingen 165-180.

Indien de Wvgs naast deze eisen wordt gelegd, zijn de volgende opmerkingen te maken.

Evenredigheid van het meldingsstelsel

De evenredigheid van het meldingsstelsel van de artikelen 47 en 48 verdient nadere aandacht. Deze meldingsplicht vraagt van vervoerders, die in een sterk competitieve markt hun werk moeten doen, om uit eigen beweging ieder geval waarin zelfs maar gevaar voor de openbare veiligheid was te duchten te melden. Dat creëert voor de vervoerder verschillende lastige situaties, waarvan er hier drie worden besproken.

Ten eerste kan een vervoerder zichzelf via een melding incrimineren. Een melding kan namelijk op zich een aangrijpingspunt vormen voor een opspo-

20 S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, S.J.P. Ubachs en L.F.M. Verhey (red.) *Op zoek naar kwaliteit; een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Den Haag 2003, p. 7-8.

21 Aanwijzingen voor de regelgeving, oorspronkelijk 18 november 1992, Stcrt. 1992, 230 (sedertdien een zestal keer gewijzigd).

ringsonderzoek en vervolgingstraject. Een wettelijke waarborg dat dit niet zal plaatsvinden bestaat niet. Wel is het tegenwoordig zo geregeld dat er voor vervoer over de weg of de binnenwateren niet gemeld hoeft te worden bij de IVW, maar aan de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). Een waterdichte garantie biedt dit echter niet. Weliswaar hoeft een vervoerder zich niet te melden bij een opsporingsinstantie, maar met een melding geeft hij wel ruchtbaarheid aan een voorval.

Een tweede probleem is dat niet geheel zonneklaar is wat onder 'voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, of ongevallen' precies moet worden verstaan. Er bestaat een definitieprobleem ten opzichte van deze begrippen in de Wvgs.

Een derde en laatste probleem verbonden aan de meldingsplicht is dat de meldingsprocedure niet altijd geheel bekend of duidelijk is en de registratie van alle meldingsplichten (ook die buiten de Wvgs dus) als complex wordt ervaren. Dat blijkt ook uit door het Nibra uitgevoerd onderzoek uit 2002.²² Die ervaringen van complexiteit ontstaan door het feit dat er bij ongevallen meerdere meldingsplichten tegelijkertijd gelden. Uit het Nibra-onderzoek blijkt verder dat in 2002 bij transportongevallen met gevaarlijke stoffen in het wegvervoer 10 instanties in totaal zo'n 65 aspecten registreren. Bij die registraties bestaat ook nog een aanzienlijke overlap ten aanzien van de te registreren aspecten.

Nadere regelgeving (zoals in bijvoorbeeld een Amvb meldings- en informatieplicht) ontbreekt.

De geschetste problemen rond mogelijke incriminatie, definiëring en complexiteit van de meldingsprocedure maken daarmee dat de meldingsplicht in de huidige situatie niet evenredig lijkt.

Gelaagd stelsel

De Wvgs kent een gelaagd stelsel van normering. De Wvgs bevat naast eigen normen voornamelijk normen die uitvoering geven aan hetgeen internationaal is geregeld op het beleidsterrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de wet zijn dan ook bepalingen opgenomen die een snelle doorwerking van de betrokken regelgeving en wijzigingen daarvan mogelijk maken. Evenals in het kader van de vroegere WGS vindt de doorwerking van internationale regelgeving primair plaats in de uitvoeringsregelingen van de wet.

Deze internationale regelgeving wordt primair geïmplementeerd via de Wvgs, met daaronder een algemene maatregel van bestuur (het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen) en daar weer onder drie ministeriële regelingen: de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG), de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBC) en de Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (VSG). De internationale verdragen hebben

22 N. Rosmuller, *Registratie van transportongevallen met gevaarlijke stoffen*, Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding, Arnhem 2002, o.a. p. 20-21.

betrekking op het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen, met dien verstande dat de Akte van Mannheim het ADNR oplegt aan alle vervoer over de rijnwateren.

Voorts is de regelgeving van de Europese Unie (EU) van belang. Deze heeft geen directe relatie met het totstandkomen van de Wvgs, maar de EU krijgt wel een steeds grotere invloed op het vervoer van gevaarlijke stoffen, niet zozeer door eigen beleid op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar wel doordat de Europese Unie allerlei internationale regels binnen Europa dwingend wil opleggen aan haar lidstaten. In dit verband is de kader-richtlijn ADR exemplarisch. Deze richtlijn verklaart het ADR van toepassing voor al het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg (dus ook nationaal, in tegenstelling tot het ADR zelf) op het hele grondgebied van de EU.²³ Overigens kent de EU wel eigen beleid op dit terrein, zoals de al genoemde richtlijn veiligheidsadviseur. De richtlijnen van de Europese Unie hebben daarmee ook betrekking op alle binnenlands vervoer en niet alleen op het internationale vervoer.

Deze gelaagdheid van wettelijke regelingen maakt het stelsel van de Wvgs kwetsbaar. Er zijn derhalve meerdere organen die regels stellen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De Europese Unie, de organen die ADNR, ADR en RID opstellen en wijzigen én de Nederlandse overheid hebben elk eigen reguleringsmacht. Dit kan de status van en relatie tussen verschillende regels onduidelijk maken wanneer die (tijdelijk) niet geheel met elkaar sporen.

Twee problemen komen in de huidige praktijk van de Wvgs voor:

- 1 In de eerste plaats kan het gebeuren dat de Nederlandse regeling niet meer spoort met de internationale regeling doordat die is gewijzigd en de Nederlandse regeling vanwege bijvoorbeeld vertaalproblemen achterloopt. Weliswaar gaat het verdrag, als hogere regeling, uiteindelijk voor de lagere ministeriële regeling, maar divergenties bevorderen de toepasbaarheid van de wet niet. Van wetgeving mag worden verwacht dat ze soepel overeenstemt met hogere regels en dat is in deze situatie niet het geval bij de Wvgs.
- 2 In de tweede plaats wordt de kwetsbaarheid nog vergroot door de Europese richtlijnen zoals bijvoorbeeld de ADR-kaderrichtlijn die de lidstaten opdraagt het ADR te implementeren. Voor die lidstaten, zoals Nederland, die het ADR al implementeerden betekent dat op zichzelf genomen dat er niet veel ter implementatie van de richtlijn hoeft te worden ondernomen. Echter een coördinatieprobleem ontstaat nu de ADR-kaderrichtlijn niet dynamisch verwijst naar het ADR zelf, maar bijlagen kent waarin de regelingen uit het ADR zelf weer (vertaald) staan opgenomen. Bepaalde begrippen

23 Een ander voorbeeld vormt de Kaderrichtlijn 96/49/EG inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor.

uit het ADR zijn in Nederland bij de implementatie in de ministeriële regeling VLG net iets anders vertaald dan is gebeurd in deze bijlagen van de ADR-kaderrichtlijn. De vraag is wat dan voorrang heeft: de (vertaling van het ADR in de) kaderrichtlijn of de (vertaling van het ADR in de) ministeriële regeling VLG? Eigenlijk bestaan in dergelijke gevallen drie versies van één en dezelfde regeling naast elkaar: het ADR zelf, de bijlage van de ADR-kaderrichtlijn, en de ministeriële regeling VLG. Voor de kaderrichtlijn spoor gelden dezelfde overwegingen.²⁴

Er bestaat daarom een spanning tussen nationale, Europese en internationale regelgeving. Doordat Europa zich tegenwoordig met het vervoer van gevaarlijke stoffen bezig houdt, voldoet het voor de Wvgs gekozen transitie-model niet (meer). Een oplossing van dit probleem kan echter niet door Nederland alleen worden bewerkstelligd.

Een ander probleem geldt de notificatie van de implementatie van het ADN ingevolge de Akte van Mannheim (Trb. 1955, 161), die het binnenvaartvervoer van gevaarlijke stoffen over Rijnwateren regelt. Zoals al gesteld worden de eisen die uit het ADN ingevolge de Akte volgen middels het Reglement vervoer over binnenwateren van gevaarlijke stoffen geïmplementeerd voor alle Nederlandse binnenwateren. Weliswaar lijkt de communautaire dimensie hier te ontbreken (de Akte van Mannheim geldt slechts tussen de 5 aangesloten Rijnsoeverstaten en België) maar toch moet, voorzover via implementatieregelingen op basis van de Akte eisen aan binnen de Unie vrij verhandelbare producten en diensten worden gesteld, die implementatieregelingen worden genotificeerd op grond van de notificatie-Richtlijn 98/34/EG.²⁵ Evenzo moeten (en worden dat dan ook) de Nederlandse afwijkingen (de zogenaamde N-bepalingen) van ADR en RID genotificeerd worden.

Dat de implementatie van de Akte genotificeerd moet worden lijkt op het eerste gezicht enigszins verrassend omdat artikel 307 van het EG-verdrag bepaalt dat de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten aangaan voor 1 januari 1958 niet door de bepalingen van het EG-verdrag worden geraakt. De rechten en verplichtingen van de Akte van Mannheim (herzien in 1955) – waaronder de verplichting te implementeren – lijken daarmee buiten het op basis van het EG-verdrag in het leven geroepen notificatieregime van notificatie-Richtlijn 98/34/EG te vallen. Dit is ook het standpunt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Dat artikel 307 EG-verdrag in algemene zin bevrijdt van de notificatieverplichting terzake van de implementatie van de Akte van Mannheim is echter, naar de overtuiging van onderzoekers, niet vol te houden: De notificatie-

24 Voor het ADN/ADN gelden dergelijke problemen nog niet: voor de binnenwateren is nog geen EU kaderrichtlijn vastgesteld.

25 Richtlijn betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij, PbEG 1998, L 204, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG PbEG 1998, L 217.

Richtlijn 98/34/EG heeft een erg breed toepassingsbereik.²⁶ De herkomst van de te notificeren regeling doet, voorzover het geen implementatieregelgeving is die voortvloeit uit een communautaire richtlijn of verordening, eigenlijk niet ter zake. Dat het EG-recht niet van toepassing is op verdragen van voor 1958 betekent dus nog niet dat de Nederlandse implementatieregelingen buiten het toepassingsbereik van Notificatierichtlijn 98/48/EG vallen. Die regelingen zijn voor wat betreft die laatste richtlijn gewoon Nederlandse regelingen. Artikel 10 van de notificatierichtlijn zondert dergelijke regelingen ook niet uit.

Regelingsniveau: delegatie

Er is kritiek mogelijk op de wijze waarop internationale regels betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen worden geïmplementeerd. De Wvgs kent, zoals gesteld, een getrappt stelsel, waarbij via het doorgeefluik van de algemene maatregel van bestuur, uiteindelijk nadere regels worden gesteld in een ministeriële regeling. De wet geeft daarmee de minister niet rechtstreeks een bevoegdheid om de implementatie zelf nader te regelen.

Een dergelijke rechtstreekse bevoegdheidstoekenning in de wet heeft volgens de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' wel de voorkeur, zeker als te voorzien is dat er veel ministeriële regelingen tot stand zullen (moeten) komen op basis van de wet. Zeker in het geval van de Wvgs, die in veel opzichten een kader beoogt te bieden voor de rechtstreekse implementatie van internationale regels en EG-recht, zou een rechtstreekse toekenning in de wet zelf van een bevoegdheid om middels nadere regels de implementatie uit te voeren de voorkeur hebben verdiend boven de nu gekozen middellijke methode. Gebonden implementatie (i.e. zonder enige beleidsruimte voor Nederland) is typisch een zaak die uit oogpunt van helderheid, snelheid en flexibiliteit aan een minister ter nadere regeling over kan worden gelaten.²⁷

Het delegatiesysteem waarin de wet nu voorziet is er een van een blanco-delegatie. Artikel 2 Bvgs delegeert alle uitvoeringsregelingen ter zake van internationale regelingen immers zonder meer door naar de minister. Het huidige stelsel onder artikel 3 Wvgs jo. art. 2 Bvgs differentieert daarmee niet tussen gebonden en niet-gebonden implementatie. Dat is in wezen in strijd met de gedachte van het primaat van de wetgever en de 'Aanwijzingen voor de regelgeving': Slechts die bepalingen die geen inhoudelijke afweging voor Nederland meer meebrengen (zoals de gebonden implementatieverplichting) kunnen ter nadere implementatieregeling aan de minister worden overgelaten. Waar nog wel inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt, behoren die eigenlijk door de regering te worden gemaakt.

26 Zie ook de laatste editie van de Handleiding Notificatie van regels betreffende producten en elektronische diensten, vaststellingsbesluit gepubliceerd in Staatscourant 2003, 125, p. 8.

27 Zie aanwijzing 26 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

7.5.2 Onderlinge afstemming met andere regelingen

De eis dat regelingen onderling goed zijn afgestemd in de zin dat ze geen tegenstrijdige eisen stellen terzake van een en hetzelfde onderwerp, en geenodeloze onderlinge verscheidenheid tussen regelingen teweegbrengen is bij een wet als de Wvgs van groot belang. De Wvgs beoogt een integraal kader te geven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dat brengt verschillende soorten afstemmingsrelaties met zich mee.

Afstemming met andere nationale regels

Ten eerste is er de afstemming met andere regelingen die handelingen met gevaarlijke stoffen, anders dan via vervoershandelingen, regelen. Voorbeelden daarvan vormen de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, etc.²⁸

De Wvgs is ten opzichte van deze wettelijke regelingen (meestal gericht op statische installaties) de bijzondere wet op het terrein van de vervoershandelingen. Vooralsnog zijn er binnen het onderzoek weinig indicaties gevonden dat zich in juridische zin bij de afstemming met deze wetten problemen voordoen.

Ten derde zijn er ook ten aanzien van het toezicht op de naleving van vervoer van gevaarlijke stoffen door op basis van de Wvgs aangewezen organisaties afstemmingsrelaties. Verschillende organisaties zijn tegelijkertijd bevoegd zijn tot het verrichten van inspectiehandelingen, dan wel opsporingshandelingen. Artikel 34, vijfde lid, van de Wvgs levert daarvoor een coördinatie-instrument: beleidsregels vast te stellen door de Minister van Verkeer en Waterstaat ten behoeve van het toezicht op de naleving van de wet. Tot op heden is van dat instrument nog geen gebruik gemaakt, wat echter (zo blijkt uit het hoofdstuk 6 van deze rapportage) niet wil zeggen dat de coördinatie van toezicht en opsporingshandelingen ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen probleemloos verloopt.

Afstemming met internationale regels

Een ander afstemmingsprobleem, dat in het onderzoek naar voren kwam, heeft betrekking op de relatie met communautaire en internationale regels. De Wvgs heeft in zoverre een beperkte reikwijdte dat het slechts van toepassing is op het inlandige vervoeren van gevaarlijke stoffen en daarmee direct verband houdende handelingen (artikel 2 Wvgs). Door deze nadruk op 'vervoeren' rust op vervoerders, meer dan op andere bij het vervoer betrokken personen, een zware aansprakelijkheidslast. Pogingen om onder deze last uit te komen en de verantwoordelijkheid voor veilig vervoer bij andere bij het vervoer

28 Te denken valt ook aan de Kernenergiewet die strikt gezien ook vervoer regelt en om die reden hier apart genoemd wordt.

betrokken personen te leggen dan genoemd in artikel 2 van de Wvgs, hebben onder de huidige Wvgs weinig kans van slagen.²⁹

Deze benadering staat op gespannen voet met ontwikkelingen binnen het internationale recht. De verbinding met vervoer wordt daarmee soms geheel losgelaten. Het ADR, waarvan de bijlagen frequent wijzigen, stelt bijvoorbeeld steeds vaker eisen aan verpakkingshandelingen. Die voorschriften ten aanzien van verpakkingshandelingen vallen strikt genomen niet binnen de huidige reikwijdte van de Wvgs.

Dat de reikwijdtebepaling van art. 2 Wvgs ook in ander opzicht problematisch is, volgt uit een uitspraak van de Rechtbank Dordrecht.³⁰ Kern van dat strafvonnis was dat gezien de huidige redactie van de Wvgs 'parkeren en laten staan' ongewild niet onder de reikwijdte van alle bepalingen van de Wvgs valt.

7.5.3 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van regelingen

Een laatste in dit onderzoek betrokken kwaliteitsaspect betreft dat van de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van wettelijke regelingen. Bij dit vraagstuk gaat het om het communicatieve vermogen van de regeling, dat wil zeggen in hoeverre een regeling erin slaagt de informatie en de betekenis van de rechtsnormen die in een regeling worden uitgedrukt adequaat over te brengen op diegenen tot wie de regeling zich richt. De redactie, vormgeving en inrichting van de regeling spelen hierbij een belangrijke rol, maar ook de aard van de doelgroep.

Om met die laatste te beginnen: bij de Wvgs hebben we te maken met een betrekkelijk kleine doelgroep van gespecialiseerde bedrijven die zich bezighouden met vervoer van gevaarlijke stoffen. Die doelgroep is gewend te werken met de gespecialiseerde internationale regelingen. Desalniettemin is het van belang dat de redactie en inrichting van de Wvgs geen aanleiding geeft tot misverstanden of interpretatieproblemen en dat (uitvoerings)regels goed en tijdig worden bekendgemaakt.

In dit kader behoeft de wijze van redactie van de artikelen 2, 3, 4 en 5 jis. artikel 6 tot en met 8 Wvgs aandacht. Deze artikelen verwijzen niet op heldere wijze naar elkaar en het vergt moeite de constructie te begrijpen. Deze kritiek geldt ook voor de ingewikkelde routeringsregeling van de artt. 18 j° art. 12 Wvgs.

Een ander toegankelijkheidsprobleem van het stelsel van de Wvgs is dat bepaalde internationale regels die via het stelsel van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen via een Nederlandse ministeriële regeling worden geïmplementeerd, niet geheel worden gepubliceerd in de Staatscourant, maar gedeeltelijk

29 Zie ook HR 27 november 2001, LJN-nr. AD 4412, zaaknr. 03260/00 E.

30 Rb Dordrecht, 6 juni 2002, LJN-nr. AE 3772, zaaknr. 11/030181-01.

ter inzage worden gelegd (bijvoorbeeld) ten departemente. De Bekendmakingswet geeft daarvoor in artikel 5, eerste lid, onder b, de mogelijkheid. Al is duidelijk dat deze praktijk zeker gezien het volume van de regels waarom het gaat in een aantal gevallen noodzakelijk is, uit een oogpunt van toegankelijkheid van regels blijft het onbevredigend. Publicatie van het ter inzage gelegde op het internet kan dit probleem gedeeltelijk oplossen.

7.6 PRAKTIJKWAARDE VAN DE WET

In dit derde deel van de evaluatie van de Wvgs wordt nader ingaan op de praktijk van de Wvgs.

In de eerste plaats zal daartoe naar de tenuitvoerlegging van de Wvgs worden gekeken, dat wil zeggen naar de uitvoering van het bepaalde in de wet door de diverse overheden.

In de tweede plaats zal naar de be- en naleving van de Wvgs in de drie te onderscheiden sectoren spoor, weg en binnenwater worden gekeken.

In de derde en laatste plaats zal de handhaving van de Wvgs door de overheid worden beschouwd.

7.6.1 Tenuitvoerlegging van de Wvgs

In deze paragraaf komt aan bod hoe de minister van Verkeer en Waterstaat omgaat met tenuitvoerleggingstaken die voortvloeien uit de Wvgs.

Nadrukkelijk wordt hier een scheiding gemaakt tussen tenuitvoerlegging en handhaving.

Handhaving wordt hier beschouwd als een speciale uitvoeringstaak waar voldoende over te zeggen valt om er een aparte paragraaf aan te wijden (7.6.3).

Om een oordeel te kunnen geven over de tenuitvoerlegging van de Wvgs wordt de *'checklist uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving'* zoals ontwikkeld door het Ministerie van Justitie als richtlijn gehanteerd. Aan de hand van deze checklist kunnen vier dimensies onderscheiden worden waarop zich problemen in de tenuitvoerlegging van beleid en regelgeving kunnen voordoen.³¹

- 1 Kwaliteit van het normenkader (de wet): wat zijn de consequenties van het gekozen systeem van de wet voor de tenuitvoerlegging? Zijn de geko-

31 Het instrument gaat oorspronkelijk uit van vijf dimensies. De dimensie implementatie en communicatie wordt in deze rapportage minder relevant geacht. Deze dimensie richt zich op communicatie tussen de wetgever en de uitvoeringsorganisatie. In het geval van de Wvgs is de wet gemaakt door dezelfde afdeling bij het ministerie die ook voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor de uitvoering. De handhavende organisaties, waarvoor deze dimensie wel van toepassing zou kunnen zijn, komen pas in later in dit rapport aan bod.

- zen instrumenten voldoende om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken? Levert de wet geen juridische problemen op voor de uitvoerders?
- 2 Keuze van de uitvoeringsorganisatie: is voor tenuitvoerlegging gekozen voor de meest passende instantie? Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op elkaar afgestemd? Zijn de middelen toereikend?
 - 3 Attitude van de uitvoeringsorganisatie: worden de doelstellingen van de wet onderschreven en geaccepteerd door degenen die ze moeten uitvoeren? Is de wet niet in strijd met eventuele andere verantwoordelijkheden van de uitvoerders?
 - 4 Interdepartementale en internationale grenzen: houdt de wetgever voldoende rekening met de invloed van beleidsterreinen van andere ministeries op het beleidsterrein van de wet en met de invloed van internationale aspecten?

Met verwijzing naar de doelstellingen- en instrumentenanalyse uit paragraaf 7.3 kunnen volgende uitvoeringsverantwoordelijkheden worden benoemd van de minister van Verkeer en Waterstaat (grofweg gerubriceerd onder implementatie, directe uitvoeringstaken en beheer):

- *Implementatie*
 - zorgen voor een adequate bekendmaking
 - ministeriële regelingen tot stand brengen
- *Directe uitvoeringstaken volgende uit de wet*
 - verlenen ontheffingen
 - tot standbrengen routing
 - een meldpunt creëren en zorgen voor goede informatieanalyse als input voor internationaal overleg en nieuw beleid
 - coördinatie van de handhaving
- *Beheer*
 - deelnemen aan internationaal overleg
 - overleggen met andere ministeries
 - de kamer periodiek informeren en de wet evalueren.

Invulling van verantwoordelijkheden door de minister:

Per hierboven benoemde uitvoeringstaak kan beschouwd worden op welke wijze deze is ingevuld door de minister van Verkeer en Waterstaat.

Zorgen voor een goede bekendmaking:

Er kan voor dit aspect zowel gewezen worden op de soms grote inspanningen via bijvoorbeeld het VIC en het CTGG-congres als op de soms vertraagde beschikbaarheid van officiële vertalingen die dan slechts ter inzage liggen op het ministerie (zodat de sector afhankelijk is van commerciële aanbieders).

Ministeriële regelingen tot stand brengen:

De in de wet genoemde regelingen zijn tot stand gebracht en worden regelmatig herzien wanneer de internationale regelingen aangepast worden.

Totstandbrengen routing:

De minister heeft alle rijkswegen, spoortrajecten en vaarwateren beschikbaar gesteld voor het transport van gevaarlijke stoffen. Provincies hebben aansluitend (volgens informatie van het ministerie) ook alle provinciale wegen aangewezen. Over de wijze waarop gemeenten verder aansluitende gemeentelijke routing tot stand hebben gebracht, bestaat geen landelijk beeld. Een kleine steekproef in het kader van deze evaluatie kon geen gemeenten vinden die tot (herziening van de) routing op grond van de Wvgs zijn overgegaan.³²

Verlenen ontheffingen:

Er bestaat een ontheffingenstelsel waar het ministerie naar eigen zeggen bewust steeds minder gebruik maakt.

Creëren meldpunt en zorgen voor goede informatieanalyse:

Het ministerie heeft zelf het beeld dat er een adequate meldingsprocedure tot stand is gebracht. In de sector leeft een geheel tegengesteld beeld. Feit is dat er geen nadere formele meldingsregeling tot stand is gebracht en dat van de informatieplicht uit artikel 48 niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Tot analyse van de beperkte gegevens komt het ministerie niet. Wel tracht de handhavende instantie IVW de laatste jaren tot een beter risicobeeld te komen (de 'basismeting Wvgs' voor wegtransport is daar een voorbeeld van).

Het zeer beperkte aantal meldingen maakt duidelijk dat er sprake is van zeer beperkte naleving van artikel 47:

Tabel 7.6.1: Het aantal meldingen per modaliteit (bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat)

	2001	2002
binnenvaart	3	3
weg	49	46
spoor	60	91

32 Uit deze steekproef bleek bijvoorbeeld dat zowel in Amsterdam, Rotterdam als Venlo na het van kracht worden van de Wvgs in 1996 niet meer naar de routing gekeken is. In Rotterdam staan wel routeringsborden, maar bijvoorbeeld de APV is niet herzien om een correcte verwijzing naar de Wvgs aan te brengen. In Amsterdam blijkt al 13 jaar niets meer met routing gedaan te zijn. Een ambtenaar in Venlo meldde dat ook in deze stad geen aandacht meer is geweest voor de routing. Er hangen ook daar nog wel wat borden, maar ook deze dateren van vóór de Wvgs. Grotere ondernemingen vragen nog wel eens een ontheffing aan en dan krijgen ze een 'permanente ontheffing'. Officieel geldt natuurlijk de regel dat chauffeurs met vermijding van de bebouwde kom naar de plaats van bestemming moeten rijden, maar door het ontbreken van een stuk snelweg rond Venlo, rijdt al het vrachtvervoer daar met gevaarlijke stoffen conform artikel 11 Wvgs dwars door de stad. Bestaande routing op grond van de WGS blijft echter van kracht tenzij die niet zou blijken aan te sluiten op het aangewezen deel van het rijkswegennet of het provinciale wegennet.

Coördinatie van de handhaving:

Tot coördinatiearrangementen ten behoeve van adequate handhaving is men nog niet gekomen.

Deelnemen aan internationaal overleg:

Zonder het internationaal totstandkomen van goede uniforme en geharmoniseerde internationale regelgeving kan de Wvgs niet slagen in het bevorderen van openbare veiligheid en het bevorderen van de concurrentiepositie van de Nederlandse vervoerders.

De feitelijke werkzaamheden van de beleidsmakers van verkeer en Waterstaat op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen bestaan dan ook voor een groot gedeelte uit internationaal overleg. In deze overlegcyclus is er veel en intensief overleg met de sector waardoor er zo optimaal mogelijk draagvlak bestaat voor de uiteindelijk resulterende regelgeving.

Overleggen met andere ministeries:

De belangrijkste ministeries waar overleg mee zou moeten plaatsvinden, zijn: VROM (raakvlakken in beleid met Wet milieubeheer, Wet milieugevaarlijke stoffen, Kernenergiewet en Wet op de ruimtelijke ordening), SoZaWe (raakvlakken en overlappen wat betreft de arbowetgeving), VWS (bijvoorbeeld voor het vervoer van ziekenhuisafval), BZK (hulpverlening en rampenbestrijding, rol andere organen zoals provincies en gemeenten), EZ (verantwoordelijk voor buisleidingtransport) en Defensie (militair transport).

Op VROM na vindt er met alle genoemde ministeries slechts beperkt overleg plaats waardoor er bij tijd en wijle beleidsspanning ontstaat. Dit is vaak ook een kwestie van andere prioriteitstelling bij deze andere ministeries.

Het overleg met VROM is relatief frequent (met name over onderwerpen gerelateerd aan externe veiligheid), maar niet altijd even vruchtbaar. Een belangrijk knelpunt hier ligt in de brongerichte benadering van de Wvgs versus de wens voor externe veiligheidsnormering die VROM voorstaat. Overigens is al aan de orde gekomen dat het beleid van Verkeer en Waterstaat zich na de vuurwerkram্প in Enschede ook meer richt op externe veiligheid(snormering).

Van overleg met het ministerie van Defensie is tijdens ons onderzoek niets gebleken. Respondenten van het ministerie van verkeer en Waterstaat typeren het militair vervoer als een "black box".

De kamer periodiek informeren en de wet evalueren:

Navraag bij het ministerie leert dat de Kamer niet zoals beloofd tweejaarlijks via een aparte brief van de minister op de hoogte is gesteld van nieuwe (internationale) ontwikkelingen op het beleidsterrein vervoer gevaarlijke stoffen. De evaluatie die aan de kamer is toegezegd, wordt naar alle waarschijnlijkheid middels dit rapport verwezenlijkt.

Knelpunten voor een goede tenuitvoerlegging

In deze deelparagraaf wordt teruggegrepen op de vier dimensies voor uitvoerbaarheid, zoals geschetst aan het begin van deze paragraaf.

Dimensie 1: Kwaliteit van het normenkader (de wet):

Wat allereerst als problematisch voor beleidsmakers kan worden aangemerkt, is de spanning tussen de doelstellingen veiligheid en economie van de Wvgs. Anderzijds is dit voor de ambtenaren van Verkeer en Waterstaat een dagelijkse politieke realiteit en mag effectief manoeuvreren verwacht worden.

Een volgend belangrijk kenmerk van het normenkader is dat de Wvgs een vergunningloos systeem is (een ex post systeem). Volgens de wetenschappelijke literatuur over tenuitvoerlegging, naleving en handhaving leidt dit ertoe dat uitvoerders, maar ook handhavers een afhankelijkheidsrelatie hebben ten opzichte van degenen die de wet moeten naleven. Zij zijn immers voor een groot deel afhankelijk van informatie die het bedrijfsleven achteraf aanlevert. Bij een systeem van vergunningen of certificering (een ex ante systeem) is de afhankelijkheid omgekeerd: het bedrijfsleven moet adequate informatie vooraf aanleveren om gevaarlijke stoffen te mogen vervoeren.

De afhankelijkheid van het ministerie lijkt te worden versterkt door het hoge technische gehalte van de onderliggende regelgeving. Om zich effectief voor te kunnen bereiden op bijvoorbeeld internationaal overleg is de technische expertise van het bedrijfsleven noodzakelijk. Alleen specialisten op deelgebieden lijken nog de benodigde kennis in huis te hebben. De complexiteit van de regelgeving die voortkomt uit het gekozen systeem van middelenprogrammering werkt dus een grote kennis- en informatieasymmetrie in de hand.

De discussie of doelprogrammering een oplossing kan bieden lijkt vooralsnog echter een virtuele aangezien dit een volledige ommekeer in de internationale wet- en regelgeving op het gebied van vervoer gevaarlijke stoffen zou betekenen.

Een volgend kenmerk van de Wvgs is dat de minister een informatierecht heeft gekregen. Wellicht was het beter geweest om aan de informatieplicht van de adressaten een analyseplicht voor de minister te koppelen om te garanderen dat belangrijke input voor de beleidsvorming ook daadwerkelijk zelfstandig wordt verkregen door het ministerie en niet al te zeer wordt geleund op de informatie en mening van het bedrijfsleven. Wat betreft zicht op de beleidscyclus ten behoeve van de Kamer kan verwezen worden naar andere wetten waar een informatie- en evaluatieplicht wettelijk in is vastgelegd. In de Wvgs is dit onderdeel toch meer terloops ter sprake geweest in de parlementaire behandeling.

Dimensie 2: Keuze van de uitvoeringsorganisatie: (taken en middelen):

Uit de jaarplannen en interne stukken van de afdeling Lading en Risicobeleid blijkt dat het budget voor onderzoek en analyse de laatste jaren zeer sterk is gereduceerd. Ook het personeelsbestand op andere onderwerpen dan externe

veiligheid is gereduceerd. Op grond hiervan kan men stellen dat de beleidsmakers nauwelijks nog in staat zijn zelfstandig beleid te maken op dit terrein zoals voorzien met de komst van de Wvgs. De ambtenaren zijn voor een groot deel van hun tijd bezig met het internationaal overleg en met het ontwikkelen van extern veiligheidsbeleid voor transport (risicoatlassen etc).

Dimensie 3: Attitude van de uitvoeringsorganisatie:

De uitvoeringsorganisatie ervaart het als lastig dat de zorgvuldig opgebouwde goede relatie met het bedrijfsleven als adressaten van de Wvgs, in gevaar komt door politieke koerswijzigingen op grond van incidenten. Zoals al aangegeven is de medewerking van de sector altijd als noodzakelijk gezien voor effectief beheer van de onderliggende internationale en Europese regelgeving. Op grond van recente theorieën over processturing kan deze keus ook goed verdedigd worden.

Dimensie 4: Barrières op interdepartementaal en internationaal vlak

Zoals vaker het geval is komen de beleidsterreinen van Nederlandse ministeries niet precies overeen met beleidsterreinen van internationale gremia en wetgeving. Ook in het geval van de Wvgs levert dit afstemmingsproblemen op. De verplichting om internationale regels 1-op-1 in Nederlandse wetgeving te vertalen, levert een automatisme van implementatie op.

Hierdoor wordt op het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet meer systematisch gekeken welke overlappen er kunnen ontstaan met beleid, wet- en regelgeving van andere ministeries.

De relatie tussen Verkeer en Waterstaat en VROM kan als stroef worden betiteld. Waar het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de vuurwerkkramp de ontwikkeling van externe veiligheidsnormering bij transport nog vol overtuiging van de hand kon wijzen, wordt deze ontwikkeling nu als onvermijdelijk gezien. Een volledig ontwikkelde visie op deze normering en de relatie met de Wvgs (en daarmee op de relatie met internationale afspraken) bestaat echter nog niet.

Een bijzonder punt in de relatie Verkeer en Waterstaat – VROM is de aandacht voor de internationale dimensie van Nederlands beleid. De ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben deze internationale dimensie altijd voor ogen gezien hun veelvuldige aanwezigheid in internationale overleggremia. Beleidsmakers van bijvoorbeeld VROM ervaren veel minder de noodzaak de internationale dimensie van extern veiligheidsbeleid in ogenschouw te nemen.

Wordt de interdepartementale relatie Defensie – Verkeer en Waterstaat bekeken, dan kan haast niet anders dan gesteld worden dat deze onvoldoende is ontwikkeld.

Een laatste barrière die tenuitvoerlegging van de Wvgs in de weg lijkt te staan, hangt samen met het volgende punt: de Wvgs beoogt primair uitvoering te geven aan datgene wat internationaal geregeld is op het gebied van vervoer

gevaarlijke stoffen, maar wil daarnaast ook eigen Nederlands beleid gericht op veiligheid vormgeven. Dit Nederlandse beleid kan echter juist door de verbintenis aan internationale verdragen, maar zeer beperkt zijn. De internationale verdragen hebben immers doorgang van internationaal vervoer als belangrijke doelstelling.

Een algeheel verbod van vervoer van een bepaalde stof is bijvoorbeeld formeel wel een mogelijkheid die de wet biedt, maar zal in de Europese praktijk waarschijnlijk niet ten uitvoer kunnen worden gebracht.

7.6.2 Naleving

Deze paragraaf bevat het resultaat van het onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop de Wvgs wordt gepercipieerd en nageleefd door de vervoerssector. In deze paragraaf zijn de bevindingen van de drie onderscheiden modaliteiten spoor, binnenvaart en weg daar waar mogelijk samen gevoegd.

Korte omschrijving van de modaliteiten

Spoor: Het goederenvervoer per spoor in Nederland is gedomineerd geweest door de monopoliepositie die NS Cargo NV meer dan een eeuw lang heeft ingenomen in dit segment van de markt. Verandering hebben relatief kort geleden plaats gehad als gevolg van de vanaf 1995 op grond van Europees recht ingezette liberalisering van het spoorvervoer en de verplichte scheiding tussen exploitatie en infrastructuur.

Op dit moment wordt het vervoer per spoor in Nederland uitgevoerd door een zestal bedrijven. Het goederenvervoer per spoor betreft derhalve een markt met een zeer beperkt aantal spelers die relatief zichtbaar zijn in verhouding tot andere vervoerssectoren als het wegtransport of de binnenvaart.

Binnenvaart: Bij de binnenvaart hebben al jaren geleden de grote producenten hun eigen vloot afgestoten, dat wil in dit geval zeggen dat er veel (duizenden) een-schips bedrijven bestaan. Grotere rederijen bestaan er met name op het gebied van bulktransport (van gevaarlijke stoffen).

Wegtransport: Bij het wegtransport zijn er enkele grote vervoerders die gespecialiseerd zijn in het vervoer van specifieke gevaarlijke stoffen. Enkele honderden kleine en grote vervoerders vervoeren incidenteel gevaarlijke stoffen.

Voor alle modaliteiten geldt dat er zich de afgelopen tientallen jaren in Nederland geen ongevallen met dodelijke afloop tengevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen hebben voorgedaan. Wel vinden er met regelmaat ongevallen plaats die tot grote media-aandacht leiden vanwege de betrokkenheid van een gevaarlijke stof. Binnen Europa doen zich wel met enige regelmaat zware ongevallen voor, maar er is geen analyse voorhanden die bijvoor-

beeld laat zien dat het aantal slachtoffers bij transport van gevaarlijke stoffen hoger is dan dat bij regulier transport.

Naleving en de Tafel van elf

Ten behoeve van het onderzoek naar de naleving van de Wvgs gaan we uit van de klassiek instrumentele visie op wetgeving. Uitgangspunt is dat door middel van het stellen van wetten en regels de wetgever beoogt normen aan de samenleving op te leggen. In deze benadering vullen we het begrip “naleving” in als de mate waarin degenen aan wie de wet is geadresseerd conform de normen die in de Wvgs zijn neergelegd handelen.

Onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillende factoren zijn die de naleving bevorderen. De meest relevante zijn beschreven in de zogenaamde ‘Tafel van elf’, een instrument uit 1994 ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Justitie. Sindsdien is het instrument steeds verder ontwikkeld en verbeterd. Door de elf factoren in hun onderlinge samenhang toe te passen op de Wvgs en haar adressaten, kan een beeld worden verkregen op de mate waarin en de manier waarop de wet wordt nageleefd. Toepassing van de elf factoren geeft tevens een beeld over de handhaafbaarheid van de Wvgs.

Kennis van regels

De doelgroep is op de hoogte van het bestaan van de Wvgs en met name de voor hen vaak relevantere onderliggende (internationale) regelgeving. De sectoren zijn alle al gewend gedurende tientallen jaren met de complexe internationale en Europese middelenvoorschriften om te gaan. Als beperkt probleem op dit gebied wordt wel genoemd de vaak verlate en slechts commercieel beschikbare vertaling van de internationale voorschriften.

Onzekerheid bestaat er wel over een aantal aspecten. In de Wvgs zelf wordt de meldplicht vaak als onduidelijk ervaren. De werkingssfeer van de Wvgs op bedrijfsterreinen zorgt ook voor onzekerheid

Afweging voor- en nadelen van overtreden en naleven regel

Globaal kan het afwegingskader voor norm-conform gedrag worden ingedeeld in financieel-economische overwegingen en immateriële overwegingen.

Het is evident dat de regels die voortvloeien uit de Wvgs en de lagere regelgeving belangrijke kosten met zich meebrengen voor het bedrijfsleven. Het bedrijf moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat het personeel aan de eisen van vakbekwaamheid voldoet en de eisen die gesteld worden aan het materieel zijn relatief duur.

Desalniettemin lijken deze kosten geen duidelijke rol te spelen in de afwegingen van de sector waar het de naleving betreft. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat men de regulering onvermijdelijk en noodzakelijk acht. Zo lang de kosten maar voor alle bedrijven en alle vervoermodaliteiten in gelijke mate gelden, wordt er vanuit de verschillende sectoren geen kritiek geuit.

Bij de gesprekspartners staat een duidelijk en krachtig besef voorop van de grote nadelen die een ongeval voor hen zal meebrengen. Immaterieel is dat verlies aan reputatie en vertrouwen in de sector zelf. Als het (bijna) ongeval om welke reden ook de aandacht van de media trekt, zal dat verlies ook buiten de directe contacten in de sector voelbaar zijn. Bij de melding van (bijna) ongevallen is men – ook in eigen kring – om deze reden zeer terughoudend (met uitzondering van de transparante spoorsector). Deze immateriële nadelen zullen zich – zo weet men – via omzetverlies zeker vertalen in materiële nadelen. Dit geldt voor alle betrokken partijen: producenten, verladers en vervoerders. Hier liggen krachtige, positieve incentives voor een strikt nalevingbeleid. Het samengaan van een ongeval met een niet nauwgezette naleving zal immers desastreuze gevolgen (kunnen) hebben.

Wel wordt er in alle modaliteiten op gewezen dat ten gevolge van de liberalisering en de internationalisering er buitenlandse ondernemingen zouden zijn die vanwege de hoge kosten minder veilig vervoer verrichten.

Mate van acceptatie

De respondenten in de verschillende modaliteiten achten het beleid dat ten grondslag ligt aan de Wvgs als zodanig zeer redelijk. De concrete middelen-eisen worden over het algemeen ook als redelijk ervaren, mede omdat de sector zelf intensief bij de bepaling ervan betrokken is.

De naleving wordt door de sector zelf in het algemeen hoog ingeschat en het aantal overtredingen laag. De modaliteiten wijzen verder op de systemen van zelfregulering die gehanteerd worden en die strenge eisen stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld SQAS of EBIS voor de binnenvaart).

Veel minder acceptatie bestaat er, zoals te verwachten valt, voor die delen van de regelgeving die onhelder zijn: de meldplicht en de reikwijdte problematiek. Voor de meldplicht geldt in het bijzonder dat onbegrepen is waarom men eigenlijk zou moeten melden anders dan om de kans te lopen op vervolging of reputatieschade.

Normgetrouwheid doelgroep

Als autonoom (moreel) standpunt lijkt normgetrouwheid niet krachtig aanwezig te zijn in de verschillende modaliteiten. Men kijkt naar de regels vooral vanuit een technisch oogpunt en ziet zichzelf daarbij ook als terzake kundig. In die kundigheid meent men niet onder te doen voor de overheid. Sterker nog: uitlatingen over de kwaliteit van overheidsorganen maken duidelijk dat men zichzelf als de norm beschouwt en dat daar vanuit de overheid hooguit gelijkwaardigheid tegenover wordt gezet. Zo had men duidelijk respect voor het voormalige KCGS en ziet men die kwaliteit nu bij IVW weer terugkomen.

Vanuit dit technische perspectief zal normgetrouwheid dus niet op gezagsgetrouwheid berusten, maar moet er bij regelgeving door inspraak en medezeggenschap draagvlak verzekerd worden.

Adequate inspectie wordt verder genoemd als belangrijke factor om erodering van de normgetrouwheid te voorkomen: als er teveel onveilige maar goedkope transportbedrijven op de markt komen, ziet men zelf ook geen kans de benodigde investeringen te blijven plegen.

Informele controle

De informele controle wordt binnen de vervoerssector als zeer laag ingeschat. Respondenten geven aan dat er binnen de sector nauwelijks onderling naar elkaars veiligheidsbeleid wordt gekeken. Wel ervaart men een grote druk vanuit de directe omgeving van producenten en verladers: ongevallen of een slechte naam kunnen gemakkelijk leiden tot faillissement.

Het gebruik van veiligheidsbeheerssystemen als SQAS levert wel een belangrijke bijdrage aan de informele controle: de consequentie van niet naleving kan immers uitsluiting van de markt betekenen. Een kanttekening die daarbij gemaakt wordt, is dat systemen als SQAS deels een papieren werkelijkheid creëren die niet altijd overeenkomt met de praktijk.

Informele meldingskans

De informele meldingskans wordt voor het spoor veel groter geacht dan voor de andere sectoren. Het gaat immers om slechts vier concurrerende bedrijven die allen te maken hebben met dezelfde netbeheerder en die met zeer zichtbaar materieel rijden: "Trucks zijn anoniem, een hele trein kan je niet zomaar verstoppen". Zelfs de meldplicht van artikel 47 wordt in de spoorsector mede daarom goed nageleefd. Men meldt veel liever zelf dan dat de inspectie er via anderen achter komt dat er iets is gebeurd.

De informele meldingskans wordt in de sectoren weg en water als zeer laag ingeschat. Overtredingen zijn tijdens transport in het algemeen niet zichtbaar zonder controle.

Controlekans

De objectieve controlekans is gering. Zo wordt bij het spoor een procent van het vervoer gecontroleerd en dat is nog een veel hoger percentage dan voor de beide andere sectoren waar de controlekans van een 'rit' beneden de promisse ligt.³³ Per bedrijf en per vervoersmiddel ligt die kans vanzelfsprekend hoger: elk transportbedrijf maakt 1 à 2 keer per jaar een controle van een vervoersmiddel mee. De kans op controle van meldingsplicht en routing van het wegtransport door gemeenten is praktisch gesproken nul.

Alle ondervraagden geven aan dat er ook naar hun mening relatief weinig controles plaats vinden. Op bepaalde onderdelen in de vervoerketen wordt volgens sommigen helemaal niet gecontroleerd, zoals bij het spoor voorbeeld bij de verladers en de vulinstallaties.

33 Jaarbericht IVW 2002.

Detectiekans

De detectiekans hangt sterk af van het soort overtreding: simpele administratieve overtredingen of afwijkingen van de uitrusting zijn veelal eenvoudig detecteerbaar bij controle. Essentiële overtredingen waarbij bijvoorbeeld de inhoud niet overeenstemt met de verpakking of de verpakking niet de juiste kwaliteit heeft, zijn veelal slechts na ingewikkelde monsternamen of testen vast te stellen. Binnen de sectoren wordt daarom negatief over controles door onvoldoende gespecialiseerd personeel gesproken: op de foute slakken wordt zout gelegd.

Selectiviteit

Dat er binnen de sectoren weg en water sprake is van potentiële selectiviteit is duidelijk wanneer men de veel hogere overtredingspercentages van KLPD en Zeehavenpolitie van soms 60% met die van de IVW vergelijkt: 'een roestige bolder kan al veel zeggen'.

Sanctiekans

De doelgroep van de Wvgs acht voor wat betreft de sector spoor de kans niet erg groot dat men een sanctie opgelegd krijgt.³⁴ De inspecteurs van Verkeer en Waterstaat richten zich in belangrijke mate op preventief beleid. Er is veelvuldig overleg, bepaalde controles worden vooraf aangekondigd en de veiligheidsmanagers bij de bedrijven werken relatief goed samen met de inspecteurs. Dit alles leidt tot een handhavingscultuur waarin het opleggen van sancties geen belangrijke rol speelt.

Ook binnen de sector binnenvaart is er sprake van een perceptie dat IVW eerder waarschuwt dan sanctioneert. Wel wordt aangegeven dat de KLPD veel eerder tot sancties overgaat.

Binnen de sector weg is de perceptie dat geconstateerde overtredingen snel tot een sanctie leiden. Gezien de lage sanctie-ernst (zie hieronder) is dit voor respondenten geen overweging bij de bedrijfsvoering.

Sanctie-ernst

Binnen de spoorsector wordt de sanctie-ernst als zeer groot ervaren. Het gaat dan niet om boetes maar om de dreiging dat het veiligheidsattest zou kunnen worden afgenomen indien er een incident zou plaats vinden dat de vervoerder te verwijten is. Deze ultieme sanctie (die niets met de Wvgs van doen heeft) leidt er wel toe dat onder de vervoerders de norm heerst dat de vervoerder alles moet doen wat in zijn macht ligt om te voorkomen dat er een ongeluk met gevaarlijke stoffen plaats vindt.

Binnen de binnenvaart en het wegtransport wordt de sanctie-ernst als laag ingeschat. Als een proces-verbaal al tot een boete leidt dan bedraagt die volgens respondenten nooit meer dan enkele honderden euro's dat is 'part-of-

34 Dit strookt met de cijfers van IVW, zie het Jaarbericht 2002.

the-game'. De angst voor resulterende reputatieschade als gevolg van sancties bestaat niet. Wel, zoals gemeld, als gevolg van ongevallen.

7.6.3 Handhaving

Handhaving wordt in deze evaluatie gedefinieerd als 'het doen naleven van regels'. Het betreft daarmee een heel scala aan activiteiten zoals controleren, boetes geven, proces-verbaal opmaken, vervoer ophouden, informeren, adviseren, deadlines aankondigen, waarschuwen, onderhandelen, monsters nemen, gegevens verzamelen et cetera.

In de memorie van toelichting op de Wvgs wordt intensivering van de handhaving (in vergelijk met de WGS) toegezegd, juist vanwege het risico voor de openbare veiligheid bij overtreding.

De Wvgs zelf voorziet in de volgende handhavingsinstrumenten:

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

Aangewezen ambtenaren:

In de wet wordt geregeld dat de minister van Verkeer en Waterstaat ambtenaren kan benoemen die belast zijn met toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wvgs. Primair zijn dat de ambtenaren van ivw. In het Besluit toezicht en opsporing vervoer gevaarlijke stoffen wordt hier nadere invulling aan gegeven. Zo worden daar aangewezen de controleurs van het Korps militaire controleurs gevaarlijke stoffen voor het toezicht op militair transport. In het besluit worden nog drie diensten belast met toezicht en drie diensten met opsporingsbevoegdheid. Overigens kunnen nog bijzondere opsporingsambtenaren worden benoemd, hiervan moet melding worden gemaakt in de Staatscourant. Een volledig overzicht hiervan ontbreekt.

Aan de functionarissen van de regionale politiediensten (inclusief KLPD) is geen toezichthoudende bevoegdheid verleend vanwege een gebrek aan specialistische kennis ter zake. Deze hebben vanzelfsprekend wel een algemene opsporingsbevoegdheid.

Overige instanties met handhavingstaken:

Naast toezicht en opsporing zijn er ook nog andere handhavingstaken die samenhangen met de Wvgs. Het gaat hier om keuringen en classificatie. Voor deze taken zijn enkele tientallen instanties aangewezen, het betreft zowel particuliere bureaus als (semi)overheidsinstellingen.

Gezien de technische aard van de regelgeving zou betoogd kunnen worden dat de kwaliteit van de keuringen van verpakkingen misschien wel belangrijker is dan de altijd beperktere toezicht en opsporing.

Bevoegdheden:

Toezichthoudende ambtenaren kunnen alle vervoersmiddelen met gevaarlijke stoffen controleren inclusief het nemen van monsters. Opsporingsambtenaren kunnen bij vermoeden van overtreding een vervoersmiddel controleren (gezien de strafbaarheidstelling vanuit de Wet economische delicten 'gering vermoeden'). Monsternamen zijn dan overigens nog steeds voorbehouden aan toezichthoudende ambtenaren.

Sancties:

Ter beschikking van de handhaving staan zowel het strafrecht (vanuit de Wet economische delicten) als de bestuursrechtelijke instrumenten 'bestuursdwang' en 'last onder dwangsom'.

Over effectieve handhaving is de afgelopen jaren het nodige gepubliceerd. In deze evaluatie wordt voor een beschrijving van de handhaving van de Wvgs aangesloten bij de aspecten die worden benoemd in de 'Leidraad programmatisch handhaven' zoals die verspreid is in het kader van het project 'Handhaven op niveau'. De drie hoofdonderdelen hiervan zijn: de aanwezigheid van een handhavingsprogramma, de inrichting van de handhavingsorganisatie en adequate sturingsinformatie naar de verantwoordelijke minister.

Het handhavingsprogramma

Volgens de 'Leidraad programmatisch handhaven' dient een handhavingsprogramma te bestaan uit:

- Een overzicht van de beleidsdoelen en hun prioriteiten;
- De resultaten van een risico-inventarisatie;
- Een vaststelling van het nalevingsniveau dat bestuurlijk acceptabel wordt geacht;
- Een strategie om de naleving te veranderen;
- Afspraken over het toezicht op hoofdlijnen;
- Heldere criteria voor sancties;
- Een communicatieplan;
- Samenwerkingsafspraken met handhavingspartners.

Een dergelijk integraal handhavingsprogramma voor de Wvgs is momenteel op geen der onderdelen beschikbaar.

Dat wil overigens niet zeggen dat relevante activiteiten niet ondernomen worden. Zo kent het ministerie op dit gebied een cultuur van goede communicatie met de sector. In de paragraaf over naleving is verder al aan de orde gekomen dat er een handhavingscultuur bestaat die per modaliteit verschilt, maar veelal meer gericht is op informeren en waarschuwen dan op sanctioneren. Deze handhavingscultuur kan (afhankelijk van de sector en het type

overtreder) zeer wenselijk zijn (en lijkt dat ook voor deze sector), maar vooralsnog is deze keuze nergens beargumenteerd vastgelegd.

Kwetsbaar is de handhaving vooral door het ontbreken van een goede, integrale risico-inventarisatie en een vastgesteld nalevingsniveau. Het is daarmee al zo goed als onmogelijk een oordeel te geven over de wijze en het effect van de handhaving van de Wvgs.

De inrichting van de handhavingsorganisatie

Vanzelfsprekend is de inrichting van de handhavingsorganisatie een zeer belangrijke factor voor de effectiviteit van de handhaving. De evaluatie van de Wvgs is echter geen audit van IVW, laat staan van de andere handhavingsorganisaties. Hieronder worden daarom de relevante punten uit de leidraad programmatisch handhaven met beperkte diepgang besproken. Behalve de interviews en overhandigde documentatie is ook het rapport 'veiligheid en handhaving' van de AVV voor het goederenvervoer over de weg uit 2001 een bron.

Voor de *kwaliteit van de handhavingsorganisatie* zijn kennis en vaardigheden onontbeerlijk. Tenminste in de eigen perceptie van IVW en de perceptie van de respondenten uit de sector heeft IVW voldoende technische kennis en juridische deskundigheid in huis (dit overigens na een breed gepercipieerde kennis-dip in de periode van de RVI).

De beschikbare capaciteit in relatie tot de vervoersstromen laat zien dat de noodzaak tot efficiënte handhaving overduidelijk is.

Tabel 7.6.3: Beschikbare capaciteit op het niveau 'specialist gevaarlijke stoffen'. Zeevaart slaat op de controle van zeeschepen in de Rotterdamse haven ingevolgde het Rvgs. Luchtvaart valt niet onder de Wvgs, maar wordt genoemd vanwege de internationale uniformiteit aan verpakkingseisen en het belang voor aansluitend transport. De relatief opvallende inzet op luchtvaart laat zich deels terugvoeren op de beleidsintensivering na de Blymerramp.

<i>vervoersmodaliteit</i>	<i>vervoersstroom (gs)</i>	<i>handhavers IVW (fte)</i>	<i>politie</i>
weg	13 miljoen ritten	40	2
spoor	40 duizend wagons	5	
binnenwater	75 duizend vaarten	5	4
zeevaart	650 duizend TEU	19	3
luchtvaart	385 duizend colli	17	

Bron: IVW en KLPD/Zeehavenpolitie.

Communicatie met de sector en Europese collega-handhavers vindt opmerkelijk genoeg intensiever plaats dan met de handhavingspartners in Nederland. De informatie-uitwisseling en afstemming van handhavingstactieken met deze

partners lijkt nog onderontwikkeld. Van de bevoegdheid die de Wvgs de minister van Verkeer en Waterstaat hier biedt is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

Feedback naar de beleidsdirectie over de kwaliteit van regelgeving vanuit handhavingsperspectief vindt nog niet voldoende gestructureerd plaats.

De *technische infrastructuur* lijkt bij IVW nog te wensen over te laten. Passende informatiesystemen die beschikbaar zijn voor inspecteurs onderweg zijn bijvoorbeeld bij de KLPD veel sterker ontwikkeld. Voor monsternamen is zeer beperkte capaciteit.

Een direct gevolg van de afwezigheid van goede risico-analyses en de beperkte technische infrastructuur is dat de *administratieve organisatie* van IVW op tenminste een aspect onvolkomen is: goede managementinformatie ontbreekt.

Het systeem van *mandatering* is kwetsbaar doordat heldere ontheffingscriteria ontbreken.

De *werkprocessen* voor inspecties en inspecteurs zijn niet voldoende vastgelegd. Zoals al aangegeven mist bijvoorbeeld een stappenplan om tot sancties te komen.

Sturingsinformatie

De leidraad programmatisch handhaven wijst op drie belangrijke typen rapportage die noodzakelijk zijn om de minister van Verkeer en Waterstaat een waarlijk sturende rol te geven:

De *bevindingen uit toezicht* moeten integraal worden gerapporteerd. Momenteel bestaan er slechts gefragmenteerde deelrapportages van de verschillende handhavende diensten die niet verwerkt worden in de (integrale) jaarrapportage van IVW.

Rapportage over naleving in de sectoren moet het succes van (handhavings)-beleid duidelijk kunnen maken. Op basis hiervan kunnen andere prioriteiten worden gesteld of kan tot diepte-analyse van niet-naleving worden gekomen. Deze vorm van rapportage ontbreekt momenteel nog grotendeels op het terrein van de Wvgs. Naar aanleiding van een dodelijk ongeval op een Nederlands binnenvaartschip in Duitsland heeft IVW bijvoorbeeld wel een dergelijke rapportage over vluchtwegen in de binnenvaart gemaakt. Sinds de invoering van de Wvgs wordt er door de RVI /IVW een basismeting wegtransport gevaarlijke stoffen uitgevoerd, maar hiermee wordt (ook in de ogen van IVW nog) onvoldoende beeld verkregen.³⁵ Overigens vraagt ook de 'Richtlijn 95/50/EG betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaar-

35 De basismeting geeft overigens een langjarig gemiddelde van 20% overtreding van de Wvgs te zien. De meeste overtredingen hebben daarbij betrekking op de documentatie. Analyse van de betekenis van dit hoge niet nalevingpercentage is echter niet voorhanden. Bron: 'Evaluatie Basismeting Vervoer gevaarlijke stoffen' Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, 2002.

lijke goederen over de weg' om rapportage van de naleving aan de Europese Commissie.

Organisatie-audit van de handhavende dienst zelf moet duidelijk maken of de handhavers zelf optimaal functioneren en samenwerken. IVW is als separate handhavingsdienst nog relatief 'jong'. Vanuit deze recente reorganisatie zijn op een aantal terreinen zichtbare verbeterlagen ingezet. De jaarberichten van IVW zijn bijvoorbeeld op veel aspecten als kwalitatief hoog te beschouwen. Systematische rapportage hierover (waar bijvoorbeeld aan het beeld in de sector en bij de handhavingspartners wordt getoetst) ontbreekt echter nog.

7.7 OVERKOEPELENDE ANALYSE

De memorie van toelichting bij de Wvgs benoemt als doelstelling van de wet 'het bevorderen van de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen'. Als hoofdvraag van deze wetsevaluatie is daarom in de inleiding benoemd 'heeft de Wvgs de openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen bevorderd?'

Het antwoord dat deze evaluatie biedt is tenminste dubbelzinnig en vergt een goed begrip van de Wvgs. Daarvoor is het noodzakelijk de juiste kenschets van de wet voor ogen te houden:

- Enerzijds is de Wvgs een direct implementatie vehikel voor een verzameling van internationale verdragen en Europese richtlijnen op het gebied van weg-, spoor, en binnenvaartvervoer van gevaarlijke stoffen. De Wvgs stelt vanuit dit perspectief met name eisen aan de verpakking (in brede zin dus inclusief bouwvoorschriften van schepen, vrachtwagens en ketelwagens) en aan de administratieve zorgvuldigheid waarmee de stoffen worden vervoerd (etikettering en documentatie).
- Anderzijds is de Wvgs voorzien van een aantal instrumenten die aanvullend de veiligheid van het transport van gevaarlijke stoffen zouden moeten verhogen.

Wanneer men kijkt naar de ongevalscasuïstieken (voorzover bekend) moet men concluderen dat er zich de afgelopen tientallen jaren in Nederland geen zware ongevallen hebben voorgedaan tengevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Telkens weer blijkt de 'verpakking' van een dergelijke kwaliteit dat het effect van ongevallen beperkt blijft.

De in de memorie van toelichting geformuleerde doelstelling van de wet lijkt daarmee gehaald in de zin dat de veiligheid van het transport van gevaarlijke stoffen al tientallen jaren als hoog kan worden betiteld.

Een eerste nuance is dat deze veiligheid primair volgt uit de 'verpakkings-eisen' uit de internationale regelgeving die ook al onder de voorganger van de Wvgs de toenmalige Wet Gevaarlijke Stoffen geïmplementeerd was.

Een tweede belangrijke nuance is dat de wet verre van integraal van kracht is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen hetgeen nu juist de beschreven

aanleiding was voor herziening van de toenmalige Wet Gevaarlijke Stoffen: een diversiteit van stoffen en vervoersmodaliteiten valt buiten de werkingssfeer van de Wvgs.

Een derde belangrijke nuance is dat de wet uitdrukking geeft aan twee niet geheel congruente beleidsdoelstellingen: 'bevordering van de openbare veiligheid' en 'implementatie internationale regelgeving'. De resulterende interne spanning in de wet zal hieronder zichtbaar blijken bij tenuitvoerlegging, naleving en handhaving van de Wvgs.

Met referentie aan bovenstaande kenschets van de wet kunnen de volgende hoofdconclusies op beide aspecten worden getrokken:

Hoofdconclusie 1: De Wvgs als implementatie vehikel

Vooruitlopend op de conclusies hieronder kan worden gesteld dat de wet als implementatie vehikel grosso modo tot nu toe voldoet.

'Grosso modo' omdat de indirecte wijze van implementatie via blanco delegatie middels een Amvb in plaats van direct via een gebonden ministeriele regeling onwenselijk is. 'Tot nu toe' omdat de huidige uitbreiding van de werkingssfeer van de internationale regelgeving niet past binnen de huidige reikwijdte van de Wvgs.

Naleving en handhaving van het bepaalde in dit deel van de wet zijn beide niet optimaal.

Hoofdconclusie 2: Aanvullende mogelijkheden van de Wvgs ter bevordering van de openbare veiligheid

De instrumenten die de Wvgs biedt om de veiligheid van het transport van gevaarlijke stoffen aanvullend op de verplichte implementatie van de internationale verdragen en Europese richtlijnen te verhogen, zijn in potentie daarvoor geschikt. Het gaat dan om mogelijkheden tot routing en de melden informatieplicht. Voor optimale inpassing van recente beleidsontwikkelingen (zoals de externe veiligheidsnormering) zullen waarschijnlijk beperkte aanpassingen noodzakelijk zijn.

Juridisch beschouwd is juist dit deel van de Wvgs vaak minder helder dan wenselijk en ontbreekt nadere invulling van het in de wet bepaalde in onderliggende regelgeving.

De aanvullende instrumenten waarin de wet voorziet zijn momenteel niet of onvoldoende in uitvoering genomen door de (rijks)overheid.

Naleving en handhaving van dit deel van de wet zijn daarmee beide feitelijk niet aan de orde.

Hieronder zal thematisch en meer in detail worden ingegaan op de conclusies en aanbevelingen die uit deze wetsevaluatie volgen.

7.7.1 Reikwijdte

De Wvgs is van kracht voor het vervoer en de daarmee samenhangende handelingen van de meeste gevaarlijke stoffen over de weg-, het spoor en de binnenwateren.

Buiten de werkingssfeer van de Wvgs valt bijvoorbeeld het vervoer van radio-actieve stoffen (dit valt onder de Kernenergiewet waarvoor de minister van VROM eerstverantwoordelijk is) Het vervoer door de lucht (Luchtvaartwet, V&W), over zee (Schepenwet, V&W) en per buisleiding (geen regelgeving, maar minister van EZ is beleidsverantwoordelijk) valt er ook buiten.

Wel binnen de werkingssfeer van de Wvgs valt het interne transport op bedrijfsterreinen. Over de wenselijkheid hiervan gezien de overlap met de Wet milieubeheer en de Arbeidsomstandighedenwet bestaat al jaren discussie. De ADR kaderrichtlijn is overigens niet van toepassing op intern transport en daarmee bestaat er geen internationale verplichting tot betrekken van bedrijfsterreinen binnen de werkingssfeer van de Wvgs. Bijzonder attentiepunt is de uitbreiding van de werkingssfeer van de internationale regelgeving tot verpakkingshandelingen die momenteel niet binnen de werkingssfeer van de Wvgs vallen.

De Wvgs is daarmee minder integraal van kracht voor transport van gevaarlijke stoffen dan de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen doen vermoeden. Vanuit uitvoerings- en handhavingsoptiek kan daarmee al voorhand problematiek op afstemmingsgebied tussen de verschillende betrokken ministeries en beleidsdirecties worden verwacht.

De principiële vraag is waar het meeste belang wordt gehecht aan integrale regelgeving: of op het terrein van vervoer van gevaarlijke stoffen breed of op een serie van specifieke vervoersmodaliteiten en specifieke stoffen.

Verschuiving van integraliteit geeft echter immers eveneens voorspelbare problematiek op afstemmingsgebied tussen andere ministeries en beleidsdirecties.

Aanbevelingen reikwijdte Wvgs

Er zijn twee visies mogelijk op de Wvgs, en daarmee twee diametrale aanbevelingen. Wanneer gekozen wordt voor een waarlijk integrale wet dient de reikwijdte uitgebreid te worden. Wanneer uitbreiding beleidsmatig als ongewenst worden beschouwd dan zou de titel van de wet de beperking van de reikwijdte tot spoor, binnenwater en weg duidelijk moeten maken.

Wanneer wordt uitgegaan van de wenselijkheid om tot integrale regelgeving voor alle vervoer van alle gevaarlijke stoffen te komen, dan zou het wenselijk zijn om de reikwijdte van de Wvgs als kaderwet uit te breiden tot tenminste de implementatie van de internationale regelgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht en over zee. Eveneens zou het dan wenselijk zijn het vervoer van radioactieve stoffen onder de reikwijdte van de Wvgs te laten vallen.

Regelgeving voor buisleidingtransport lijkt overigens in ieder geval noodzakelijk en zou principieel onder de reikwijdte van een integrale wet voor het transport van gevaarlijke stoffen moeten vallen.

Verder lijkt het onafhankelijk van de bovenstaande beleidskeuze wenselijk om tot redigering van de Wvgs te komen om de reikwijdte enerzijds te beperken zodat intern transport buiten de Wvgs valt, maar anderzijds te verbreden zodat verpakkingshandelingen gericht op extern transport binnen de Wvgs vallen.

7.7.2 Juridische kwaliteit als implementatiewet

Rondom de juridische kwaliteit van de Wvgs sec doen zich weinig problemen voor:

- Op het terrein van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de Wvgs c.a. geldt dat het in de artikelen 1 tot en met 9 van de Wvgs neergeschreven systeem van koppeling van normen uit de wet zelf en uitvoeringsregelingen zelfstandig moeilijk leesbaar en toegankelijk is. De uitspraak van de rechtbank in Dordrecht die een ongewenste reikwijdtebeperking van artikel 11 demonstreerde is hier een illustratie van.

Kritiek is mogelijk op de juridische kwaliteit in relatie tot de doelstelling implementatie internationale regelgeving:

- De wijze waarop de Wvgs implementatie van internationaal recht toestaat is omslachtig en niet transparant. Die implementatie geschiedt nu in de Wvgs getrapt, via een algemene maatregel van bestuur. De implementatie is niet gebonden in de zin dat via de nu bestaande praktijk van blanco-delegatie meer dan alleen de implementatie van technische internationale regelgeving kan worden ingevoerd.
- Op het gebied van de afstemming van de Wvgs met andere regelingen is aandacht nodig voor de relatie met internationale en communautaire regelingen. In die laatste regelingen worden steeds vaker normen aan het vervoersgerelateerde handelingen van gevaarlijke stoffen gesteld die niet meer onder de reikwijdte van artikel 2 van de Wvgs vallen. Daardoor ontstaat een ongewenste incongruentie tussen de (voorrang hebbende) internationale/communautaire normen en de nationale regels.
- Geïmplementeerde internationale/communautaire regelingen worden nu slechts ter inzage gelegd (en overigens soms met vertraging gezien de vertaling).

Aanbevelingen juridische kwaliteit Wvgs

In het algemeen geldt hier als best-practice bij gebonden implementatie van internationale en communautaire normen om een wettelijke bevoegdheid aan de minister te geven om die internationale regeling direct te mogen implemen-

teren bij ministeriële regeling. Dat is transparanter en als systeem ook flexibeler dan getraptheid via een Amvb.

Snelle publicatie op het internet van een officiële versie van de vertaling zou de toegankelijkheid ervan bevorderen. Dit is in lijn met onder andere de aanbevelingen van de Commissie toekomst overheidscommunicatie.

7.7.3 Beleidscyclus en meldplicht

Voor adequate beleidsformulering, wetgeving, tenuitvoerlegging en handhaving is een sluitende beleidscyclus van belang: de gevolgen van ingezet beleid moeten inzichtelijk kunnen worden gemaakt en geëvalueerd. Dit kan dan tot eventuele beleidsaanpassing leiden.

De Wvgs biedt met de informatieplicht die in de artikelen 47 (voor ongevalen) en 48 (informatieplicht op vraag van de minister) is verwoord een potentieel sterk instrument om die beleidscyclus sluitend te maken. Tot werkelijk gebruik en implementatie van die instrumenten is Verkeer en Waterstaat echter niet gekomen: het ministerie doet momenteel niets met de beperkte instroom van gegevens ex art 47, bevordert nauwelijks naleving en heeft geen handhavingsbeleid ter zake (dat laatste zou overigens ook ongeloofwaardig in de huidige omstandigheden zijn gezien het feit dat er toch niets gebeurt met de melding). Het gebruik van artikel 48 is geen der respondenten bekend. Juist vanwege het feit dat niets gebeurt met de beperkte gegevens die de meldplicht oplevert, kan vanuit juridisch oogpunt gesteld worden dat de plicht momenteel als 'niet evenredig' moet worden beoordeeld.

Met verwijzing naar bijvoorbeeld het AVV-rapport 'knelpunten handhaving goederenvervoer over de weg' kan worden gesteld dat met nadere regelgeving die invulling geeft aan wat artikelen 47 en 48 nu precies betekenen (ook in verhouding met bijvoorbeeld privacyregelgeving) de opbouw van databases en het gebruik van ICT-hulpmiddelen vorm kan krijgen. Daarmee kan een veel gedetailleerder inzicht kan worden gekregen in de ongevalscausistiek en de vervoersstromen die ten grondslag liggen aan bijvoorbeeld de risicoberekeningen voor de externe veiligheid. Op dit moment worden (voor het wegtransport) daarvoor veelal Amerikaanse statistieken en visuele tellingen gebruikt.

Aanbeveling meld- en informatieplicht

Gebruik de krachtige instrumenten van meld- en informatieplicht die de wet biedt. Geef daarom nadere invulling aan deze instrumenten in een nader besluit en leg (met referentie aan bijvoorbeeld de Wet collectieve preventie volksgezondheid) vast op welke wijze de beleidscyclus moet worden 'rondgemaakt'.

Overweeg overigens om de grote hoeveelheid bestaande meldplichten (dus ook vanuit andere wetgeving dan de Wvgs) te stroomlijnen via één meldpunt.

7.7.4 Wetsrobuustheid; aandacht voor externe veiligheid

Een belangrijke beleidswijziging in de afgelopen jaren is de toegenomen aandacht voor normering van de risico's voor de externe veiligheid. Het na de ramp in Enschede toegevoegde hoofdstuk van het NMP IV maakt dat bijvoorbeeld zichtbaar. Ook op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt hier momenteel een belangrijke beleidsinspanning verricht.

Op dit moment is de Wvgs hierbij nog niet in beeld.

Al gemeld is dat het gebruik van de potentieel voor onderbouwing van feitelijke risico's geschikte instrumenten uit artt. 47 en 48 hierbij momenteel niet aan de orde is.

Ook voor de beoogd resulterende routeringsnormen is momenteel nog geen relatie met het routingstelsel uit de Wvgs voorzien. In dit verband wordt momenteel sterk aan relatie met de Wet milieubeheer gedacht.

Er is derhalve een discrepantie tussen de juridisch theoretisch gesproken wetsrobuustheid op dit terrein en de huidige ontwikkelingen waarbij de integraliteit van de Wvgs in het gedrang komt voor de modaliteiten spoor, weg en binnenwateren.

Aanbeveling wetsrobuustheid

Voorkom verdere verbrokkeling van de eenheid van beleid door te ontwikkelen regelgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen het stelsel van de Wvgs op te nemen.

7.7.5 Routing

De Wvgs biedt in de artikelen 12 tot en met 24 een instrument waarmee routing van gevaarlijke stoffen voor alle drie de modaliteiten kan plaatsvinden.

Juridisch beoordeeld is de formulering van de wet op dit aspect niet helder. Zo lijkt de aanwijzing van rijkswegen slechts eenmalig te kunnen gebeuren. Bovendien rijst de vraag of de nadere invulling per modaliteit niet beter in een nader besluit had kunnen plaatsvinden in plaats van in de wet zelf. Feitelijk is het routeringsinstrument momenteel niet in gebruik:

- Voor het spoor geldt dat vervoer van gevaarlijke stoffen over alle trajecten is toegestaan.
- Voor de binnenwateren geldt dat, op een symbolische aanwijzing van een deel van de vaarweg nabij Dordrecht na, eveneens het vervoer van alle gevaarlijke stoffen over alle vaarwegen is toegestaan.
- Voor de weg geldt dat rijk en provincies alle wegen onder hun respectievelijk beheer hebben aangewezen als geschikt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Gedocumenteerd inzicht in de wijze waarop gemeenten aansluitende routing hebben vastgelegd bestaat niet, maar in een kleine steek-

proef³⁶ verricht in het kader van deze evaluatie zijn geen gemeenten aangetroffen die tot routing op grond van de Wvgs zijn gekomen.

Recent wordt er binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat ingezet op het ontwikkelen van beleid en regelgeving die met behulp van normen voor externe veiligheid tot routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen moet komen. Op dit moment is daarbij de Wvgs nog niet in beeld als primair wettelijk instrument om voorgenomen beleid ter zake te verankeren. De integraliteit van de Wvgs komt daarmee verder onder druk.

Aanbevelingen routing

Heroverweeg het routingsbeleid en pas de Wvgs daarop aan. Essentieel is daarbij de beleidsontwikkeling met betrekking tot normen voor externe veiligheid in relatie tot routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Gedetailleerde uitwerking zou dan eventueel in een nader besluit kunnen plaatsvinden.

7.7.6 Naleving

Uiteindelijk moet de conclusie zijn dat er onvoldoende inzicht bestaat in de mate van naleving door de sector. Ook in het kader van deze evaluatie is daarover geen eenduidig beeld ontstaan.

Handhavers kunnen op aspectcijfers wijzen die soms een schrikbarende niet-naleving bij controles laten zien. Veelal is hier dan wel al sprake van enerzijds een voorselectie door deskundige keus van de te controleren vervoersmiddelen ('een roestige bolder kan al veel zeggen') en is er anderzijds in het algemeen sprake van lichte administratieve overtredingen. Een integraal beeld van de naleving bestaat echter niet, ook niet bij de primaire toezichthouder IVW.

De sector zelf wijst op de enorme consequenties van een ongeval voor de bedrijfsvoering en reputatie van vervoerder en producent waardoor er een intrinsieke hoge mate van naleving zou zijn.

Een belangrijke nuance daarbij is vanzelfsprekend dat veiligheid geld kost waardoor er altijd een spanningsveld ontstaat tussen veiligheid en de noodzakelijke marge op het transport. Het is vanuit deze observatie ook dat de sector zelf adequate handhaving ziet als noodzaak om tot een 'level playing field' te komen waarbij niet-naleving geen commercieel voordeel (meer) geeft.

Met de invoering van de veiligheidsadviseur (in 2000 als gevolg van een Europese richtlijn) is er een potentieel belangrijk tweezijdige instrument bijgekomen om naleving vanuit de sector zelf te bevorderen.

36 In de steekproef zaten onder meer Amsterdam, Rotterdam en Venlo.

De casuïstiek laat, zoals al vermeld, geen zware ongevallen zien bij het transport van gevaarlijke stoffen in Nederland. Essentiële veiligheidsvoorzieningen zijn, zo zou men kunnen concluderen, blijkbaar in orde.

7.7.7 Handhaving

De Wvgs biedt bijna alle klassieke eenzijdige instrumenten om tot adequate handhaving over te gaan: strafrechtelijk vanuit de Wed en bestuursrechtelijk door de mogelijkheid tot het gebruik van bestuursdwang en lasten onder dwangsom.

Slechts het bestuursrechtelijke instrument van de bestuurlijke boete ontbreekt. Vanuit de handhavers wordt dit als een gemis gezien. Ook met gebruik van de methodiek die wordt gebruikt in het onderzoek 'Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat', maar met, in vergelijking met dat onderzoek, aangepaste gegevens volgend uit deze evaluatie zou beschikbaarstelling van dat instrument onder voorwaarden wenselijk zijn.

Handhaving van de eisen die de Wvgs en de onderliggende regelgeving stellen, vindt momenteel beperkt plaats. Er is sprake van een handhavingstekort op vrijwel alle mogelijke fronten:

- Er bestaat geen voldoende beeld van de vervoersstromen en de bijbehorende risico's
- Er bestaat geen voldoende inzicht in de mate van naleving door de sector
- Er is een evidente (en onvermijdelijke) discrepantie tussen de beschikbare menscapaciteit voor handhaving en de enorme vervoersstroom van gevaarlijke stoffen
- Andere dan administratieve en van buitenaf zichtbare overtredingen zijn buitengewoon moeilijk vast te stellen: of de verpakking werkelijk correspondeert met de inhoud is slechts na dure monsternames vast te stellen
- Er is geen of onvoldoende sprake van coördinatie van de inzet van de verschillende handhavingsdiensten.

Voor die delen van de Wvgs waarvan tenuitvoerlegging door de overheid feitelijk niet plaatsvindt (routing van wegen, meld- en informatieplicht), staat voorzover bekend de naleving door de sector onder druk en is handhaving absent.

Aanbevelingen handhaving

Specifiek voor IVW als primaire en beoogd coördinerende handhavingsdienst geldt de aanbeveling: hanteer de systematiek van de 'Leidraad programmatisch handhaven', dat wil zeggen kom tot een bestuurlijk geaccordeerd handhavingsprogramma, richt de handhavingsorganisatie adequaat in en voorziet de minister van adequate sturingsinformatie op de in de leidraad beschreven aspecten.

Voor de minister van verkeer en Waterstaat geldt de aanbeveling om invulling te geven aan de coördinerende bevoegdheid op het gebied van handhaving die de wet biedt. Hiermee kan in het bijzonder ook invulling worden gegeven aan Richtlijn 95/50/EG betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

Aanpassing van het Besluit Opsporing en Toezicht Vervoer gevaarlijke stoffen lijkt in de rede te liggen om een aantal van de gewenste uitvoeringsaspecten vast te leggen.

Bijlagen

Bijlagen

1 | Bloemlezing interviews

INLEIDING

In deze bijlage wordt een bloemlezing gegeven uit de meer dan honderd interviews die in het kader van deze wetsevaluatie zijn gehouden.

Twee gedachten liggen aan deze bloemlezing ten grondslag. In de eerste plaats kan één treffend citaat soms meer duidelijk maken dan een pagina analyse. In de tweede plaats geven de citaten soms een beter beeld van de beleving van de vele spelers op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Bij het lezen van deze bloemlezing moet in gedachten worden gehouden dat de citaten niet allemaal perse 'waar' zijn. De illustratieve kracht van een citaat zit soms in het contrast van de aperte feitelijke onjuistheid ervan in vergelijking met de bevindingen die in deze evaluatie naar boven zijn gekomen.

De bloemlezing is thematisch geordend. Elk thema wordt kort geïntroduceerd. Bij elk citaat is een geanonimiseerde bron gegeven.

A DE WET ALGEMEEN

Over het algemeen zijn de respondenten van de overheid en de sector van mening dat de Wvgs noodzakelijk was en nog steeds is. Op de vraag waarom Nederland een wet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen nodig had en heeft, geven de respondenten verschillende antwoorden:

"De Wvgs is een politieke noodzaak gezien de ophef over het transport van gevaarlijke stoffen."¹

"De Wvgs vormt (nog steeds) een goed kader voor de implementatie van Europese en internationale regels. Het draait om een gedetailleerde internationale regelgeving: bronregelgeving. Deze regels hebben wel een 'basis' nodig. De Wet is zeker noodzakelijk, want de sector heeft ook een 'basis' nodig."²

"Regulering is nodig voor 'regulering van de onderkant van de markt'. Binnen de binnenvaart garandeert wet- en regelgeving een basis veiligheidsniveau. Daarboven is een schakeling van verschillende veiligheidslevels die men naleeft. Veel schippers/reders hebben verder een eigen kwaliteitssysteem: deels ingegeven door filosofie van de vervoerder, deels door de eisen van de opdrachtgever. Algemene regel: naarmate

1 Respondent semi-overheid (havengebied).

2 Respondenten overheid (provincie en Rijk).

het product gevaarlijker wordt, des te hoger de eisen aan het vervoer. Verladers kunnen zelfs hogere standaarden vragen dan voor een vervoerder mogelijk (met andere woorden: rendabel) is.”³

“Er is een puur instrumentalistische uitvoeringswet nodig. In de transportsector waren zoveel technische wetten naast elkaar, waarom geen integrale wet? Wvgs beoogt een eenheid te krijgen, maar dat is nauwelijks terug te vinden in de memorie van toelichting.”⁴

De Wvgs implementeert de Europese en internationale regels. Over dit feit gaven de respondenten uit overheid en sector de volgende meningen en inzichten:

“De wet bevat een dekkend stelsel van normen. Het juridische instrumentarium om dat doel te bereiken is voldoende. Het vervoer wordt grotendeels internationaal genormeerd, op nationaal niveau gebeurt er niet veel meer aan, met name omdat het zulke technische regelgeving is. Dat vereist zelfs een soepel delegatiesysteem. Anderzijds dient men zich te realiseren dat er vanuit rechtsstatelijk niveau wel bezwaren kleven aan het grootschalige doordelegeren naar lagere niveaus. Die delegatie is wat deze wet betreft eigenlijk ongekend. Dit is strijdig met de gedachte van het primaat van de wetgever: de normstelling moet wettelijk gebeuren, de precieze details mogen ook in ministeriele regelingen. Denk hierbij ook aan het aanwijzen van instellingen die moeten controleren. Die instellingen worden nu in de bijlage van een ministeriele regeling aangewezen. Eventueel zou ik pleiten voor een systeem van dynamische verwijzing. Dus stellen ‘de internationale norm is van toepassing’, in plaats van in de ministeriele regeling zelf elke wijziging van internationale regels op te nemen.”⁵

“Bij de herstructurering van de Wvgs spelen verschillende knelpunten een rol. Zo staan de belangrijkste veiligheidsvoorschriften in de bijlagen bij het ADR. Die voorschriften kunnen gemakkelijk worden gewijzigd, en dus kan het gebeuren (en dat gebeurt ook) dat de reikwijdte van de Wvgs langzaamaan uitdijt. Daarop is echter geen nationale (rechterlijke) controle.”⁶

“De internationale regels worden steeds breder en dit is gunstig voor de vervoerders. Er is steeds meer samenhang tussen water en wal activiteiten. Deze regels passen niet meer binnen de Wvgs.”⁷

“Eigenlijk heb je door internationalisering van regels en mediatisering/juridisering tegenwoordig geen Wvgs meer nodig voor veiligheid. Geen enkele verlader kan het zich nog permitteren om onveilig vervoer te laten plaatsvinden. De imagoschade bij een ongeluk kan zo groot zijn dat een bedrijf zijn publieke “license to operate” verliest en grote schade oploopt door publieke of politieke verontwaardiging. Daarnaast is

3 Respondent sector binnenvaart

4 Respondent beleidsmedewerker (V&W)

5 Wetgevingsjurist

6 Wetgevingsjurist

7 Respondent sector grote binnenvaart (rederij)

ook de aansprakelijkheid verder opgeschoven en kun je grote claims verwachten bij incidenten.”

“Het is moeilijk iets over de Wvgs te zeggen, omdat vrijwel alle regelgeving van het internationale niveau afkomstig is. Een belangrijk negatief punt van de Wvgs is de onduidelijkheid in de omschrijving van verantwoordelijkheden. De internationale verdragen, zoals het ADR, doen dit sinds de herstructurering wel goed.”⁸

De Wvgs is niet alleen een kader voor de implementatie van internationale regels, maar is ook een instrument om de concurrentiepositie zeker te stellen, aldus een aantal respondenten:

“Bij het opstellen van de regelingen heb ik gemerkt dat de Wvgs een breed draagvlak geniet. De vervoerders willen graag strenge regels; zij kunnen daaraan zelf makkelijk voldoen. Ze hebben daarbij ook een eigen belang; het buitensluiten van nieuwkomers, die al die veiligheidsmaatregelen niet kunnen betalen.”⁹

“Het voorkomen van wildgroei bij het vervoer van gevaarlijke stoffen is de belangrijkste doelstelling. Door regels te stellen worden oncontroleerbare en ongeorganiseerde vervoersstromen voorkomen.”¹⁰

“Ik heb het idee dat er bij de branche, puur op de Wvgs gezien, niet veel opmerkingen over de wet zouden worden gemaakt. Je kan je wel de vraag stellen: hebben de vervoerders wel genoeg last van onze wet? De internationale regelgeving blinkt niet uit op het gebied van de uitvoerbaarheid.”¹¹

B DOELEN EN INSTRUMENTEN

In de wet worden een aantal doelstellingen genoemd die gekoppeld zijn aan een aantal (beleids)instrumenten. Hieronder geven een aantal respondenten hun mening ten aanzien van deze doelstellingen en instrumenten met betrekking tot veiligheid en integraliteit.

“Optimale veiligheid is wellicht niet het primaire doel. Het economische belang is wellicht het echte doel van het ministerie.”¹²

Een respondent uit de chemische sector stelt dat de Wvgs “in potentie” bijdraagt aan meer veiligheid. Uit de interviews is gebleken dat het moeilijk is om aan te tonen of de Wvgs daadwerkelijk een bijdrage levert aan meer veiligheid. De volgende citaten geven hiervan een indicatie:

“Gevoelsmatig is het veiliger geworden, zeker ook door de internationale regels die geharmoniseerd zijn in één wet. Het is logisch om het daar bij te laten. Op korte termijn

8 Respondent sector spoor.

9 Eén van de beleidsmakers die nauw bij de totstandkoming van de wet betrokken is geweest.

10 Respondent sector spoor.

11 Respondent is advocaat voor de transportsector.

12 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

ad hoc (om de twee jaar nieuwe internationale regels) Op de lange termijn wetsverandering "¹³

"Het is zeker niet onveiliger geworden, waarschijnlijk eerder veiliger Het enige dat opvalt is het aantal ongelukken bij het wegvervoer, dit is te verklaren uit de toenemende congestie en de verkeersonveiligheid die dit met zich meebrengt Iedereen is doordrongen van belang van veiligheid niet alleen de publieke opinie, ook de klant eist het "¹⁴

"Met zowel het begrip 'openbaar' als het begrip 'veiligheid' ben ik ongelukkig 'Openbaar' legt immers te zeer nadruk op externe veiligheid (terwijl de Wvgs ook de interne veiligheid beoogt te beschermen), terwijl 'veiligheid' weer te beperkt is, want niet alle Wvgs voorschriften zijn gericht op veiligheid "¹⁵

"Het huidige beleid was niet van toepassing ten tijde van de totstandkoming van de Wvgs Er werden in die tijd geen risicoberekeningen gemaakt en men ging ervan uit dat een goede verpakking voldoende was Tegenwoordig is de meetbaarheid van risico's belangrijk geworden "¹⁶

Externe veiligheid valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van VROM Een aantal beleidsmedewerkers van dit ministerie geven de volgende visie op de wet

"De Wvgs is teveel gericht op de bron en is te weinig gericht op de omgeving De wet is de basis voor het vervoer, is technisch moeilijk toegankelijk, draait om de implementatie van de internationale regels, en gaat via internationale wegen De wet is niet flexibel en pragmatisch genoeg (het beleid van Wvgs wil teveel harmoniseren) Er zijn knelpunten betreffende de externe veiligheid en een gemiste kans is de relatie met de omgeving "¹⁷

Een ander doel van de Wvgs is het vervoer van gevaarlijke stoffen integraal aan te pakken, de nieuwe wet zou moeten gelden voor de vervoersmodaliteiten weg, spoor en binnenwater Een aantal respondenten van zowel overheid en sector zijn van mening dat de wet niet integraal genoeg is

"Het buizentransport is de grootste modaliteit als het gaat om zware petrochemische producten, hierover is echter zowel nationaal als internationaal vrijwel niets geregeld (black box) "

"Je stuit op grenzen de rest van beleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen is bij VROM ondergebracht één duidelijke wet zou beter zijn Grenzen stellen leidt tot knelpunten "
 "Je kan je afvragen of het nu wel zo slim is geweest om voor radioactieve stoffen een uitzondering te maken, met name nu het transport daarvan toch door V&W-regelgeving wordt genormeerd "

13 Respondent beleidsmedewerker (V&W)

14 Respondent sector spoor

15 Respondent met juridische achtergrond

16 Respondent beleidsmaker (V&W)

17 Respondent beleidsmaker (VROM)

"Ook het transport van gevaarlijke stoffen via buisleidingen valt buiten het bereik van de Wvgs. De vraag is of dat een goede zaak is."¹⁸

"Wat betreft de doelstelling 'integraliteit' kun je stellen dat deze door de wet zelf niet volledig werd gehaald door het buitensluiten van een aantal vervoersmodaliteiten. De sector heeft zelf bij de totstandkoming aangedrongen op een zo integraal mogelijke regelgeving."¹⁹

Een discussie die gaande is tussen verschillende ministeries is hoe het beleid ten aanzien van intern transport geregeld moet worden. De vraag of intern transport buiten de Wvgs zou moeten vallen werd door de sector als volgt beantwoord:

"Nee, juist niet! Er bestaan drie zorgelijke situaties binnen de spoorsector: (1) het hoofdspoor valt onder de Wvgs; (2) emplacement valt onder de DCMR; (3) terrein klant. Dus per locatie andere regelgeving. Dit is een zorgelijke situatie."²⁰

C BELEID EN UITVOERING: KNELPUNTEN

"Een schip in algehele slechte technische staat is niet aan te pakken (geen concrete strafbaarstelling). Dit moet via een omweg (bijvoorbeeld een drukproef) worden bewezen. Ten tweede is afstemming wal-schip is een probleem."²¹

"De gevaarlijkste handelingen in de binnenvaart zijn lossen en laden. Dit kan plaatsvinden tussen wal en schip maar ook tussen schepen. Hierbij komen er drie verschillende wetten de hoek om kijken, namelijk de Wvgs, Wet milieubeheer en de Arbo-wetgeving. Dit onderscheid in regels maakt de handhaving lastig. Met routing zou meer kunnen worden gedaan. Bijvoorbeeld eisen stellen aan op welke plaatsen enkel- en dubbelwandige schepen mogen varen en waar niet."²²

"Een haven is een bijzonder gebied, maar wordt wel behandeld als een gewoon gebied. Je hebt te maken met verschillende wetten die elkaar ook overlappen (met name de grensgebieden tussen wetten). Alleen kijkend naar het vervoer is het duidelijk: dan geldt de Wvgs. Maar in een havengebied heb je te maken met verschillende inrichtingen en heb je ook te maken met de Wet milieubeheer. Er bestaat een grote spanning tussen de Wet milieubeheer en de Wvgs."

"Bovendien heeft een haven te maken met verschillende handelingen die tussen varen en stilliggen plaatsvinden en met verschillende transportmiddelen. De Wvgs regelt meer dan alleen transport, ook nederleggen en overslag. In de praktijk is het verschil tussen deze handelingen niet altijd even duidelijk. In de wetten liggen de definities

18 Respondenten beleidsmedewerker (V&W).

19 Respondent sector spoor.

20 Respondent sector spoor.

21 Respondent zeehavenpolitie.

22 Respondent waterpolitie.

van verschillende mogelijke handelingen niet goed vast. In de praktijk worden pragmatische en logische keuzen gemaakt ²³

“Algemene bepalingen in de wet vervoer in bebouwde kom zoveel mogelijk mijden, tenzij nodig voor laden en lossen. De wet richt zich op vier activiteiten vervoeren, aanbieden van vervoer, nederleggen en laten staan van transportmiddelen. In de wet staat dat vervoeren in de bebouwde kom niet mag, dus de overige drie activiteiten mogen wel! Hierover lopen nu een aantal processen (nu nog bij de rechter) ²⁴

D VERHOUDING Wvgs TO V OVERIGE REGELGEVING

In de praktijk hebben beleidsmakers en de operationele respondenten te maken met de Wvgs in combinatie met andere wetten en regelgeving. De belangrijkste die door de respondenten besproken zijn, zijn de Wet milieubeheer, de Arbo-wetgeving en de Europese regelgeving

“Knelpunt bij het wegvervoer is de ADR-Kaderrichtlijn. Deze richtlijn zegt dat Nederland de richtlijn moet implementeren. Dat is in Nederland gebeurd in de VLG. Uiteindelijk gelden in Nederland echter drie teksten tegelijkertijd: de ADR, de ministeriele regeling waarin de richtlijn is geïmplementeerd en een nationale regeling die een vertaling is van het ADR. Dat is verwarrend. Ook de bijlage bij de richtlijn is onhandig. Deze wordt niet bij-de-tijd gehouden, zodat zij achterloopt. Beter is het de implementatie van het ADR als volgt te regelen: ‘de lidstaat moet zorgen dat het ADR geldt’ ²⁵

“Ik denk dat een groot probleem kan komen wanneer de EU haar competentie verder en verder gaat uitbreiden, en dat zit er zeker aan te komen. Dan kan het gebeuren dat er twee soorten internationale regelgeving naast elkaar zullen gelden: het huidige internationale kader en de EU-regelgeving. Nederland, maar ook veel andere EU-lidstaten, zullen dan twee heren moeten dienen, en dat is problematisch ²⁵

“Staten maken weinig gebruik van mogelijkheid om bezwaar te maken of de kwaliteit te verbeteren. De reikwijdte wordt veel breder, de werkingssfeer (artikel 2) van de Wvgs moet dan ook breder worden om de internationale regels te kunnen handhaven ²⁶

“De huidige wet geeft niet voldoende ruimte om overige aspecten van transport te regelen. In de internationale regels komen die aspecten wel steeds meer aan de orde. Voor de implementatie van dergelijke indirect aan het transport gerelateerde regels is de wet eigenlijk te krap ²⁷

“De internationale regels worden steeds breder en dit is gunstig voor de vervoerders. Steeds meer samenhang tussen water en wal activiteiten. Deze regels passen niet meer binnen de Wvgs ²⁸

23 Respondent semi-overheid

24 Respondent sector weg (branchevereniging)

25 Respondent juridisch beleidsmedewerker (V&W)

26 Respondent beleidsmedewerker (V&W)

27 Respondenten

28 Respondent sector binnenvaart (rederij)

Een ander aspect dat hierop aansluit is het feit dat de vervoerssector invloed kan uitoefenen op de internationale regelgeving en normen. Vanuit de binnenvaartsector wordt deze invloed als volgt omschreven:

"(...) Werkgroep MDG, deze werkgroep is actief in Straatsburg. Als EBU (Europese Binnenvaart Unie) permanent aanwezig; de sector heeft veel invloed. De overheid onderhoudt zelf het reglement."

"(...) Er bestaan 2 standaarden: Europese en nationale regelgeving. Die nationale regels kunnen afwijken van de ADNR (Europese standaard). Nationaal tegenover Europees niveau. Met name Duitsland wijkt af van de ADNR. Dit hangt nauw samen met de nationale economie. In tijden van economische krapte kan een staat ervoor kiezen dat het veiligheidsbeleid voor een bepaalde periode verslechtert (zolang de economische situatie dat toelaat)."²⁹

In een aantal gesprekken met beleidsmedewerkers en de respondenten vanuit de sector is de verhouding Wvgs - Wet milieubeheer (Wmb) aan bod gekomen. Daarbij kwam onder meer de samenwerking tussen V&W-VROM ter sprake:

"Wat is de plaats van de Wvgs? Raakvlakken met andere wetten worden in memorie van toelichting niet tot nauwelijks genoemd. V&W stelt überhaupt te weinig vragen met betrekking tot plaats binnen regelstelsel. V&W is nog wel verantwoordelijk voor de vervoersvergunningen, maar heeft dit aan VROM gemandateerd. In het internationale overleg met betrekking tot radioactieve stoffen neemt VROM het aspect 'vervoer' te weinig mee. V&W heeft hierdoor geen mogelijkheid de kwaliteit van deze internationale regelgeving te monitoren. De verantwoordelijkheid voor de handhaving ligt bij de IVW. VROM Inspectie heeft namelijk te weinig kennis in huis op dit gebied. Het contact tussen IVW en VROM Inspectie is goed."³⁰

"Regelgeving houdt natuurlijk geen rekening met de Nederlandse situatie (bijvoorbeeld dat toezicht en handhaving van gevaarlijke stoffen bij verschillende ministeries is neergelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor regels die in WP 15 gesteld worden en te maken hebben met het onderscheid tussen VROM en V&W)."³¹

"In de praktijk is het nog steeds ieder voor zich (maximaliseren wat eigen regelgeving kan). Brongericht, maar dan wel met VROM: proberen elkaar te stimuleren en letten op de externe omgeving."³²

"In een haven valt 65% van de handelingen onder de Wvgs en 35% onder de Wet milieubeheer. In de praktijk levert dit problemen op, omdat er pragmatische keuzen worden gemaakt."³³

29 Respondent sector binnenvaart (branchevereniging).

30 Respondenten beleidsmedewerker (V&W).

31 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

32 Respondent beleidsmedewerker (VROM).

33 Respondent semi-overheid (havengebied).

“() die hadden met name van doen met het ‘dubbele’ normenstelsel dat geldt ten aanzien van (tijdelijke) opslag van getransporteerde gevaarlijke stoffen die bedoeld zijn voor verder transport. Het probleem is dat deze stoffen gedurende de opslag geetiketteerd moeten zijn volgens de Wet milieugevaarlijke stoffen (ze vallen dan eigenlijk niet onder de Wvgs). Bij verder transport moeten ze weer worden geetiketteerd volgens de eisen van het stelsel van de Wvgs. Die etiketteringen lopen niet helemaal synchroon, hetgeen, zo voorzag de sector, aanleiding zou geven tot allerlei complicaties.”³⁴

Naast de Wet milieubeheer is ook de Arbo wetgeving een punt van discussie binnen de sector

“Er is niet goed nagedacht over de aansluiting van de Wvgs op andere regels. Ten aanzien van milieu en Arbo-regels twee voorbeelden. Ten eerste: welke regels zijn van toepassing op voertuigen (vervoer) gekoppeld aan installaties (milieu)? Het is mogelijk dat beide aan de regels voldoen, maar de regels zijn ongelijksoortig. De tankauto hoeft bijvoorbeeld slechts 2 bar aan te kunnen, terwijl deze de druk die in de installatie, die 4 bar aan moet kunnen, kan ontstaan niet aankan en dus een onveilige situatie ontstaat. Ten tweede: waar valt een transport van gevaarlijke stoffen met een vorkheftruck onder? De heftruck is volgens de Wvgs geen voertuig maar volgens de ‘Arbo’ wel.”³⁵

“Arbo-wetgeving geldt niet op Nederlandse schepen die bijvoorbeeld in Duitsland varen. ROSR (vrij technisch) is de basis volgens het ADN, bij het VGS doen we er een schepje bovenop. In Nederland gelden de Arbo-wetten. Ook op buitenlandse schepen, dit wordt niet gehandhaafd. In Duitsland gelden op Nederlandse schepen de Duitse Arbo-regels. Op Duitse schepen in Nederland geldt de Nederlandse Arbo-wet wel. Er is dus geen afstemming van Arbo-wetgeving en ROSR in de sector binnenvaart, maar die is wel nodig! In de zeevaart is dit beter geregeld. Bij een afwijking moet je de strengste regelgeving handhaven. Dit kan dus tot meer kosten leiden in de handhaving.”³⁶

E TOEZICHT, HANDHAVING, ZELFREGULERING EN NALEVING

Zowel de respondenten van de overheid als de sector constateren knelpunten wat betreft toezicht en handhaving

“Er bestaat een onbekendheid ten aanzien van verantwoordelijkheden: wat is toezicht en wat is handhaving? Deze begrippen moeten zuiver gedefinieerd worden binnen de beleidsstukken. Handhaving sluit de keten. Toezicht constateert of de praktijk in overeenstemming is met de wetten. De beleidscyclus werkt niet bij de modaliteiten ‘weg’ en ‘spoor’. Het toezicht bij ‘weg’ is ondergebracht bij IVW, het is onduidelijk waar je binnen de spoorbranche terecht kan voor veiligheid.”³⁷

34 Respondent overheid (provincie)

35 Respondent sector spoor

36 Respondent sector binnenvaart

37 Respondent van een onderzoeksinstituut voor transport

"In de praktijk wordt zoveel mogelijk voorkomen dat het tot een overtreding komt. Dus veel preventief te werk gegaan, omdat een overtreding veel logistieke consequenties met zich meebrengt. Handhaving geldt alleen als er iets erg is gebeurd (dus als het te laat is). Nu zijn er ongeveer 160 verbalen per jaar. In de praktijk vindt toezicht plaats op grond van de volgende gegevens: info vanuit de meldplicht (je weet wat er aan komt varen); risicoprofiel op het transport (ieder schip krijgt een cijfer): welk schip, welke lading, welk verleden, welke handelingen; en de professionaliteit van de toezicht-houders."³⁸

"Toezicht en opsporing door overheid is zeker noodzakelijk om het veilig te houden binnen de binnenvaart; je kunt niet blind varen op zelfregulering binnen de sector en ook niet op het certificeringssysteem. Er varen genoeg verwaarloosde schepen rond die op dubieuze wijze door de keuring moeten zijn gekomen! IVW en DGG varen blind op dit soort certificering, maar dat is flauwekul (!). Een gezonde achterdocht is noodzakelijk."

"Bij de wet op de economische delicten zijn toezicht en opsporing nauwer met elkaar verweven; dit maakt het makkelijker te werken. Een goed punt van de wet is dat hij onder de Wet Economische Delicten valt."³⁹

De binnenvaartsector heeft met verschillende knelpunten te maken bij de naleving van regels:

"Hoe langer de (vervoers-) keten, hoe groter het risico dat er iets mis gaat. Je hebt te maken met een main en een sub contractor. Dit is een wezenlijk probleem."

"Er is een onderscheid in verpakkingen, droge of natte lading, stukgoed, etc. Bij vervoer van stukgoed gaat meer mis. Containers worden nagenoeg nooit gecontroleerd: een container moet voor controle gasvrij worden gemaakt. Gassingsproblematiek: hierdoor wordt maar zeer klein percentage daadwerkelijk gecontroleerd."⁴⁰

"De Wet zit goed in mekaar, maar de uitvoeringsregels zijn niet altijd uit te voeren."

"Ook al wordt aan alle regels voldaan, dan kan het toch voorkomen dat er wat gebeurt; de klant is koning en dan worden er toch oplossingen gevonden en eventueel regels overtreden. In een noodsituatie wordt gehandeld buiten de regels om, het kan bij vertrek op papier in orde zijn en aan het einde van de rit/vaart niet meer."⁴¹

"Als producent wil je alleen maar goed vervoer, eigenlijk zijn er geen slechte vervoerders. Het SQUAS systeem is nog in onvoldoende mate ingevoerd. De prijs is niet alles bepalend."⁴²

38 Respondent semi-overheid (havengebied).

39 Respondent inspectie havengebied.

40 Respondenten sector binnenvaart.

41 Respondent sector binnenvaart (rederij).

42 Respondent sector chemie.

"Het is fout te denken dat grote bedrijven geen fouten maken. Een klein bedrijf kan zich weinig fouten permitteren. Ook bij dedicated bedrijven zijn er problemen, ook de veiligheidsadviseur zegt niet alles over veiligheid" ⁴³

"Een bedrijf kan het verzieken voor de rest van de sector"

"Gemakzucht leidt tot fouten. Een verklaring kan onder druk worden getekend, waardoor er toch fouten worden gemaakt" ⁴⁴

Een voorbeeld dat hierop aansluit

"() Gevaarsetiketten op tanker blijven vaak zitten, ook al zit er geen gevaarlijke stof meer in. Dit is een simpel voorbeeld, maar wat dagelijks voorkomt. Wat kan hier aan worden gedaan? Het is hinderlijk dat je de onachtzaamheid niet kan aanpakken" ⁴⁵

Wat betreft de sanctionering bij overtredingen lopen de meningen zowel binnen de vervoerssector als tussen sector en overheid uiteen

"Sanctionering hoeft niet nodig te zijn. Instrumenten zijn niet zo interessant. Het gaat om de gedragsvoorschriften. Als je voortdurend op gebreken moet wijzen, dan moet men het zelf zat worden en actie ondernemen" ⁴⁶

"De boetes zijn vrij laag. Wat wel goed werkt is de transportbeperking (effectief handhaven). Dit is opgenomen in het ADR, maar niet in de Wvgs. Met betrekking tot een verbod, wel een internationaal kader voor milieubeheer. Het tijdelijk stilleggen van transport kan wel, maar in het zicht van internationale regels kan er nationaal weinig bepaald worden. Dit is een lege huls" ⁴⁷

Overige knelpunten ten aanzien van handhaving

"() Een vierde probleem betreft het toezicht en de handhaving van de (inter)nationale normen op het terrein van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zowel nationaal als internationaal is dat niet steeds even goed op elkaar afgestemd. Ten eerste gelden soms verschillende regimes, bijvoorbeeld op verschillende vaarwegen. Zo gelden voor de Rijnvaart bijzondere regels (Rijnvaart Politie-reglement/Akte van Mannheim). Daarnaast is de coördinatie van handhaving en toezicht niet altijd goed geregeld. Zeker over de mandaatverhoudingen via de RVI (later IVW) is veel discussie geweest. Ieder Europees lidstaat handhaaft en ziet, in beginsel, toe op de wijze die het dat lidstaat goeddunkt. Daardoor ontstaan tussen de lidstaten distorsies" ⁴⁸

43 Idem

44 Respondent sector binnenvaart

45 Respondent sector weg

46 Respondent sector binnenvaart

47 Respondent beleidsmedewerker overheid

48 Respondent overheid (provincie)

"Er is een tekortkoming bij de handhaving van de Wvgs. De ambtelijke gemeenten hebben geen bevoegdheden om transporten te controleren, want die zijn afhankelijk van de milieuopsporingsdiensten die onder de milieuwetgeving vallen."⁴⁹

"Voor een tijdelijk verbod zijn internationale regels bepalend, daar heeft nationaal beleid bijna geen invloed op. Met betrekking tot een verbod: wel een internationaal kader voor milieubeheer. Het tijdelijk stilleggen van transport kan wel, maar in het zicht van internationale regels kan er nationaal weinig bepaald worden: het is een lege huls."⁵⁰

Voor de handhaving van de Wvgs is een belangrijke taak weggelegd voor de Inspectie v&w. De relatie tussen het ministerie en deze inspectiedienst werd door een aantal respondenten als volgt omschreven:

"Tot vorig jaar vond regelmatig overleg plaats: kwartaaloverleg Handhaving. Na de verzelfstandiging was er minder frequent overleg. Er is wel contact (ad hoc) als er iets gaande is: op individueel niveau wordt overlegd, bijvoorbeeld na een ongeval. Door de nodige interne strubbelingen heeft IVW weinig tijd voor uitvoering en afstemming!"⁵¹

"In 1992 is de gehele inspectie gereorganiseerd. Daarbij werd de omslag gemaakt van specialisme naar generalisme. Dit betekende dat elke inspecteur geacht werd alle voorkomende inspecties te kunnen uitvoeren. In de praktijk bleek dit natuurlijk niet haalbaar. In 1996 was er geen intensivering en toename van inspecties te zien. Wel werd een begin gemaakt met een nieuwe strategie: themacontroles, broncontroles en probleemgericht controleren. In de praktijk kwam dit neer op slimmer controleren en niet meer lukraak langs de weg gaan staan of willekeurige bedrijven bezoeken."⁵²

"Uit het oogpunt van transparantie zou handhaving moeten gebeuren op grond van bestuursrecht. Opsporingstaken zouden moeten worden overgedragen aan politiemensen (toezichthoudende taken). Een vergunningstelsel past niet in een stelsel van deregulering. De rechter durft ultieme sanctie niet aan. De kennis bij het OM is onvoldoende voor de opvolging van procesverbalen."⁵³

"IVW heeft een goed lik-op-stuk beleid (schikkingen); OM is echter zwakke schakel."⁵⁴

Een ander probleem is het inzicht in cijfers met betrekking tot handhaving:

"v&w krijgt cijfers met betrekking tot handhaving van IVW. Deze cijfers interpreteren is echter lastig, zo niet onmogelijk."⁵⁵

49 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

50 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

51 Idem.

52 Respondent inspectie (V&W).

53 Idem.

54 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

55 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

En wat vindt de vervoerssector van de handhaving door Verkeer en Waterstaat?

"IVW is nog veel meer adviserend dan de Arbo-inspectie. Deze IVW aanpak is volgens SZW het oude systeem van handhaving. De overtredingen van de Wet moeten duidelijk zijn, dus moeten er eisen aan de wetgeving worden gesteld."⁵⁶

"De broncontroles worden gedaan door IVW. Dit zijn preventieve controles. De branchevereniging voor wegtransport heeft afspraken met IVW gemaakt. IVW voert periodieke controles uit die de inspectie aankondigt, de branchevereniging kan van tevoren naar bedrijf gaan om een audit te doen (ook kunnen leden om een audit vragen).

"Tekortschietingen bij een eerste broncontrole zullen niet direct leiden tot strafrechtelijke sanctie. De IVW doet de meeste controles. De KLPD heeft relatief weinig met gevaarlijke stoffen te maken. De Wvgs is gebaseerd op Wet Economische Delicten. Bij de strafmaat wordt gekeken naar het economische gewin. Voorbeeld van een proces ten aanzien van kwaliteit van verpakkingen: wordt er met opzet voor een goedkopere verpakking gekozen ten koste van de veiligheid? Zo ja, dan is de straf x maal het economisch gewin wat er mee gemaakt is. EVO kan zich de economische impuls wel voorstellen. Destijds een boete van honderdduizend gulden."⁵⁷

"Hier is sprake van externe controles door overheidsdiensten naast eigen controles die binnen de sector plaats vinden. Zoals altijd schiet de controlecapaciteit veel tekort."⁵⁸

Een ander thema dat meerdere malen ter sprake kwam is de spanning tussen veiligheid en economische belangen

"Op de vaartijdenwet wordt redelijk gehandhaafd, de sancties zijn niet zo sterk (niet preventief). Vaak is het economisch voordeel groter om niet aan regels te voldoen. Een boete wordt dan gewoon betaald."⁵⁹

"In de binnenvaart zijn de winstmarges klein, waardoor naleving afhankelijk is van economische overwegingen. Dit geldt voor zowel de kleine rederijen als voor de grote gespecialiseerde rederijen. Dit geldt bijvoorbeeld bij de overweging voor een enkelwandig of dubbelwandig schip te kiezen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen."⁶⁰

"Het is lastig om onveilige lading te weigeren en om het veiligheidsniveau op peil te houden, want verladers betalen steeds lagere prijzen. De verlader betaalt niet genoeg mee aan de veiligheid. De internationale regelgeving is al wel op verlader, vuller, verpakker enzovoort gericht, maar de handhaving nog veel te weinig. Meer handhaving bij de bron is noodzakelijk."⁶¹

56 Respondent beleidsmedewerker Sociale Zaken

57 Respondent sector weg (branchevereniging)

58 Respondent sector chemie

59 Respondent sector binnenvaart (grote rederij)

60 Respondent waterpolitie

61 Respondent sector binnenvaart (grote rederij)

"Degenen die de regels overtreden moeten zo hard als mogelijk aangepakt worden en zo zwaar mogelijk worden gestraft. Niet in de laatste plaats omdat er bij overtreding van regels sprake is van oneerlijke concurrentie. De sancties op overtredingen zijn momenteel te laag. Vaak is de boete zo laag dat deze zonder een enkel probleem wordt betaald. Een groot nadeel daarvan is dat vrijwel alles geschikt wordt en er weinig "proefprocessen" worden gevoerd. Het is de vraag of de economie en de veiligheid daarmee altijd gediend zijn."⁶²

In het onderzoek is het oude Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KCGS) meerdere malen ter sprake gekomen. De eerste indruk was dat dit korps kwalitatief beter was dan de IVW. De praktijk bleek anders te zijn:

"Het KCGS was weliswaar deskundig, maar speelde vaak een preventieve en voorlichtende rol (geen wonder dat het bedrijfsleven daar blij mee was). Er moet nu ook een middenweg gevonden worden tussen handhaven als politiedienst en handhaven met economisch belang. Het A28-incident is een voorbeeld van slechte handhaving."⁶³

"Een verschil tussen toen en nu is dat ten tijde van het KCGS de hoeveelheid kennis van de sector niet zo groot was als nu. De sector heeft nu ook specialisten in huis, waardoor het kan voorkomen dat werknemers meer weten dan de hedendaagse inspectiedienst."⁶⁴

"Het KCGS deden hele binnenvaart, met verstand. In de huidige situatie geldt dat de IVW generalisten heeft en nauwelijks specialisten. Je moet geluk hebben bij een calamiteit. De generalisten worden eigenlijk voor de gek gehouden."⁶⁵

Naast toezicht en handhaving door overheidsinstanties wordt er ook aan zelfregulering gedaan in de sector. Sinds een paar jaar is een veiligheidsadviseur verplicht.

"Een nieuw fenomeen is de veiligheidsadviseur. Sinds enkele jaren is dit voor bedrijven verplicht. Dit leidt er soms toe dat de directeur nog sneller zegt: 'daar hebben wij onze veiligheidsinspecteur voor'. Er is te weinig gehoor voor de uitvoerbaarheid van de besluiten. De ervaring leert dat datgene wat niet uitvoerbaar is, in de praktijk ook niet te handhaven is."

"Veiligheidsadviseurs worden door de directie onder druk gezet om geen melding te doen en regels te negeren. Er zijn veiligheidsadviseurs die normaal werkzaam zijn bij de overheid en zich twee keer per jaar aan bedrijven verhuuren (wat kan zo'n persoon bereiken, behalve geld verdienen)."⁶⁶

62 Respondent sector spoor.

63 Respondent sector binnenvaart (chemische tankvaart rederij).

64 Respondent sector weg.

65 Respondent sector binnenvaart (branchevereniging).

66 Respondent sector binnenvaart (tankvaart rederij).

"Herinstructie vindt eens in de vijf jaar plaats, dit zou iedere twee jaar moeten zijn (ook gezien de verandering van de internationale regels) Een veiligheidsadviseur is verplicht hoe krijg je anders de kennis in huis?"

"Er is een vereniging voor veiligheidsadviseurs Via deze weg wordt geprobeerd meer body aan het veiligheidsadviseurschap te geven, zodat deze meer serieus genomen wordt "

"De veiligheidsadviseur heeft met name waarde aan kleine bedrijven toegevoegd, bij grotere niet "⁶⁷

De reactie vanuit de overheid

"Gezien het feit dat in de binnenvaart 98% kleine bedrijven en 2% grote bedrijven bestaan, kan gesteld worden dat de veiligheidsadviseur wel degelijk impact heeft "⁶⁸

F SPECIFIEKE THEMA'S

De thema's die extra aandacht hebben gekregen in het onderzoek routing en meldingsplicht, zullen hieronder belicht worden

1 Routing

Over het algemeen vinden de respondenten van overheidsinstanties dat routing moeilijk te handhaven is en dat er nog wat verbeterd kan worden Bovendien komt bij de uitvoering van routing de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de hoek kijken De respondenten hadden hier het volgende over te zeggen

"Op routing is moeilijk te handhaven, de laatste keer was twee jaar geleden"

"90% van de Wvgs heeft betrekking op de implementatie van de internationale regels, slechts 10% heeft betrekking op het nationale beleid Die 10% heeft betrekking op de routeringsparagraaf dit valt onder de bevoegdheid van de gemeenten en provincies Routing heeft slechts betrekking op de weg, voor spoor en binnenwateren zijn weinig transportroutes "⁶⁹

"Geen enkele gemeente vindt het leuk als een weg wordt aangewezen als weg waarover gevaarlijke stoffen mogen worden getransporteerd "

"Het maatschappelijke effect ten aanzien van gevaarlijke stoffen is enorm gemeenten willen liever helemaal geen gevaarlijke stoffen transport meer "⁷⁰

67 Respondent sector binnenvaart

68 Respondent beleidsmedewerker (V&W)

69 Respondent beleidsmedewerker (V&W)

70 Respondent sector weg

“Ook routeren is ingewikkeld en zou beter kunnen. De coördinatie tussen gemeenten is niet altijd goed op elkaar afgestemd, bijvoorbeeld bij aanwijzingen o.g.v. artikel 18 (de ene gemeente wil geen vervoer van gevaarlijke stoffen over een bepaalde weg, de ander wel), waardoor het soms kan gebeuren dat een bedrijf niet bereikbaar is. Dit soort coördinatieproblemen kan in de praktijk wel worden opgelost. Wel is het routingssysteem, zoals dat in artikel 18 is opgeschreven, te ingewikkeld (de gemeenteraad kan wegen aanwijzen waarover gevaarlijke stoffen, die krachtens artikel 12 bij of krachtens amvb zijn aangewezen, uitsluitend mogen worden vervoerd).”⁷¹

“De routing over de weg is verder zeer uitgewerkt, maar de routing van vervoer over spoor en binnenwateren (alleen bij Terneuzen) nauwelijks. Dit heeft ermee te maken dat het spoor- en waternet niet zo fijnmazig is als het wegennet. Hier is wel een veiligheidsrisico aanwezig, zoals het ongeval bij station Rijswijk heeft geïllustreerd. De gemeente kon de gebruiksvergunning voor dat spoor wel verlenen, maar wilde dit niet. Dit leidde tot een juridisch conflict. Het veiligheidsrisico kan worden afgedekt door aan de regels te voldoen.”⁷²

“Beleidsmatig past het centrale routingsbeleid van het Rijk niet op de het beleid en de bevoegdheden die gemeenten ten aanzien van het wegennet hebben. Zo is het rijkswegennet onder de Wvgs aangewezen als routenet voor vervoer van gevaarlijke stoffen, maar iedere rijksweg loopt over het grondgebied van een gemeente, die daar onder voorwaarden de doorvoer van gevaarlijke stoffen kan beperken. Dat kan het rijksbeleid dus doorkruisen. Aan de andere kant is duidelijk dat gemeenten wel iets zullen willen ondernemen tegen vervoer van gevaarlijke stoffen dat dicht langs bevolkingskernen voert (voorbeeld Leidsche Rijn).”

Vanuit de gemeenten komt de volgende benadering op routing:

“Het is een beetje vreemd dat dit in de wet geregeld is. Het doel van routing is waar mogelijk eventuele risico's scheiden van kwetsbare situaties. Dit is vaak belangrijk voor de omwonenden/electorat. Routing kan een positieve werking hebben: snel transit-routes bekend, goede bereikbaarheid voor gevaarlijke stoffen. In tal van provincies bleek misverstand te bestaan. Er zijn een aantal onduidelijkheden in de wetgeving. Bovendien geldt routing voor een zeer beperkt aantal gevaarlijke stoffen.”⁷³

De sector heeft het ook moeilijk met de routingsmaatregel:

“Binnen het internationaal transport zijn zeer veel onduidelijkheden, omdat elk land eigen regels en aanwijzingen hanteert. Een bedrijf kan veel buitenlandse chauffeurs in dienst hebben en die zijn niet allemaal op de hoogte. Een buitenlandse chauffeur zal geen ontheffing bij gemeente aanvragen, maar gewoon daar gaan waar hij moet zijn. Nu gebeurt het niet vaak dat chemicaliën in het centrum worden gelost. Ik ver-

71 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

72 Idem.

73 Respondent beleidsmedewerker (gemeenten).

moed dat het ook niet gehandhaafd wordt, want de surveillance van politie let hier niet op⁷⁴

"Routing en tunnelrestricties zijn trouwens in hoge mate typisch Nederlandse aspecten van dit beleidsterrein. Dat geldt zeker voor routing – in het bijzonder voor de regel dat de bebouwde kom verboden terrein is. De routing levert overigens geen problemen op, omdat alle rijkswegen en provinciale wegen als toegankelijke routes zijn aangewezen. Daarbij gelden alleen tunnelrestricties, maar dan is altijd een omleiding beschikbaar."⁷⁵

"Onderdelen van de routing zijn nuttig en goed uitgewerkt, met name de routing van tunnels in het VLG. Het aanwijzen van wegen daarentegen is echter onzinnig. Als ondernemer moet je altijd de veiligheid kunnen garanderen ongeacht waar je je bevindt. De route mag dan niets uitmaken. Als product, verpakking, de chauffeur, voertuig enzovoort in orde zijn dan maakt de route niets uit."⁷⁶

2. Meldingsplicht

Over dit onderdeel van de Wvgs is zowel de overheid als de sector van mening dat deze plichten niet functioneren. "Als de meldplicht goed zou functioneren, dan zou de handhaving ook verbeteren." Overige opmerkingen:

"(...) De vervoerders moeten alles meerdere keren melden en worden ook telkens weer door andere instanties lastig gevallen voor controles (vele opsporingsinstanties die in dezelfde vijver vissen en geen informatie uitwisselen)."⁷⁷

"Meldingsplicht, meer niet dan wel. Is puur statistisch. Multimodaal is het niet goed geregeld. IVW wordt als incidenthulpverlener te laat geïnformeerd. IVW zou in de alarmering moeten zitten. Als het via de KLPD verloopt is het oké. Er is nu geen handhavingsmiddel op meldplicht."⁷⁸

"Voor het spoor is nu geen regiefunctie. Sinds de IVW hanteert men de risicoanalyse aanpak, maar op grond van een meldplicht kun je geen risicoanalyse maken. Een meldplicht werkt wel bij de luchtvaart. Informatieplicht: meestal wel snel bij incidenten. Analyse van incidenten, essentieel voor toezichthouders te onderzoeken waar de knelpunten liggen."⁷⁹

"De meldingsplicht bestaat vanuit verschillende hoeken. Dit kan tot "overkill" leiden. Het ministerie kent de klachten op dit gebied van het bedrijfsleven."

74 Respondent sector binnenvaart (chemische tankrederij).

75 Respondent sector chemie.

76 Respondent sector spoor.

77 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

78 Respondent inspectie (V&W).

79 Respondent sector spoor.

“Een vreselijke regeling in de Wvgs is het meldingssysteem van artikel 47 (“een hobby-artikel; elke wet heeft tegenwoordig zo’n meldingssysteem”). Het meldingssysteem op zichzelf is legitiem, maar je moet je echt afvragen hoe je dat vervolgens wilt gaan regelen. Nu is het zo dat als je als vervoerder wilt melden, dat je dan zo drie dagdelen kwijt bent. Er is geen gevolg aan te geven, je zou je bij teveel instanties moeten melden. Waar het om gaat is dat er eerste hulp wordt geboden bij een ongeval door bijvoorbeeld brandweer of politie, maar daar ziet de Wvgs niet op toe. Men heeft niet in de gaten wie waarvoor verantwoordelijk zou moeten zijn.”⁸⁰

“Wat betreft het meldingssysteem: hier is men uitgegaan van een zelfregulerend systeem. Achteraf zou je kunnen zeggen dat het misschien wat naïef is om ervan uit te gaan dat dit systeem goed zou werken.”

Meldingsplicht wordt ook wel een “self incriminating” instrument genoemd, dat wil zeggen dat men zichzelf in wezen aangeeft naar aanleiding van een incident. Dit kan een remmende werking hebben. Overheid en sector zeggen hierover:

“Wat betreft self incrimination: laat degene die betrokken is bij het ongeval de melding doen door een handhaver (de politie bijvoorbeeld) om de self incrimination te voorkomen.”

Volgens een beleidsmedewerker bestaat een dergelijke afspraak, maar in de praktijk gebeurt dit niet. Indien het wel zou werken, dan zou de meldplicht niet meer nodig zijn, dan zou bij grote incidenten de handhaver van dat moment het incident moeten melden. Hoe het dan bij de kleinere incidenten moet worden geregeld, blijft een vraagteken. De sector doet niet veel met deze plichten. Er bestaan een groot aantal knelpunten die spelen in de sectoren binnenvaart en weg:

“Een incident dat in 1996 plaatsvond wilde men melden, maar men wist niet hoe; uiteindelijk alleen bij DCMR gemeld. Sinds invoering veiligheidsmeetsysteem heeft men nooit incident of near miss gehad.”⁸¹

“Een vrijwillig meldsysteem zal nooit van de grond komen. Het is voor een bedrijf al moeilijk genoeg om normale bedrijfsvoeringgegevens boven tafel te krijgen; wanneer moet een chauffeur iets melden? Wat is een near miss? Er wordt al jaren gepleit voor één loket voor de meldingen. Er bestaan ongeveer 10 verplichtingen om ongevallen te melden waar een bedrijf allemaal aan moet voldoen. Dit is nodig voor een betere efficiëntie en kwaliteitsgarantie. De kwaliteit van de binnenvaart moet integraal geregeld worden. Er zou bijvoorbeeld een integraal onderzoek moeten komen naar ongevallen. Meldingen worden zelden gemeld aan officiële instanties. Een reden is dat er geen reactie terugkomt.”⁸²

“Er is weinig openheid ten aanzien van ongevallen, men is toch bang.”⁸³

80 Respondenten beleidsmedewerker (V&W).

81 Respondent sector chemie.

82 Respondent sector binnenvaart (grote rederij).

83 Idem.

"Branche wil wel graag op de hoogte zijn van ongevallen en oorzaken, want dan kan men het voorkomen in de toekomst. Een ongeval met gevaarlijke stoffen is steeds weer groot nieuws en straalt af op alle bedrijven die gevaarlijke stoffen vervoeren. De meldingsplicht is niet integraal, die voor de binnenvaart wijkt bijvoorbeeld af van die voor de weg. Ook is de meldingsplicht te onduidelijk in haar formulering. In dat opzicht is de meldingsplicht, los van het functioneren in de praktijk, geen positief element van de Wvgs."⁸⁴

Volgens de overheid is het meldingssysteem op papier wel duidelijk en is het de sector die het niet wil begripen

"De overheid moet meehelpen aan juiste statistieken (ook de politie en andere diensten, dit gebeurt niet). Dit hangt samen met de meldplicht."

"Artikelen 47 en 48 zijn erg raar. Eerst een melding doen, en dan moet je op verzoek van de minister nadere informatie verschaffen."⁸⁵

3 Informatieplicht

Over het algemeen werd over deze plicht weinig tot zeer weinig gezegd. Hieruit kan op zichzelf genoeg geconcludeerd worden. Enkele opmerkingen zijn:

"Ook hier geldt weer dat het internationale niveau feitelijk bepaald wat er gebeurt in Nederland. Je kunt wel een eigen beleid willen maken en dus heel veel informatie verzamelen maar feitelijk kun je helemaal geen eigen beleid maken. Het ministerie stelt zich wel open en leergierig op. Men doet zijn best om te snappen wat er gaande is."⁸⁶

"De informatie moet voor iedereen bereikbaar zijn via internet. Dit moet de veiligheid bevorderen."⁸⁷

G DOELMATIGHEID, EFFECTIVITEIT, EFFICIENCY

Zowel overheid en sector zijn van mening dat de regels van de Wvgs lastig te handhaven zijn. Ook wat de kosten betreft is het in wezen niet duidelijk of het vervoer van gevaarlijke stoffen efficient verloopt.

"Eigenlijk kosten alle extra regels die niet internationaal geregeld zijn meer geld. Dit hangt samen met politieke keuzes. De regels in de internationale verdragen worden gemaakt door technici en niet door juristen, de Wvgs moet onduidelijkheden in inter-

84 Respondent sector binnenvaart

85 Respondent sector weg (branchevereniging)

86 Respondent sector spoor

87 Respondent sector

ationale regels ondervangen; juridische onvolkomenheden moeten worden recht gebreid door middel van wijzigingen (tijd en geld)."

"Regelgeving houdt natuurlijk geen rekening met de Nederlandse situatie (bijvoorbeeld dat toezicht en handhaving van gevaarlijke stoffen bij verschillende ministeries is neergelegd, zoals geldt voor regels die in WP 15 gesteld worden voor radioactieve stoffen en die te maken hebben met scheiding VROM en Verkeer en Waterstaat)."⁸⁸

"Als er regels worden overtreden wat betreft verpakkingen of lading, dan is het soms zeer moeilijk de juiste persoon of instantie te straffen. Dit is in de Wvgs ook niet goed geregeld. Dus het kan zijn dat de straf moeten worden betaald door iemand die niet de schuldige is, maar wel de verantwoordelijkheid moet dragen."⁸⁹

"De kosten van het veiligheidsbeleid worden nu vrijwel geheel verwerkt via de sector zelf. Opleidingen, materieel, controles, administraties, omwegen etc. leiden allemaal tot (soms aanzienlijke) kostenverhogingen. Uiteindelijk komen die terecht in de consumentenprijzen van alle producten. Vrij duur zijn bijvoorbeeld de hoogwaardige containers die gebruikt moeten worden, de opleiding en de veiligheidsadviseur die ingehuurd moet worden."⁹⁰

"Vanuit de filosofie van Responsible Care heeft de chemische industrie de normen van SQAS (Safety Quality Assessment System) vastgesteld. Daarin staan wettelijke normen weliswaar voorop, maar worden daarbovenuit eigen verplichte normen gesteld én daarbovenop nog verder strekkende streefnormen aangegeven. Vervoerders moeten in dit systeem mee als ze gevaarlijke stoffen willen vervoeren. Het is dus inderdaad zo dat de sector aan zelfregulering doet en dat de eigen normen boven de wettelijke uitstijgen. Dat brengt natuurlijk extra kosten met zich mee, maar er is geen zicht op hoe die in verhouding staan tot de kosten van de overheidsregels. Men staat daar niet bij stil."

"De marktwerking speelt altijd een rol (tegen zo laag mogelijke tarieven vervoeren). En er zijn enkele tussenpersonen die wel degelijk voor het snelle geld gaan. Een respondent kan zich voorstellen dat hierdoor de kwaliteit bij andere bedrijven minder kan zijn. Grote opdrachtgevers zullen echter geen zaken doen met dit soort bedrijven, want zij zijn veel te bang voor hun imago."⁹¹

H. OVERIGE KNELPUNTEN

"Er is weinig jurisprudentie. De jurisprudentie die er is, valt in het nadeel van v&w uit. Het gevaar van de Wvgs is wel dat de kritiek die de rechter kan hebben niet is dat het bestuur een verkeerde belangenafweging heeft gemaakt ('dat zou niet zo erg

88 Respondent beleidsmedewerker (V&W).

89 Respondent semi-overheid (havengebied).

90 Respondent sector weg.

91 Respondent sector binnenvaart (grote rederij).

2 | Respondenten

INLEIDING

In deze bijlage worden de respondenten genoemd die deel hebben genomen aan de diepte interviews en telefonische interviews. Een aantal van de respondenten van de diepte interviews zijn gedurende het onderzoek meerdere keren geïnterviewd.

De telefonische interviews hebben met name gefungeerd als extra vergelijkingsmateriaal en zijn anoniem behandeld. Van deze respondenten worden de bedrijfsnaam en de functie genoemd of de functie met de belangrijkste bedrijfsactiviteiten.

Er wordt in onderstaande opsomming een onderscheid gemaakt tussen respondenten die voor de overheid werken en respondenten uit het bedrijfsleven.

A. RESPONDENTEN DIEPTE INTERVIEWS

Respondenten overheid

Dhr. Biezenveld	Ministerie van Justitie HDJZ
Dhr. den Boer	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. van Boxel	Zeehavenpolitie
Dhr. den Breejen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat DGG-VL
Dhr. de Bruin	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. Buitenkamp	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Dhr. Cracau	Korps Landelijke Politiediensten
Dhr. Dijkmans	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. Gardeitchik	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
Dhr. Griffioen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. Hardy	Korps Landelijke Politiediensten
Dhr. van Haveren	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. Klumper	Raad voor de Transportveiligheid
Dhr. Kooistra	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Dhr. Kollmann	Ministerie van Defensie
Mw. Mandrup Thomsen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat HDJZ
Mw. Marinissen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat DGG-VL
Dhr. Mensink	Ministerie van Verkeer en Waterstaat DGG-VL
Dhr. Oh	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dhr. Ohmann	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. Pigmans	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Dhr. van Noort	Ministerie van Economische Zaken
Dhr. Rijke	Provincie Zuid-Holland
Dhr. Schouwenaar	Rijkswaterstaat Zuid-Holland
Dhr. van den Stokker	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. Tiemersma	Ministerie van Verkeer en Waterstaat DGG-VL
Dhr. Timmer	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. van Weeren	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Dhr. van Zoest	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Respondenten bedrijfsleven

Dhr. van den Akker	Transport advocaat
Mw. Berrevoets	ProRail
Dhr. Bril	DSM Hydrocarbons
Dhr. den Brok	Railion
Dhr. Visser	Railion
Dhr. van Dijk	CBRB
Dhr. Drowniak	ShortLines
Dhr. Kruyswijk	Per Plus Logistics
Dhr. van der Maas	N.V. R'dam-Rijn Pijpleiding Maatschappij
Dhr. Pels	EVO
Dhr. van der Plas	P&O Nedlloyd
Dhr. Pruyn	WijGuLa
Dhr. Runnia	KNV
Dhr. Schuddebeurs	VNCI
Dhr. St. Nicolaas	Nijman Zeetank
Dhr. Standaard	CTGG en VOTOB
Dhr. van der Vlist	ProRail
Dhr. Wijdeveld	Deltalinqs

B. RESPONDENTEN TELEFONISCHE INTERVIEWS

Modaliteit Spoor

<i>Organisatie overheid</i>	<i>Functie respondent</i>
IVW	Inspecteur
IVW	Inspecteur
SZW	Inspecteur Major Hazard Control - Arbeidsinspectie
<i>Bedrijf</i>	<i>Functie</i>
Shortlines	Manager proces controller
Shortlines	Machinist
Shortlines	Machinist

*Modaliteit Binnenvaart**Organisatie overheid*

KLPD

KLPD

Gevaarlijke Stoffen KLPD

GHR

GHR

GHR

Functie respondent

Medewerker unit transport en controle

Veiligheidsadviseur specialist vervoer

Specialist vervoer gevaarlijke stoffen

Senior inspecteur schadelijke en gevaarlijke stoffen

Senior inspecteur schadelijke en gevaarlijke stoffen

Senior Inspecteur schadelijke en gevaarlijke stoffen

Sector Functie

Kwaliteitsmanager, 25 jr.

transport, weg en spoor

Terminal manager, trans-

port logistiek overslag

Kwaliteitsmanager

Bedrijfsactiviteiten

Vervoeren van brandstoffen,

klasse 2,3,6,8 en 9.

Overslag, opslag en vervoer

per container.

Vervoer, opslag en overslag,

klasse 3, 5,6,8 en 9

Kapitein

Varende ondernemer

Kapitein

Vervoerder

*Modaliteit Weg**Overheidsorganisatie*

RDW

RDW

RDW

IVW

RDW

RDW

RDW

IVW

IVW

VNG/N-H

Functie respondent

Individueel keuren speciaal

Vehicle Standard Development

Vehicle Standard Development

Teamleider, controle op naleving van de Wvgs

Individueel keuren speciaal

Vehicle Standard Development

Vehicle Standard Development

Teamleider, controle op naleving van de Wvgs

Inspecteur vervoerswetgeving

Medewerker kwaliteit en toezicht (wegenbouw en transport).

VNG/L

Algemeen milieuadviseur

VNG/Z-H

Senior beleidsmedewerker milieu, externe veiligheid

VNG/Z-H

Beleidsmedewerker bestuursdienst

Sector Functie

Logistiek manager

Directeur

Bedrijfsleider

Bedrijfsactiviteiten

Productie grondstoffen en eindproducten (verf, lijm)

Vervoer van olie: LPG, gasolie, stookolie

Handel in olie en brandstoffen over water en land,
eigen vervoer (geen LPG)

Transportplanner

Verkoop chemische producten, via de weg,

Logistiek manager

Productie en verkoop van chemicaliën via weg en
spoor

SHQ manager

Opslag en distributie van chemicaliën (70%)

Logistiek manager	Vervoerder, opslag in heel Europa van gevaarlijke brandstoffen, gassen (LPG)
Unit manager chemie	Vervoer gevaarlijke stoffen in bulk

Stuurgroepleden

mr. M.M. den Boer
C.G.H.M. Dijkmans
A.J. Jansen
mr. J.Y. Stuitje

Begeleidingscommissieleden

mr. A. den Breejen
mr. W.E. van Haveren
mr. H.E.C. Lefèvre
mr. I.R. Mandrup Thomsen
mr. J. Marinissen
mr. G. Mensink (vz.)
drs. J.W. Schnitzeler
K.R. Tiemersma
mr. L. Vermeulen

Uitvoeringsbegeleider

mr. G. Mensink

Vakliteratuur

- Adams, M en P Popelier (red), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Het wetgevingsbeleid in België* Antwerpen Intersentia, 2000
- Adams, M en L J Wintgens (red), *Wetgeving in theorie en praktijk wetgevingstheorie-legisprudentie* Antwerpen Maklu, 1994
- Addink, G H , Duijkersloot, A P W , en F C M A Michiels, *Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat* Den Haag Ministerie van Verkeer en Waterstaat, publicatiereeks Hoofddirectie Juridische zaken, december 2002
- Aeken, K van, *Evaluatie van regelgeving*, bijdrage voor het VIOM Antwerpen Centrum voor Rechtssociologie UFSIA, 2000
- Anker, M J J van den, *Wie betaalt, bepaalt Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld* Den Haag Elsevier bedrijfsinformatie, 1999
- Anker, M J J van den, en A B Hoogenboom, *Schijn bedriegt, overheid, bedrijfsleven en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikmarkt* Den Haag VUGA, 1997
- Arentsen, M J , *Beleidsorganisatie en beleidsuitvoering een onderzoek naar het stralenbeschermingsbeleid in Nederland, Engeland en België* Enschede Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, 1991
- Bergfeld, J P R , Kaspersen, H W K en A R Lodder, *Rapport Wob en ICT* Amsterdam Vrije Universiteit Amsterdam, 2000
- Brink, H M A e a , *Vracht op Schiphol, verkennend onderzoek naar de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en de sector vracht op Schiphol* Kernteam Randstad Noord en Midden, 2000
- Bruijn, J A de en E F ten Heuvelhof, *Management in netwerken* Utrecht Uitgeverij Lemma, 1999
- Bruijn, J A de, en E F ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten* Leiden/Antwerpen Stenfert Kroese, 1991
- Coolsma, C en M Wiering (red), *Handhaving in stukken* Amsterdam SISWO/VSR-4, 2000
- Debaene, S , 'Normen voor goede kwaliteit van wetgeving', in *Rechtskundig weekblad*, p 833-847, 1997-1998
- Dijk, Th van, H Elffers, D J Hessing en A B Hoogenboom, *Bewust van de gevaren van criminaliteit Een inventarisatie van kwetsbaarheden die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen* SI-EUR reeks, Gouda Quint, 1999

- Eijlander, Ph en W Voermans, *Wetgevingsleer* Den Haag Boom Juridische uitgevers, 2000
- Empel van, G en J B Huizink, *Goederenvervoer over zee, binnenwater en over de weg* Deventer Kluwer, 2000
- Evers, G J M , *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften* Den Haag Boom Juridische uitgevers, 2002
- Franken, H Commissie – Eindrapport *Grondrechten in het digitale tijdperk* Den Haag Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000
- Griffiths, J , 'De sociale werking van recht ' in J Griffiths (red), *De sociale werking van recht Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie* Nijmegen Ars Aequi Libri, p 469-513, 1996
- Heijden, van der, *Beginselen voor behoorlijke beleidsvorming* Amsterdam Universiteit van Amsterdam, 1999
- Herwijer, M , 'Evaluatie van wetgeving' in J Griffiths (red) *De sociale werking van recht Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie* Nijmegen Ars Aequi Libri, 1996
- Heuvelhof, E F ten, *Gedragsnormen voor overheden in horizontale structuren, het alterneren van eenzijdige en meerzijdige vormen van sturing bij de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'* Den Haag VUGA, 1993
- Hoogenboom, A B , Brink, H M A e a , *Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven* Rotterdam Kernteam Rotterdam-Rijnmond/Den Haag COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2002
- Hoogerwerf, A , 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk een tussenbalans', in *Beleidswetenschap*, 3 p 320-341, 1989
- Hoogerwerf, A , 'Beleid berust op veronderstellingen de beleidstheorie' in *Actua Politica* 19 p 493-532, 1984
- Huisman, W , *Tussen winst en moraal, achtergronden van regel naleving en regel overtreding door ondernemingen* Den Haag Boom Juridische uitgevers, 2001
- Jansen, O J D M , *Het Handhavingsonderzoek, behoren het handhavingtoezicht, het boeteonderzoek en de opsporing verschillend te worden genormeerd? Een interne rechtsvergelijking* Nijmegen Ars Aequi Libri, 1999
- Kagan, V, D Thornton en N Gunningham, 'Explaining Corporate Environmental Performance "How does Regulation Matter?"' in *L&S Review*, 37 (1), 2003
- Klosse, S , Peeters, M G W M , Ubachs, S J P en L F M Verhey (red), *Op zoek naar kwaliteit, een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteits-eisen* Den Haag SDU uitgevers, 2003
- Lieshout, W C M van (red), *Bestuur en meesterschap opstellen over samenleving, staat en sturing* Den Haag SDU uitgevers, 1988
- Ministerie van Economische Zaken, *Het toezicht de maat nemen, Een checklist voor het bedrijfsleven* Den Haag Ministerie van Economische Zaken, 2002
- Ministerie van Justitie, *Bestuursrechterlijke handhaving, handleiding voor de praktijk* Den Haag Ministerie van Justitie, 2002
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofddirectie Juridische Zaken, *Bestuurlijke boeten in de wetgeving van Verkeer en Waterstaat* Den Haag Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000
- Pieterman, R , *Dubbelzinnig Recht* Rotterdam Donner, 1998

- Pressman, J L en A B Wildavsky, *Implementation How great expectations in Washington are dashed in Oakland* Berkeley University of California Press, 1973
- Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer – en – CBS, *Nederland en de scheepvaart op de binnenwateren* Den Haag Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer – en – CBS, 1999
- Spier, J en C H W M Sterk, *Aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen, Gevaarlijke stoffen, stortplaatsen, boorgaten en vervoer gevaarlijke stoffen* Deventer Kluwer, 1995
- Stoter, W S R, *Belangenafweging door de wetgever* Den Haag Boom Juridische uitgevers, 2000
- Stout, H D, *De betekenissen van de wet* Zwolle, 1994
- Veld, R in 't, *Sturingswaan en ontnuchtering* Utrecht Uitgeverij Lemma, 1999
- Vlies, I C van der, *Het wetsbegrip en de beginselen van behoorlijke regelgeving* Den Haag VUGA, 1984

Documenten Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Inspectie Verkeer en Waterstaat

- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Veiligheid en handhaving, verkennend onderzoek naar knel- en verbeterpunten in de handhaving van veiligheid in het goederenvervoer over de weg*, 2001
- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst verkeer en vervoer, *Safety culture in het goederenvervoer over weg*, 2002
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Inspecties van de toekomst*, 1999
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 2000*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 2001*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 2002*
- Inspectie van Verkeer en Waterstaat, *Evaluatie Basismeting Vervoer Gevaarlijke Stoffen*, 2002
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Onderzoek SQAS Eindrapportage relatie SQAS en naleving wet- en regelgeving*, 2003
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Interne quick scan evaluatie van het functioneren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat bij een tweetal incidenten, Conceptrapport*, maart 2003
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Basisrapport Naleving waar komen de problemen met handhaving en naleving van beleid vandaan?* 1992
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *PAGE kader voor integrale aanpak, Eindrapport*, 1997
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 1998*, DGG
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Jaarplan 1999*, Directie Transportveiligheid, afdeling Lading en Risicobeleid
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Werkplan 2000*, Directie Transportveiligheid, afdeling Lading en Risicobeleid
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 2000*, DGG
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Directieplan Transportveiligheid 2000*, DGG
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Deelrapportage H Wetgevingsdomein gevaarlijke stoffen, onderzoek administratieve lasten ministerie van Verkeer en Waterstaat*, 2001
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Veilig gedrag in het goederenvervoer*, DGG Directie Transportveiligheid, 2001
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Werkplan 2001*, Directie Transportveiligheid, afdeling Lading en Risicobeleid

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Risico Atlas Spoor*, beknopte versie, 2001
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Directieplan Transportveiligheid 2001*, DGG
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Directieplan Transportveiligheid 2002*, DGG
 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Risico Atlas Weg*, rapport AVIV

Tweede Kamerstukken

TK 21 160 Wet gevaarlijke stoffen inclusief verwijzingen naar de WVGS, 1989
 TK 23 250 Regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen
 TK 28 387 Instellen van een vast college van advies op het terrein van veiligheid van gevaarlijke stoffen Adviesraad gevaarlijke stoffen
 TK 27 475 Wetgevingskwaliteit en wetgevingsvisitatie nr 2
 TK 28 271 Handhaving door rijksinspecties, nr 3 lijst van vragen en antwoorden, 2002
 TK 27 628 Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen, nr 3 en 4, 2002
 TK 24 611 Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen nr 2 en 4

Staatscourant

'Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG)', *Staatscourant*, nr 235 (p 80), 1996
 'Regeling vervoer over binnenwater van gevaarlijke stoffen (VBG)', *Staatscourant*, nr 233 (p 11), 1996
 'Regeling vervoer over spoorwegen van gevaarlijke stoffen (VSG)', *Staatscourant*, nr 237 (p 7), 1996
 'Besluit aanwijzing weggennet vervoer van gevaarlijke stoffen', *Staatscourant*, nr 143 (p 5), 1997
 'Wijziging Regeling VLG', *Staatscourant*, nr 178 (p 14), 1997
 'Wijziging Regeling VSG', *Staatscourant*, nr 160 (p 11), 1998
 'Regeling VLG', *Staatscourant*, nr 240 (p 10), 1998
 'Regeling VSG', *Staatscourant*, nr 240 (p 13), 1998
 'Regeling VBG', *Staatscourant*, nr 247 (p 12), 1998
 'Wijziging regeling VLG', *Staatscourant*, nr 247 (p 12), 1998
 'Wijziging regeling VSG', *Staatscourant*, nr 247 (p 17), 1998
 'Regeling implementatie EG richtlijnen', *Staatscourant*, nr 178 (p 15), 1999
 'Wijziging besluit toezicht en opsporing Vervoer gevaarlijke stoffen', *Staatscourant*, 1999
 'Ontwerp wijziging besluit vervoer splijtstoffen en radioactieve stoffen', *Staatscourant*, 1999
 'Regeling veiligheidsadviseur VGS', *Staatscourant*, nr 43 (p 10), 1999
 'Wijziging regeling vervoer gevaarlijke stoffen', *Staatscourant*, nr 97 (p 12), 2000
 'Wijziging regeling vervoer over land GS', *Staatscourant*, 2001
 'Wijziging regeling vervoer gevaarlijke stoffen over spoorweg', *Staatscourant*, nr 222, (p 16), 2001
 'Besluit aanwijzing toezichthouders en opsporingsambtenaren divisie vervoer IVW', *Staatscourant*, nr 121 (p 9), 2002
 'Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat', *Staatscourant*, nr 80 (p 9), 2002
 'Wijziging besluit toezicht en opsporing vervoer gevaarlijke stoffen', *Staatscourant*, nr 51 (p 6), 2002

'Wijziging regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen i v m controle op vluchtwegen op tankschepen', *Staatscourant*, 2002

Rapporten

BECO milieumanagement, *Implementatie van de Europese Richtlijn Veiligheidsadviseur*, eindrapportage, 1998

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement BV, *Ongelukken bij het vervoer van gevaarlijke stoffen, vier gevallen nader bekeken*, 1993

CTGG, *Tussen de wal en het schip (tankvaart) Een verkenning van knelpunten tussen de wal en het schip optredende bij het laden en lossen van tankschepen in de binnenscheepvaart*, 2002

Helsloot, I, *Nieuwe wetgeving VGS kansen en bedreigingen voor de hulpverleningsdiensten*
Winter & Schuilin, *Literatuurscan evaluaties beleidsinstrumentele wetgeving, in het kader van MDW-II*, 1998

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), *Goederenvervoer over water, stand van zaken*, 2001

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) *Goederenvervoer over water, stand van zaken*, 2002

Molag, M, *Productketenanalyse ammoniak, chloor en LPG*, TNO-rapport, 2003

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra), *Registratie van transportongevallen met gevaarlijke stoffen*, 2002

Raad voor de Transportveiligheid, *Fataal ongeval in de lading van een chemicalientanker op 30 november 2000*, 2003

Visitatiecommissie wetgeving, *Rapport Regels en Risico's*, januari 2000

Voermans, W en Ph Eijlander, *Onderzoek kwaliteit van ministeriele regelingen, Centrum voor wetgevingsvraagstukken*, Katholieke Universiteit Brabant, 2002

Europese Verdragen

Richtlijn nr 94/55 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der Lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg

Richtlijn nr 95/50 van de Raad van de Europese Unie betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg van 6 oktober 1995

Richtlijn nr 95/50/EG met betrekking tot controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg

Richtlijn nr 96/35/EG met betrekking tot instellen veiligheidsadviseur

Richtlijn nr 96/49/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor

Wet van 12 oktober 1995, houdende regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen

[Versie geldig op 01-07-2002]

Geschiedenis Staatsblad 1996, 257, Staatsblad 1996, 276, Staatsblad 1996, 366, Staatsblad 1997, 142, Staatsblad 1997, 580, Staatsblad 1998, 91, Staatsblad 2000, 313, Staatsblad 2002, 244

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz enz enz

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het op grond van maatschappelijke ontwikkelingen noodzakelijk is in het belang van de openbare veiligheid nieuwe regels te geven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, welke mede kunnen dienen ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze

Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal

Kamerstukken II 1992/93, 1993/94, 1994/95, 23250

Handelingen II 1994/95, p 5893-5916, 6147

Kamerstukken I 1995/96, 23250 (6, 6a)

Handelingen I 1995/96, zie vergadering d d 10 oktober 1995

HOOFDSTUK I INLEIDENDE BEPALINGEN

§ 1 Begripsbepalingen

Artikel 1

- 1 In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder
 - a Onze Minister Onze Minister van Verkeer en Waterstaat,
 - 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,
 - c Vervoermiddel voertuig of vaartuig,
 - d Binnenwateren de wateren die in Nederland zijn gelegen binnen een langs de Nederlandse kust gaande, krachtens artikel 1, eerste lid, onderdeel a van de Schepenwet aangewezen lijn,
 - e Internationaal vervoer vervoer waarbij de Nederlandse grens wordt gepasseerd
- 2 In deze wet en de daarop berustende bepalingen worden onder gevaarlijke stoffen mede verstaan voorwerpen die zodanige stoffen met behoud van de gevaarlijke eigenschappen bevatten

§ 2 Reikwijdte

Artikel 2

- 1 Deze wet is van toepassing op
- a het vervoeren van gevaarlijke stoffen met een vervoermiddel over land, per spoor en over de binnenwateren,
 - b het ten vervoer met een vervoermiddel over land, per spoor en over de binnenwateren aanbieden en aannemen van gevaarlijke stoffen,
 - c het laten staan en het laten liggen van een vervoermiddel, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden,
 - d het beladen van een vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het lossen van die stoffen daaruit,
 - e het nederleggen van gevaarlijke stoffen tijdens het vervoer
- 2 Deze wet is niet van toepassing op het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen met vervoermiddelen die in eigendom toebehoren aan of zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of van de krijgsmacht van een bondgenootschappelijke mogendheid
- 3 Deze wet is niet van toepassing op handelingen als bedoeld in het eerste lid voorzover deze worden verricht met splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Kernenergiewet

HOOFDSTUK II ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 3

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gevaarlijke stoffen of categorieën van gevaarlijke stoffen aangewezen, ten aanzien waarvan het verrichten van de handelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, met bij of krachtens die maatregel aangewezen vervoermiddelen

- a niet is toegestaan, of
- b is toegestaan mits de bij of krachtens die maatregel terzake gestelde regels in acht zijn genomen

Artikel 4

Het is verboden de handelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, te verrichten ten aanzien van gevaarlijke stoffen en met vervoermiddelen die zijn aangewezen ingevolge artikel 3, onderdeel a

Artikel 5

Het is verboden de handelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, te verrichten ten aanzien van gevaarlijke stoffen en met vervoermiddelen die zijn aangewezen ingevolge artikel 3, onderdeel b, anders dan met inachtneming van de in dat onderdeel bedoelde regels

Artikel 6

De regels, bedoeld in artikel 3, onderdeel b, kunnen onder meer betrekking hebben op

- a eisen ten aanzien van constructie, inrichting en uitrusting van vervoermiddelen, waarmee gevaarlijke stoffen worden vervoerd,
- b keuring van vervoermiddelen als bedoeld in onderdeel a,
- c aanduidingen die de vervoermiddelen bij het vervoeren van daartoe bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen gevaarlijke stoffen, zowel in beladen als in lege, ongereinigde toestand, dienen te voeren,
- d het verwijderen of bedekken van aanduidingen als bedoeld in onderdeel c, na het lossen en reinigen of ontgassen van het vervoermiddel,
- e reinigen van vervoermiddelen waarmee gevaarlijke stoffen zijn vervoerd,
- f onderzoek van gevaarlijke stoffen naar hun eigenschappen,
- g eisen ten aanzien van de verpakking van gevaarlijke stoffen, met inbegrip van de daarbij behorende inrichting of uitrusting, en het testen of keuren daarvan,
- h aanduidingen of aanwijzingen op de verpakking, bedoeld in onderdeel g,
- i deskundigheid van personen die handelingen met gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verrichten, afgifte van vakbekwaamheidscertificaten en erkenning van vakbekwaamheidscertificaten afgegeven in andere landen,
- j vervoeren van gevaarlijke stoffen onder bepaalde meteorologische omstandigheden,
- k vervoeren van gevaarlijke stoffen door tunnels,
- l eisen ten aanzien van constructie, inrichting en uitrusting van inrichtingen of werktuigen met behulp waarvan gevaarlijke stoffen worden geladen of gelost,
- m keuring van de inrichtingen of werktuigen, bedoeld in onderdeel l,
- n melding voorafgaande aan het verrichten van een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid

Artikel 7

Tunnels als bedoeld in artikel 6, onderdeel k, die zijn bestemd voor het wegverkeer, worden aangeduid door borden overeenkomstig het daartoe krachtens de *Wegenverkeerswet 1994* aangewezen model

Artikel 8

- 1 De regels, bedoeld in artikel 3, onderdeel b, kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Defensie, voorzover het betreft de onderwerpen, bedoeld in artikel 6, onderdelen a, b, g, h, l en m en voorzover het tevens betreft de handelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, met ontplofbare stoffen en voorwerpen, verricht met of ten aanzien van vervoer-

- middelen die in eigendom toebehoren aan of zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of van de krijgsmacht van een andere mogendheid
- 2 Onze Minister van Defensie kan in bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling verlenen van het bepaalde krachtens het eerste lid Artikel 9 tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing

Artikel 9

- 1 Onze Minister kan in bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 3, 4 of 5
- 2 Onze Minister kan een ontheffing weigeren op gronden aan de openbare veiligheid ontleend
- 3 Onze Minister kan een ontheffing of vrijstelling onder beperkingen verlenen of daaraan voorschriften verbinden
- 4 Onze Minister kan een ontheffing wijzigen of intrekken
 - a op verzoek van de aanvrager,
 - b indien blijkt dat de in verband met de aanvraag daarvan verstrekte gegevens in strijd met de waarheid zijn,
 - c indien de daarin opgenomen beperkingen of voorschriften niet of niet volledig in acht worden genomen,
 - d op gronden aan de openbare veiligheid ontleend
- 5 Het eerste lid is niet van toepassing op regels gesteld krachtens artikel 8, eerste lid

Artikel 10

Het is verboden te handelen in strijd met een beperking waaronder een ontheffing of een vrijstelling als bedoeld in de artikelen 8, tweede lid, en 9 is verleend of met een voorschrift dat aan een zodanige ontheffing of vrijstelling is verbonden

HOOFDSTUK III ROUTERING

§ 1 Algemeen

Artikel 11

- 1 Degene die met een voertuig langs de weg gevaarlijke stoffen vervoert is verplicht de krachtens aangeduide bebouwde kommen van gemeenten te vermijden
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing voorzover het de Wegenverkeerswet 1994 als zodanig vervoer binnen de bebouwde kom noodzakelijk is
 - a ten behoeve van het laden of lossen, of
 - b omdat er redelijkerwijs geen route buiten de bebouwde kom beschikbaar is

§ 2 Aanwijzing van stoffen

Artikel 12

- 1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden in het belang van de openbare veiligheid gevaarlijke stoffen aangewezen die uitsluitend over de op grond van artikel 18 aangewezen wegen mogen worden vervoerd

- 2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de openbare veiligheid gevaarlijke stoffen worden aangewezen die over de op grond van de artikelen 26 of 30 aangewezen vaarwegen onderscheidenlijk spoorwegen niet mogen worden vervoerd
- 3 Bij een aanwijzing als bedoeld in het eerste of tweede lid kan worden bepaald in welke gevallen de aangewezen wegen moeten worden gevolgd of de aangewezen vaarwegen of spoorwegen niet mogen worden gevolgd

§ 3 Aanwijzing van wegen

Artikel 13

Voor de toepassing van deze paragraaf worden onder wegen verstaan de voor het openbaar verkeer openstaande wegen in de zin van de *Wegenverkeerswet 1994*

Artikel 14

- 1 Onze Minister stelt binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet ten behoeve van het vervoer van krachtens artikel 12, eerste lid, aangewezen
- 2 Gevaarlijke stoffen een landelijk net van wegen vast dat bestaat uit bij het Rijk in beheer zijnde wegen of weggedeelten
- 3 Van het besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant

Artikel 15

- 1 Onze Minister pleegt bij de voorbereiding van het besluit, bedoeld in artikel 14, overleg met de besturen van de betrokken openbare lichamen
- 2 Op de voorbereiding van het besluit is de in *afdeling 3 4 van de Algemene wet bestuursrecht* geregelde procedure van toepassing

Artikel 16

- 1 Provinciale staten stellen binnen een jaar na de vaststelling van het landelijk net van wegen ten behoeve van het vervoer van krachtens artikel 12 aangewezen gevaarlijke stoffen een provinciaal net van wegen vast dat bestaat uit bij de provincie of bij de waterschappen in beheer zijnde wegen of weggedeelten
- 2 Provinciale staten dragen er zorg voor dat het wegennet, bedoeld in het eerste lid, aansluit op het landelijke wegennet, bedoeld in artikel 14, eerste lid, en op de krachtens het eerste lid aangewezen wegennetten van de aangrenzende provincies
- 3 De artikelen 14, tweede lid, en 15, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing

Artikel 17

- 1 Indien provinciale staten bij toepassing van artikel 16, eerste lid, niet voldoen aan de verplichting, bedoeld in artikel 16, tweede lid, voorziet Onze Minister na overleg met het provinciaal bestuur daarin Provinciale staten wordt daarbij een redelijke termijn gegund om alsnog de nodige maatregelen te nemen
- 2 Een besluit van Onze Minister als bedoeld in het eerste lid wordt aangemerkt als onderdeel van het besluit van provinciale staten, bedoeld in artikel 16, eerste lid

Artikel 18

- 1 De gemeenteraad kan op het grondgebied van zijn gemeente wegen of weggedeelten aanwijzen, waarover de krachtens artikel 12 aangewezen gevaarlijke stoffen bij uitsluiting mogen worden vervoerd
- 2 Wegen of weggedeelten die bij het Rijk, de provincie of het waterschap in beheer zijn, kunnen slechts worden aangewezen, voorzover deze deel uitmaken van de wegnetten, bedoeld in artikel 14, eerste lid, of artikel 16, eerste lid
- 3 De gemeenteraad draagt er zorg voor dat de aan te wijzen wegen of weggedeelten aansluiten op
 - a het landelijke wegnnet, bedoeld in artikel 14, eerste lid,
 - b het provinciale wegnnet, bedoeld in artikel 16, eerste lid,
 - c de wegen of weggedeelten in de aangrenzende gemeente voorzover ten aanzien daarvan toepassing is gegeven aan het eerste lid
- 4 De artikelen 14, tweede lid, en 15, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing
- 5 Binnen een jaar nadat het provinciale wegnnet, bedoeld in artikel 16, eerste lid, is vastgesteld wordt een reeds van kracht zijnde gemeentelijke aanwijzing als bedoeld in het eerste lid, zo nodig in overeenstemming gebracht met het derde lid, aanhef en onderdelen a en b

Artikel 19

- 1 Indien de gemeenteraad bij toepassing van artikel 18, eerste lid, niet voldoet aan de verplichting, bedoeld in artikel 18, derde lid, voorziet Onze Minister na overleg met het gemeentebestuur daarin De gemeenteraad wordt daarbij een redelijke termijn gegund om alsnog de nodige maatregelen te nemen
- 2 Een besluit van Onze Minister als bedoeld in het eerste lid wordt aangemerkt als onderdeel van het besluit van de gemeenteraad, bedoeld in artikel 18, eerste lid

Artikel 20

De wegen of weggedeelten, bedoeld in artikel 18, eerste lid, worden aangeduid door borden overeenkomstig het daartoe krachtens de *Wegenverkeerswet 1994* aangewezen model

Artikel 21

Het is verboden in gemeenten, waar krachtens de artikelen 18, eerste lid, en 20 wegen of weggedeelten zijn aangewezen en aangeduid, de krachtens artikel 12 aangewezen gevaarlijke stoffen te vervoeren over andere dan de aangewezen en aangeduide wegen of weggedeelten

Artikel 22

- 1 Burgemeester en wethouders kunnen indien dat noodzakelijk is voor het laden en lossen, ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 21
- 2 Het in artikel 9, tweede tot en met vierde lid, ten aanzien van ontheffingen bepaalde is van overeenkomstige toepassing

Artikel 23

- 1 Op verzoek van Onze Minister van Defensie verlenen burgemeester en wethouders ontheffing van het bepaalde in artikel 21 voor het vervoer met vervoermiddelen

die in eigendom toebehoren aan of zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of van de krijgsmacht van een andere mogendheid

- a ten behoeve van het laden en lossen op militaire locaties,
- b ten behoeve van het ruimen van ontploffingsgevaarlijke stoffen door onder

Onze Minister van Defensie ressorterende opruimingsdiensten van explosieven

- 2 De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en daaraan kunnen voorschriften worden verbonden
- 3 Burgemeester en wethouders kunnen op verzoek van Onze Minister van Defensie ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 21, indien dat noodzakelijk is ten behoeve van militaire oefeningen Artikel 9, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing

Artikel 24

Het is verboden te handelen in strijd met een beperking, waaronder een ontheffing als bedoeld in artikel 22, eerste lid, en 23, eerste lid, is verleend of met een voorschrift dat aan een zodanige ontheffing is verbonden

§ 4 Aanwijzing van vaarwegen

Artikel 25

Voor de toepassing van deze paragraaf worden onder vaarwegen verstaan de voor het openbaar scheepvaartverkeer openstaande binnenwateren

Artikel 26

- 1 Onze Minister kan vaarwegen of gedeelten daarvan aanwijzen, waarover de krachtens artikel 12, tweede lid, daartoe aangewezen gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd
- 2 De artikelen 14, tweede lid, en 15 zijn van overeenkomstige toepassing

Artikel 27

Het is verboden de krachtens artikel 12, tweede lid, aangewezen gevaarlijke stoffen te vervoeren over de krachtens artikel 26 aangewezen vaarwegen of gedeelten daarvan

Artikel 28

- 1 Van het bepaalde in artikel 27 kan indien dat noodzakelijk is voor het laden en lossen, ontheffing worden verleend door
 - a onze Minister indien de ontheffing betrekking heeft op het vervoeren over bij het Rijk of bij anderen dan publiekrechtelijke rechtspersonen in beheer zijnde vaarwegen of gedeelten daarvan,
 - b gedeputeerde staten indien de ontheffing betrekking heeft op het vervoeren over bij de provincie of de waterschappen in beheer zijnde vaarwegen of gedeelten daarvan,
 - c burgemeester en wethouders indien de ontheffing betrekking heeft op het vervoeren over bij de gemeente in beheer zijnde vaarwegen of gedeelten daarvan
- 2 Het in artikel 9, tweede tot en met vierde lid, ten aanzien van ontheffingen bepaalde is van overeenkomstige toepassing

Artikel 29

Het is verboden te handelen in strijd met een beperking, waaronder een ontheffing als bedoeld in artikel 28, eerste lid, is verleend of met een voorschrift dat aan een zodanige ontheffing is verbonden

*§ 5 Aanwijzing van spoorwegen**Artikel 30*

- 1 Onze Minister kan spoorwegen of gedeelten daarvan aanwijzen, waarover de krachtens artikel 12, tweede lid, aangewezen gevaarlijke stoffen niet mogen worden vervoerd
- 2 De artikelen 14, tweede lid, en 15 zijn van overeenkomstige toepassing

Artikel 31

Het is verboden de krachtens artikel 12, tweede lid, aangewezen gevaarlijke stoffen te vervoeren over de krachtens artikel 30 aangewezen spoorwegen of gedeelten daarvan

Artikel 32

- 1 Onze Minister kan indien dat noodzakelijk is voor het laden en lossen, ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 31
- 2 Het in artikel 9, tweede tot en met vierde lid, ten aanzien van ontheffingen bepaalde is van overeenkomstige toepassing

Artikel 33

Het is verboden te handelen in strijd met een beperking, waaronder een ontheffing als bedoeld in artikel 32, eerste lid, is verleend of met een voorschrift dat aan een zodanige ontheffing is verbonden

HOOFDSTUK IV HANDHAVING

*§ 1 Toezicht**Artikel 34*

- 1 Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- 2 Met het toezicht op de naleving van de handelingen bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht met of ten aanzien van vervoermiddelen die in eigendom toebehoren aan, of zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht of van de krijgsmacht van een andere mogendheid zijn belast de bij besluit van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Defensie, aangewezen ambtenaren
- 3 Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat, bij besluit andere dan de in het eerste en tweede lid bedoelde ambtenaren aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet

- 4 De toezichhouders, bedoeld in het tweede en derde lid, beschikken niet over de bevoegdheid, genoemd in artikel 5 18 van de Algemene wet bestuursrecht
- 5 Onze Minister kan met het oog op de coördinatie van het beleid ten aanzien van het toezicht op de naleving beleidsregels stellen
- 6 Van een besluit als bedoeld in het eerste, tweede of derde lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant

Artikel 35

[Vervallen]

Artikel 36

[Vervallen]

Artikel 37

[Vervallen]

Artikel 38

[Vervallen]

Artikel 39

[Vervallen]

Artikel 40

[Vervallen]

Artikel 41

[Vervallen]

Artikel 42

[Vervallen]

Artikel 43

[Vervallen]

§ 2 Opsporing

Artikel 44

- 1 Met de opsporing van overtredingen van bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften zijn, onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 141 van het *Wetboek van Strafvordering*, belast
 - a de ambtenaren, bedoeld in artikel 34, eerste lid, voorzover daartoe bij besluit van Onze Minister en Onze Minister van Justitie aangewezen,
 - b voorzover het betreft de handelingen bedoeld in artikel 34, tweede lid de bij besluit van Onze Minister en Onze Ministers van Defensie en van Justitie aangewezen ambtenaren,
 - c de bij besluit van Onze Minister en Onze Minister van Justitie, en waar nodig Onze Ministers wie het mede aangaat, aangewezen ambtenaren

2. Onze Minister kan de bevoegdheid tot opsporing van de ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, onder c bij de aldaar bedoelde aanwijzing beperken.
3. De ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de *artikelen* 179 tot en met 182 en 184 van het *Wetboek van Strafrecht*, voorzover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.
4. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 45

De uitreiking van gerechtelijke mededelingen in zaken betreffende overtredingen van het bepaalde bij of krachtens deze wet, begaan door een niet in Nederland gevestigde onderneming, kan eveneens geschieden 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.

HOOFDSTUK V. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 46

Onze Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Artikel 47

Degene die een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht, is verplicht indien zich daarbij voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, of ongevallen voordoen daarvan onverwijld mededeling te doen aan Onze Minister.

Artikel 48

1. Onze Minister kan van degenen die handelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verrichten, alle inlichtingen vragen die naar zijn redelijk oordeel nodig zijn ten behoeve van het analyseren van voorvallen en ongevallen als bedoeld in artikel 47.
2. De betrokkenen zijn verplicht de gevraagde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken binnen een door Onze Minister in redelijkheid te stellen termijn.
3. Zij die uit hoofde van hun beroep of ambt tot geheimhouding verplicht zijn, kunnen zich verschonen van het verschaffen van inlichtingen, doch uitsluitend voorzover het betreft hetgeen hun in die hoedanigheid is toevertrouwd.

Artikel 49

1. Degene die een verzoek doet aan de rijksoverheid tot:
 - a. het verlenen of wijzigen van een ontheffing ingevolge deze wet;
 - b. het verrichten van een keuring ingevolge deze wet; of
 - c. het afgeven of wijzigen van ingevolge deze wet vereiste documenten; is voor de behandeling van dat verzoek een vergoeding van de kosten verschuldigd.

2 Bij ministeriele regeling

- a worden de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, vastgesteld, met dien verstande, dat per soort van handeling de geraamde opbrengst van de vergoedingen de geraamde uitgaven terzake niet te boven gaat,
- b kan worden bepaald dat, indien anderen dan Onze Minister de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden verrichten, zij zelf daarvoor de vergoedingen alsmede de wijze van betaling van deze vergoedingen vaststellen met inachtneming van de bij ministeriele regeling gegeven voorschriften,
- c wordt bepaald aan wie de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, verschuldigd zijn

Artikel 50

Tegen een besluit als bedoeld in de artikelen 14, eerste lid, 16, eerste lid, 18, eerste lid, 26, eerste lid, en 30, eerste lid, staat beroep open als bedoeld in *Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht*

HOOFDSTUK VI OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 51

De *Wet Gevaarlijke Stoffen* wordt ingetrokken

Artikel 52

Op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet geldende besluiten die zijn vastgesteld krachtens de *Wet Gevaarlijke Stoffen*, worden geacht te zijn vastgesteld krachtens deze wet

Artikel 53

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving]

Artikel 54

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving]

Artikel 55

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving]

Artikel 56

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving]

Artikel 57

[Vervallen]

Artikel 58

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving]

Artikel 59

- 1 Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de *Coördinatiewet uitzonderingstoestanden* kan, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken,

- bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, artikel 60 in werking worden gesteld
- 2 Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij het in het eerste lid bedoelde besluit in werking gestelde bepaling
 - 3 Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, onverwijld buiten werking gesteld
 - 4 Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, wordt de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking gesteld zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten
 - 5 Het in het eerste, derde en vierde lid bedoelde besluit wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt Het treedt in werking terstond na de bekendmaking
 - 6 Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad

Artikel 60

Onze Minister van Defensie is bevoegd, voorzover militaire belangen zulks vorderen, van de krachtens deze wet uitgevaardigde regelen en voorschriften af te wijken, dan wel deze voor zolang dat nodig is buiten werking te stellen en zelf ter zake een tijdelijke regeling te geven

Artikel 61

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende hoofdstukken, paragrafen, artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld

Artikel 62

Deze wet kan worden aangehaald als *Wet vervoer gevaarlijke stoffen*
Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden

Gegeven te 's-Gravenhage, 12 oktober 1995

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat

Jorritsma-Lebbink

Uitgegeven de negende november 1995

De Minister van Justitie,

W Sorgdrager