

ECLI:NL:PHR:2019:1355

Instantie	Parket bij de Hoge Raad
Datum conclusie	17-12-2019
Datum publicatie	18-12-2019
Zaaknummer	18/05018
Formele relaties	Arrest Hoge Raad: ECLI:NL:HR:2020:216
Rechtsgebieden	Strafrecht
Bijzondere kenmerken	-
Inhoudsindicatie	Conclusie AG. Economische zaak. Meldplicht ex art. 47 Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS). Tijdens lossen vanuit tankwagen van verdachte (transportbedrijf) op terrein van ander bedrijf ontstaat lek in wand tankwagen waardoor ruim 14.000 kilo zoutzuur weglekt. 1. Bestond er meldplicht ex art. 47 WVGS? 2. Rustte die plicht op verdachte? 3. Kan bewezenverklaarde, gelet op wijziging van art. 47 WVGS per 1 april 2015, worden gekwalificeerd als overtreding van voorschrift gesteld bij art. 47 WVGS?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Conclusie

PROCUREUR-GENERAAL

BIJ DE

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Nummer 18/05018 E

Zitting 17 december 2019 (bij vervroeging)

CONCLUSIE

B.F. Keulen

In de zaak

[verdachte] ,
gevestigd te [vestigingsplaats] ,
hierna: de verdachte.

1. De verdachte is bij arrest van 28 september 2018 door de Economische Kamer van het Gerechtshof Den Haag wegens 'overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 47 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, begaan door een rechtspersoon' veroordeeld tot een geldboete van € 1.000,00 euro.
2. Het cassatieberoep is ingesteld namens de verdachte. Mr. H.H. van Steijn, advocaat te 's-Hertogenbosch, heeft één middel van cassatie voorgesteld.
3. Het middel klaagt dat het hof het recht heeft geschonden en/of de naleving van vormvoorschriften heeft verzuimd doordat het (kort gezegd) tot de in het arrest opgenomen bewezenverklaring is gekomen, deze heeft gekwalificeerd als onder 1 vermeld, de verdachte ter zake strafbaar heeft geacht en de verdachte een straf heeft opgelegd.¹ De tekst van het middel zelf levert naar het mij voorkomt niet een middel in de zin van art. 437, tweede lid, Sv op. De deelklachten die in de toelichting worden geformuleerd en die ik in afwijkende volgorde zal bespreken brengen evenwel mee dat het middel die ondergrens haalt. Voor een goed begrip zal ik eerst de bewezenverklaring, de bewijsmiddelen, de gevoerde verweren en enkele overwegingen (voor zover van belang) weergeven. Vervolgens zal ik de relevante regelgeving, wijzigingen daarin en toelichtingen daarop bespreken.

Bewezenverklaring, bewijsmiddelen, verweren en 's hofs overwegingen

4. Ten laste van de verdachte is bewezenverklaard dat:

'zij op 31 augustus 2015 te Mook, als degene die een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen had verricht, niet aan haar verplichting had voldaan, toen een voorval had plaatsgevonden, waarbij een hoeveelheid zoutzuur was weggelopen, ten gevolge van een lekkage in/vanuit een tankauto, die stond op een terrein gelegen aan [a-straat] , waardoor gevaar voor de openbare veiligheid was en/of kon ontstaan, daarvan onverwijld een mededeling te doen aan de Inspectie Leefomgeving en Transport.'

5. De bewezenverklaring rust op de volgende bewijsmiddelen (met weglating van verwijzingen):

'1. De verklaring van de verdachte. De verdachte heeft ter terechtzitting in eerste aanleg van 15 maart 2018 verklaard -zakelijk weergegeven-:

Het klopt dat er geen melding bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is gedaan.

2. Een proces-verbaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Domein Rail en Wegvervoer, Handhaving Gevaarlijke Stoffen (...), d.d. 3 november 2015, met bijlagen. Dit proces-verbaal houdt onder meer in - zakelijk weergegeven -:

Bijlage 1: proces-verbaal van constatering, (...)

als relaas van de betreffende opsporingsambtenaren:

Wij, opsporingsfunctionarissen, [verbalisant 1] en [verbalisant 2] , zagen op 31 augustus 2015 dat op het bedrijfsterrein van [A] B.V., gevestigd te [vestigingsplaats] aan [a-straat 1] , een tankwagen stond geparkeerd. Van de ter plaatse aanwezige collega [verbalisant 3] , rechercheur bij de Dienst Regionale Recherche, Team Milieu, hoorden wij dat deze tankwagen gevuld was met zoutzuur en dat er tijdens het lossen eveneens zoutzuur uit de tankwand van deze tankwagen lekte, omdat er een gaatje in de tankwagen was ontstaan. Wij hoorden dat hij ons mededeelde dat deze tankwagen toebehoorde aan de onderneming [verdachte] , gevestigd te [postcode] [vestigingsplaats] , [b-straat 1] . Wij zagen dat de brandweer een waterscherm rond deze tankwagen had opgezet ter voorkoming van verdere verspreiding van zoutzuur(damp).

De aanleiding tot ons onderzoek is dat door of namens de voornoemde onderneming [verdachte] op maandag 31 augustus 2015 geen onverwijld mededeling aan Onze Minister is gedaan van een

voorval, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is ontstaan of is te duchten, of een ongeval zoals bedoeld in artikel 47 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (hierna te noemen Wvgs). Ik, verbalisant [verbalisant 1], hoorde bij telefonische informatie dat door het meld- en informatiecentrum van de ILT geen melding was ontvangen betreffende dit ter plaatse gehad hebbende voorval.

Verhoor van getuige [getuige], chauffeur:

Ik ben als chauffeur in dienstbetrekking werkzaam bij de onderneming [verdachte], gevestigd te [postcode] [vestigingsplaats], [b-straat 1]. Deze tankwagen is in Krefeld (Duitsland) gevuld met zoutzuur. Ik ben vanmorgen met deze tankwagen aangekomen bij [A] waarna de tankwagen is gewogen. Vervolgens is door een medewerker van [A] een losslang aangesloten tussen de vrachtauto en de installatie van [A]. Vervolgens heb ik de ontluchting van de tank opengezet en heb ik de compressor op de tankwagen aangezet, waarna begonnen is met het lossen van de tank. Tijdens het lossen gebruikte ik naar schatting ongeveer 0,5 bar druk. Vervolgens ben ik in de cabine van mijn vrachtauto gaan zitten. Na ongeveer 5 minuten hoorde ik geschreeuw van een medewerker van [A]. Ik keek in de spiegel van mijn vrachtauto en zag een hele damp bij de tankwagen. Vervolgens heb ik de noodknoppen op mijn tankwagen ingedrukt, waarna de bodemafluiters werden gesloten. Ik keek onder de tank door en ik zag dat het zoutzuur uit de tank spoot. Ik heb toen direct de trekker van de tankwagen losgekoppeld. Ik moest mij toen verwijderen en mensen van [A] hebben de brandweer toen gebeld. Ik heb vervolgens met [betrokkene 2] van onze vestiging in [plaats] gebeld en heb hem hiervan op de hoogte gesteld. Dat is de procedure.

Op ons verzoek overhandigde de chauffeur [getuige] ons een vervoerdocument met het nummer (...).

Hierop was onder andere vermeld:

Rubriek 2: ontvanger [A] B.V. te [vestigingsplaats]

Rubriek 6-12: 1 tank zoutzuur 30%, 24.560 kg, ongeveer 10.000 kg, de rest weggelekt, oplegger gaan lekken, gat in zijwand, UN hydrochloric acid solution 8 II (E).

Rubriek 16: vervoerder [verdachte] te [vestigingsplaats].

Bovengenoemde stof is een bijtende stof van de klasse 8 als bedoeld in 2.2.8 van het ADR en opgesomd in tabel 3.2.1. van het ADR.

Voornoemde stof is een gevaarlijke stof in de zin van artikel 1 Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Verhoor van [betrokkene 1]:

Ik ben directeur van de onderneming [verdachte], gevestigd te [postcode] [vestigingsplaats], [b-straat 1], en ben volgens de inschrijving van deze onderneming in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel bevoegd om deze onderneming te vertegenwoordigen. De chauffeur [getuige] heeft de lekkage van het zoutzuur uit de tank gemeld aan ons bedrijf. Onze veiligheidsadviseur was van mening dat hij dit voorval pas na een maand hoefde te melden. Hij heeft niet stilgestaan bij de door u genoemde meldplicht zoals bedoeld in artikel 47 van de Wet vervoer van gevaarlijke stoffen.'

6. Tijdens het onderzoek ter terechtzitting in hoger beroep op 14 september 2018 heeft de raadsman van de verdachte het woord gevoerd overeenkomstig een (deel van een) pleitnota. Deze pleitnota houdt, voor zover van belang en voorgedragen, het volgende in (met weglating van voetnoten):

'Kwalificatie

Deze tenlastelegging is tekstueel toegesneden op de tekst van artikel 47 Wvgs zoals deze luidde tot 1 april 2015: "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."

De huidige tekst van artikel 47 (lid 1) kent een andere redactie, die degene die een vervoershandeling als bedoeld in artikel 2 Wvgs verricht onder omstandigheden verplicht om de ILT mededeling te doen van die vervoershandeling. Immers is diegene verplicht om "daarvan" mededeling te doen, terwijl dit slechts betrekking kan hebben op "een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid", nu die zinsnede als enige voorafgaat aan het woord "daarvan".

De dagvaarding maakt echter het verwijt dat [verdachte] niet heeft voldaan aan "haar verplichting"

onverwijld melding te doen aan de ILT van een voorval waardoor gevaar voor de openbare veiligheid was en/of kon ontstaan, maar daartoe strekt de plicht van artikel 47 Wvgs sinds 1 mei 2015 niet meer. Het tenlastegelegde feit is daardoor niet kwalificeerbaar.

(...)

Wat is een ongeval of voorval met gevaar voor de openbare veiligheid?

Onder een ongeval of voorval (...) waardoor een gevaar voor de openbare veiligheid is of kan ontstaan valt in het kader van de Wvgs en in het bijzonder in het kader van artikel 47 van die wet niet ieder ongeval of voorval te verstaan met (potentiële) gevolgen voor de openbare veiligheid. Bij wijziging van artikel 47 Wvgs heeft de wetgever uitdrukkelijk stilgestaan bij het doel van deze bepaling.

Blijkens de toelichting op de wijziging van artikel 47 Wvgs per 1 april 2015 (TK 2010-2011, 32 862, nr. 3, p. 51) is de meldingsplicht zoals bedoeld in deze bepaling specifiek er op gericht dat door de ILT kennis kan worden genomen van en inzicht kan worden verkregen in de situatie van het ongeval of voorval, hetgeen volgens de memorie van toelichting met name van belang is om de situatie te beoordelen en te bepalen of de vervoershandeling voortgezet kan worden zonder de openbare veiligheid in het geding te brengen. Door een ongeval of voorval zou het betrokken voertuig mogelijk niet meer voldoen aan de vervoerseisen (van het ADR). In dat geval kan de inspecteur bepalen of "niettemin" (dus niettegenstaande het gegeven dat het betrokken voertuig niet meer aan die eisen voldoet) het voortzetten van de vervoershandeling mogelijk wordt geacht, of dat het beter is de zaak ter plekke te herstellen of anderszins op te lossen. Een melding op grond van artikel 47 Wvgs kan voorts ook de doelen dienen met het oog waarop de registratieplicht voor bepaalde ongevallen is opgenomen in het ADR, zo stelt de Memorie van Toelichting, maar daar is de onverwijld meldingsplicht niet primair voor bedoeld: "Een beoordeling van de situatie van het ongeval of voorval en een inschatting van de veiligheid in geval van voortzetting van de vervoershandeling staat voorop."

Dit zo zijnde, vallen ongevallen en voorvallen in het kader waarvan (nog) niet hoeft te worden bepaald of de vervoershandeling voortgezet kan worden zonder de openbare veiligheid in het geding te brengen, buiten het bereik van artikel 47 Wvgs. Dat is ook in overeenstemming met de systematiek van de Wet milieubeheer en de Wet veiligheidsregio's.

Bij voorvallen die zich binnen een inrichting voordoen, rust op degene die de inrichting drijft de plicht het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu van het in werking zijn van de inrichting te voorkomen of beperken. In het bijzonder rust op hem de plicht om risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen te voorkomen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is, de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan zoveel mogelijk te beperken (artikel 2.1 lid 1 en lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer).

Verder is in artikel 17.2 derde lid Wet milieubeheer al voorzien in verplichte melding door het bevoegde gezag aan de ILT. Door [betrokkene 3] van [A] B.V. is verklaard: *"Gedurende het incident heb ik contact gehad met de Officier van dienst van de brandweer, die belast was met de bestrijding van de calamiteit. Deze verklaarde mij dat de brandweer alle instanties had ingelicht en dat wij niemand meer hoefden te informeren."* Aan de chauffeur van [verdachte] is dezelfde mededeling gedaan. Deze mededeling past op het gestelde in artikel 17.2 lid 3 Wm waarin de verplichting voor het bevoegde gezag is opgenomen om "de inspecteur" onverwijld in kennis te stellen. Het gaat hier om inspecteurs van de ILT (zie T&C Wm, zevende druk p. 18).

Op grond van de Wet veiligheidsregio's omvat de taak van de (publieke) brandweer het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand, het waarschuwen van de bevolking en het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting (artikel 25 lid 1 Wet veiligheidsregio's).

Blijkens de memorie van toelichting bij deze bepaling houdt laatstgenoemde taak het volgende in: *"Het verkennen van gevaarlijke stoffen is het maken van een inschatting van de hoeveelheid vrijgekomen gevaarlijke stof en het zo mogelijk uitvoeren van metingen en voorts het interpreteren van ongevals- en meetgegevens om de ernst, omvang en gevolgen voor het getroffen gebied vast te stellen. Het verrichten van ontsmetting is het organiseren en waar nodig verwijderen van oppervlakkige besmetting met gevaarlijke stoffen bij mensen, dieren, goederen en infrastructuur ten einde eventuele gezondheidsschade te beperken en verdere verspreiding van de besmetting naar de omgeving te voorkomen."* (TK 2006-2007,

31117, nr. 3 p. 68).

Voor deze specialistische taak is de ILT niet toegerust, getuige ook hetgeen is bepaald omtrent de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen in hoofdstuk 4 van het Besluit veiligheidsregio's (Stb. 2010, 255). De ILT kan uit de aard der zaak geen rol spelen ter bevordering van de openbare veiligheid indien een voorval met gevaarlijke stoffen leidt tot de inzet van de brandweer. In zulke gevallen is de brandweer belast met het beperken en bestrijden van het gevaar voor mensen en dieren en met de detectie van gevaarlijke stoffen en ontsmetting.

Tegen deze achtergrond is het evenzeer systematisch juist er van uit te gaan dat ongevallen waarbij niet de openbare veiligheid in het geding is bij het verrichten of voortzetten enige vervoershandeling, buiten het bereik van artikel 47 Wvgs vallen. Die strekking heeft de meldingsplicht, getuige de parlementaire geschiedenis van de wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Een plicht voor [verdachte] om de lekkage van zoutzuur uit de tankwagen die bij [A] B.V. werd gelost onverwijld bij de ILT te melden was dan ook niet aanwezig, zodat niet bewezen kan worden verklaard dat [verdachte] niet aan zodanige verplichting heeft voldaan.

Wie moet melden?

Ingevolge artikel 47 Wvgs rust de verplichting tot onverwijld melden op diegene die de handeling verricht waarbij een voorval of ongeval voordoet. De verdediging heeft op voorhand aan u toegestuurd de publicatie **VHCP stelt best practices chemieketen op** van J. van den Berg in het vaktijdschrift Gevaarlijke Lading september 2016, nr. 4, p. 19 (SDU). Hierin wordt het standpunt ingenomen dat melding (voor zover verplicht) dient te worden gedaan door de HSE-manager van de afnemende partij (de geadresseerde in de bewoordingen van het ADR) als het voorval of ongeval zich voordoet op het terrein van de afnemer. Dit standpunt past in het systeem van artikel 47 Wvgs zoals zojuist aangehaald.

Voor zover in relatie tot het voorval van 31 augustus 2015 te [vestigingsplaats] een plicht tot melden aan de ILT zou hebben bestaan, rustte deze op [A] B.V. als degene die de vervoershandeling (i.e. lossen van de gevaarlijke stof) verrichtte.'

7. De raadsman heeft daaraan blijkens het proces-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting nog het volgende toegevoegd:

'Ik heb niet bedoeld te zeggen dat het lossen niet onder de Wvgs valt. Het voorval dat tijdens het lossen heeft plaatsgevonden leidt niet noodzakelijkerwijze tot een meldplicht als bedoeld in artikel 47 Wvgs, vanwege de inbedding van het lossen in de Wet Milieubeheer bij de inrichting die een vergunningsplicht heeft op grond van die wet. Er moet dus worden gekeken in hoeverre die vervoershandeling die als 'lossen' wordt gekwalificeerd in het licht van de wijziging van de Wvgs per 2015 tot een meldplicht zou leiden, gelet op de achtergrond van de Wet Milieubeheer.

De advocaat-generaal stelt dat uit de woorden 'met name' uit de Memorie van Toelichting blijkt dat (...)ook andere gevallen dan de genoemde voortzetting van het vervoer aan de orde kunnen zijn. De verdediging stelt zich op het standpunt dat door deze interpretatie van de advocaat-generaal het onderscheid tussen de verplichtingen op grond van de Wet Milieubeheer en de Wvgs zou wegvallen. Bovendien zou onduidelijk zijn welke gevallen er dan nog meer onder zouden vallen.

Samengevat stelt de verdediging zich primair op het standpunt dat wel sprake is geweest van een vervoershandeling in de zin van artikel 2 Wvgs, maar dat dit niet een handeling was die het gevaar voor de openbare veiligheid als bedoeld in artikel 47 Wvgs in het leven riep. Subsidiair stelt de verdediging zich op het standpunt dat, voor zover er een meldplicht als bedoeld in artikel 47 Wvgs zou hebben bestaan, deze niet op mijn cliënt rustte.'

8. Het hof heeft in het bestreden arrest onder meer de volgende overwegingen opgenomen:

'Nadere bewijsoverweging

Inleiding

[verdachte] is een transportbedrijf dat vooral gespecialiseerd is in het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Op vrijdag 9 oktober 2015² was een tankwagen van [verdachte] zoutzuur aan het lossen in een installatie op het bedrijfsterrein van afnemer [A] B.V. (verder: [A]). Tijdens dit lossen ontstond er een lek in de tankwand van de tankwagen. Volgens chauffeur [getuige] "spoot" zoutzuur uit de tank en ontstond er een "hele" damp. De brandweer was snel ter plaatse en is vervolgens uren bezig geweest om deze gevaarlijke situatie te neutraliseren. Uit de administratie van [A] blijkt dat ruim 14.000 kilo zoutzuur was weggelekt.

Zoutzuur is een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 1 lid 1 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Ingevolge artikel 2 lid 1 onder g Wvgs is deze wet van toepassing op het vanuit een tank lossen van deze gevaarlijke stof.

De aard en omvang van de lekkage die tijdens dit lossen ontstond maakte dat een gevaar voor de openbare veiligheid was ontstaan dan wel had kunnen ontstaan. In een dergelijk geval wordt door artikel 47 lid 1 Wvgs een meldplicht in het leven geroepen.

Door of namens [verdachte] is deze melding niet gedaan, hetgeen haar wordt verweten.

Verweer

Namens [verdachte] is aangevoerd dat de omstandigheden rondom dit specifieke voorval maken dat geen sprake was van genoemde meldplicht. Voor zover wel sprake zou zijn van een meldplicht, rustte die niet op [verdachte] . Tot slot, indien het feit bewezen zou worden verklaard kan het niet worden gekwalificeerd.

De meldplicht

Anders dan [verdachte] voorstaat was wel degelijk aan de orde de meldplicht als bedoeld in artikel 47 lid 1 Wvgs. Dat volgt reeds uit de tekst van genoemde bepaling:

"Degene die een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht, (Hof: te weten het lossen van gevaarlijke stoffen) is verplicht Onze Minister daarvan onverwijld in kennis te stellen indien zich daarbij ongevallen of voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is of kan ontstaan".

De melding moet feitelijk worden gedaan bij daartoe gemandateerde functionarissen van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Na het doen van de melding zullen deze functionarissen de situatie moeten beoordelen. Daarbij staat voorop, aldus de Memorie van Toelichting (MvT), "een inschatting van de veiligheid in geval van voortzetting van de vervoershandeling" [TK 32 862, nr. 3, p. 51].

De meldplicht ontstaat op het moment dat een relevant voorval zich heeft voorgedaan. Het is dus niet zo, zoals door [verdachte] kennelijk is bedoeld, dat de vervoerder niet meldingsplichtig is als naar diens eigen oordeel de vervoershandeling niet meer zou worden voortgezet. De ingevolge artikel 47 Wvgs noodzakelijk te maken beoordelingen zijn immers voorgehouden aan de gealerteerde functionarissen van de ILT. Het is denkbaar, zo ook in deze zaak, dat een incident maakt dat ook een andere partij meldingsplichtig is geraakt op basis van – al dan niet – andere wetgeving. Die omstandigheid ontslaat de vervoerder echter niet van de in artikel 47 lid 1 Wvgs neergelegde meldplicht.

De slotsom is dat door of namens [verdachte] direct melding had moeten worden gemaakt van de lekkage. Dat heeft zij nagelaten. Met de economische politierechter is het Hof van oordeel dat niet kan worden vastgesteld dat [verdachte] hier opzettelijk van heeft afgezien. Om die reden zal zij worden vrijgesproken van dit bestanddeel.

(...)

Strafbaarheid van het bewezen verklaarde

Het bewezenverklaarde kan worden gekwalificeerd. Het andersluidende namens [verdachte] ingebrachte standpunt kan niet worden gevolgd. Kennelijk is de tekst van de tenlastelegging afgestemd op de redactie van artikel 47 Wvgs zoals dit tot 31 maart 2015 gold. Per 1 april 2015 is in werking getreden een geredigeerd en aangevuld artikel 47 Wvgs. De kern is hetzelfde gebleven, te

weten dat een relevant voorval door de vervoerder moet worden gemeld. Deze aanpassing had vooral ten doel [TK 32862, nr. 3] het tegengaan van mogelijke verwarring tussen deze meldplicht en de onder omstandigheden bestaande registratieplicht zoals bedoeld in artikel 1.8.5.1 van de ADR (Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen op de weg). Dit zijn twee zelfstandige, dus los van elkaar staande, verplichtingen.'

De regelgeving

9. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen (verder WVGS) dateert uit 1995 en trad in 1996 in werking.³ Art. 47 WVGS luidde destijds als volgt:

'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.'⁴

10. Art. 2, eerste lid, WVGS luidde destijds als volgt:

'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.'⁵

11. Aan de toelichting op het wetsvoorstel kan het volgende worden ontleend:⁶

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

Naast het vervoeren regelt de wet ook die activiteiten, die zodanig met het vervoeren verbonden zijn, dat zij in het belang van de openbare veiligheid in directe samenhang daarmee beoordeeld moeten worden, zoals laden, lossen en laten staan of laten liggen van vervoermiddelen, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden. De wet heeft, anders dan de WGS (*BFK: Wet Gevaarlijke Stoffen*), geen betrekking meer op het nederleggen, afleveren, het ter aflevering aanwezig houden, bezigen en het zich ontdoen van gevaarlijke stoffen' (p. 4).

'2.4. Parkeren

Voor regels ten aanzien van het laten staan of laten liggen van een vervoermiddel, dat geladen is met gevaarlijke stoffen of waarin of waarop zich resten van zulke stoffen bevinden, bevat de WGS geen expliciete basis. Dit manco van de WGS is opgevangen door een beperkt aantal voorschriften terzake onder te brengen bij de regels ten aanzien van het vervoeren of van het nederleggen tijdens het vervoer' (p. 17).

'Ter vermijding van misverstand zij er op gewezen, dat bij voormelde handelingen geen onderscheid wordt gemaakt of zij al dan niet bedrijfsmatig worden verricht. Uit een oogpunt van openbare veiligheid maakt het geen verschil of een particulier deze handelingen verricht, dan wel of zij in de uitoefening van een bedrijf worden verricht' (p. 19).

'3.8. Informatieverstrekking

Zoals in Hoofdstuk III, par. 4, van deze toelichting reeds is uiteengezet, heeft de rijksoverheid ter onderbouwing van het beleid inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen behoefte aan kennis en inzicht in onderwerpen als de samenstelling en eigenschappen van gevaarlijke stoffen, de feitelijke

verkeersveiligheid, en aard en aantal van plaatsvindende ongevallen e.d. bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. De hiervoor benodigde informatie zal in het algemeen ook zonder wettelijke informatieplicht kunnen worden verkregen. In de praktijk komt het echter, met name bij de analyse van opgetreden voorvallen en ongevallen, voor dat op basis van vrijwilligheid niet voldoende informatie beschikbaar komt die nodig is voor de beleidsvorming. In de WVGS is hierin op tweeërlei wijze voorzien.

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

Voorts wordt in artikel 48 ten behoeve en op verzoek van de minister een informatieplicht geregeld voor degenen die bovengenoemde vervoershandelingen verrichten. Men zou zich in dit verband kunnen afvragen of bovengenoemde informatieplicht niet reeds besloten ligt in de verplichting om aan toezicht houdende en opsporingsambtenaren inlichtingen te verschaffen die zij nodig oordelen voor hun taakuitoefening (zie artikel 40). Het antwoord op die vraag moet ontkennend luiden. Het inlichtingenrecht van de toezichthoudende en opsporingsambtenaar is er slechts voor de uitoefening van de toezichthoudende en opsporingstaak. Het recht op informatie van de minister oefent hij uit voor een ander doel, n.l. ter onderbouwing van zijn beleid op dit terrein' (p. 36).

'Artikel 2

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

De in dit artikel vermelde handelingen zijn feitelijke handelingen. Het vervoeren resp. binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen betekent derhalve het feitelijk vervoeren resp. over de grens brengen' (p. 45).

12. Art. 2, eerste lid, WVGS is in 2006 gewijzigd.⁷ Het artikellid, dat zijn belang overigens niet alleen of in de eerste plaats aan het verband met art. 47 WVGS ontleent⁸, luidt sindsdien:

'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 behoeve van 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 ten behoeve van het vervoer beladen van een container of vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het lossen van die stoffen daaruit;
- e. het nederleggen van gevaarlijke stoffen tijdens het vervoer;
- f. het verpakken van gevaarlijke stoffen ten behoeve van het vervoer daarvan;
- g. het ten behoeve van het vervoer vullen van een daarvoor bestemde container, tank, verpakking of vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het lossen van die stoffen daaruit;
- h. het exploiteren van een container, tank, verpakking of vervoermiddel ten behoeve van het vervoer van gevaarlijke stoffen;
- i. het ontvangen van gevaarlijke stoffen tijdens of aansluitend op het vervoer;
- j. de overige met het vervoer van gevaarlijke stoffen rechtstreeks samenhangende handelingen, waaronder de beveiliging van de vervoersketen, voor zover daaromtrent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 3, regels zijn gesteld.'

13. Deze wijziging is als volgt toegelicht:⁹

'Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS) op een viertal

punten. Ten eerste wordt een uitbreiding voorgesteld van de reikwijdte van de WVGS om een betere basis te bieden voor implementatie van geherstructureerde internationale vervoersregelgeving' (p. 1).

'd. herstructurering

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

Tijdens de herstructurering is echter ook het aantal normadressaten in de verdragen uitgebreid. Hiermee wordt bedoeld op de betrokkenen die bepaalde veiligheidsplichten hebben ingevolge het verdrag.

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

Zoals hierboven aangegeven waren vooral de afzender (degene die gevaarlijke stoffen ten vervoer aanbiedt) en de vervoerder verantwoordelijk voor de naleving van de gestelde internationale vervoersvoorschriften. Dit gold ook indien bijvoorbeeld een ondeugdelijke verpakking in een vervoermiddel werd aangetroffen. In dat geval richtte het optreden van een inspecterend ambtenaar zich met name tegen de afzender of de vervoerder. Krachtens de nieuw gestructureerde internationale vervoersregelgeving is het thans echter mogelijk bijvoorbeeld de onderneming die de gevaarlijke goederen verpakt aan te spreken op een ondeugdelijke verpakking (zie randnummer 1.4.3.2 juncto randnummer 1.2.1 van het ADR). De wijzigingen van artikel 2 zijn allen gericht op het verschaffen van een basis voor het implementeren van de internationale voorschriften, waarbij overigens de reikwijdte van andere wetgeving onverlet wordt gelaten. Enige uitzondering hierop betreft de Wms (*BFK: Wet milieugevaarlijke stoffen*), welke wet reeds op dit moment een terugtrekingsbepaling bevat voor zover iets bij of krachtens de WVGS is geregeld. Een voorstel tot aanpassing van die bepaling overeenkomstig de nieuwe reikwijdte is tevens opgenomen in deze wet.

Het wijzigen van de WVGS teneinde de grondslag van de internationale voorschriften meer expliciet te verankeren, neemt niet weg dat de handhaving van diezelfde nieuwe voorschriften reeds mogelijk is op basis van de bestaande daderschapconstructies, geregeld in het Wetboek van Strafrecht. Deze mogelijkheden zijn, hoewel adequaat, toch minder voor de hand liggend dan de handhaving van de verplichtingen en verantwoordelijkheden die nu in de internationale voorschriften expliciet zijn uitgeschreven. Meer dan voorheen zal moeten worden uitgezocht wie in de vervoersketen zijn verplichtingen onvoldoende is nagekomen en het enkel «aanspreken» van de chauffeur ter plekke van de controle is dan in mindere mate een optie. Dit zal gevolgen hebben voor de wijze waarop de handhaving capaciteit zal worden ingezet' (p. 3-4, met weglating van een voetnoot).

'Vooralsnog is in dit wetsvoorstel voor wat betreft materiaal en adressaten aangesloten bij de definities die nu worden aangehouden in de internationale voorschriften. Het is echter ondoenlijk om bij alle te verwachten verbeteringen in de internationale regelgeving de nationale wetgeving telkens aan te passen op het niveau van wet of algemene maatregel van bestuur. De internationale

voorschriften worden immers aangepast om de twee jaar. Er is daarom een restcategorie opgenomen in artikel 2, te weten onderdeel j, waarbij het mogelijk wordt nieuwe ontwikkelingen tijdig te implementeren zonder daarvoor de wet te moeten wijzigen' (p. 7).

'Gebleken is dat voor zover de uitbreiding tot overlap leidt in de regelgeving, dit niet betekent dat er tegenstrijdige voorschriften voor een onderwerp worden geregeld, maar dat daarentegen de voorschriften elkaar aanvullen vanuit hun verschillende doelstellingen, waarover hieronder meer. Het blijft derhalve mogelijk om ten aanzien van de in artikel 2 genoemde handelingen, voor zover die handelingen plaatsvinden binnen een inrichting in de zin van de Wm (*BFK: Wet milieubeheer*), regels te stellen of aan de milieuvergunning voorschriften te verbinden in het belang van de bescherming van het milieu, de externe veiligheid daaronder begrepen.

Voorop staat dat de uitbreiding van de handelingen waarop de WVGS ziet, alleen nodig en wenselijk is voor zover die handelingen direct verband houden met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit omdat die voorschriften zich vanuit hun aard richten op het veilig laten plaatsvinden van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De werknemer die de desbetreffende handeling uitvoert, staat daarbij alleen centraal voor zover het betreft de verantwoordelijkheid voor de handeling op zich' (p. 7-8).

'Artikel 2, eerste lid, onderdeel d

Onder beladen wordt onder meer verstaan dat een container op een vervoermiddel, zoals een vrachtwagen, wordt gezet voor het vervoer daarvan, of het losstorten van bulkloading in een schip. Impliciet werd al in onderdeel d gelezen dat het beladen moet geschieden ten behoeve van het vervoer. Nu wordt dit in verband met de systematiek en consequentie van het artikel ook duidelijk gemaakt met de toevoeging van de woorden: ten behoeve van. Het beladen geschiedt enkel met droge lading in wat grotere hoeveelheden. De kleinere hoeveelheden worden eerst verpakt, waardoor die handeling valt onder onderdeel f van artikel 2. Het vervolgens plaatsen van de verpakte goederen in bijvoorbeeld een vrachtauto, valt onder het beladen van onderdeel d van artikel 2. Dit is dan ook de reden dat bij onderdeel d de handeling geschiedt met een container of vervoermiddel, terwijl in de onderdelen g en h tevens sprake is van tank of verpakking. In deze onderdelen staat de natte lading centraal. Verpakkingen die bestemd zijn voor natte lading worden niet verpakt, maar gevuld en ook tanks worden enkel gevuld met natte lading. Het vullen betreft, in tegenstelling tot het beladen, zowel de grote als de kleine hoeveelheden. Hierbij is aangesloten bij de internationale terminologie zoals men dit in de praktijk gewend is' (p. 8).

'Artikel 2, eerste lid, onderdeel g

Het werkwoord «vullen» is toegevoegd aan artikel 2 nu na de herstructurering in 2001/2003 onderscheid is gemaakt tussen «natte» (verpompbare) en droge lading. De droge lading viel reeds onder het beladen in onderdeel d. Bij vullen wordt gedacht aan verpompbare lading. Voorbeelden hiervan zijn kerosine en gesmolten zwavel in een motortankschip, benzine in een tankwagen of benzeen in een tankcontainer. Met het toevoegen van onderdeel g aan artikel 2, wordt het internationale onderscheid tussen «natte» en droge lading geïmplementeerd' (p. 10).

'Artikel 2, eerste lid, onderdeel i

Een tweede nieuwe expliciete adressaat van artikel 2 is de ontvanger van de gevaarlijke stoffen. Dit kan zowel zijn het ontvangen van gevaarlijke stoffen nadat het vervoer is afgerond en ter afsluiting daarvan, als het onderweg, tijdens het vervoer, ontvangen van de gevaarlijke stoffen als onderdeel van de vervoersketen.' (p. 10-11).

14. In de Nota naar aanleiding van het Verslag is de voorgestelde wijziging verder verduidelijkt:¹⁰

'De nieuwe internationale normadressaten worden met de wetswijziging teruggevonden in artikel 2, eerste lid, Wvgs. In de memorie van toelichting is reeds uitgebreid ingegaan op de verschillende onderdelen hiervan. In artikel 2, eerste lid, wordt niet de normadressaat benoemd, maar de desbetreffende handeling, waarbij tevens is aangegeven waarmee de handeling geschiedt. De omschrijving van dit middel kan per modaliteit in de internationale voorschriften iets verschillen en de Wvgs geeft de reikwijdte van het geheel weer. De wet biedt daarmee zowel de ruimte die nodig is voor implementatie van internationale regels ten aanzien van de huidige mogelijkheden in de vervoersketen, als voor eventuele toekomstige aanpassingen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of onder de huidige Wvgs reeds voorschriften worden gesteld voor handelingen anders dan vervoeren en naar de grondslag hiervoor. Artikel 2 van de Wvgs benoemt naast vervoeren ook het laten staan of laten liggen van een vervoermiddel; het nederleggen tijdens het vervoer; het aanbieden of aannemen van gevaarlijke stoffen ten vervoer en het beladen van een vervoermiddel. De reikwijdte van de Wvgs die tot uitdrukking komt in artikel 2 weerspiegelt de inhoud die geregeld wordt in de internationale voorschriften die krachtens deze wet worden geïmplementeerd. Met de uitbreiding van de adressaten in de internationale voorschriften, is de aanpassing van artikel 2 Wvgs noodzakelijk. De daadwerkelijke grondslag voor de implementatie is te vinden in artikel 3 van de wet. Deze grondslag is nauw verbonden met de handelingen in artikel 2 en wordt ook aangepast omdat niet alle handelingen feitelijk contact met een vervoermiddel vereisen, maar ook kunnen geschieden ten behoeve van het vervoer. Ik ben van mening dat de nieuwe handelingen die met het wetsvoorstel worden opgenomen in artikel 2, geheel in overeenstemming zijn met de nieuw in de internationale voorschriften opgenomen normadressaten' (p. 3).

15. Bij het vervoer over de weg zijn de internationale verplichtingen waar in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag over wordt gesproken, terug te vinden in het ADR.¹¹ In bijlage A bij het ADR 2019 is hoofdstuk 1.4 gewijd aan 'Veiligheidsplichten van de betrokkenen'. Die betrokkenen worden gedefinieerd in randnummer 1.2.1. *Vuller* is 'de onderneming die gevaarlijke goederen laadt in een tank (tankwagen, afneembare tank, transporttank of tankcontainer), in een batterijwagen of MEGC en/of los gestort in een voertuig, grote container of kleine container'. *Losser* is 'elke onderneming die: a) een container, bulkcontainer, MEGC, tankcontainer of transporttank van een voertuig afneemt; of b) verpakte gevaarlijke stoffen, kleine containers of transporttanks uit een voertuig of een container laadt; of c) gevaarlijke stoffen lost uit een tank (tankwagen, afneembare tank, transporttank of tankcontainer) of uit een batterijwagen, MEMU of MEGC of uit een voertuig, grote container of kleine container voor vervoer als los gestort goed of uit een bulkcontainer'. *Vervoerder* is 'de onderneming die het vervoer met of zonder vervoersovereenkomst uitvoert'. En *vervoer* is 'de verplaatsing van gevaarlijke goederen, met inbegrip van voor het vervoer noodzakelijk oponthoud en met inbegrip van voor het verkeer noodzakelijk verblijf van gevaarlijke goederen in de voertuigen, tanks en in de containers vóór, tijdens en na de verplaatsing.'

16. Het ADR 2019 bepaalt expliciet dat deze 'definities van de betrokkenen en de voor hen geldende plichten' niet van invloed zijn 'op de voorschriften van het nationale recht inzake de juridische gevolgen (...), die samenhangen met het feit of de bedoelde betrokkene bijvoorbeeld een rechtspersoon, een natuurlijk persoon, een voor eigen rekening werkzaam persoon, een werkgever of een werknemer' is (randnummer 1.4.1.3). Nu de wetgever bij de formulering van art. 2, eerste lid, WvGS met deze bepalingen rekening heeft gehouden komt de inhoud daarvan echter voor de uitleg van de wet wel relevant voor.

17. De verantwoordelijkheden van de 'losser' zijn vastgelegd in randnummer 1.4.3.7.1: hij moet onder meer:

- 'a) zich ervan vergewissen dat de juiste goederen worden gelost, (...);
- b) vóór en tijdens het lossen controleren of (...) de tank, het voertuig of de container in een zodanige mate beschadigd zijn dat het losproces daardoor in gevaar gebracht wordt. Indien dit het geval is, moet hij zich ervan vergewissen dat het lossen niet uitgevoerd wordt voordat passende maatregelen zijn getroffen;
- c) voldoen aan alle desbetreffende voorschriften voor het lossen en behandelen;
- d) onmiddellijk nadat de tank, het voertuig of de container is gelost: (...)
- ii) waarborgen dat de afsluiters en inspectieopeningen zijn gesloten;
- e) waarborgen dat de voorgeschreven reiniging en decontaminatie van de voertuigen of containers is uitgevoerd'.

18. Op het niveau van de Europese Unie is het ADR van belang in verband met Richtlijn 2008/68/EG.¹² Ingevolge art. 1 is deze richtlijn van toepassing op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg,

het spoor en de binnenwateren binnen of tussen lidstaten, met inbegrip van de activiteiten met betrekking tot het laden en lossen, de overbrenging van of naar een andere vervoersmodaliteit en het noodzakelijke oponthoud tijdens het vervoer. Bijlagen A en B bij het ADR vormen bijlage I, deel I.1, bij de richtlijn.¹³ Ingevolge art. 3 van de richtlijn worden, voor zover hier relevant, gevaarlijke goederen niet vervoerd wanneer zulks is verboden door bijlage I, deel I.1, en is het vervoer van dergelijke goederen, overeenkomstig de voorschriften van bijlage I, deel I.1, toegestaan. Op grond van art. 4 is het ADR ook van belang bij vervoer tussen lidstaten en derde landen.

19. Art. 47 WVGS werd gewijzigd door een wet die in 2013 tot stand kwam en op 1 april 2015 in werking trad.¹⁴ Daardoor kwam het artikel als volgt te luiden:

‘1. Degene die een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht, is verplicht Onze Minister daarvan onverwijld in kennis te stellen indien zich daarbij ongevallen voordoen of voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is of kan ontstaan.

2. Degene, bedoeld in het eerste lid, stelt Onze Minister in de gelegenheid de situatie van het ongeval of het voorval te beoordelen en laat handelingen met betrekking tot de betrokken gevaarlijke stoffen in elk geval achterwege totdat Onze Minister van deze gelegenheid gebruik heeft gemaakt of heeft laten weten van die gelegenheid geen gebruik te maken.

3. In afwijking van het tweede lid zijn handelingen toegestaan die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om verdere gevaarzetting of schade te voorkomen.’

20. De wijziging van art. 47 WVGS is als volgt toegelicht:¹⁵

‘In het in de Nvgs (*BFK: Nota vervoer gevaarlijke stoffen*) genoemde streven naar permanente verbetering van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen (het tweede spoor) is de afhandeling van incidenten een belangrijk aandachtspunt. Ten behoeve daarvan worden de bestaande plichten in geval van incidenten tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen aangescherpt. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 47’ (p. 6)

In de huidige Wvgs is reeds de plicht opgenomen voor vervoerders om bepaalde voorvallen terstond te melden. In de praktijk bleek dat niet in alle gevallen aan deze plicht werd voldaan. Een van de redenen hiervoor houdt verband met de omstandigheid dat in de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, die in internationaal verband worden opgesteld en worden opgenomen in de onder de Wvgs geldende ministeriële regelingen, een registratieplicht voor bepaalde ongevallen met gevaarlijke stoffen is opgenomen. Deze registratieplicht werd verward met de onverwijlde meldingsplicht in artikel 47.

Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat de onverwijlde melding een wezenlijk ander doel dient dan de registratieplicht in de internationale voorschriften. Van belang is dat kennis kan worden genomen van en inzicht kan worden verkregen in de situatie van het ongeval of voorval. Dit is met name van belang om de situatie te beoordelen en te bepalen of de vervoershandeling voortgezet kan worden zonder de openbare veiligheid in het geding te brengen. Een ongeval of voorval kan er immers toe leiden dat het betrokken voertuig niet meer aan de vervoerseisen voldoet. Er kan dan bepaald worden of niettemin het voortzetten van de vervoershandeling, onder voorwaarden, mogelijk wordt geacht, of dat het beter is de zaak ter plekke te herstellen of anderszins op te lossen.

Hoewel de aldus opgedane kennis van deze onverwijlde meldingsplicht uiteraard ook kan worden gebruikt om evt. verbeteringen in de internationale voorschriften aan te brengen, is dit – in tegenstelling tot de registratieplicht uit de (internationale) voorschriften – niet primair hiervoor bedoeld. Een beoordeling van de situatie van het ongeval of voorval en een inschatting van de veiligheid in geval van voortzetting van de vervoershandeling staat voorop’ (p. 51).

De deelklachten

21. De tweede deklacht bestrijdt 's hofs oordeel dat in casu een plicht tot melden bestond. De steller van het middel wijst erop dat namens de verdachte het verweer is gevoerd dat ongevallen en voorvallen in het kader waarvan (nog) niet behoeft te worden bepaald of de vervoershandeling voortgezet kan worden zonder de openbare veiligheid in het geding te brengen, buiten het bereik van art. 47 WVGS vallen, en dat daarom een vrijspraak had moeten volgen. Het hof zou niet dan wel ontoereikend op dit uitdrukkelijk onderbouwde standpunt hebben gereageerd.

22. Voor zover het middel klaagt dat het hof niet heeft gereageerd op het door de raadsman uitdrukkelijk onderbouwde standpunt, ontbeert het feitelijke grondslag. Onder het kopje 'De meldplicht' heeft het hof op het gevoerde verweer gereageerd. Waar het om gaat is of het hof het verweer op toereikende gronden heeft verworpen.

23. Uit de wettelijke regeling volgt dat een meldplicht ontstaat als sprake is van het verrichten van 'een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid,' en zich 'daarbij ongevallen voordoen of voorvallen, waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is of kan ontstaan'. Uit art. 2, eerste lid, WVGS volgt dat het daarbij om verschillende handelingen kan gaan. Zo wordt onder c. vermeld 'het laten staan en het laten liggen van een vervoermiddel, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden'. Onder g. wordt vermeld: 'het ten behoeve van het vervoer vullen van een daarvoor bestemde container, tank, verpakking of vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het lossen van die stoffen daaruit'. Het lossen vindt na het vervoer plaats. Onder i. ten slotte staat vermeld: 'het ontvangen van gevaarlijke stoffen tijdens of aansluitend op het vervoer'.

24. De eerder geciteerde passage uit de memorie van toelichting die op de wijziging van art. 47 WVGS zag, geeft geen aanleiding om eerst een meldplicht aan te nemen als aan de door de verdediging omschreven aanvullende eis is voldaan. De verplichting van art. 47 WVGS is geïntroduceerd om informatie te verkrijgen 'voor de beleidsvorming'. Uit de toelichting op de aanpassing van dit artikel kan niet worden afgeleid dat deze doelstelling is losgelaten. Het wordt van belang geacht dat 'kennis kan worden genomen van en inzicht kan worden verkregen in de situatie van het ongeval of voorval'. Dat duidt erop dat de aanvankelijke doelstelling nog steeds leidend is. Die kennisneming zou 'met name' van belang zijn om te beoordelen of 'de vervoershandeling voortgezet kan worden'. Daarin ligt besloten dat met inschakeling van de ILT andere doelstellingen gediend kunnen worden. Dat volgt ook uit de volgende zin: 'Een ongeval of voorval kan er immers toe leiden dat het betrokken voertuig niet meer aan de vervoerseisen voldoet.' Een beoordeling of het voertuig aan de vervoerseisen voldoet, kan ook van belang zijn in verband met latere vervoershandelingen. Dat art. 2, eerste lid, WVGS ook handelingen vermeldt waarbij voortzetting van vervoer niet aan de orde is, maakt eveneens duidelijk dat een verplichting tot melden niet alleen bestaat als bepaald moet worden of een vervoershandeling voortgezet kan worden.

25. Het gestelde in de Wet milieubeheer en de Wet veiligheidsregio's doet aan het voorgaande niet af. Ingevolge art. 17.1, eerste lid, Wet milieubeheer treft degene die een inrichting drijft, indien zich in de inrichting 'een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan', onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om die gevolgen zoveel mogelijk te beperken. Ingevolge art. 17.2, eerste lid, Wet milieubeheer meldt degene die een inrichting drijft dit voorval zo spoedig mogelijk aan 'het bestuursorgaan dat bevoegd is een omgevingsvergunning voor een inrichting te verlenen'. Uit de wettelijke systematiek volgt niet dat deze meldingsplicht de meldingsplicht uit hoofde van art. 47 WVGS opheft.¹⁶ En dat de brandweer 'het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting' alsmede 'het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen' tot taak heeft (art. 25, eerste lid, onder d en e, Wet veiligheidsregio's) doet evenmin afbreuk aan de verplichting om de ILT in te schakelen.

26. Mede tegen deze achtergrond en in het licht van 's hofs vaststellingen dat tijdens het lossen een lek in de wand van de tankwagen ontstond waardoor zoutzuur uit de tank spoot, ruim 14.000 kilo zoutzuur is weggelekt en de brandweer uren bezig is geweest om de situatie te neutraliseren, getuigt 's hofs oordeel dat een meldplicht als bedoeld in art. 47, eerste lid, WVGS bestond niet van een onjuiste rechtsopvatting en is het niet onbegrijpelijk. Het hof heeft de afwijking van het door de

verdediging ingenomen standpunt voorts toereikend gemotiveerd.

27. De tweede deelklacht faalt.

28. De derde deelklacht houdt in dat voor zover in relatie tot het voorval een plicht tot melden aan de ILT zou hebben bestaan, deze rustte op [A] B.V.

29. Art. 47, eerste lid, WVGS legt een verplichting tot in kennis stellen op aan degene 'die een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht'. Uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke art. 2 WVGS en uit de memorie van toelichting bij de wijziging van dat artikel kan worden afgeleid dat de vraag wie de handeling als bedoeld in art. 2, eerste lid, WVGS verricht, per handeling en (deels) tegen de achtergrond van internationale verplichtingen dient te worden beantwoord.

30. Uit de bewezenverklaring blijkt niet expliciet welke handeling als bedoeld in art. 2, eerste lid, WVGS verricht zou zijn. Uit de bewijsoverwegingen volgt dat het hof het oog heeft op de handeling onder g: 'het ten behoeve van het vervoer vullen van een daarvoor bestemde container, tank, verpakking of vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het lossen van die stoffen daaruit'. Andere handelingen kunnen inderdaad niet uit de bewijsmiddelen worden afgeleid. Bij 'het laten staan en het laten liggen van een vervoermiddel, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden' (c.) is blijkens de memorie van toelichting bij het aanvankelijke art. 2, eerste lid, WVGS gedacht aan het parkeren van dat voertuig; voor het stellen van regels terzake is een aanvullende basis gecreëerd. En de normadressaat van 'het ontvangen van gevaarlijke stoffen tijdens of aansluitend op het vervoer' (i.) is de ontvanger van de gevaarlijke stoffen.

31. Daarmee is de gedraging onder g de enige die in aanmerking komt. Uit de bewijsmiddelen volgt dat de tankwagen aan de verdachte toebehoort. Een medewerker van [A] B.V. heeft de losslang aangesloten. De chauffeur, die bij de verdachte in dienstbetrekking is, heeft vervolgens de ontluchting van de tank opengezet en de compressor op de tankwagen aangezet. Aan het lossen levert de chauffeur derhalve een bijdrage. Dat de chauffeur zelf meende dat hij (mee) aan het lossen was, kan ook worden afgeleid uit de zin: 'Tijdens het lossen gebruikte ik naar schatting ongeveer 0,5 bar druk.'

32. Het gaat daarbij om een gedraging die blijkens de wetswijziging van 2006 mede tegen de achtergrond van internationale verplichtingen dient te worden uitgelegd. Losser is blijkens het ADR (onder meer) de onderneming die gevaarlijke stoffen lost uit een tank. Op de losser rust de verantwoordelijkheid om zich ervan te vergewissen dat de juiste goederen worden gelost, om vóór en tijdens het lossen te controleren of de tank dan wel het voertuig in zodanige mate beschadigd is dat het losproces daardoor in gevaar wordt gebracht, om meteen nadat de tank is gelost te waarborgen dat de afsluiters en inspectieopeningen zijn gesloten, en om te waarborgen dat de voorgeschreven reiniging van het voertuig wordt uitgevoerd. Dat zijn verantwoordelijkheden waarvan in de onderhavige feitenconstellatie, mede gelet op de verdeling van werkzaamheden tussen de chauffeur en de medewerker van [A] die uit de bewijsmiddelen naar voren komt, in voldoende mate vaststaat dat zij op de onderneming van de verdachte rusten. Daarmee heeft het hof uit de bewijsmiddelen kunnen afleiden dat de verdachte de in art. 2, eerste lid, onder g, WVGS omschreven handeling heeft verricht en aldus meldingsplichtig was.¹⁷ 's Hof's oordeel getuigt ook in zoverre niet van een onjuiste rechtsopvatting en is evenmin onbegrijpelijk. Ik wijs er hierbij nog op dat de hiervoor weergegeven passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijziging van art. 2 WVGS inhoudt dat meer dan voorheen zal moeten worden uitgezocht 'wie in de vervoersketen zijn verplichtingen onvoldoende is nagekomen' en dat uit bewijsmiddel 2 volgt dat het in de bewezenverklaring bedoelde voorval is ontstaan als gevolg van een lek in de wand van de tankwagen van de verdachte.

33. Ook de derde deelklacht faalt.

34. De eerste deelklacht ziet op de verandering van de redactie van art. 47 WVGS met ingang van 1 april 2015. Het hof zou niet de redenen hebben opgegeven waarom het is afgeweken van het uitdrukkelijk onderbouwde standpunt dat het bewezenverklaarde niet als overtreding van art. 47 WVGS kan worden gekwalificeerd. Voorts zou 's hofs motivering, zo begrijp ik, onjuist zijn: het hof zou niet meer hebben gezegd dan dat de kern van de bepaling dezelfde is gebleven, terwijl dat niet zo

zou zijn. De steller van het middel wijst daarbij nog op het per 1 april 2015 toegevoegde tweede lid, dat het doel van de meldplicht zou hebben verduidelijkt.

35. Voor zover het middel klaagt dat het hof niet heeft gereageerd op een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt miskent het dat het verweer dat het bewezenverklaarde niet kan worden gekwalificeerd een verweer in de zin van art. 358, derde lid, Sv oplevert. Voor zover het middel aldus moet worden opgevat dat het erover klaagt dat het hof niet op dit verweer heeft gereageerd mist het voorts feitelijke grondslag, zo blijkt uit 's hofs in het voorgaande weergegeven overwegingen.

36. 's Hofs verwerping van het verweer is niet heel uitgebreid, maar dat is bij verweren als het onderhavige niet heel verwonderlijk. In de kern komt het erop neer of de bestanddelen van de (per 1 april 2015 gewijzigde) delictsomschrijving in de bewezenverklaring terug te vinden zijn. In beide delictsomschrijvingen richt de norm zich tot degene die 'een handeling als bedoeld in artikel 2, eerste lid, verricht'. In de bewezenverklaring is verwoord dat de verdachte diegene is. De raadsman van de verdachte heeft bij pleidooi aangevoerd dat het onderwerp van de kennisgeving in het nieuwe art. 47 WVGS anders is dan in het oude. In het oude art. 47 WVGS zou het gaan om het mededeling doen van het voorval of ongeval, in het nieuwe om de mededeling van het verrichten van de handeling als bedoeld in art. 2, eerste lid, WVGS. Op grammaticale gronden valt wat voor die interpretatie te zeggen, het doel van de bepaling brengt evenwel mee dat wie zich er na een ernstig voorval als het onderhavige toe zou beperken te melden dat er zoutzuur is gelost - zonder melding te maken van de daarbij opgetreden lekkage - niet de door de wet geëiste mededeling doet. De door de steller van het middel voorgestane uitleg van de (huidige) redactie van art. 47 WVGS verhoudt zich ook niet met de toelichting op de wijziging van die bepaling, inhoudende dat in de op dat moment bestaande WVGS reeds de plicht was opgenomen om bepaalde voorvallen terstond te melden en dat de bestaande plichten in geval van incidenten tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen worden aangescherpt. 's Hofs vaststelling dat de kern van de strafbaarstelling hetzelfde is gebleven getuigt tegen deze achtergrond niet van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk.

37. De tenlastelegging, in het bijzonder het woord 'daarvan', is door het hof kennelijk aldus gelezen dat de verdachte niet aan haar verplichting heeft voldaan om melding te maken van het voorval dat zich bij het lossen had voorgedaan. Die uitleg is niet onverenigbaar met de bewoordingen en moet in cassatie worden geëerbiedigd. Door uitgaande van die uitleg het tenlastegelegde bewezen te verklaren en te kwalificeren als 'overtreding van een voorschrift gesteld bij artikel 47 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, begaan door een rechtspersoon' heeft het hof geen rechtsregel geschonden. En het heeft toereikend verduidelijkt waarom het in strijd met het te dien aanzien door de verdachte uitdrukkelijk voorgedragen verweer heeft aangenomen dat het bewezenverklaarde dit strafbaar feit oplevert.

38. De eerste deelklacht faalt.

39. Het middel faalt. Afdoening met de aan art. 81, eerste lid, RO ontleende formulering laat zich denken. Ambtshalve heb ik geen gronden aangetroffen die tot vernietiging van de bestreden uitspraak aanleiding behoren te geven.

40. Deze conclusie strekt tot verwerping van het beroep.

De Procureur-Generaal

bij de Hoge Raad der Nederlanden

AG

-
- ¹ Daarbij vermeldt het middel abusievelijk een andere straf dan is opgelegd.
- ² Het hof meldt in de bijlage bij het arrest, inhoudende de bewijsmiddelen, dat het abusievelijk het tijdstip vrijdag 9 oktober 2015 noemt in plaats van maandag 31 augustus 2015.
- ³ Wet van 12 oktober 1995, houdende regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen), *Stb.* 525; inwerkingtredingsbesluit *Stb.* 1996, 297.
- ⁴ Het oorspronkelijke wetsvoorstel eiste dat mededeling werd gedaan 'aan de Inspecteur-Generaal van het Verkeer'. Bij Nota van Wijziging is dat veranderd in: 'Onze Minister' (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 250, nr. 6, p. 2). Feitelijk moeten de meldingen blijkens de toelichting op deze aanpassing worden gedaan bij 'de hoofden van de units van de Rijksverkeersinspectie' (p. 6).
- ⁵ De gedragingen onder a, b, c en d waren reeds vermeld in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Eén daarin opgenomen gedraging ('het met een vervoermiddel over land, per spoor en over de binnenwateren binnen of buiten Nederlands grondgebied brengen van gevaarlijke stoffen') is bij Nota van Wijziging uit het voorstel gehaald. De gedraging onder e is bij Nota van Wijziging toegevoegd. Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23 250, nr. 6.
- ⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 250, nr. 3.
- ⁷ Wet van 7 april 2006 tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet milieugevaarlijke stoffen in verband met de nieuwe voorschriften inzake taken en verantwoordelijkheden bij het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals deze in de internationale verdragen zijn gewijzigd, *Stb.* 217, ingevolge art. III van deze wet in werking getreden op 10 mei 2006.
- ⁸ Zie de artikelen 3, 4 en 5 WVGS. Vgl. ook de strafbaarstellingen in art. 1a onder 1o Wet op de economische delicten.
- ⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 328, nr. 3.
- ¹⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 328, nr. 7.
- ¹¹ Oftewel Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Gebruik is gemaakt van de Nederlandse vertaling (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/05/21/adr>). ADR is de afkorting van Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route. Ten tijde van het ten laste gelegde feit was het ADR 2015 van toepassing, waarvan de (Engelse) tekst te raadplegen is op https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/adr/adr2015/ADR2015e_WEB.pdf. De definities van 'carriage' (vervoer), 'carrier' (vervoerder), 'filler' (vuller) en 'unloader' (losser) in ADR 2015 sporen met die in ADR 2019 (wel is in de definitie van 'filler' de term 'loads' vervangen door 'fills'). Ook het gestelde in randnrs. 1.4.1.3 en 1.4.3.7 is niet veranderd.
- ¹² Voluit: Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land, *PbEU* L 260/13.
- ¹³ Bijlage I, deel I.1, bij Richtlijn 2008/68/EG is laatstelijk gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/1846, *PbEU* 2018, L 299/58. Het betreft een aanpassing aan de bijlagen A en B bij het ADR, zoals die van toepassing zijn met ingang van 1 januari 2019.
- ¹⁴ Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet), *Stb.* 307; inwerkingtreding op 1 april 2015 (*Stb.* 2015, 92).
- ¹⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 862, nr. 3.
- ¹⁶ Naar het mij voorkomt is veeleer sprake van, in de bewoordingen van memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijziging van art. 2 WVGS, voorschriften die 'elkaar aanvullen vanuit hun verschillende doelstellingen'.
- ¹⁷ Daarbij kan in het midden blijven in hoeverre ook de persoon die de handelingen feitelijk heeft verricht (in het licht van de benadering die in de memorie van toelichting bij het aanvankelijke art. 2, eerste lid, WVGS voorop stond) onder omstandigheden onder dat artikellid kan vallen.
-

