

# Gevaarlijke stoffen

## Ketenaansprakelijkheid en ketenverantwoordelijkheid

### Deel 2: Publiekrechtelijke ketenverantwoordelijkheid

Met de wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 2006 zijn niet alleen afzender en vervoerder aansprakelijk voor nakoming van de wet, maar ook andere betrokkenen, zoals de belader, de verpakker, de exploitant. Bedrijven in de vervoersketen maken afspraken om gevaarlijke stoffen op een veilige manier te vervoeren. Ketenverantwoordelijkheid is hierbij een sleutelbegrip. In dit artikel uitleg over de achtergrond van publiekrechtelijke ketenverantwoordelijkheid.



mr. Peter Huijbregts  
Advocaat milieurecht bij  
LXA N.V. Hij is onder meer  
gespecialiseerd in vervoer  
en opslag van gevaarlijke  
stoffen

#### 1. Inleiding

'Ketenverantwoordelijkheid' is de afgelopen 10 jaar een steeds vaker gehoorde term. Wat houdt 'ketenverantwoordelijkheid' binnen het vervoersrecht eigenlijk in? En is te verklaren waarom dit onderwerp aan belang wint?

In het eerste deel van het tweeluik 'Ketenaansprakelijkheid en Ketenverantwoordelijkheid' zijn wij ingegaan op de privaatrechtelijke verdeling van aansprakelijkheden en de mogelijkheden om hiervan contractueel af te wijken. In het tweede deel van dit tweeluik staan wij stil bij de verdeling van rechten en plichten die vanuit de overheid op verschillende ketenpartners zijn gelegd, de verschuiving hierin en de gevolgen daarvan.

#### 2. Ketenaansprakelijkheid versus ketenverantwoordelijkheid

Voor de leesbaarheid herhalen wij kort wat wij in dit tweeluik onder deze twee begrippen verstaan. Dit is van belang, omdat deze begrippen vaak ten onrechte door elkaar worden gebruikt en juist het verschil tussen deze begrippen centraal staat in deze bijdragen.

Ketenaansprakelijkheid is – kort gezegd – de aansprakelijkheid van een of meerdere ketenpartners voor schade veroorzaakt door gedragingen of gebeurtenissen binnen de (vervoers)keten.

Met ketenverantwoordelijkheid doelen wij op de verantwoordelijkheid van een of meer ketenpartners voor de naleving van wetten en regels waarop de overheid toezicht

houdt. Deze verantwoordelijkheid is in de eerste plaats gericht tot de overheid maar wordt – zoals uit deze bijdrage zal blijken – steeds meer ook tot het belang gemaakt van ketenpartners zelf. Hiermee wordt ketenverantwoordelijkheid tot de medeverantwoordelijkheid. Alle individuele bedrijven in een keten vinden zich verantwoordelijk voor de veiligheidsprestatie van de bedrijven waarmee zij zaken doen. De ketenverantwoordelijkheid vindt dus zijn grondslag in vrijwilligheid.

Ketenverantwoordelijkheid is (helaas) nog lang niet de standaard. Hoe ketenpartners hun werk doen en hoe zij omspringen met veiligheidsaspecten, is vaak niet iets waar andere ketenpartners hun prioriteit hebben liggen. Dat is niet alleen bij het vervoer en opslaan van gevaarlijke stoffen, maar bijvoorbeeld ook in geheel andere branches, zoals de kledingindustrie. Toch is de laatste jaren een 'drang' merkbaar waarbij bepaalde bedrijven de veiligheidsprestatie van hun ketenpartners ook tot hun eigen (mede)verantwoordelijkheid hebben gemaakt. Om er achter te komen waar deze tendens volgens ons vandaan komt, bekijken wij hierna de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de wet- en regelgeving.

#### 3. Verschuivingen in wet- en regelgeving

Op 1 augustus 1996 is de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (hierna: "Wvgs 1996") in werking getreden. Volgens artikel 2, lid Wvgs 1996 was die wet van toepassing op:

- het *vervoeren* van gevaarlijke stoffen met een vervoermiddel over land, per spoor en over de binnenwateren;
- het *ten vervoer* met een vervoermiddel over land, per spoor en over de binnenwateren *aanbieden en aannemen* van gevaarlijke stoffen;
- het *met een vervoermiddel* over land, per spoor en over de binnen- wateren *binnen en buiten Nederlands grondgebied brengen* van gevaarlijke stoffen;
- het *laten staan en het laten liggen* van een vervoermiddel, waarin of waarop zich gevaarlijke stoffen of resten daarvan bevinden;
- het *beladen* van een vervoermiddel met gevaarlijke stoffen en het *lossen* van die stoffen daaruit.



mr. drs. Edwin Mulders  
Advocaat procesrecht en  
commerciële contracten  
bij LXA N.V. Hij is onder  
meer gespecialiseerd in  
handelsrecht

Gezien de toepasselijkheid van de Wvgs 1996, lag de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels uit deze wet voor het overgrote gedeelte bij de afzender en de vervoerder.

De Wvgs 1996 is met ingang van 10 mei 2006 op een aantal belangrijke punten gewijzigd (hierna: "Wvgs 2006"). Zo zijn ook de adressanten van de wet gewijzigd. In aanvulling op de bestaande handelingen, vallen de volgende handelingen – en daarmee de partijen die deze werkzaamheden uitvoeren – vanaf dat moment wel onder de Wvgs 2006:

- 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 daaruit;
- f. het verpakken van gevaarlijke stoffen ten behoeve van het vervoer daarvan daaruit;
- 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.

Tijdens de herstructurering van de Wvgs die in 2006 plaatsvond, is dus het aantal normadressaten uitgebreid. Hiermee wordt bedoeld op de betrokkenen die bepaalde veiligheidsplichten hebben op grond van deze wet. Deze uitbreiding komt rechtstreeks voort uit een wijziging van de onderliggende internationale verdragen.

In de jaren voorafgaand aan de aanpassingen van de Wvgs, is een verregaande harmonisatieslag gepleegd waarbij de internationale voorschriften voor de verschillende vervoersmodaliteiten op een lijn gebracht zijn. Daarbij is aangesloten bij de "Model Regulations" van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de Verenigde Naties (Oranje boek, 11e editie van de VN-aanbevelingen voor het vervoer van gevaarlijke goederen). Dit heeft in 2001 geleid tot een herstructurering van zowel het ADR als het RID. In 2003 is het ADNR gevolgd. De herstructurering houdt in dat de structuren van de diverse voorschriften voor de verschillende vervoersmodaliteiten met

elkaar worden geharmoniseerd. Daarbij zijn de bepalingen van een nieuwe nummering voorzien. Verder zijn de voorschriften logischer ingedeeld en tevens zijn in een tabel per stof relevante voorschriften voor die stof opgenomen. Ook is bij deze harmonisatie het aantal normadressaten uitgebreid.<sup>1</sup>

Zoals gezegd lag de verantwoordelijkheid vóór de herstructurering voor de naleving van de verschillende verplichtingen bij de afzender en de vervoerder. Na de herstructurering – dus na de wetswijziging in 2006 - 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 op grond van de wet uit 1996 konden worden aangesproken. Voor een deel zijn deze adressaten, zoals de belader, de verpakker, de vuller en de exploitant, expliciet vermeld in bijvoorbeeld deel 1 van het ADR. 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 artikel 2 van de Wvgs 1996 was onvoldoende om te kunnen voldoen aan de nieuwe reikwijdte van de volkenrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen.

Zoals hiervoor benoemd, 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 als 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. Volgens de nieuw gestructureerde (internationale) vervoersregelgeving is het mogelijk bijvoorbeeld de onderneming die de gevaarlijke goederen verpakt aan te spreken op een ondeugdelijke verpakking.<sup>2</sup>

#### 4. Verschuiving in verantwoordelijkheden

De gevolgen van de wetswijziging uit 2006 bestaan uit twee delen. Aan de ene kant worden meer partijen geraakt door de Wvgs. Maar aan de andere kant wordt de vervoerder niet meer aangesproken op handelingen waarop hij zelf geen invloed kan uitoefenen. De verantwoordelijkheid wordt nu expliciet neergelegd bij degene die de betrokken handelingen in de vervoersketen verricht.

Deze verandering strookt enerzijds meer met het principe om de verantwoordelijkheid te leggen bij degenen die de handelingen daadwerkelijk verrichten. Aan de andere kant komt het de handhaafbaarheid van de regelgeving niet ten goede. Dit omdat veel handelingen voor het aanvangen van het daadwerkelijke

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 328, nr. 3, p. 3 [MvT].

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 328, nr. 3, p. 3 [MvT].

transport worden verricht en dus in het buitenland plaatsvinden. Vanuit de gedachte risico's te beperken, is het zinvol deze mensen expliciet aan te spreken. Wanneer in het begin van de vervoersketen zorgvuldig met de gevaarlijke stoffen wordt omgegaan, wordt de kans op een ongeval of incident later immers evenredig minder.<sup>3</sup> Nationaal is het punt van handhaving vanzelfsprekend veel minder een probleem.

Met deze verschuiving zijn verantwoordelijkheden meer komen te rusten op partijen aan de aanbodzijde van markten van producten en diensten. De toedeling van verantwoordelijkheden, zoals vastgelegd in het ADR, is exclusief van karakter. Dat betekent dat andere partijen dan de geadresseerde niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de naleving, tenzij een land gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid de verantwoordelijkheid over te hevelen naar (een) andere betrokkene(n). Van deze bevoegdheid heeft Nederland geen gebruik gemaakt.<sup>3</sup>

## 5. Één van de gevolgen: Ketenverantwoordelijkheid

De (inter)nationale tendens in de wetten en regels voor vervoer van gevaarlijke stoffen, is steeds meer gericht op het specifiek aanspreken van partijen voor bepaalde handelingen binnen de keten. Van de ene kant is dit begrijpelijk. De partij die de regels aan zijn laars lapt, moet hierop worden aangesproken. Binnen de internationale context waar het vervoer van gevaarlijke stoffen vaak plaatsvindt, is het echter de vraag of dit een vloek is, of een zegen. Want gaat deze (meer) gefragmenteerde verantwoordelijkheid niet ten koste van de handhaafbaarheid?

Tegen de achtergrond van de veranderende regels, begrijpen wij het verlangen van ketenpartners om samen te werken met andere partners die hun eigen taken serieus nemen. Ook al is iedere ketenpartner op grond van de wet meer en meer verantwoordelijk geworden voor zijn eigen 'taak', het overkoepelende belang blijft uiteraard bestaan, namelijk het op een juiste en veilige manier vervoeren van gevaarlijke stoffen van A naar B. Als één ketenpartner verzaakt, hebben in de meeste gevallen alle partners hier hinder van, of nog erger, lijden zij schade of zijn zij zelf (contractueel) aansprakelijk.

Dat particuliere initiatieven als 'Veiligheid Voorop'<sup>5</sup> zich in de afgelopen jaren steeds meer presenteren, is volgens ons dan ook begrijpelijk. Juist omdat de partners strikt genomen minder verantwoordelijk voor elkaar zijn geworden dan bij de invoering van de Wvgs.

## 6. Afsluiting

De wijzigingen in internationale verdragen – die zijn doorgevoerd in de Wvgs – hebben tot gevolg gehad dat meer partijen (exclusief) verantwoordelijk zijn geworden voor de naleving van de regels die op hun eigen deel van de vervoersketen zien. Deze wijziging is een vruchtbare bodem gebleken voor initiatieven waarbij ketenpartners afspreken onverplicht medeverantwoordelijk te zijn voor de naleving van deze regels. Dit om de veiligheid binnen de keten naar een hoger plan te tillen. De 'ketenverantwoordelijkheid' is geboren.

Wij vinden deze ontwikkeling getuigen van een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij bedrijven die zich hierbij aansluiten. Aan de andere kant zijn wij ook kritisch over deze ontwikkeling. Niet zo zeer dat deze op gang is gekomen, maar wel dat het blijkbaar nodig is dat dit soort initiatieven nodig zijn om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen (nog) beter te waarborgen. Het klinkt misschien wat ouderwets, maar als het om zaken gaat waar de veiligheid van werknemers en andere personen centraal staat – zoals in dit geval – dan zou de (internationale) gemeenschap daar meer op moeten toezien. De medeverantwoordelijkheid op basis van vrijwilligheid, zou wat ons betreft plaats moeten maken voor medeverantwoordelijkheid die beter is verankerd in de internationale verdragen.

Naar onze mening is dat een mooie uitdaging voor de volgende herstructurering van de (internationale) regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Tot die tijd blijft ketenverantwoordelijkheid het beste alternatief.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30 328, nr. 3, p. 6 [MvT].

<sup>4</sup> Arie den Breejen, *Gedeelde verantwoordelijkheid in de keten, Gevaarlijke Lading*, juni 2016, p. 13.

<sup>5</sup> [www.veiligheidvoorop.nl](http://www.veiligheidvoorop.nl)