

**Periode: januari 2019**

**Door: Arie den Breejen**

### Regelgeving Europese Unie

**PbEU 2019, L 30/112** Richtlijn (EU) 2019/130 tot wijziging van Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk.  
**Inwerkingtreding:** 20 februari 2019

#### Toelichting

**Richtlijn 89/391/EEG** bevat regels voor de veiligheid en de gezondheid op het werk. Op van richtlijn 89/391/EEG zijn bijzondere richtlijnen vastgesteld.<sup>1</sup> Een bijzondere richtlijn, richtlijn 2004/37/EG, gaat over de risico's van blootstelling aan carcinogene en mutagene agentia. Voor een aantal van deze agentia zijn grenswaarden vastgesteld. Deze grenswaarden zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Aangezien die kennis ten aanzien van carcinogene en mutagene agentia vaak niet volledig is, is ook het voorzorgsbeginsel toegepast.

Het voorzorgsbeginsel is neergelegd in de Verklaring van Rio uit 1992. Beginsel 15 uit die Verklaring luidt:

*Ter bescherming van het milieu moet het voorzorgsbeginsel door de landen afhankelijk van hun mogelijkheden op zo veel mogelijk gebieden worden toegepast. Als er gevaar bestaat voor ernstige of irreversibele schade mag wetenschappelijke onzekerheid niet als reden worden*

*aangevoerd om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van het milieu uit te stellen.*

Het voorzorgsbeginsel is onder meer neergelegd in artikel 192, tweede lid, van het **Verdrag**

**betreffende de werking van de Europese Unie.**

*De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*

Voor arbeidsomstandigheden is het voorzorgsbeginsel, voor zover valt na te gaan, tot op heden niet juridisch verankerd. Desalniettemin wordt het wel toegepast.

Grenswaarden zijn onder meer gesteld voor uitlaatgassen van dieselmotoren, chroom-VI verbindingen (in de publiciteit vanwege de problemen bij het ministerie van Defensie) en benzeen. De grenswaarden hebben voornamelijk betrekking op daggemiddelde waarden van blootstelling. Voor kortstondige blootstellingen zijn vrijwel geen grenswaarden gegeven.

**PbEU 2019, L 30/58** Verordening (EU) 2019/126 tot oprichting van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EU-OSHA).

**Inwerkingtreding:** 20 februari 2019

#### Toelichting

Het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EU-OSHA) is actief op het gebied van het arbeidsmilieu.

**PbEU 2019, L 8 I/1** Verordening 2019/26 tot aanvulling van de typegoedkeuringswetgeving van de Unie in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie.

**Inwerkingtreding:** 13 januari 2019

---

<sup>1</sup> Artikel 16 richtlijn 89/391/EEG.

*Toelichting*

Met de Brexit in het verschieft moet een deel van de Europese regelgeving worden aangepast. Deze aanpassing gaat over de typekeuring van motorvoertuigen, zoals voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

**PbEU 2019, L1/1** Besluit (EU) 2019/3 van de Raad van 19 december 2018 betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het regionale stuurcomité van de Vervoersgemeenschap aangaande bepaalde begrotingszaken in verband met de uitvoering van het Verdrag tot oprichting van de Vervoersgemeenschap.

*Toelichting*

Het verdrag tot oprichting van de Vervoersgemeenschap heeft tot doel te komen tot een vervoersgemeenschap van de EU met de Zuid-oost-Europese landen Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië. De gemeenschap heeft betrekking op het vervoer over de weg, het spoor, de binnenwateren en de zee.

In het kader van de vervoersgemeenschap zullen regels op het gebied van technische normen, interoperabiliteit, veiligheid en milieu worden geïntegreerd. Deze integratie heeft onder meer betrekking op de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en de binnenwateren.

**Regelgeving Rijk**

**Stcrt 2019, nr. 38** SZW-lijst van kankerverwekkende stoffen en processen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**Officiële publicaties: Europese Unie  
Besluiten van de Raad**

**PbEU 2019, L 10/64** Besluit (EU) 2019/53 van de Raad van 20 december 2018 betreffende het namens de Europese Unie op de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Rotterdam in te nemen standpunt over nalevingsprocedures.

*Toelichting*

Ten behoeve van de naleving van het **Verdrag van Rotterdam** dat gaat over de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke stoffen, zijn allerlei internationale procesafspraken tot stand gekomen. Deze zullen worden neergelegd in bijlage VII van het Verdrag.

**Officiële publicaties: RIJK****Kamerstukken**

**TK 2018-2019, 30175, nr. 323** Luchtkwaliteit; Brief regering; Antwoord van het kabinet op de consultatie van de Commissie inzake de Fitness Check voor de Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit.

*Toelichting*

Het kabinet wil met een aantal andere landen meer aandacht voor de gezondheidsaspecten van slechte luchtkwaliteit. Tot op heden richt de aandacht zich vooral op de naleving van EU-normen voor luchtkwaliteit.

De door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen waarden voor luchtkwaliteit in verband met de gezondheid gaan aanzienlijk verder dan de EU-normen. Vanwege de te matige luchtkwaliteit komen **naar schatting** zo'n 9.000 tot 12.000 personen in ons land vroegtijdig te overlijden. Luchtverontreiniging vormt na roken en overgewicht een van de belangrijkste externe oorzaken van ziekte en voortijdig overlijden.

**TK 2018-2019, 30175, nr. 327** Luchtkwaliteit; Brief Algemene Rekenkamer; **Rapport 'Joint report on air quality', een gezamenlijk Engels-talig rapport van zestien rekenkamers over het luchtkwaliteitsbeleid in de betreffende landen en in de EU.**

*Toelichting*

De luchtkwaliteit in de landen van de EU houdt op Estland na, niet over. Alleen in dat land worden de EU-normen voor luchtkwaliteit niet overschreden.

Verder wordt in het joint report geconstateerd dat lidstaten onvoldoende actie hebben ondernomen de luchtkwaliteit te verbeteren.

**TK 2018-2019, 28663, nr. 73** Milieubeleid; Brief regering; Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid Chemie in samenwerking met **Standpunt inzake rapport Chemie in samenwerking, Reactie van BRZO op de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport Chemie in Samenwerking** **Reactie van provincie Limburg op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport Chemie in Samenwerking.**

**TK 2018-2019, 31409, nr. 216** Zee- en binnenvaart; Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 6 december 2018, over Maritiem.

**TK 2018-2019, 24691, nr. 131** Ruimtetekort in mainport Rotterdam; Brief regering; Negende Integrale Rapportage Visie en Vertrouwen 2018 over Project Mainportontwikkeling Rotterdam **Negende integrale Rapportage Visie en Vertrouwen 2018 over Project Mainportontwikkeling Rotterdam.**

**TK 2018-2019, 29684, nr. 165** Waddenzeebeleid; Brief regering; Stand van zaken containers MSC Zoë.

**TK 2018-2019, 29684, nr. 164** Waddenzeebeleid; Brief regering; Overboord geslagen containers schip MSC Zoë.

#### *Toelichting*

Het verlies van een aantal containers en een deel van de lading daaruit afkomstig van het containerschip MSC Zoë en de daardoor veroorzaakte verontreiniging van zee en kust bracht ons land even in hevige beroering. De MSC Zoë was de reis aangevangen in Yantian, nabij Hongkong, en daarna via Tanjung Pelepas (bij Singapore), Port Said (Egypte) en Sines (onder Lissabon) doorgevaren naar Bremerhaven.

Onduidelijk is wat de oorzaak is van het ongeval. Het slechte weer heeft een rol gespeeld. Maar dat vormt vast niet de enige verklaring. Wellicht waren de containers niet goed beladen of vastgezet. Het vastzetten geschiedt met behulp van siorstangen en twistlocks. Met twistlocks worden containers aan het schip of aan elkaar vastgezet. Denkbaar is ook slijtage aan dergelijke vastzetvoorzieningen.

Een aantal containers bevatte een gevaarlijke stof, het poedervormig dibenzoyl peroxyde. Dibenzoyl peroxide wordt zowel voor medische toepassingen als in de chemische industrie (voor het op gang brengen van polymerisatie) toegepast. Aan dibenzoyl peroxide zijn, ingevolge [Verordening \(EG\) nr. 1272/2008](#) (CLP), hazard-zinnen H242 (brandgevaar bij verwarming), H317 (mogelijkheid van allergische huidreacties), H319 (mogelijkheid van ernstig oogletsel/oogirritatie) en H410 (zeer giftig voor in het water levende organismen) toegekend.

In het kader van de regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is dibenzoyl peroxide ingedeeld in klasse 5.2 (organische peroxiden). Een peroxide is een chemische verbinding met enkelvoudige bindingen tussen twee zuurstofatomen. Organische peroxiden zijn chemisch instabiel. Zij gaan snel chemische reacties aan. Vanwege die chemische instabiliteit moeten zij onder gecontroleerde omstandigheden worden vervoerd. De chemische instabiliteit vormt ongetwijfeld de reden voor een afzonderlijke klasse voor organische peroxiden.

Het algemene recht op de zee is neergelegd in het [Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee](#). In dit verdrag zijn onder meer de algemene uitgangspunten neergelegd voor de regulering van de zeescheepvaart. De MSC Zoë vaart onder Panamese vlag. Dit betekent dat uitsluitend de Panamese regelgeving op de MSC Zoë tijdens de vaart op

‘volle’ zee van toepassing is.<sup>2</sup> Panama is gehouden zich te houden aan “algemeen aanvaarde internationale voorschriften” ter zake van de onder haar vlag varende zeeschepen.<sup>3</sup> In verband daarmee moeten de kapitein, de officieren, en de relevante bemanning volledig bekend zijn met de internationale regels en de daaruit voor hen voortvloeiende verplichtingen.<sup>4</sup>

In havens gelegen in binnenwateren zijn havenstaten soeverein.<sup>5</sup>

Het veilig vervoer over zee is geregeld in het [Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee](#) of te wel SOLAS. Daarnaast zijn regels ter voorkoming van vervuiling gegeven in het [Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen](#) (Marpol). De verdragen bevatten ook voorschriften voor het laden (stuwen) van zeeschepen.

Op grond van SOLAS moet de belading van een container zodanig plaatsvinden dat verlies, schade en dergelijke voorkomen wordt. Met oog daarop moet onder meer worden voldaan aan de Cargo Securing Manual.<sup>6</sup> Verder is de Code of Safe Practice for Cargo Stowage and Securing (CSS of te wel de vastzetcode) relevant. Indien een container gevaarlijke stoffen bevat, moet worden voldaan aan de International Maritime Dangerous Goods of te wel de IMDG-code. Relevante voorschriften zijn te vinden in [bepaling 7.1.3.2 en verder, en hoofdstuk van de 7.4 IMDG-code](#). De voorschriften hebben onder meer betrekking

op de locatie en samenlading van gevaarlijke stoffen.

De verantwoordelijkheid voor de naleving van de voorschriften voor het beladen van zeeschepen is noch in SOLAS noch in de IMDG-code aangegeven. In de IMDG-code is aangegeven dat deze verantwoordelijkheid voortvloeit uit de nationale wetgeving.<sup>7</sup>

Niet geheel duidelijk is of Marpol van toepassing is op het ongeval met de MSC Zoë. Marpol bevat een regeling voor voorvallen. Dit zijn gebeurtenissen die leiden tot lozingen. Dit begrip wordt ruim uitgelegd. Daaronder valt elk vrijkomen van schadelijke stoffen, hoe ook veroorzaakt, met in begrip van het ontsnappen. De vraag is of de stoffen in de containers in de zin van Marpol schadelijk zijn. Schadelijk zijn stoffen met een gevaar voor de gezondheid, het zeeleven, de recreatiemogelijkheden en dergelijke.<sup>8</sup>

Voor voorvallen met schadelijke stoffen in deze zin geldt een meldingsplicht.<sup>9</sup>

Bijlage III van Marpol bevat ook specifieke voorschriften ter voorkoming van verontreiniging van de zee met schadelijke stoffen welke verpakt worden vervoerd. Deze voorschriften hebben onder meer betrekking op het stuwen.<sup>10</sup> Schadelijk voor de toepassing van deze voorschriften zijn de als gevaarlijk voor het zeemilieu aangemerkte stoffen bedoeld in de IMDG-code of in de zin van het aanhangsel bij bijlage III van Marpol.<sup>11</sup> Voor mij is niet duidelijk of organische peroxiden in de zin van bijlage III van Marpol schadelijk zijn.

<sup>2</sup> Artikel 92, eerste lid, Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee.

<sup>3</sup> Artikel 94, vijfde lid, Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee.

<sup>4</sup> Artikel 94, vierde lid, onder c, Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee.

<sup>5</sup> Artikel 2, eerste lid, Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee.

<sup>6</sup> Hoofdstuk VI, deel A, voorschrift 5, eerste en zesde lid, SOLAS.

<sup>7</sup> Deel I, 1.1.1.4 IMDG-code.

<sup>8</sup> Artikel 2, onder (2) Marpol.

<sup>9</sup> Artikel 8 jo. 2, onder (6) Marpol.

<sup>10</sup> Bijlage III, Voorschrift 6, Marpol.

<sup>11</sup> Bijlage III, Voorschrift 1, onder 1, Marpol.

De Europese Unie heeft in vergelijking met het vervoer op het continent (weg, spoor en binnenwateren), maar een beperkt aantal regelingen voor de zeevaart vastgesteld. Van belang is onder meer [richtlijn 2002/59/EG](#). Deze bevat een monitoring- en informatiesysteem. Op grond daarvan geldt een meldingsplicht voor incidenten met schuivende lading of verontreiniging van de zee of de kust met verontreinigende stoffen in de zin van Marpol.<sup>12</sup> Richtlijn 2002/59/EG stelt geen eisen aan het beladen van zeeschepen.

In de Europese Unie zijn regels gegeven voor het beladen van bulkschepen in [richtlijn 2001/96/EG](#). Deze richtlijn is gericht op de eigenaar van een terminal voor het beladen van het zeeschip of degene verantwoordelijk voor het beladen, de zogenaamde terminalexploitant. Geen Europese regeling is gegeven voor het beladen van zeeschepen met verpakte gevaarlijke stoffen.

De betreffende voorschriften van SOLAS zijn wat betreft de onder Nederlandse vlag varende schepen op zee omgezet in de Schepenwet en wat betreft Marpol in de [Wet voorkoming verontreiniging door schepen](#). Deze wetten zijn in relatie tot eventuele problemen met het beladen van de MSC Zoë nauwelijks relevant. Het beladen heeft immers niet in ons land plaatsgevonden. Desalniettemin is het interessant na te gaan hoe het beladen van zeeschepen door ons land is vormgegeven.

Op grond van de Schepenwet is de *kapitein* verantwoordelijk voor de naleving van onder

meer de IMDG-code in relatie tot de activiteiten met gevaarlijke stoffen op het schip. De kapitein is de gezagvoerder op het schip. Voor alle op Nederlandse binnenwateren varende zeeschepen met gevaarlijke stoffen is de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en meer concreet bijlage 2 van de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen (VBG) van toepassing. Deze bijlage bevat de Regeling vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen. Op grond van deze regeling heeft degene verantwoordelijk voor de belading van een container in een zeeschip in een Nederlandse haven de IMDG-code en het bepaalde krachtens het Schepenbesluit en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (en daarmee van Marpol) in acht te nemen.<sup>13</sup> De Wet voorkoming verontreiniging door schepen biedt de mogelijkheid regels te stellen voor het vervoer van schadelijke en andere stoffen. Deze regels hebben onder meer betrekking op gedragingen vanaf of aan boord van schepen.<sup>14</sup> Op grond hiervan is bijlage III van Marpol van toepassing verklaard.<sup>15</sup> Geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om de regels van bijlage III van Marpol van toepassing te verklaren op buitenlandse schepen in Nederlandse havens.<sup>16</sup> Voor het vastzetten van containers met reguliere lading op buitenlandse schepen in Nederlandse havens is op grond van de Wet buitenlandse schepen de Cargo Securing Manual van toepassing.<sup>17</sup> Voor de naleving van de

---

<sup>12</sup> Artikel 17 richtlijn monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart.

<sup>13</sup> Artikel 6 Regeling vervoer gevaarlijke stoffen met zeeschepen.

<sup>14</sup> Artikel 10 en 5, derde lid, Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

<sup>15</sup> Artikel 33, derde lid, Besluit voorkoming verontreiniging door schepen.

<sup>16</sup> Artikel 38, derde lid, Besluit voorkoming verontreiniging door schepen.

<sup>17</sup> Artikel 44 Regeling veiligheid zeeschepen.

voorschriften van deze wet is de kapitein verantwoordelijk.<sup>18</sup> Verantwoordelijkheden voor de naleving zijn in de Cargo Securing Manual neergelegd bij de ‘Master’.

Op het beladen van zeeschepen met containers in Yantian, Tanjung Pelepas, Port Said (Egypte) en Sines zijn respectievelijk de Chinese, Maleisische, Egyptische en Portugese wetgeving van toepassing. Op de activiteiten op de MSC Zoë is verder dus de Panamese wetgeving van toepassing. In de betreffende regelgeving zou moeten zijn aangegeven wie verantwoordelijk is voor de naleving van de voorschriften voor de belading van het zeeschip. Dit kunnen dus per land verschillende partijen zijn, zoals de afzender, de stuwadoor, de vervoerder en/of de kapitein.

Indien het verlies van de containers verband zou houden met versleten vastzetvoorzieningen, dan kunnen verantwoordelijkheden voor niet-naleving van de hiervoor gegeven voorschriften berusten bij weer andere partijen, zoals de reder, de eigenaar of de exploitant van de container.

Waddengemeenten hebben de reder van het schip, MSC Zoë, aansprakelijk gesteld. De reder heeft aangegeven bereid te zijn de kosten van het ongeval te vergoeden. Het is daarmee mogelijk dat partijen onderling tot een oplossing zullen komen.

Vanwege de hoge kosten en de kans dat een andere partij in gebreke is gebleven, is de kans uiteraard steeds aanwezig dat een gerechtelijk oordeel alsnog zal worden ingeroepen.

Gesteld dat het Nederlandse burgerlijk recht van toepassing is op het betreffende ongeval, dan is het de vraag of de Waddengemeenten

gerede kans hebben op een succesvol juridisch verhaal op de reder.

In relatie tot eventuele schade van dibenzoyl peroxide kan het volgende daarover worden opgemerkt. Voor gevaarlijke stoffen in de zin van de IDMG-code<sup>19</sup> geldt de zogenaamde risicoaansprakelijkheid. Dit betekent dat aan één van de vereisten voor verhaal niet hoeft te worden voldaan: verwijtbaarheid. In principe is de reder ook zonder schuld aan het ongeval aansprakelijk.<sup>20</sup> Indien de reder kan aantonen dat het laden en lossen heeft plaatsgevonden onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van een andere partij, dan is de reder niet risicoaansprakelijk. De risicoaansprakelijkheid verschuift dan naar die andere partij.<sup>21</sup> Ook kan een hoofdelijke aansprakelijkheid voor meerdere partijen toepassing zijn.

Inmiddels is de **Onderzoeksraad voor Veiligheid** een onderzoek begonnen naar het ongeval. Gekeken zal worden naar de gevolgen van het ongeval, de situatie in het Nederlands Waddengebied en de vaarroute van het schip. De Onderzoeksraad lijkt niet te gaan kijken naar de oorzaken van het verlies van de zeecontainers. Zoals gezegd, is het niet onaanneemelijk dat het verlies verband houdt met een niet goed uitgevoerde belading of het gebruik van ondeugdelijke technische voorzieningen. Indien het verlies van de containers met dergelijke oorzaken te maken heeft, dan is het volgens mij van belang te kijken naar de internationale regulering voor het beladen en de verantwoordelijkheid voor naleving en handhaving daarvan. Duidelijkheid hieromtrent lijkt mij cruciaal voor het antwoord op de vraag: verzekerd de internationale regelgeving voor

---

<sup>18</sup> Artikel 3, eerste lid, Wet buitenlandse schepen jo. Schepenwet.

<sup>19</sup> Artikel 2, eerste lid, onder d, Uitvoeringsbesluit aansprakelijkheid gevaarlijke stoffen en milieuverontreiniging.

<sup>20</sup> Artikel 623 Boek 8, Burgerlijk Wetboek.

<sup>21</sup> Artikel 624 Boek 8, Burgerlijk Wetboek.



het beladen op dit moment wel een voldoende veilig vervoer? Met zo'n antwoord in haar achterzak kan de minister in het verband van de Internationale Maritieme Organisatie en/of de Europese Unie eventueel gewenste voorstellen ter verbetering van de regelgeving voor het laden doen.

Zonder een onderzoek naar de oorzaken van het ongeval, zullen de meest belangrijke lessen niet worden getrokken. En dat betekent dat het probleem van het verlies van containers van zeeschepen zoals met de MSC Zoë zich kan blijven voordoen met alle gevolgen van dien, zowel voor het milieu van zee en kust als voor de kusteconomie.

**TK 2018-2019, 33118, nr. AN** Omgevingsrecht; Brief van de minister van BZK over de voortgang en implementatie van de stelselherziening omgevingsrecht.

**TK 2018-2019, 35000-VII, nr. 84** Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019; Brief regering; **Planningsbrief 2019**.

**TK 2018-2019, 35000-XII, nr. 71** Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2019; Brief regering; **Planningsbrief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor het jaar 2019**.

**TK 2018-2019, 32861, nr. 42** Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat; Brief regering; Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's met **Beoordeling/conclusies onafhankelijk deskundige en Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's 2011 - 2017**.

**TK 2018-2019, 29984, nr. 810** Spoor: vervoer en beheerplan; Verslag van een schriftelijk overleg; Verslag van een schriftelijk overleg

over het programma van eisen Eindhoven-Düsseldorf met **Quick scan potentie cluster-aanpak spoorvervoer gevaarlijke stoffen en Prognose VGS 2028**.

**TK 2018-2019, 29984, nr. 809** Spoor: vervoer en beheerplan; Betuweroute; Voortgang Spoorgoederenvervoer en Betuweroute met **Onderzoeksresultaten Monitor Derde Spoor**.

**TK 108-1019, 29984, nr. 808** Spoor: vervoer en beheerplan; Brief regering; **Vervoerplan NS 2019** en **Beheerplan ProRail 2019**.

**TK 2018-2019, 33118, nr. 115** Omgevingsrecht; Brief regering; Voortgang stelselherziening omgevingsrecht.

**TK 2018-2019, 34985, nr. 7** Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet).

**TK 2018-2019, 34682, nr. 7** Nationale Omgevingsvisie; Lijst van vragen en antwoorden over het kabinetsperspectief Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

**TK 2018-2019, 35000-XVI, nr. 119** Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2019; Brief regering; Voortgang van de aangekondigde maatregelen ter voorkoming van gezondheidsrisico's bij blootstelling aan chroom-6.

#### **Handelingen**

**TK 2018-2019, vergaderingnummer 39** Maritiem (onder meer ontgassen en schoonspoelen van tanks met zeewater en het lozen daarvan in zee).

#### **Kamervragen**

Kamervragen **Bijna instorten Merwedeburg**.

### *Toelichting*

Volgens twee hoogleraren, de emeritus hoogleraar Veiligheidskunde en Rampenbestrijding Ben Ale, tevens een van de grondleggers van de risicobenadering in ons land, en hoogleraar Constructieleer aan de TU Delft, Rob Nijse is ons land aan een ramp ontsnapt. De scheuren aan de Merwedebrug waren zo ernstig dat het een wonder mag heten dat deze net als de Morandibrug te Genua, niet is ingestort. De brug had volgens de hoogleraren nog maar een restlevensduur van 6 dagen.

De Merwedebrug is na daadkrachtig optreden van een aantal ambtenaren en tegen de zin van de dienstleiding in 2016 een tijdlang afgesloten vanwege de gebreken, haarscheurtjes. Het rapport roept volgens de hoogleraren vragen op omtrent de kwaliteit van het toezicht op bruggen.

Het onderhoud van bruggen is neergelegd in de Wegenwet van 1930.

In deze toelichting wordt nader ingegaan op de regels voor de constructieve veiligheid en het onderhoud van bruggen.

Een brug moet constructief veilig zijn en blijven. De verantwoordelijkheid voor de naleving van deze eis rust op de eigenaar en de beheerder. Verder mag het bouwen en gebruiken van een brug geen gevaar opleveren voor de veiligheid. De verantwoordelijkheid voor de naleving van deze verplichting rust op de bouwer respectievelijk de beheerder (als zijnde verantwoordelijk voor het gebruik van de brug).<sup>22</sup> Voor het bouwen van een brug is een omgevingsvergunning vereist.<sup>23</sup> Voldaan moet worden aan de eisen van de Woningwet.<sup>24</sup> Deze

eisen hebben betrekking op de constructieve veiligheid.<sup>25</sup> Een nieuw te bouwen brug moet bestand zijn tegen de daarop werkende krachten, zoals van de elementen en het verkeer. Aan deze algemeen geformuleerde eis wordt geacht te zijn voldaan indien de meer specifieke voorschriften voor bouwconstructies worden nageleefd.<sup>26</sup> Bouwconstructies zijn de onderdelen van de brug bestemd voor het dragen van belasting, zoals de weg en het verkeer op de brug. De eisen aan bouwconstructies zijn neergelegd in een private norm: NEN-EN 1990 (Grondslagen van het constructief ontwerp, inclusief nationale bijlage). De naleving van deze eisen wordt eveneens bepaald door private normen, zoals NEN-EN 1992 voor steenachtige bouwconstructies en NEN-EN 1994 voor constructies van staalbeton.<sup>27</sup> Een in gebruik genomen (bestaande) brug moet voldoen aan de eisen met betrekking tot de staat daarvan.<sup>28</sup> De brug moet gedurende haar levensduur voldoende bestand zijn tegen de daarop vanwege het weer en het verkeer werkende krachten.<sup>29</sup> Aan deze eis wordt geacht te zijn voldaan indien is voldaan aan de gestelde eisen aan bouwconstructies. Deze eisen zijn neergelegd in NEN 8700 (Beoordeling constructieve veiligheid van een bestaand bouwwerk bij verbouw en afkeuren).<sup>30</sup> Aan de bevoegdheid de eigenaar of de beheerder te verplichten (periodiek) onderzoek te laten doen naar de technische staat van de brug is, voor zover valt na te gaan, geen uitvoering gegeven.<sup>31</sup>

<sup>22</sup> Artikel 1a, eerste en tweede lid, Woningwet.

<sup>23</sup> Artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

<sup>24</sup> Artikel 2.10, eerste lid, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

<sup>25</sup> Artikel 2, eerste lid, onder a, Woningwet.

<sup>26</sup> Artikel 2.1 Bouwbesluit 2012.

<sup>27</sup> Artikel 2.4 Bouwbesluit 2012.

<sup>28</sup> Artikel 1b, tweede lid, jo. 2, eerste lid, onder b, Woningwet.

<sup>29</sup> Artikel 2.6 Bouwbesluit 2012.

<sup>30</sup> Artikel 2.7 Bouwbesluit 2012.

<sup>31</sup> Artikel 1a, derde lid, Woningwet.



De controle van de technische staat en het onderhoud van een brug maakt deel uit van het wegbeheer. Daarvoor is ten eerste de **Wegenwet** relevant.

De Wegenwet bevat regels voor openbare wegen. Daaronder zijn ook bruggen begrepen.<sup>32</sup>

Op het Rijk rust de plicht tot onderhoud voor wegen die zij tot openbaar heeft bestemd.<sup>33</sup>

Dat is met de betreffende rijksweg naar ik vermoed het geval. De brug valt ieder geval onder het beheer van de minister van Infrastructuur en Milieu.

Het onderhoud van wegen van gemeenten en waterschappen heeft in de Wegenwet de goede staat van de betreffende wegen tot doel.<sup>34</sup> Het onderhoud door het Rijk en provincies hoeft krachtens die wet niet gericht te zijn op dit doel.

Van iedere weg buiten de bebouwde kom wordt een zogenaamde legger opgemaakt. De legger bevat informatie over de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de weg en over de omvang van dit onderhoud.<sup>35</sup> De omvang van de op het Rijk rustende onderhoudsplicht voor een weg is in de legger niet omschreven.<sup>36</sup>

Aan de niet-invulling van doel en omvang van de verplichtingen voor het onderhoud door het Rijk lijkt het idee ten grondslag te hebben gelegen dat “de belangen van het verkeer zijn gebaat, indien Rijk of provincie zich als onderhoudsplichtige stellen in de plaats van eene gemeente (...)”.<sup>37</sup> Dit onderhoud zou met an-

dere woorden bij het Rijk of provincies per definitie in betere handen zijn dan in die van een gemeente.

Voor een aantal rijkswegen heeft de beheerder verplicht te kijken naar de aspecten van verkeersveiligheid. Deze verplichting vloeit voort uit **richtlijn 2008/96/EG**. Deze richtlijn gaat over het beheer van de verkeersveiligheid van wegen behorend tot het zogenaamde trans-Europees wegennet (TEN-T).<sup>38</sup>

De A27 en de Merwedeburg behoren tot het zogenaamde uitgebreide netwerk in de zin van dit TEN-T.<sup>39</sup>

Een definitie van het begrip verkeersveiligheid is in richtlijn 2008/96/EG niet gegeven. Gewoonlijk gaat verkeersveiligheid over de risico's vanwege de beweging van voertuigen (mobiliteit). Onder verkeersveiligheid in de zin van richtlijn 2008/96/EG lijken de gevaren van instortende bruggen voor het wegverkeer niet te zijn begrepen. Richtlijn 2008/96/EG is in ons land geïmplementeerd in de **Wet beheer Rijkswaterstaatswerken**.

Van belang voor de invulling van het wegbeheer is ook het civiele recht. Aansprakelijkheid voor schade door een ondeugdelijke brug is aan de orde, indien de brug niet voldoet aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden en daardoor schade aan personen of zaken is ontstaan. Deze aansprakelijkheid berust bij het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg of het werk *in goede staat* verkeert.<sup>40</sup> Dit is het lichaam van de Wegenwet.<sup>41</sup> Letterlijk is de

---

<sup>32</sup> Artikel 1, tweede lid, onder II, Wegenwet.

<sup>33</sup> Artikel 15 Wegenwet.

<sup>34</sup> Artikel 16 en 17 Wegenwet.

<sup>35</sup> Artikel 30, eerste lid, onder VII en VIII, Wegenwet.

<sup>36</sup> Artikel 31 Wegenwet.

<sup>37</sup> TK 1927-1928, 362, nr. 3, p. 11.

<sup>38</sup> Artikel 11b, eerste lid, Wet beheer Rijkswaterstaatswerken jo. artikel 1 Regeling tot aanwijzing van het Nederlands deel van het trans-Europees wegennet (TEN-T) jo. artikel 2, eerste lid, en bijlage 1 van de verordening nr. 1315/2013.

<sup>39</sup> Kaart 4.4 van bijlage 1 van de verordening nr. 1315/2013.

<sup>40</sup> Artikel 174, eerste en tweede lid, Boek 6 Burgerlijk wetboek.

<sup>41</sup> TK 1975-1976, 7729, nr. 6-7, p. 177.

aansprakelijkheidsregeling dus niet van toepassing is op het Rijk en provincies. Deze overheidslichamen hebben krachtens de Wegenwet immers niet in te staan voor de goede staat van de weg.

In de **Omgevingswet** zullen de regels voor bouwwerken en dus ook bruggen opgaan. Bouwwerken behoren tot de fysieke leefomgeving.<sup>42</sup> Regels zullen worden gegeven voor bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken.<sup>43</sup> Deze regels zullen betrekking hebben op onder meer de veiligheid. Deze regels moeten een minimumkwaliteit van nieuwe en bestaande bruggen verzekeren.<sup>44</sup> De regels zullen zijn neergelegd in het **Besluit bouwwerken leefomgeving**. Deze regels zullen in hoge mate zijn afgeleid van de huidige. Daarnaast zal met de Omgevingswet de minister van Infrastructuur en Waterstaat zijn belast met het behoeden van de staat en werking van rijkswegen voor de nadelige gevolgen van activiteiten op infrastructuur.<sup>45</sup> Gedacht is vooral aan bedreigingen van ‘buiten’ of te wel afkomstig van derden.<sup>46</sup> Dat een gebrek aan onderhoud van infrastructuur ook een nadelig gevolg kan zijn lijkt tot op heden niet erg in het bewustzijn van de wetgever te zijn ingedaald.

Ter afronding en ter vergelijking wordt ingegaan op de regelgeving voor de veiligheid van tunnels gelegen in TEN-T. Deze regelgeving is na een aantal zeer ernstige ongevallen danig op de schop genomen met **richtlijn 2004/54/EG**, verder te noemen de richtlijn tunnelveiligheid. Voor de betreffende tunnels

zijn specifieke veiligheidseisen gesteld. Lidstaten zijn gehouden een bestuursorgaan aan te wijzen verantwoordelijk voor de veiligheid van een tunnel.<sup>47</sup> Dit orgaan wordt onderscheiden van de tunnelbeheerder, degene verantwoordelijk voor de exploitatie.<sup>48</sup> Deze beheerder moet worden ondersteund door een onafhankelijke veiligheidsbeambte. Deze beambte is belast met allerlei veiligheidstaken en heeft onder meer toe te zien op onderhoud en reparatie van de tunnel.<sup>49</sup>

De richtlijn tunnelveiligheid verzekert met andere woorden specifieke en onafhankelijke aandacht voor de diverse veiligheidsaspecten van de betreffende tunnels.

De richtlijn tunnelveiligheid is in ons land geïmplementeerd in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels en in het Bouwbesluit. Het lijkt na de ramp met de Morandibrug en de (gestelde) bijna-ramp met de Merwedebrug niet uitgesloten dat de EU ook met een regeling zal komen voor de veiligheid van bruggen.

### **Beschikkingen/overeenkomsten**

**Stcrt. 2019, nr. 1674** Besluit tot wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat in verband met de herindeling van de beleidskern.

**Inwerkingtreding:** 15 mei 2018 (terugwerkende kracht)

**Stcrt. 2019, nr. 109** Beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke voorziening (2019).

<sup>42</sup> Artikel 1.2, tweede lid, onder a, Omgevingswet.

<sup>43</sup> Artikel 4.3, eerste lid, onder a, Omgevingswet.

<sup>44</sup> Artikel 4.21, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder a, Omgevingswet.

<sup>45</sup> Artikel 2.19, derde lid, onder a, onder 3<sup>o</sup>, Omgevingswet.

<sup>46</sup> TK 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 421.

<sup>47</sup> Artikel 4 Richtlijn tunnelveiligheid.

<sup>48</sup> Artikel 5 Richtlijn tunnelveiligheid.

<sup>49</sup> Artikel 6 Richtlijn tunnelveiligheid.

**OVERIGE**

Stcrt. 2019, nr. 700 Nieuwe normen NEN.