

Vergaderjaar 2000–2001

**27 651**

## **Wijziging van de Warenwet met het oog op de incorporatie van productveiligheidsvoorschriften uit de Wet op de gevaarlijke werktuigen, zulks onder intrekking van deze wet en de Stoomwet**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 november 2000 en het nader rapport d.d. 19 maart 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 18 september 2000, no. 00.005197, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Warenwet met het oog op de incorporatie van productveiligheidsvoorschriften uit de Wet op de gevaarlijke werktuigen, zulks onder intrekking van deze wet en de Stoomwet.*

*Het wetsvoorstel is onderdeel van een gefaseerde aanpak en beoogt de productwetgeving te vereenvoudigen en efficiënter te maken. De eerste fase bestaat uit de uitbreiding van de Warenwet met de productveiligheidsvoorschriften uit de Wet op de gevaarlijke werktuigen en uit de Stoomwet. Het geheel biedt een effectief kader voor de implementatie van EG-richtlijnen. De voorgestelde integratie van regelgeving strekt er tevens toe de bestaande afbakeningsproblemen tussen de Wet op de gevaarlijke werktuigen en de Warenwet op te lossen. Het voorstel brengt geen wijziging aan in de beleidsverantwoordelijkheden van de betrokken bewindspersonen. Op langere termijn is het perspectief gericht op de totstandbrenging van een brede algemene productwet. Met het oog daarop zal te zijner tijd op basis van een evaluatie van de beperkte productwet bezien worden of integratie van andere wetten mogelijk is.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 september 2000, no. 00.005197, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 november 2000, no. W13.00 0427/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft een vijftal opmerkingen gemaakt, waarop hieronder puntsgewijs zal worden ingegaan.

*1. Het wetsvoorstel is, voorzover het gaat om de productwetgeving van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitsluitend gericht op de*

*Wet op de gevaarlijke werktuigen en de Stoomwet. Desondanks merkt de memorie van toelichting op dat met het voorstel ook een betere afstemming met «productregels» uit de arbeidsomstandighedenwetgeving wordt gerealiseerd.<sup>1</sup> Daar het wetsvoorstel dienaangaande geen uitdrukkelijk nieuwe bepalingen bevat en er bovendien geen «oude» bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 vervallen behoeft deze mededeling verduidelijking. Het feit dat de Arbeidsomstandighedenwet 1998 zelf nogal abstract is geformuleerd, niet rechtstreeks spreekt over producten en de bepalingen van de onderliggende regelgeving refereren aan apparatuur of werktuigen vormt in dit verband een extra complicatie.*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting te verduidelijken of de afstemming met de Arbowedgeving zal plaatsvinden in een komend ontwerpbesluit door middel van het laten vervallen of wijzigen van de desbetreffende bepalingen dan wel op andere wijze.*

1. Het advies om in de memorie van toelichting te verduidelijken op welke wijze met het wetsvoorstel een betere afstemming met de productregels uit de arbeidsomstandighedenwetgeving zal worden gerealiseerd is overgenomen. De Raad constateert terecht dat het wetsvoorstel daarover geen uitdrukkelijk nieuwe bepalingen bevat, noch voorziet in wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Met «productregels uit de arbeidsomstandighedenwetgeving» is bedoeld op de bepalingen in het Arbeidsomstandighedenbesluit die betrekking hebben op bepaalde specifieke arbeidsmiddelen, met name hijskranen. In deze bepalingen worden voor deze arbeidsmiddelen «ingebruikname-» en periodieke «gebruikskeuringen» voorgeschreven, uit te voeren door certificerende instellingen die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden aangewezen. Deze «gebruikskeuringen» zijn vergelijkbaar met de gebruikskeuringen die ten aanzien van bepaalde werktuigen zijn voorgeschreven in de op de Wet op de gevaarlijke werktuigen (hierna: WGW) gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, zoals bijvoorbeeld de gebruikskeuringen voor liften, en horen daarom naar hun aard meer thuis in productwetgeving dan in wetgeving met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. De bedoelde algemene maatregelen van bestuur zullen in de warenwetgeving worden ondergebracht. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een wettelijke grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur voorschrijven van keuringen in de gebruiksfase (Artikel I, onder G). Aangezien van deze grondslag eveneens gebruik kan worden gemaakt om de bedoelde gebruikskeuringen van hijskranen van de arbeidsomstandighedenwetgeving naar de warenwetgeving over te brengen draagt het wetsvoorstel bij aan een betere onderlinge afstemming tussen arbeidsomstandigheden- en productwetgeving. De artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G, is overeenkomstig het voorgaande aangepast.

*2a. De Raad merkt ten aanzien van artikel 1a, tweede en derde lid, op dat het bij lagere regeling afwijken van een hogere regeling in beginsel moet worden afgewezen. De bevoegdheid tot afwijken mag naar de mening van het college slechts bij uitzondering worden gegeven en de delegatie mag niet verdergaan dan noodzakelijk is en moet bovendien inhoudelijk zijn bepaald. In dit geval maakt de toelichting niet duidelijk waarom zich ten aanzien van de genoemde technische voortbrengselen een uitzonderlijke situatie voordoet die rechtvaardigt dat de wet daarop geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is, ja die er zelfs toe zou nopen om voor die voortbrengselen bij algemene maatregel van bestuur regels op te stellen die strekken tot aanvulling of afwijking van de wet. Onder verwijzing naar aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) adviseert het college daarom de mogelijkheid tot afwijken en aanvullen zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen en in de toelichting in te gaan op de noodzaak van die mogelijkheid.*

2.a. Het advies van de Raad om de in artikel 1a, tweede en derde lid (Artikel I, onder B), gegeven mogelijkheid om de wet en de daarop berustende bepalingen geheel of ten dele niet van toepassing te verklaren of om afwijkende of aanvullende regels te stellen, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen en in de toelichting in te gaan op de noodzaak van die mogelijkheid, geeft aanleiding het volgende op te merken. Zoals in het artikelsgewijze deel van de toelichting is aangegeven, komt artikel 1a van het wetsvoorstel overeen met artikel 1a van de WGW, zoals dit artikel ingevolge artikel 146 van de

---

<sup>1</sup> Slot paragraaf 1.1 memorie van toelichting.

Mijnbouwwet in de WGW zal worden opgenomen (Kamerstukken II, 1998/99, 26 219, nr. 8, onderdeel U). Dit artikel 1a van de WGW vloeit voort uit het voornemen om in het kader van de integrale herziening van de mijnwetgeving de regelgeving met betrekking tot het gebruik van gevaarlijke werktuigen en beveiligingsmiddelen in de mijnbouw onder de WGW te brengen. Zoals eveneens in de artikelsgewijze toelichting aangegeven, was het eerder de bedoeling om de regelgeving omtrent gevaarlijke werktuigen en beveiligingsmiddelen al voor de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet over te brengen naar de WGW en is daartoe tot stand gebracht de wet van 30 oktober 1997 tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en de WGW in verband met uitbreiding van het toepassingsgebied tot de mijnbouwsector (Stb. 436). Al in deze – wel tot stand gekomen maar niet in werking getreden – wijzigingswet was voorzien in opname in de WGW van een met artikel 1a van het wetsvoorstel vergelijkbare bepaling. Omdat de mogelijkheid tot niet van toepassing verklaren of afwijken of aanvullen in de memorie van toelichting bij genoemde wet van 30 oktober 1997 destijds uitvoerig is gemotiveerd, is in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel volstaan met te verwijzen naar de voorgeschiedenis en is afgezien van een toelichting op dit punt. Overigens is de mogelijkheid van niet van toepassing verklaring of het stellen van afwijkende of aanvullende bepalingen noodzakelijk door het specifieke karakter van de arbeid in de mijnbouw en met name het bijzondere karakter van arbeid op mijnbouwinstallaties op het land dan wel op zee (booreilanden). Aan de artikelsgewijze toelichting op artikel 1a zal volledigheidshalve een passage in die zin worden toegevoegd. Verder wordt er nog op gewezen dat artikel 1a naar de inhoud overeenstemt met artikel 2, aanhef en onder a, en artikel 16, vierde lid, aanhef en onder d en e, en vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, waarin ook is voorzien in de mogelijkheid tot niet van toepassing verklaren of afwijken of aanvullen. Ook deze bepalingen hangen samen met de totstandkoming van de Mijnbouwwet en zijn nog niet in werking getreden. In de genoemde artikelen is ook met betrekking tot een aantal andere specifieke sectoren, zoals het vervoer, het onderwijs en militaire dienst voorzien in een mogelijkheid van buiten toepassing verklaren of afwijken of aanvullen. In een aantal gevallen is in het Arbeidsomstandighedenbesluit van die mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.

*b. In dit verband doet zich nog een aspect voor van het bij lagere regeling afwijken van een hogere regeling. Mede in verband met de introductie van artikel 1a is namelijk in artikel 15, eerste lid, van de Warenwet de mogelijkheid geopend dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelfstandig tijdelijk geldende regels kan stellen indien de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht. De Raad adviseert ten aanzien van een dergelijke constructie, in aanvulling op de aanwijzingen 26 en 27 Ar, de publicatie van de ministeriële regeling onmiddellijk te laten volgen door een (materieel gelijklopend) ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur.*

b. Ingevolge het bepaalde in artikel 15, tweede lid, vervallen de krachtens het eerste lid door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid genomen tijdelijke regels een jaar nadat deze in werking zijn getreden, of, indien binnen die termijn een algemene maatregel van bestuur ter vervanging van die tijdelijke regels in werking is getreden, op het tijdstip waarop die maatregel in werking treedt. De termijn kan eenmaal met redenen omkleed door de minister worden verlengd. Met deze bepaling wordt al tegemoet gekomen aan het advies van de Raad ter zake. Een en ander houdt immers in dat in de praktijk direct na de publicatie van de tijdelijke regels aan een materieel gelijklopend ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur zal moeten worden gewerkt ter vervanging van die tijdelijke regels, willen die tijdelijke regels niet vervallen.

*3. De voorgestelde algemene formulering in artikel 7d, waarin aan de minister de bevoegdheid wordt toegekend tot het geven van algemene aanwijzingen, dient vervangen te worden door een meer concrete beschrijving van onderwerpen. In dit verband wordt gewezen op aanwijzing 124I, vijfde lid, Ar, waarin is bepaald dat afhankelijk van de aard van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan aan de minister de bevoegdheid kan worden toegekend tot het*

3. Het advies van de Raad wordt niet overgenomen. De in artikel 7d voorgestelde algemene formulering waarin aan de minister de bevoegdheid wordt gegeven een krachtens artikel 7a aangewezen instelling algemene aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitoefening van haar taak is naar de inhoud ontleend aan artikel 22 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en hangt samen met artikel 124I, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In laatstgenoemd artikellid wordt onderscheid gemaakt tussen (a) het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inzake in de wet limitatief opgesomde onderwerpen en (b) het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels ten aanzien van de *uitoefening van de taak*. Aangezien in artikel 7d van het wetsvoorstel sprake is van het geven van algemene aanwijzingen met betrekking tot de *taakuitoefening* is het niet noodzakelijk in de wet een meer concrete beschrijving van onderwerpen met betrekking tot de taakuitoefening op te nemen waarover de minister aanwijzingen zou kunnen geven.

*4. Uit paragraaf 1.8 van de memorie van toelichting blijkt dat het ontwerpbesluit ingevolge richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217), is genotificeerd aan de Europese Commissie. Nu de reacties van de Europese Commissie en de lidstaten nog niet beschikbaar waren op het moment van het uitbrengen van dit advies, gaat de Raad ervan uit dat het ontwerpbesluit nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie of van de lidstaten aanleiding geeft tot verandering van meer dan bijkomstige aard, en dat de reacties van de Europese Commissie en de lidstaten aan hem zullen worden toegezonden.*

4. Inmiddels is duidelijk geworden dat de notificatie van het voorstel bij de Europese Commissie (nr. 2000/476/NL) slechts tot een aantal zogenaamde tussentijdse opmerkingen (informatieve vragen) van de Commissie heeft geleid (SG(2000) D/52297) omtrent de betekenis van artikel 7 (rechtsgrondslag voor keuringen en beoordelingen). Deze opmerkingen zijn eind oktober 2000 door de Nederlandse regering beantwoord. De opmerkingen van de Commissie hebben geen aanleiding gegeven het voorstel aan te passen. Op 10 november 2000 liep de zogenaamde «stand still» periode van drie maanden als voorzien in artikel 9, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG af zonder dat van de Commissie een verdere reactie werd ontvangen. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op bovenstaande resultaten van de notificatie.

De tussentijdse opmerkingen van de Commissie alsmede de reactie van de Nederlandse regering zullen de Raad worden toegezonden.

*5. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is aandacht geschonken. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog een drietal beschikkingen toe te voegen aan de artikelsgewijze toelichting op artikel II. Tevens is het begrip «waren» in artikel 7 en artikel 7a, eerste lid, vervangen door het begrip «technische voortbrengselen». Dit ter verduidelijking dat het bepaalde in de artikelen 7 en 7a t/m 7e uitsluitend van toepassing is op deze categorie waren. Een en ander blijkt weliswaar uit de artikelsgewijze toelichting, maar het begrip «waren» in de bepalingen in kwestie zou tot misverstanden kunnen leiden. Bij nader inzien blijkt in dat verband dat artikel 11 van de huidige Warenwet wel degelijk een betekenis heeft en houdt naast artikel 7, daar laatstgenoemde bepaling zich beperkt tot technische voortbrengselen. Artikel 11 blijft, anders dan in het eerdere ontwerp was voorzien, derhalve gehandhaafd. Het eerder voorgestelde nieuwe artikel 11 is vernummerd tot artikel 11a.

In artikel 35 is het begrip doelmatigheid vervangen door het begrip rechtmatigheid. Hiermee sluit dit artikel, samen met artikel 7c, beter aan bij de Arbowet 1998, dat voor deze bepalingen als voorbeeld heeft gediend. Bij nader inzien is

het niet noodzakelijk het Liftenbesluit I en de daarbij behorende regeling te handhaven. Zij zullen worden geïntegreerd in het Besluit liften en de daarbij behorende ministeriële regelingen die voortaan op de Warenwet zullen berusten. In artikel II, vierde lid, houdende de opsomming van besluiten en regelingen, die na inwerkingtreding van de wet op de Warenwet berusten, zijn de onderdelen a en b diensgevolge komen te vervallen onder verlettering van de onderdelen c tot en met p, tot a tot en met n.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 november 2000, no. W13.00.0427/III, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

- De verwarrende en niet beknopte formulering «Op de voet van het bepaalde in de artikelen ...» in artikel 3 vervangen door een eenduidige en eenvoudige formulering. (aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving)