

Vergaderjaar 2002–2003

**28 843**

## **Regels met betrekking tot de productie, de keuring en de exploitatie van kabelbaaninstallaties voor personenvervoer (Wet kabelbaaninstallaties)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 februari 2003 en het nader rapport d.d. 1 april 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2002, no. 02.004880, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende regels met betrekking tot de productie, de keuring en de exploitatie van kabelbaaninstallaties voor personenvervoer (Wet kabelbaaninstallaties).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 oktober 2002, nr. 02.004880, 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 februari 2003, nr. nr. W09.02.0468/V, bied ik U hierbij aan.

*Het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, de keuring en de exploitatie van kabelbaaninstallaties voor personenvervoer (Wet kabelbaaninstallaties) (hierna: het wetsvoorstel) voorziet in de implementatie van Richtlijn nr.2000/9/EG betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer (hierna: de Richtlijn).<sup>2</sup>*

*Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot enige opmerkingen betreffende onvolledige en aanvullende implementatie, de kennisgeving, de afstemming met overige regelgeving, de bestaande kabelbaaninstallaties, de gemachtigde en de overschrijding van de implementatietermijn. Het wetsvoorstel behoeft om die reden aanpassing.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2000/9/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 maart 2000 betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer (PbEG L 106).

<sup>3</sup> Zie tevens de memorie van toelichting, paragraaf 3, onder f (toezicht en handhaving).

<sup>4</sup> Module B is geïmplementeerd in artikel 15, tweede lid, van het wetsvoorstel.

#### **1. Onvolledige implementatie**

##### **a. Andere personen dan keuringsinstanties**

*In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden de keuringsinstanties aangewezen die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde in het wetsvoorstel.<sup>3</sup> Daarmee voldoen de keuringsinstanties aan de begripsbepaling van toezichthouder in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De modules B (onderdelen 4.2. en 4.3), D (onderdeel 4.4) en H (onderdeel 4.4), van Bijlage V van de Richtlijn zijn toezichthoudende bepalingen. De twee laatstgenoemde modules zijn, anders dan module B, niet geïmplementeerd in het wetsvoorstel.<sup>4</sup>*

*De Raad van State adviseert in de toelichting in het licht van de implementatie nader in te gaan op de verhouding tussen de verschillende modules en de relatie met afdeling 5.2 Awb.*

*b. Veiligheidsrapport als toetsingsgrond*

*In artikel 13 van de Richtlijn is bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat een installatie slechts in bedrijf kan worden gehouden wanneer zij voldoet aan de voorwaarden van het veiligheidsrapport. In het wetsvoorstel wordt slechts voorzien in het opstellen van een veiligheidsrapport (artikel 21) en het overleggen van het rapport bij de vergunningaanvraag (artikel 22). Het wetsvoorstel voorziet echter niet in de wijze waarop het veiligheidsrapport tot uitdrukking dient te komen in de vergunning(voorschriften). Daardoor is het in bedrijf houden van de installatie overeenkomstig (de voorwaarden van) het veiligheidsrapport niet gegarandeerd in het wetsvoorstel.*

*De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien door uitbreiding van artikel 23 van het wetsvoorstel, waarin de toetsingsgronden voor de vergunningverlening zijn opgenomen.*

*c. Redenen voor getroffen maatregelen*

*In artikel 14, eerste lid, van de Richtlijn is voorgeschreven dat de lidstaat de Europese Commissie onverwijld in kennis stelt van de getroffen maatregelen in geval een veiligheidscomponent of een subsysteem, dat voldoet aan de wettelijke vereisten en in overeenstemming is met het gebruik, de veiligheid of gezondheid van personen of de veiligheid van goederen in gevaar kan brengen. Daarbij is op de volgende wijze dwingend voorgeschreven dat de lidstaat de redenen van zijn besluit aangeeft:*

*«waarbij hij vermeldt of de niet-overeenstemming met name voortvloeit uit:*

*a. het niet beantwoorden aan de in artikel 3, lid 1, bedoelde essentiële eisen;*  
*b. een verkeerde toepassing van de in artikel 2, lid 2, bedoelde Europese specificaties, voorzover de toepassing van die specificaties wordt aangevoerd;*

*c. een leemte in de in artikel 2, lid 2, bedoelde specificaties.»*

*De Raad beveelt aan artikel 27 van het wetsvoorstel zodanig aan te vullen, dat in ieder geval de in de Richtlijn genoemde oorzaken in de kennisgeving dienen te worden vermeld.*

1a. Allereerst wordt opgemerkt dat de keuringsinstanties enkel een toezicht-houdende taak hebben in het kader van de uitvoering van een procedure van overeenstemmingsbeoordeling, zoals opgenomen in de module van bijlage V van de richtlijn. De door de Raad bedoelde toezichthoudende taken worden door een keuringsinstantie slechts uitgeoefend voor zover een constructeur de desbetreffende keuringsinstantie heeft verzocht een procedure van overeenstemmingsbeoordeling uit te voeren overeenkomstig de module waarin deze toezichthoudende bevoegdheden zijn opgenomen. Anders dan de Raad meent is een keuringsinstantie niet aan te merken als een toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb. Als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb kunnen enkel natuurlijke personen worden aangewezen, en niet een bepaalde instantie. Op grond van artikel 34 van dit wetsvoorstel zullen ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat worden belast met het algemene toezicht op de naleving van het bepaalde in dit wetsvoorstel.

Met de opmerking van de Raad dat enkel module B van bijlage V van de richtlijn in het wetsvoorstel geïmplementeerd zou zijn, kan ik eveneens niet instemmen. Alle module van bijlage V zijn in het wetsvoorstel geïmplementeerd. In artikel 9 wordt namelijk bepaald dat de procedure van overeenstemmingsbeoordeling de verschillende modules van bijlage V kan behelzen. Hieronder zijn tevens de door de Raad bedoelde toezichthoudende bepalingen begrepen. In het door de Raad genoemde artikel 15 is vastgelegd dat voor het uitbesteden van het verrichten van bepaalde beproevingen en controles aan andere natuurlijke personen of rechtspersonen, zoals is toegestaan in module B van bijlage V, bij ministeriële regeling te stellen voorschriften gelden.

Gelet op het feit dat een keuringsinstantie dient te voldoen aan de criteria van bijlage VIII van de richtlijn en met het oog op de noodzakelijke controle daarop, kan het immers niet de bedoeling zijn dat een eenmaal aangewezen keuringsinstantie het onderzoek vervolgens volledig uitbesteedt aan derden, die

wellicht niet in dezelfde mate aan de criteria van bijlage VIII voldoen. De toelichting bij artikel 15 heb ik aldus aangevuld.

1b. Artikel 23 is overeenkomstig het advies van de Raad uitgebreid.

1c. Artikel 27 van het wetsvoorstel is aangevuld overeenkomstig het advies van de Raad.

## *2. Aanvulling van implementatie*

*Uit het systeem van de Richtlijn kan worden afgeleid dat de Richtlijn slechts een aanvulling van technische normen toestaat, wanneer het een onderwerp betreft waarin de Richtlijn niet voorziet. Wanneer de Richtlijn sluitende voorschriften geeft, ontbreekt de ruimte voor verdergaande nationale, technische maatregelen.*

*Artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel schrijft voor dat de CE-markering zodanig moet worden aangebracht dat deze onuitwisbaar is. Artikel 18, tweede lid, van de Richtlijn schrijft voor dat de CE-markering zichtbaar en leesbaar moet worden aangebracht op ieder veiligheidscomponent of indien dit niet mogelijk is, op een vast aan het component bevestigd etiket. De verplichting «onuitwisbaar» wordt niet voorgeschreven.*

*Het college adviseert in artikel 10 «onuitwisbaar» te schrappen.*

2. Inderdaad schrijft artikel 18 van de richtlijn niet voor dat de CE-markering onuitwisbaar wordt aangebracht. Artikel 10 van het wetsvoorstel is hierop aangepast.

## *3. Kennisgeving*

*Zoals hiervoor vermeld, schrijft artikel 14 van de Richtlijn voor dat de Europese Commissie in kennis wordt gesteld van de aldaar aangegeven maatregelen.*

*Hierbij is niet voorgeschreven dat de overige lidstaten op de hoogte moeten worden gesteld van de maatregelen. Dit is echter wel bepaald in artikel 27, tweede lid, van het wetsvoorstel. Daarmee is dit artikel in strijd met de voorgeschreven procedure in artikel 14, eerste lid, die uitsluitend ziet op de kennisgeving aan de Commissie. Wat betreft de kennisgeving aan de lidstaten wordt in artikel 14, tweede lid, voorgeschreven dat dit een taak van de Commissie is.*

*De Raad adviseert in artikel 27, tweede lid, «de andere lidstaten van de Europese Unie en» te schrappen.*

3. Artikel 27, tweede lid, is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

## *4. Afstemming met overige regelgeving*

*In de toelichting wordt opgemerkt dat de bouw van een kabelbaaninstallatie is te kwalificeren als een bouwwerk in de zin van artikel 1 van de Woningwet. Voor een dergelijke bouwwerk is een bouwvergunning vereist ingevolge artikel 40 van de Woningwet. In de toelichting wordt uitvoerig ingegaan op de inhoudelijke afstemming tussen de bouwvergunning en de kabelbaanvergunning, wat betreft het Bouwbesluit.<sup>1</sup> Dit geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

### *a. Bouwvergunning*

*In de toelichting ontbreekt een aanduiding van de kabelbaaninstallatie als bouwwerk waarvoor een lichte of een reguliere bouwvergunning dient te worden aangevraagd. Het college adviseert de toelichting dienovereenkomstig aan te passen.*

### *b. Afstemmingsregeling*

*Naast de inhoudelijke afstemming is het van belang dat een procedurele afstemming plaatsvindt. Een regeling hieromtrent ontbreekt echter in het wetsvoorstel, evenals een toelichting hoe in de praktijk moet worden bewerkstelligd dat (inhoudelijke en procedurele) afstemming wordt bereikt. Dientengevolge wordt niet voorgeschreven dat de benodigde vergunningen gelijktijdig worden aangevraagd. In de praktijk kan het derhalve voorkomen dat de bouwvergunning eerder wordt aangevraagd dan de kabelbaanvergunning of omgekeerd. In dat geval kan het alsnog voorkomen dat in de twee vergunningen strijdige voorschriften worden opgenomen of dat (slechts) één*

---

<sup>1</sup> Paragraaf 3, onder d, bladzijde 5.

*vergunning wordt geweigerd, als gevolg van het niet synchroon verlopen van de besluitvormings- en eventuele rechtsbeschermingsprocedures. Dit leidt tot een voor de burger onnodig bezwarende en onduidelijke situatie.*

*Door het opnemen van een coördinatieregeling, die voorziet in bijvoorbeeld het gelijktijdig indienen van de aanvragen en het aanhouden van één van de vergunningen, kunnen deze problemen worden voorkomen.*

*De noodzaak voor een wettelijke regeling is in het onderhavige geval nog meer aangewezen nu verschillende instanties bevoegd zijn tot vergunningverlening.*

*Wat betreft de bouwvergunning zijn burgemeester en wethouders aangewezen als het bevoegd gezag, terwijl de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd is tot het verlenen van de kabelbaanvergunning.<sup>1</sup> Bovendien moet worden bedacht dat een aantal kabelbaaninstallaties is te kwalificeren als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, waarvoor mogelijk anderszins eveneens een milieuvergunning behoort te worden aangevraagd.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te vullen met een afstemmingsregeling.*

4a. In paragraaf 3, onderdeel d, van de memorie van toelichting wordt reeds aangegeven dat een kabelbaaninstallatie moet worden aangemerkt als een bouwwerk, geen gebouw zijnde, waarvoor een bouwvergunning is vereist. Een kabelbaaninstallatie komt naar mijn mening op grond van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, nimmer in aanmerking voor een lichte bouwvergunning. De memorie van toelichting behoeft daarom op dit punt geen aanvulling.

4b. In artikel 21, eerste lid, van het wetsvoorstel is reeds bepaald dat de opdrachtgever voorafgaand aan de aanvraag van zowel de kabelbaanvergunning als de bouwvergunning een veiligheidsanalyse dient te laten uitvoeren. Daarmee is echter nog niet geregeld dat beide vergunningen gelijktijdig dienen te worden aangevraagd en dat inhoudelijke afstemming wordt gecoördineerd. Met de Raad ben ik van mening dat een aanvulling van het wetsvoorstel op dit punt wenselijk is. Artikel 22 is aangevuld met een coördinatieregeling.

#### *5. Bestaande kabelbaaninstallatie*

*Ingevolge het voorgestelde artikel 33, eerste lid, van het wetsvoorstel is het verboden zonder kabelbaanvergunning een kabelbaaninstallatie te bouwen en in bedrijf te stellen, of te handelen in strijd met de voorschriften van de kabelbaanvergunning.*

*In de toelichting op dit artikel wordt uiteengezet dat dit artikel, bezien in het licht van de artikelen 20, eerste lid, en 1, derde lid, van het wetsvoorstel zo moet worden gelezen dat het verbod niet geldt voor het in bedrijf hebben van bestaande kabelbaaninstallaties zolang aan deze installaties geen verbouwing plaatsvindt. Dit blijkt onvoldoende duidelijk uit de tekst van artikel 33, eerste lid, ook wanneer dit artikel wordt gelezen in samenhang met de artikelen 20, eerste lid, en 1, derde lid, van het wetsvoorstel. Weliswaar betreft artikel 33, eerste lid, het «bouwen en in bedrijf te stellen» (nieuwe installatie) en ziet het niet op het «in bedrijf hebben» (bestaande installaties). Dit onderscheid is echter dusdanig subtiel dat een expliciete uitsluiting meer voor de hand ligt. De Raad adviseert artikel 33, eerste lid, in de vorenbedoelde zin aan te passen.*

5. Het advies van de Raad artikel 33, eerste lid, aan te vullen met een expliciete uitsluiting van de strafbaarheid van het in bedrijf hebben van een bestaande kabelbaaninstallatie, wordt niet opgevolgd. Door een dergelijke aanvulling van artikel 33 kan namelijk weer verwarring ontstaan over het al dan niet strafbaar zijn van het in bedrijf hebben van een kabelbaaninstallatie nadat daarvoor een kabelbaanvergunning is verleend. Ik ben dan ook van mening dat de – inderdaad subtiel – formulering in artikel 33 volstaat. Overigens wordt in de toelichting bij artikel 33 van het wetsvoorstel, uiteengezet hoe artikel 33 gelezen dient te worden.

<sup>1</sup> Artikel 40 van de Woningwet respectievelijk artikel 20 van het wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld de artikelen 4, eerste lid, 7, tweede, derde en vijfde lid, 10, tweede lid, 11, zesde lid, en ook bepalingen uit de bij de Richtlijn behorende bijlagen.

#### *6. Gemachtigde*

*In diverse bepalingen van de Richtlijn worden verplichtingen opgelegd aan de opdrachtgever, de fabrikant of diens gemachtigde.<sup>2</sup> Een definitie van «gemachtigde» ontbreekt in de Richtlijn. Het doel van de Richtlijn betreft het garanderen van een aanspreekpunt in de lidstaat waar de kabelbaaninstallatie zich bevindt.*

*Een opdrachtgever in een ander land is niet of nauwelijks aanspreekbaar, hetgeen de werking van de (veiligheids)eisen zou kunnen doorkruisen. In het wetsvoorstel richten de normen zich tot de opdrachtgever of de constructeur. Deze begrippen zijn gedefinieerd in artikel 1 van het wetsvoorstel. De toelichting op deze bepaling geeft aan dat de toevoeging «gemachtigde» uit de Richtlijn niet is overgenomen omdat uit het burgerlijk recht reeds voortvloeit dat door machtiging namens iemand kan worden opgetreden.<sup>1</sup>*

*In beginsel hebben de volmachtgever en de gevolmachtigde echter de vrijheid om de omvang van de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de volmacht te bepalen. De (privaatrechtelijke) volmacht kan derhalve beperkter zijn dan de uit dit wetsvoorstel en de Richtlijn voortvloeiende rechten en verplichtingen.*

*Door in de toelichting op het wetsvoorstel te volstaan met een verwijzing naar het Burgerlijk Wetboek wordt onvoldoende recht gedaan aan het doel van de Richtlijn.*

*Het college adviseert aan artikel 1, eerste lid, een onderdeel toe te voegen, waarin een definitie van het begrip gemachtigde wordt opgenomen.*

6. De opmerking van de Raad dat het begrip gemachtigde waar de richtlijn op doelt breder is dan het begrip gevolmachtigde in het Burgerlijk wetboek, deel ik. Het begrip gevolmachtigde kan daarnaast ook breder zijn dan het begrip gemachtigde uit de richtlijn, aangezien in de richtlijn voor wat de constructeur betreft, wordt gesproken van de «in de Gemeenschap gevestigde gemachtigde». Het advies van de Raad om aan artikel 1, eerste lid, een onderdeel toe te voegen met een definitie van het begrip gemachtigde, voert naar mijn mening te ver.

Volstaan kan worden met toevoeging bij de definitie van opdrachtgever «of diens gemachtigde» en bij de definitie van constructeur «of diens in de Gemeenschap gevestigde gemachtigde», overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn. Artikel 1, onderdelen e en f, zijn overeenkomstig aangepast.

#### *7. Overschrijding van de implementatietermijn*

*Artikel 21, eerste lid, van de Richtlijn schrijft voor dat de Richtlijn uiterlijk op 3 mei 2002 moet zijn geïmplementeerd. Hieraan is niet voldaan. In de toelichting worden hiervoor diverse met elkaar samenhangende redenen gegeven.<sup>2</sup>*

*Hierbij is echter verzuimd om, mede gelet op het in artikel 21, derde lid, van de Richtlijn neergelegde overgangsrecht, aandacht te schenken aan eventuele gevolgen van die termijnoverschrijding.*

*De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

7. Het overgangsrecht van artikel 21, derde lid, van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 36 van het wetsvoorstel. Een toelichting op dit overgangsrecht is gegeven in paragraaf 3, onderdeel h, van het algemeen deel van de toelichting. Gelet op het geringe belang van de richtlijn voor ons land (zoals toegelicht in paragraaf 1, tweede alinea, van het algemene deel van de memorie van toelichting) mag duidelijk zijn dat eventuele gevolgen van de termijnoverschrijding zeer gering zullen zijn. Ik heb dit nader geëxpliciteerd in paragraaf 3, onderdeel h, van het algemeen deel van de toelichting.

*8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

8. De redactionele kanttekeningen zijn voor het merendeel in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwerkt, waaronder de twee kleine onvolkomenheden in de transponeringstabel. Niet is verwerkt de tweede opmerking bij de memorie van toelichting dat zou moeten worden verwezen naar het toekomstige Bouwbesluit. Deze opmerking is niet meer relevant, aangezien het bedoelde Bouwbesluit reeds inwerking is getreden.

<sup>1</sup> Bedoeld zal zijn de volmacht geregeld in Titel 3, Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>2</sup> Toelichting, Hoofdstuk I, Algemeen, paragraaf 1 Inleiding, tweede alinea.

*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 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 Verkeer en Waterstaat,  
R. H. de Boer

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 februari 2003, no. W09.02.0468/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel 1, eerste lid, onderdeel e, «in wiens opdracht» in overeenstemming met de definitie van artikel 1, vijfde lid, derde streepje, van richtlijn nr.2000/9/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 maart 2000 betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer (PbEG L 106)) wijzigen in: voor wiens rekening.
- In artikel 2, onderdeel b, voor «kabeltrams» invoegen: traditioneel gebouwde.
- In artikel 7 na «Onze Minister» toevoegen: onverwijld.
- Artikel 7 behoeft aanpassing, nu de Europese Commissie niet op de hoogte behoeft te worden gesteld van het, door haar zelf toegekende, identificatienummer.
- In artikel 14, eerste lid, «rust deze verplichting» wijzigen in: rust een dergelijke verplichting, aangezien «deze verplichting» betrekking heeft op een daarvoor bedoelde, niet nader aangeduide verplichting.
- Artikel 18, tweede lid, in overeenstemming brengen met aanwijzing 124t van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- Aan de artikelen 22 en 25 toevoegen: de veiligheidsanalyse bedoeld in artikel 21.
- Aan artikel 25, onderdeel e, na «afstelling» invoegen: instandhouding.
- Artikel 40 in overeenstemming brengen met aanwijzing 178, eerste lid, onder B, Ar.

*Memorie van toelichting*

- In paragraaf 1 van het algemeen deel van de toelichting de laatste zin van de eerste alinea beginnend met «Dit probleem, alsmede de wens om voor een ieder die van kabelbaaninstallaties gebruik maakt,» wijzigen als volgt: Dit probleem, alsmede de wens om voor eenieder die van de in de Europese Unie in werking zijnde kabelbaaninstallaties gebruik maakt, een toereikend veiligheidsniveau te kunnen verzekeren, heeft ertoe geleid dat het noodzakelijk werd geacht een EG-richtlijn vast te stellen.
- In paragraaf 3, onderdeel d, van het algemeen deel van de toelichting, het eerste gedeelte van de laatste zin van de eerste alinea luidende «Het niet voldoen aan deze technische voorschriften is toegestaan» wijzigen in: Het niet voldoen aan deze technische voorschriften is toegestaan na inwerking-treding van het Bouwbesluit zoals dat komt te luiden.

*Transponeringstabel*

- De transponeringstabel bevat diverse onjuistheden, deze dienen te worden verbeterd.