

Vergaderjaar 2002–2003

28 843

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 september 2003

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de bevindingen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, belast met het voorbereidende onderzoek van het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2000/9/EG betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer. Uit de vragen en de opmerkingen van de leden maak ik op dat de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel wordt ingezien, maar dat men nog wel vragen heeft ten aanzien van de reikwijdte van het wetsvoorstel, de wijze van implementatie van de bovengenoemde richtlijn en de manier waarop het toezicht op de naleving vorm zal worden gegeven. Voor de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van de vragen in het verslag aangehouden. Daar waar door verschillende fracties met elkaar verband houdende vragen zijn gesteld ben ik van deze volgorde afgeweken en heb ik getracht deze vragen zoveel mogelijk in hun onderlinge samenhang te beantwoorden. Ik hoop dat de onderstaande beantwoording zal bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie geven aan nog niet helder voor ogen te hebben wat het toepassingsbereik is van de wet, met name omdat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat installaties voor vermaak of ontspanning niet onder de richtlijn vallen. Inderdaad wordt het merendeel van de installaties waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, gebruikt in de sfeer van vrije tijd en ontspanning; skiliften zijn daar een goed voorbeeld van.

Om echter in een concreet geval vast te stellen welk soort installatie het betreft, is de locatie van een installatie niet het onderscheidend criterium, maar de functie van de installatie. Een kabelbaaninstallatie kan zich bevinden in een pretpark, terwijl een attractietoestel zich kan bevinden op een berghelling. Het gaat erom of de primaire functie van de installatie het vervoer van personen is. Dit is niet het geval bij een installatie voor vermaak of ontspanning waarop het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen van toepassing is. Bij twijfel over de aard van de installatie (personenvervoer of vermaak), zal antwoord op de vraag of hetzelfde

resultaat (theoretisch) ook met een ander vervoermiddel bereikt zou kunnen worden – bijvoorbeeld een treintje of een helikopter – uitsluitel geven.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat ondanks het verschil in locatie, geen wezenlijk verschil bestaat tussen een skilift die mensen naar een bergtop brengt en een skilift die mensen naar de top van een kunstmatige skibaan brengt. Op beide installaties is de richtlijn van toepassing. Overigens speelt de locatie wel een rol bij het beoordelen van de veiligheid van een kabelbaaninstallatie, aangezien omgevingsfactoren zoals bijvoorbeeld weersinvloeden zeker van invloed zijn op de veiligheid. Blijkens opmerkingen van de leden van zowel de CDA- als de VVD-fractie, wordt door deze leden getwijfeld over de noodzaak de richtlijn te implementeren door middel van dit wetsvoorstel en wordt door de leden van genoemde fracties de vraag gesteld of de implementatie van de richtlijn gelet op het geringe belang voor Nederland, niet eenvoudiger zou kunnen. Zoals de leden van deze fracties bekend zal zijn, rust op alle lidstaten van de EU de communautaire verplichting de nationale rechtsorde in overeenstemming te brengen met de Europese richtlijnen. Het rechtstreeks overnemen van de richtlijn behoort daarbij voor wat betreft de richtlijn kabelbaaninstallaties voor personenvervoer, niet tot de mogelijkheden. Een belangrijk deel van de bepalingen van de richtlijn richt zich namelijk tot de lidstaten en in de nationale wetgeving dient uitwerking te worden gegeven aan die bepalingen. Het simpelweg overschrijven van de richtlijn volstaat daarbij niet. De door de leden van de VVD-fractie gewenste eenvoud zou hoogstens – en slechts ogenschijnlijk – kunnen worden bereikt door het opnemen van een zeer ruime delegatiebepaling waardoor een groot deel van de in dit wetsvoorstel voorgestelde regels kan worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Ik merk in dit kader op dat zowel leden van de Eerste Kamer als de Raad van State tegen dergelijke inperkingen van het primaat van de wetgever ten behoeve van eenvoudige en snelle implementatie herhaaldelijk blijk hebben gegeven van overwegende bezwaren (zie recentelijk nog het verslag bij de wijziging van de Mediawet (Kamerstukken I 2002–2003, 28 476, nr. 189a) en het verslag bij de wijziging van de Kaderwet diervoeders (Kamerstukken I 2002–2003, 28 173, nr. 212a). Gelet op deze standpunten zal een zogenaamde vereenvoudiging van dit wetsvoorstel door middel van een zeer ruime delegatiebepaling geen genade vinden bij de leden van de Eerste Kamer en bij de Raad van State. Aangezien het een redelijk ingewikkelde richtlijn betreft, zie ik ook niet in hoe een en ander eenvoudiger geïmplementeerd zou kunnen worden, los van de vraag of dit nu bij wet of bij algemene maatregel van bestuur gebeurt. Ik zie daarom geen mogelijkheden om een eenvoudiger voorstel te doen, zoals de leden van de VVD-fractie voorstellen. Een ander voorstel zou – hoe wenselijk dat gelet op het regeerakkoord ook is – helaas niet leiden tot minder regels aangezien het niet mogelijk is minder te implementeren dan de richtlijn voorstelt. Nu er een naar mijn mening volstrekt adequaat wetsvoorstel ligt, zou het opstellen van een ander wetsvoorstel ook een verspilling zijn van de wetgevende arbeid die al is verricht.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het veiligheidsniveau van de kabelbaaninstallaties in ons land in verhouding tot de ons omringende landen. De veiligheid van een kabelbaaninstallatie hangt zowel samen met de technische constructie en het onderhoud van de installatie, als met omgevingsfactoren. In ons land worden vaak betrekkelijk eenvoudige installaties gebruikt in een overdekte of beschutte omgeving. Omdat in de ons omringende landen kabelbaaninstallaties doorgaans in werking zijn op plaatsen waar omgevingsfactoren als weer en wind een veel grotere rol spelen en vanwege die factoren vaak ingewikkelder installaties worden gebouwd, is het niet goed mogelijk om een vergelijking te maken. De kans op veiligheidsproblemen met kabelbaaninstallaties is in ons land gelet op

de overzichtelijke en goed beheersbare omstandigheden in ieder geval een stuk geringer dan in een bergachtige omgeving.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of door dynamische verwijzingen naar onderdelen van de richtlijn, de interpretatie van de (gewijzigde) richtlijn aan de rechter zal moeten worden overgelaten, kan ik antwoorden dat de interpretatieruimte binnen de onderdelen van de richtlijn waar in het wetsvoorstel rechtstreeks naar wordt verwezen, zeer beperkt zal zijn omdat het doorgaans om technische omschrijvingen gaat die niet snel voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Wel is het zo dat door wijziging van de richtlijn de werking van de richtlijn naar andere door kabels voortbewogen installaties kan worden uitgebreid, zoals inderdaad in de eerste overweging bij de richtlijn staat aangegeven. In de memorie van toelichting wordt daarom niet gesteld dat de wet slechts van beperkte toepassing zal zijn. In de toelichting wordt slechts aangegeven wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot het aantal kabelbaaninstallaties in Nederland.

3. Definities en bereik van de wet

De in artikel 2 van het wetsvoorstel gegeven opsomming van installaties waarop de wet niet van toepassing is, is dezelfde opsomming als gegeven in artikel 1, zesde lid, van de richtlijn. Hiermee wordt de richtlijn op de juiste wijze geïmplementeerd. De door de leden van de VVD-fractie genoemde banen voor waterskiërs zijn geen kabelbaaninstallaties zoals op grond van de richtlijn in het wetsvoorstel worden bedoeld. Deze waterskibanen hebben niet in de eerste plaats de functie personen te vervoeren, maar vallen in de al eerder genoemde categorie van installaties voor vermaak of ontspanning waarop het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen van toepassing is. Bij lierinstallaties voor zweefvliegen maakt het voertuig (i.c. het vliegtuig) geen deel uit van de installatie. Een lierinstallatie valt daarom niet onder de in de richtlijn gegeven definitie van een kabelbaaninstallatie.

Voor wat gehandicaptenliften langs trappen betreft, kan ik met de leden van de VVD-fractie instemmen dat het niet de bedoeling is dat dit wetsvoorstel op deze liften van toepassing is. Gelukkig is dit ook niet het geval. Hoewel trapliften doorgaans niet zo zijn geconstrueerd dat het voertuig wordt voortbewogen met of langs een kabel, is uit de in de richtlijn gegeven definitie van een kabelbaaninstallatie niet direct op te maken of zo'n installatie onder het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel valt. Uit de derde overweging bij de richtlijn en uit de considerans van het wetsvoorstel wordt echter duidelijk dat de regels voor kabelbaaninstallaties betrekking hebben op het bouwen en vervolgens exploiteren van kabelbaaninstallaties. Bij trapliften in een woonhuis maar ook bij gehandicaptenliften in openbaar toegankelijke gebouwen is geen sprake van exploitatie, zodat deze installaties – ook wanneer voldaan wordt aan de definitie van een kabelbaaninstallatie – niet onder de werking van de wet vallen. Ditzelfde geldt ook voor glazenwassersliften.

Anders dan de leden van de VVD-fractie hebben begrepen, is het niet zo dat voortaan voor indoorskiliften een separate bouwvergunning (naast een bouwvergunning voor het gebouw) moet worden aangevraagd. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de bestaande regels voor de bouwvergunningplicht. Voor een nieuwe skibaan (ook voor buitenbanen) kan één bouwvergunning voor het gehele complex worden aangevraagd zoals ook nu al het geval is. Met de opmerking in paragraaf 3, onderdeel d, van het algemeen deel van de memorie van toelichting dat een kabelbaaninstallatie een bouwvergunningplichtig bouwwerk is, is slechts bedoeld dat een kabelbaaninstallatie sowieso als losstaand object een bouwvergunning nodig heeft in het geval dat de installatie geen deel

uitmaakt van een ander bouwwerk. Zoals in paragraaf 3, onderdeel g, van het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht, leidt dit wetsvoorstel dan ook niet tot een substantiële toename van administratieve lasten voor bouwers en exploitanten van kabelbaaninstallaties.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte over het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel of niet-gemotoriseerde kabelbaantoepassingen altijd zijn aan te merken als speeltoestellen in de zin van het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen. Zoals in het voorgaande al aan de orde is geweest, ziet dit wetsvoorstel op installaties waarmee personen worden voortbewogen met behulp van kabels met als oogmerk het vervoer van die personen. Indien een installatie bedoeld is voor vermaak of ontspanning, dan is daarop het bovengenoemde besluit van toepassing. Bij ongemotoriseerde kabelbaantoepassingen zal dit doorgaans het geval zijn. Toch zijn er in het buitenland wel voorbeelden bekend van kabelbaaninstallaties voor personenvervoer die in beweging worden gezet met behulp van de zwaartekracht en dus ongemotoriseerd zijn. Zoals uit de in de richtlijn gegeven definitie van een kabelbaaninstallatie blijkt, doet het al dan niet gemotoriseerd zijn van de installatie echter niet terzake bij het vaststellen of de wet op een bepaalde installatie van toepassing is.

4. Keuring, inspectie, handhaving en toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen of het ter beperking van de handhavingskosten mogelijk is inspecties te laten uitvoeren door Belgische of Duitse inspectiediensten. In aansluiting daarop vragen de leden van de PvdA-fractie of samenwerking over de grenzen mogelijk is en in hoeverre een investering in het opbouwen van een eigen expertise van IVW noodzakelijk is.

Toezicht op de naleving en eventueel handhavend optreden, geschiedt door daartoe door de Minister aangewezen personen. De Algemene wet bestuursrecht sluit mandaat aan niet-ondergeschikten niet uit. Omdat het mandaterende bestuursorgaan – i.c. de Minister van Verkeer en Waterstaat – te allen tijde verantwoordelijk blijft voor het in zijn naam optreden door de gemandateerden, acht ik het niet wenselijk dat uit het buitenland afkomstige inspecteurs als toezichthouder gaan optreden. Los daarvan zullen net als aan het zelf ontwikkelen van de benodigde expertise ook aan het elders inhuren van deskundigen kosten verbonden zijn. Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie om gebruik te maken van in onze buurlanden aanwezige expertise, lijkt mij echter een zinvolle suggestie. Op basis van artikel 5:15 Awb kan een toezichthouder zich laten vergezellen van deskundigen, die ook vanuit buitenlandse inspectiediensten afkomstig kunnen zijn. Het ontwikkelen van een eigen expertise in Nederland wordt daarmee beperkt. De divisie spoor van de IVW heeft al goede contacten met buitenlandse collega-toezichthouders die vaak zowel het toezicht op het spoor als het toezicht op kabelbaaninstallaties uitoefenen.

Van een lacune in het toezicht en de handhaving kan geen sprake zijn als de wetgever het niet noodzakelijk heeft geacht om op het desbetreffende terrein regels te stellen. Niet bestaande regels kunnen immers niet worden gehandhaafd. Zoals de leden van de PvdA-fractie al suggereren, heeft de noodzaak van het stellen van regels voor kabelbaaninstallaties tot nu toe ontbroken en vloeit slechts uit de implementatie van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer voort, dat toezicht en handhaving van deze in dit wetsvoorstel geïmplementeerde regels noodzakelijk is. Overigens ligt de veiligheidsverantwoordelijkheid voor een kabelbaaninstallatie primair bij de eigenaar en de exploitant van de installatie. De overheid heeft na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel uitsluitend een toezichthoudende rol ten aanzien van de naleving van

wettelijke bepalingen en de markttoegang voor onderdelen van kabelbaaninstallaties.

In het wetsvoorstel kabelbaaninstallaties, worden – evenals in andere regelgeving ter implementatie van de zgn. nieuwe-aanpak richtlijnen – keuringsinstanties en de door het bevoegde gezag voor het uitoefenen van het toezicht op de naleving daartoe aangewezen ambtenaren van elkaar onderscheiden. Dit is – anders dan de leden van de VVD-fractie suggereren – ook het geval bij het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen. Zoals toegelicht in paragraaf 3, onderdeel f, van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, hebben keuringsinstanties een toezichhoudende functie voorzover zij op verzoek van een constructeur een procedure van overeenstemmingsbeoordeling uitvoeren waarmee de constructeur kan aantonen dat zijn product voldoet aan de daaraan gestelde essentiële eisen. Deze keuringsinstanties zijn doorgaans private ondernemingen die zich daarvoor hebben aangemeld en na toetsing aan de voor deze instanties geldende criteria (bijlage VIII van de richtlijn) als zodanig zijn aangewezen. Het is niet zo dat Nederland verplicht is een keuringsinstantie aan te wijzen (art. 5 van het wetsvoorstel is facultatief geformuleerd), en naar verwachting zal een instantie alleen een verzoek doen tot aanwijzing als keuringsinstantie indien de markt voor het uitvoeren van keuringen in Nederland voldoende interessant is. Het staat de constructeurs op grond van de richtlijn vrij elke binnen de EU daartoe aangewezen keuringsinstantie te verzoeken een procedure van overeenstemmingsbeoordeling uit te voeren. De kosten van deze productkeuring zijn voor rekening van de constructeur. Het is daarom niet nodig dat Nederland zelf een keuringsinstantie aanwijst.

De keuringsinstanties werken in de gehele Europese ruimte onder verantwoordelijkheid van de lidstaat die de organisatie heeft genotificeerd. Verwacht mag worden dat met name vanuit de Alpenlanden dergelijke organisaties aangewezen zullen worden. Gezien het feit dat constructeurs van onderdelen voor kabelbaaninstallaties in het buitenland gevestigd zijn, zullen zij zich waarschijnlijk ook richten tot buitenlandse keuringsinstanties. De door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen ambtenaren van de IVW houden toezicht op de naleving van de in de Wet kabelbaaninstallaties gestelde regels door zowel constructeurs als keuringsinstanties.

5. Artikelsgewijs

Tenslotte wordt de vraag gesteld wat voor soort voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden aan een kabelbaanvergunning. In de artikelsgewijze toelichting (artikelen 20 tot en met 26) is aangegeven dat de veiligheidsanalyse en het veiligheidsrapport de basis vormen voor de af te geven kabelbaanvergunning. In het veiligheidsrapport wordt aan de hand van de veiligheidsanalyse aangegeven welke maatregelen nodig zijn om de bouw veilig uit te kunnen voeren en welke maatregelen nodig zijn om een veilige bedrijfsvoering mogelijk te maken. De vergunningvoorschriften worden vervolgens gebaseerd op het waarborgen van de uitgangspunten in het veiligheidsrapport en zijn dus gericht op de veiligheid van de kabelbaaninstallatie. Dit blijkt ook uit artikel 23, eerste lid, van het wetsvoorstel.

In de vergunning zullen bijvoorbeeld voorschriften gesteld kunnen worden ten aanzien van de beheersing van de (veilige) bedrijfsvoering, melden, beheersen en oplossen van incidenten, ongevallen en noodsituaties bij de toezichthouder, meldingen van overgang naar een nieuwe exploitant en het opvolgen van aanwijzingen van de toezichthouder. In artikel 20, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt gesteld dat de kabelbaanvergunning wordt verleend voor een in de vergunning bepaalde tijd. In de richtlijn wordt dit echter niet voorgeschreven en er bestaat ook

geen reden om een kabelbaanvergunning slechts voor een bepaalde tijd af te geven. Zolang een kabelbaaninstallatie niet wordt verbouwd of aangepast, dient de installatie conform de voorschriften van de vergunning te functioneren. Het aanvragen en afgeven van een vergunningverlenging leidt tot onnodige kosten, terwijl bij een verbouwing sowieso een wijziging van de vergunning dient te worden aangevraagd. Alleen in het in artikel 20, derde lid, bedoelde geval dat innovatieve elementen in een kabelbaaninstallatie worden opgenomen, kan er reden zijn om de vergunning slechts voor bepaalde tijd te verlenen. Ik stel daarom voor in artikel 20, tweede lid, de imperatieve bepaling te wijzigen in een facultatieve bepaling. Hiertoe zal ik een nota van wijziging indienen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs