

Kenmerk	W09.03.0390/V
Datum advies	1 december 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 11 januari 2005, nr 7

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de keuring en certificering van spoorvoertuigen (Besluit keuring spoorvoertuigen), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2003, no.03.003896 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de keuring en certificering van spoorvoertuigen (Besluit keuring spoorvoertuigen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat, ter uitvoering van de desbetreffende bepalingen van de Spoorwegwet (Sw)(*zie noot 1*), regels over keuring, certificering, onderhoud en herstel van spoorvoertuigen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarover een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Paragraaf 2 van het ontwerpbesluit (de artikelen 10 tot en met 13) bevat blijkens het opschrift bepalingen over de “wijziging van het goedkeuringscertificaat”.

a. Deze aanduiding doet vermoeden dat het hierbij gaat om een louter administratieve handeling. Uit artikel 12 blijkt evenwel dat het in feite om een herkeuring gaat. Het goedkeuringscertificaat mag immers pas worden gewijzigd als vaststaat dat het voertuig in overeenstemming is met het informatiedossier, en voldoet aan de eisen die bij ministeriële regeling zijn gesteld; dat dat zo is kan alleen blijken uit een herkeuring van het voertuig. Overigens blijkt dit ook daaruit dat in artikel 19 wordt gesproken over “keuringen bedoeld in (onder andere) paragraaf 2”. De Raad adviseert in de tekst van het besluit te expliciteren dat het in paragraaf 2 een herkeuring betreft.

b. Dat het in artikel 10 gaat om een herkeuring maakt de verhouding onduidelijk met artikel 5. Dit artikel bepaalt dat de artikelen 2, 3 en 4 van overeenkomstige toepassing zijn op de keuring van gebruikte spoorvoertuigen die tot eenzelfde type behoren, en waaraan identieke wijzigingen in de constructie, inrichting of uitrusting zijn aangebracht. Hieruit blijkt – impliciet – dat een goedkeuringscertificaat zijn geldigheid verliest op het moment dat een voertuig op één van deze aspecten wordt gewijzigd; een voertuig waarbij dat is gebeurd moet dus opnieuw een keuring ondergaan. Een dergelijk voertuig zal echter doorgaans ook vallen onder de omschrijving in artikel 10, omdat de “technische aspecten” waarover bij ministeriële regeling regels zijn gesteld ook betrekking zullen hebben op de constructie, inrichting of

uitrusting van het voertuig.

De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan de samenhang tussen de artikelen 5 en 10, en de artikelen zo nodig aan te passen.

2. Artikel 15, eerste lid, schrijft voor dat een spoorvoertuig dat na een ernstige beschadiging is hersteld opnieuw wordt gekeurd door de keuringsinstantie voordat het in gebruik wordt gesteld.

Het tweede lid van artikel 15 bepaalt dat de geldigheid van de goedkeuring en het bijbehorende document is opgeschort totdat het voertuig door de keuringsinstantie is goedgekeurd. Hieruit volgt dat, als het voertuig na een beschadiging wordt goedgekeurd, het oorspronkelijke document zijn geldigheid herkrijgt. Artikel 17, tweede lid, bepaalt echter dat de keuringsinstantie in dat geval een certificaat verstrekt dat in de plaats treedt van de goedkeuring bedoeld in artikel 15. De artikelen 15, tweede lid, en 17, tweede lid, zijn op dit punt dus met elkaar in tegenspraak: als het oorspronkelijke document zijn geldigheid herkrijgt is een nieuw certificaat immers niet nodig. Dat is alleen anders als het certificaat uitsluitend dient als bewijs dat na beschadiging en herstel keuring heeft plaatsgevonden; maar in dat geval treedt het niet voor de oorspronkelijke goedkeuring in de plaats.

De Raad adviseert beide artikelen op elkaar af te stemmen.

3. Bij de aanvraag voor keuring na herstel van een beschadigd voertuig moet, op grond van artikel 16, tweede lid, een informatiedossier worden overgelegd. Artikel 17 eist echter voor goedkeuring niet dat het te keuren voertuig overeenstemt met het dossier, een eis die in vergelijkbare bepalingen (artikelen 4, eerste lid, 6 en 12) wel voorkomt. De Raad adviseert het ontbreken ervan in artikel 17 toe te lichten, en zo nodig het artikel aan te passen.

4. Artikel 24 bepaalt dat de keuringsinstantie een certificaat van overeenstemming kan intrekken als de fabrikant niet voldoende medewerking verleent bij een onderzoek op basis van artikel 21 (waartoe hij verplicht is op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)), of als hij een bij zo'n onderzoek geconstateerd gebrek niet op eerste vordering van de keuringsinstantie herstelt (waartoe hij verplicht is op grond van artikel 22). Deze intrekking behoeft een duidelijke grondslag in de wet. Artikel 38 Sw bepaalt wel dat bij algemene maatregel van bestuur regels omtrent (onder andere) de intrekking van certificaten kunnen worden gesteld, maar geeft geen expliciete basis voor intrekking als sanctie. De Raad wijst er overigens op dat overtreding van artikel 5:20 Awb strafbaar is op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, terwijl overtreding van artikel 22 een economisch delict oplevert op grond van artikel 33.

De Raad adviseert artikel 24 te heroverwegen, of van een basis te voorzien door aanpassing van de Sw.

5. Artikel 27, eerste lid, bepaalt dat de daar bedoelde EG-verklaring wordt afgegeven door a. de fabrikant van de desbetreffende onderdelen of diens gemachtigde, of b. degene die deze onderdelen assembleert of voor eigen gebruik vervaardigt. Het tweede lid bepaalt dat de verklaring wordt afgegeven door degene die de onderdelen in Nederland in de handel brengt als de in het eerste lid onder a en b genoemde personen hun verplichtingen op grond van artikel 40, eerste en derde lid, Sw niet naleven. Dat is echter niet in overeenstemming met artikel 13, vierde lid, van richtlijn 2001/16/EG. (zie noot 2) Dat lid bepaalt weliswaar dat degene die onderdelen assembleert of voor eigen gebruik vervaardigt (dus degene bedoeld in artikel 27, eerste lid, onder b, van het besluit) dezelfde verplichtingen heeft als de fabrikant of diens gemachtigde op grond van het eerste tot en met derde lid, maar het bepaalt niet dat de

verplichtingen overgaan op degene die de onderdelen in de handel brengt als degene die onderdelen assembleert of voor eigen gebruik vervaardigt er niet aan voldoet. De Raad adviseert de verwijzing in artikel 27, tweede lid, naar de personen genoemd in het eerste lid, onderdeel b, te laten vervallen.

6. Artikel 28 geeft regels omtrent de aanvraag voor een controle en voor afgifte of wijziging van een inzetcertificaat. Een inzetcertificaat dient als bewijs dat het desbetreffende voertuig voldoet aan de regels omtrent compatibiliteit met de spoorweginfrastructuur, die zijn gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 38, eerste lid onder a, Sw.

Richtlijn 2001/16/EG regelt de afgifte van EG-keuringsverklaringen. Artikel 15 van deze richtlijn bepaalt dat lidstaten de constructie, ingebruikneming en exploitatie op hun grondgebied van subsystemen van structurele aard die deel uitmaken van het trans-Europese spoorwegsysteem en die aan de essentiële eisen voldoen niet mogen verbieden, beperken of belemmeren. Onder "subsystemen van structurele aard" vallen ook spoorvoertuigen (bijlage II bij Richtlijn 2001/16/EG). Op grond van artikel 16 van Richtlijn 2001/16/EG moeten dergelijke subsystemen, wanneer er een EG-keuringsverklaring voor is afgegeven, door de lidstaten worden beschouwd als "interoperabel en conform de desbetreffende essentiële eisen".

Uit de nota van toelichting blijkt dat tot op heden geen EG-keuringsverklaringen zijn afgegeven. (zie noot 3) Zodra dat wel gebeurt is het, op grond van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2001/16/EG, naar het college meent niet meer mogelijk om voor de voertuigen waarvoor zo'n verklaring is afgegeven aanvullende eisen te stellen (in de vorm van een inzetcertificaat), voorzover die voertuigen zullen worden gebruikt op het trans-Europese net. De toelichting op de artikelen 2, 4, 5 en 6 gaat er evenwel vanuit dat ook als er straks EG-verklaringen zijn afgegeven voor de desbetreffende voertuigen een inzetcertificaat zal moeten worden aangevraagd.

De Raad beveelt aan de nota van toelichting op dit punt aan te passen.

7. Het eerste en tweede lid van artikel 28, in combinatie gelezen, bepalen onder meer dat de aanvraag voor een controle en voor afgifte of wijziging van een inzetcertificaat voor gebruik op de hoofdspoorweginfrastructuur wordt ingediend bij de beheerder. Het valt op dat hier de aanvraag voor een controle en die voor afgifte of wijziging van een inzetcertificaat afzonderlijk worden genoemd, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het om twee verschillende aanvragen gaat. Uit de volgende leden van artikel 28 en uit de nota van toelichting blijkt evenwel dat daarvan geen sprake is: dezelfde aanvraag leidt tot controle (door de beheerder) en, als blijkt dat het voertuig aan de compatibiliteitseisen voldoet, tot afgifte van een inzetcertificaat (door de Minister van Verkeer en Waterstaat). De Raad adviseert dat in het eerste lid tot uitdrukking te laten komen.

8. Artikel 30, eerste lid, aanhef en onder c, verplicht de keuringsinstantie ertoe een deugdelijke registratie te voeren van de ontvangen mededelingen, bedoeld in artikel 45 Sw. Uit artikel 29 blijkt evenwel dat deze mededelingen niet worden gedaan aan de keuringsinstantie maar aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De Raad adviseert de artikelen 29 en 30 met elkaar in overeenstemming te brengen.

9. De nota van toelichting vermeldt dat het van belang is dat de keuringen voor de vier verschillende documenten die voor een spoorvoertuig of onderdeel kunnen worden afgegeven plaatsvindt door één keuringsinstantie. (zie noot 4) Het is onduidelijk hoe dit kan

worden gerealiseerd, nu de fabrikant c.q. eigenaar vrij is in de keuze van de instantie die hij wil inschakelen voor de keuring van zijn voertuigen of onderdelen, en naar mag worden aangenomen meerdere instanties zullen worden erkend (zoals overigens voor het hogesnelheidsspoor al is gebeurd). De nota van toelichting behoeft op dit punt verduidelijking.

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

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 december 2003, no.W09.03.0390/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- In het opschrift van hoofdstuk II na “spoorvoertuigen” invoegen: en onderdelen daarvan.
- In de artikelen 12 en 20, onder 3, “herzien” en “herziene” vervangen door “gewijzigd” respectievelijk “gewijzigde”, omdat in paragraaf 2 van het besluit wordt gesproken over wijziging (en niet over herziening) van het certificaat.
- In artikel 21, eerste en tweede lid, vervangen door: “1. De keuringsinstantie stelt (...) onderzoek in of de productie van de spoorvoertuigen of onderdelen waarop dat certificaat betrekking heeft overeenstemt met de gegevens in het betrokken certificaat en met de gegevens in het betrokken informatiedossier”; in de huidige formulering bevat het laatste zinsdeel van het eerste lid namelijk een tautologie. Vervolgens de overige leden van artikel 21 vernummeren en de verwijzing in artikel 22 aanpassen.
- In artikel 31, eerste lid, “artikel 27 van de Wet justitiële gegevens” vervangen door “artikel 28 van de Wet justitiële gegevens”. Als bij inwerkingtreding van het ontwerpbesluit de Wet justitiële gegevens nog niet in werking getreden is, de verwijzing vervangen door een verwijzing naar artikel 20 van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag.

Nota van toelichting

- De genoemde richtlijnen de eerste keer aanhalen overeenkomstig aanwijzing 89 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
 - Enkele malen “EG-goedkeuringsverklaring” vervangen door: EG-keuringsverklaring.
 - In de toelichting op de artikelen 15 tot en met 18 verduidelijken welk “analoog voorschrift voor het wegverkeer” wordt bedoeld.
- Verwijzingen naar “de betrokken internationale regelgeving” preciseren.
-

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met de volgende punten rekening zal zijn gehouden.

1.a. Aan het advies van de Raad is voldaan door wijziging van het opschrift van paragraaf 2 in "Herkeuring in verband met wijziging van het goedkeuringscertificaat".

1.b. Artikel 5 van het ontwerpbesluit ziet op de situatie, waarbij de Nederlandse spoorwegonderneming een aantal gebruikte spoorvoertuigen in het buitenland aankoopt, die tot eenzelfde type behoren, om daarmee op de Nederlandse infrastructuur vervoer, met name personenvervoer, te gaan verrichten na aan die voertuigen een aantal identieke wijzigingen te hebben aangebracht. Volgens de regels van paragraaf 1 van het ontwerpbesluit zou de onderneming elk voertuig als individueel voertuig moeten laten keuren. Dit zal geruime tijd in beslag nemen en zal uiteraard hoge kosten met zich brengen. Om daaraan tegemoet te komen, wordt in artikel 5 de mogelijkheid geboden om in dergelijke gevallen onder bepaalde voorwaarden het systeem van typegoedkeuring toe te passen. Dit systeem is naar zijn aard bestemd voor nieuwe voertuigen. Artikel 10 van het ontwerpbesluit heeft daarentegen betrekking op de herziening van een goedkeuringscertificaat. Tussen de artikelen 5 en 10 bestaat derhalve geen samenhang.

2. De keuring na herstel na een ernstige beschadiging kan betrekking hebben op spoorvoertuigen waarvoor op grond van de nieuwe Spoorwegwet een goedkeuringscertificaat is afgegeven of op spoorvoertuigen die krachtens de overgangsregeling, bedoeld in artikel 122 van de wet, worden aangemerkt als goedgekeurd op basis van de nieuwe Spoorwegwet. Dit is in het eerste lid van artikel 15 tot uitdrukking gebracht. Onder laatstbedoelde categorie voertuigen kunnen er zich bevinden waarvoor geen goedkeuringsdocumenten bestaan of voertuigen waarvoor goedkeuringsdocumenten bestaan die niet geldig zijn onder de nieuwe Spoorwegwet. Bij de laatstbedoelde categorie kan gedacht worden aan de in het verleden door de N.V. NS op privaatrechtelijke basis afgegeven documenten. Om die reden is in artikel 17, tweede lid, onderdeel a, bepaald, dat het keuringscertificaat in de plaats treedt van de goedkeuring en niet van het goedkeuringscertificaat. Het keuringscertificaat dient enerzijds tot bewijs dat een voertuig na herstel is goedgekeurd en anderzijds als goedkeuringsdocument voor voertuigen waar laatstbedoeld document niet meer beschikbaar was of ingevolge de nieuwe Spoorwegwet niet erkend was. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

3. Het informatiedossier in dit geval is er met name voor bedoeld om de keuringsinstantie inzicht te verschaffen in de beschadigingen en het herstel daarvan, zodat de keuringsinstantie aan de herstellingen bijzondere aandacht kan besteden. Dit informatiedossier is derhalve niet vergelijkbaar met dat bij een keuring van nieuwe of gebruikte voertuigen. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in artikel 24 de bevoegdheid tot intrekking van het certificaat van overeenstemming bij de Minister van Verkeer en Waterstaat neergelegd. Dit is ook geschied in artikel 23 van het besluit.

Wat het aspect van de strafbaarstelling betreft zij opgemerkt, dat artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht ziet op een bevoegd gegeven bevel door een ambtenaar. De keuringsinstantie is wel een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, doch een door een medewerker van die instantie gegeven bevel kan niet aangemerkt

worden als een ambtelijk bevel. Om die reden is op overtreding in het kader van de Spoorwegwet een sanctie gesteld.

5. Aan het advies van de Raad is uitvoering gegeven door het schrappen van het tweede lid van artikel 27.

6. De spoorwegsysteem in de verschillende landen van de Europese Unie zijn op dit moment op meerdere onderdelen zeer verschillend. Gewezen kan worden op de verschillen in spoorwijdte, stroomvoorziening en treinbeveiliging. Het zal nog zeer lange tijd vergen alvorens deze systemen op elkaar afgestemd zijn, interoperabel zijn. Dit geldt ook voor het trans-Europese net. Tot dat tijdstip zal het nodig zijn om eisen te stellen om te voorkomen dat spoorvoertuigen de bestaande infrastructuur beschadigen, buitensporige slijtage of storingen veroorzaken in de veiligheidssystemen. Hiermede is in artikel 14 van richtlijn 2001/16/EG (conventionele spoorwegsysteem) rekening gehouden. Artikel 14 bepaalt, dat het aan elke lidstaat is om toestemming te geven voor de ingebruikneming van de zich op zijn grondgebied bevindende of geëxploiteerde subsystemen van structurele aard, die van het conventionele trans-Europese spoorstelsel deel uitmaken. Aan artikel 14 is toepassing gegeven door het vereiste van de inzetverklaring.

7. Op advies van de Raad is het eerste lid van artikel 28 aangepast.

8. Ingevolge het advies van de Raad is onderdeel c van het eerste lid van (thans) artikel 31 geschrapt.

9. De bedoeling van de door de Raad aangehaalde passage uit de nota van toelichting was aan te geven dat voor de keuringen voor zowel het nationale certificaat als voor het EG-certificaat en voor het COTIF-certificaat niet drie verschillende soorten keuringsinstanties zullen worden aangewezen, doch dat de ingevolge de Spoorwegwet aangewezen keuringsinstanties hun keuringswerkzaamheden verrichten voor alle drie de rechtssystemen. De toelichting is ter plaatse verduidelijkt.

10. De door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen zijn alle verwerkt.

11. Voorts is het wenselijk gebleken enkele aanpassingen in het ontwerpbesluit aan te brengen. Zo is het mogelijk gemaakt een inzetcertificaat af te geven voor typen spoorvoertuigen (artikel 28, eerste lid) en is de bevoegdheid voor de minister opgenomen om in voorkomende gevallen ontheffing te verlenen van de bij ministeriële regeling vastgestelde technische eisen (artikel 29).

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat

(1) Verwijzingen in de tekst hebben betrekking op de nieuwe Spoorwegwet (Stb.2003, 264).

(2) Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001

betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (PbEG L 110).

(3) Nota van toelichting, toelichting op artikel 8.

(4) Nota van toelichting, Algemeen, laatste tekstblok.