

Vergaderjaar 2019–2020

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 784

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2019

Tijdens het plenair debat van 30 oktober jl. naar aanleiding van het rapport «Veilig toelaten op de weg» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft uw Kamer vragen gesteld over de toepassing van Richtlijn 2006/42/EG van 17 mei 2006 betreffende machines en tot wijziging van Richtlijn 95/16/EG (hierna «de Machinerichtlijn») op de Stint (Handelingen II 2019/20, nr. 17, item 7). Samengevat heeft uw Kamer gevraagd wanneer duidelijk was dat de Machinerichtlijn van toepassing was op Stint, wat dit betekent voor het toezicht op de Stint en wat dit betekent voor de rol van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna «de Inspectie SZW») en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), destijds in 2011 en nu. In deze brief ga ik in op de informatie die ik daarover naar uw Kamer heb gestuurd en geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Medische Zorg en Sport, een toelichting op het toezicht door de Inspectie SZW en de NVWA.

Verkrijgen van duidelijkheid over toepassing Machinerichtlijn

Na het ongeval met de Stint hebben de Inspectie SZW, NVWA, Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna «ILT») en RDW contact gehad over het door ILT gecoördineerde onderzoek naar de Stint als product¹. Hierbij is gekeken naar de verschillende toezichtsregimes, waarbij onder andere de vraag op kwam of de Machinerichtlijn van toepassing is. Op 5 december 2018 heb ik uw Kamer het voorlopige advies toegestuurd van de RDW waarin de RDW aanbevelingen doet om de Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen (hierna «Beleidsregel») aan te passen.² Hierin schrijft de RDW dat bij voertuigen die onder de vereenvoudigde procedure voor bijzondere bromfietsen vallen, voor de fabrikant geldt dat hij in ieder geval moet zorgen dat deze bijzondere bromfietsen voldoen aan de Machinerichtlijn en de daarin genoemde essentiële veiligheids- en

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 616.

² Kamerstuk 29 398, nr. 637.

gezondheidseisen. Daarom adviseert de RDW om in de Beleidsregel op te nemen dat fabrikanten moeten voldoen aan de Machinerichtlijn. Uw Kamer stelde op 18 januari 2019 vragen, waarop ik heb geantwoord dat fabrikanten van machines, waaronder voertuigen die niet onder Verordening 168/2013 vallen, zoals bijzondere bromfietsen, binnen het toepassingsgebied vallen van de Machinerichtlijn. De Machinerichtlijn vereist dat de fabrikanten machines produceren die voldoen aan een aantal algemene veiligheids- en gezondheidseisen en enkele administratieve eisen. De RDW beveelt aan om die algemene eisen, alsmede een risicobeoordeling, nu bij de toelating mee te nemen. In de Kamerbrief van 26 februari 2019 is uw Kamer geïnformeerd over de voorgenomen aanpassingen in de toen geldende Beleidsregel. Op advies van de RDW zou in de Beleidsregel worden verduidelijkt dat de Machinerichtlijn van toepassing is op bijzondere bromfietsen en dat de fabrikant moet aantonen dat aan de eisen van de Machinerichtlijn is voldaan. Toen is uw Kamer eveneens gemeld dat de mogelijkheid werd gezien of een vorm van markttoezicht sneller geregeld kon worden op basis van de Machinerichtlijn. De ILT, de NVWA, de Inspectie SZW en de RDW zijn gevraagd om hier inzicht in te bieden.

Bij het uitwerken van de aanbeveling van de RDW en het (markt)toezicht bleek dat bij de departementen (SZW, VWS en I&W) en hun toezichthouders vragen bestonden in hoeverre bijzondere bromfietsen onder het toepassingsgebied van de Machinerichtlijn vielen. In een brief van 10 april jl. is aan uw Kamer gemeld dat eerst toch een nadere verduidelijking nodig bleek over de juridische reikwijdte van de Europese (en nationale) voertuigregelgeving, ook in relatie tot de Machinerichtlijn (Kamerstuk 29 398, nr. 680). Daarom is toen aangekondigd in overleg te zullen treden met de Europese Commissie om hier duidelijkheid over te krijgen. In de gewijzigde Beleidsregel, die als concept was toegevoegd bij die Kamerbrief, is eveneens toegelicht dat de aanbeveling van de RDW om de verplichting op te nemen in de Beleidsregel dat een voertuig moet voldoen aan de Machinerichtlijn, niet is overgenomen omdat nog aan de Europese Commissie gevraagd zou worden wat de juridische verhouding is tussen de Machinerichtlijn en de bijzondere bromfietsen. Voor het toelaten van voertuigen tot de weg wordt daarom alleen gekeken naar de Beleidsregel en de daarin opgenomen eisen. Op 14 mei jl. is de Europese Commissie schriftelijk om advies gevraagd. Op 2 augustus jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over het antwoord van de Europese Commissie van 19 juli jl., inhoudende dat de Machinerichtlijn van toepassing is op bijzondere bromfietsen, hoewel deze richtlijn niet bedoeld is om risico's ten gevolge van gebruik op de weg aan te pakken.³

Toezicht in het kader van de Machinerichtlijn

De Machinerichtlijn is geïmplementeerd in het Warenwetbesluit machines en ziet onder meer op de organisatie van het markttoezicht. De NVWA ziet in de handelsfase toe op naleving van de voorschriften die in de Warenwet worden gesteld aan producten bestemd voor consumentengebruik. De Inspectie SZW ziet in de handelsfase toe op de naleving van de voorschriften die op basis van de Warenwet aan producten worden gesteld, voor zover het beroepsmatige toepassing betreft. Daarnaast ziet de Inspectie SZW op basis van de Arbeidsomstandighedenwet toe op het gebruik van machines die worden gebruikt als arbeidsmiddel. De NVWA en de Inspectie SZW houden geen toezicht op de aanvullende eisen uit de Beleidsregel voor een veilige toelating tot de weg.

³ Kamerstuk 29 398, nr. 737.

Op basis van de Warenwet en het Warenwetbesluit machines is de fabrikant zelf verantwoordelijk voor het naleven van de gestelde eisen. Er kan pas markttoezicht plaatsvinden vanaf het moment dat de fabrikant het product in de handel brengt. Als een fabrikant zijn product wijzigt, moet hij de risicobeoordelingen en de aanpassing van de veiligheidsmaatregelen opnieuw uitvoeren conform de voorschriften in de Warenwet en het Warenbesluit machines. Markttoezicht door de Inspectie SZW en de NVWA vindt dus achteraf plaats op basis van risicogericht toezicht of op basis van meldingen en signalen. Dat een wijziging van het product wordt doorgevoerd, wil niet zeggen dat niet meer wordt voldaan aan de Machinerichtlijn. De fabrikant moet dit zelf opnieuw beoordelen. Dat is een belangrijk verschil met voertuigtoelating, waarbij vooraf wordt getoetst of een voertuig voldoet en blijft voldoen. Hierbij moet de fabrikant voorgenomen wijzigingen aan het voertuig bij het Ministerie van lenW melden, zodat kan worden bezien of de wijziging -met het oog op een veilige toelating tot de weg- dient te leiden tot een nieuwe beoordeling van het voertuig.

Zoals in antwoord op vragen van uw Kamer op 18 oktober 2018⁴ en 18 januari 2019⁵ en in overleggen met uw Kamer op 1 en 6 november 2018 gemeld (Kamerstuk 29 398, nrs. 635 en 636), was er (in brede zin) geen sprake van toezicht. Dat de Machinerichtlijn volgens de Europese Commissie van toepassing is, betekent dat deze richtlijn ook reeds ten tijde van de toelating van de Stint in 2011 gold. De departementen en hun toezichthouders hadden tot het bericht van de Europese Commissie niet de wetenschap dat zij voor deze voertuigen toezichthouder waren. Achteraf kan niet worden beoordeeld hoe de inspecties als toezichthouder op de Warenwet en het Warenwetbesluit machines hadden geacteerd op basis van meldingen en signalen over bijzondere bromfietsen wanneer zij wel hadden geweten dat deze regelgeving van toepassing was.

Toen op 19 juli 2019 duidelijk werd dat de Machinerichtlijn van toepassing was, was de oude Stint door de fabrikant in Nederland al uit de handel genomen en was er voor de Inspectie SZW geen reden om op te treden. Op 20 september 2019 werd het de Inspectie SZW duidelijk dat er in het verleden ook een beperkt aantal oude Stints in het buitenland is verkocht, waarop de Inspectie SZW op 1 oktober 2019 een kennisgeving van non-conformiteit heeft gezonden aan de fabrikant. De Inspectie SZW heeft de fabrikant laten weten dat hij aan de buitenlandse gebruikers kenbaar moet maken dat het product niet voldoet aan de Machinerichtlijn en dat aanpassingen noodzakelijk zijn om het product in conformiteit te brengen.

In de volgende paragraaf is opgenomen hoe het toezicht voor de bijzondere bromfietsen is geregeld gegeven de Beleidsregel en de Machinerichtlijn.

Organisatie en coördinatie van toezichtstaken

Conform de toezegging aan uw Kamer heeft de ILT in overleg met de RDW, Inspectie SZW, NVWA, VWS en SZW de toezichtstaken op de bijzondere bromfiets inzichtelijk gemaakt. In vervolg hierop worden samenwerkingsafspraken gemaakt, waarin onder andere aandacht is voor onderlinge afstemming en het uitwisselen van informatie in de praktijk. Deze afspraken over het toezicht op de bijzondere bromfiets zullen per fase (achtereenvolgens de productie-, handels- en gebruiksfase) worden bekeken.

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 616.

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 653.

Productiefase

Het toezicht in de productiefase, bij de aanvraag tot aanwijzing van een voertuig als bijzondere bromfiets, is bij de RDW belegd. De RDW beoordeelt het kwaliteitssysteem voor de fabricage van de bijzondere bromfiets door middel van een fysieke audit en een dossieronderzoek. Zodra de conformiteit van productie (CoP) volgens de RDW voldoende is aangetoond, geeft de RDW een Compliance Statement af. Ook beoordeelt de RDW ten behoeve van de aanwijzing of het voertuig aan de technische eisen uit de Beleidsregel voldoet. In mijn brief van 16 oktober 2019 heb ik aangegeven dat bij de aanwijzing tot bijzondere bromfietsen de SWOV altijd om aanvullend advies op het veiligheidsrapport wordt gevraagd. Die adviezen zijn vervolgens bindend voor de besluitvorming. Wanneer de RDW en de SWOV positief adviseren kan ik de bijzondere bromfiets toelaten tot de weg. De RDW beoordeelt verder of de fabrikant en de producten aan de gestelde eisen van de Beleidsregel blijven voldoen. Toezicht op de conformiteit van productie is hiermee geborgd.

Handelsfase

In de handelsfase hebben zowel de ILT als de NVWA en Inspectie SZW een rol in het toezicht. De ILT is per begin oktober 2019⁶ aangewezen om een onderzoekstaak uit te voeren. De ILT kan hierbij nagaan of bij de verkoop de juiste documentatie aanwezig is, bijvoorbeeld door visuele controle van het voertuig. De ILT richt zich hierbij op de fabrikant of de aanvrager van de aanwijzing en op de distributeur van de bijzondere bromfietsen. De ILT rapporteert haar bevindingen aan mij en ik informeer de RDW ten behoeve van het toezicht op de conformiteit van productie respectievelijk de politie, zodat zij er bij de handhaving op straat rekening mee kan houden. Deze onderzoekstaak is een tijdelijke oplossing totdat de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV) is aangepast (medio 2020) waarna de ILT ook handhavend zal kunnen optreden, bijvoorbeeld met bestuursrechtelijke maatregelen.

In het kader van het toezicht op de naleving van de Machinerichtlijn kunnen in deze fase eveneens de NVWA en Inspectie SZW optreden, afhankelijk of het voertuig wordt gebruikt door consumenten of als het gebruikt wordt voor professionele doeleinden. Het toezicht in het kader van de Machinerichtlijn vindt achteraf plaats op basis van risicogericht toezicht en signalen. Hierbij kunnen beide toezichthouders handhavend optreden en indien nodig producten uit de handel halen.

Gebruiksfase

In de gebruiksfase heeft de RDW, op basis van het Warenwetbesluit algemene productveiligheid, de mogelijkheid om een bijzondere bromfiets terug te roepen (recall). Ook houdt de RDW doorlopend toezicht op de fabrikant in het kader van de CoP. Op het moment dat een voertuig op de weg rijdt en daarvoor geen aanwijzing is gegeven overeenkomstig de WVV is deze illegaal aanwezig op de weg. De politie is in het kader van de WVV op dat moment de handhavende instantie. De Inspectie SZW kan de werkgever verbieden het arbeidsmiddel (voertuig) nog langer aan de werknemer ter beschikking te stellen indien het niet voldoet aan de gestelde eisen bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet.

⁶ Stcrt. 2019, nr. 42198, 10 oktober 2019

Machinerichtlijn en aanvraag toelating nieuwe Stint

De Europese Commissie heeft verduidelijkt dat de Machinerichtlijn van toepassing is op bijzondere bromfietsen. Nadat de fabrikant heeft verklaard dat het aangeboden voertuig voldoet aan deze richtlijn en het voertuig en de fabrikant voldoen aan de eisen uit de Beleidsregel, kan het voertuig aangewezen worden voor gebruik op de openbare weg. In dat licht is inspectie SZW uitgenodigd aan te sluiten bij het beoordelings-traject van de nieuwe Stint. Waarbij zij, zonder formele rol als markttoezichthouder in de productiefase, haar expertise over de eisen die gelden op basis van de Machinerichtlijn beschikbaar stelt aan de fabrikant en de RDW. Dit is onderdeel van de bovengenoemde samenwerkingsafspraken die gemaakt worden.

Tot slot

Het borgen van veilig gebruik van bijzondere bromfietsen op de weg in Nederland, kan niet bereikt worden via de methodiek van de Machinerichtlijn. Daarvoor is de Beleidsregel bedoeld. In Europees verband pleit ik ervoor om bijzondere bromfietsen onder te brengen in Europese voertuigregelgeving. Daarmee zou dan de Machinerichtlijn niet langer van toepassing zijn, daar deze de machines die vallen onder de huidige Europese voertuigregelgeving uitsluit van haar reikwijdte. Gezien het feit dat er naast de Stint steeds meer van dit soort bijzondere bromfietsen/voertuigen op de markt komen, zal in de huidige situatie steeds gekeken moeten worden of het voertuig qua aard en eigenschappen ook onder de Machinerichtlijn valt. Dit brengt onduidelijkheid met zich mee voor fabrikanten, gebruikers en toezichthouders. Het is daarom des te meer van belang om in nauw contact te blijven met de Europese Commissie over de interpretatie en de reikwijdte van de Europese regelgeving in verhouding tot de eisen uit de Beleidsregel.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga