

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 juni 1998

Door de leden van de commissie voor Verkeer en Waterstaat zijn enkele vragen gesteld met betrekking tot het wetsvoorstel. Gaarne ga ik op deze vragen in.

Taak Raad

De leden van de commissie vroegen welke centrale inhoudelijke taak de voorgestelde Raad voor de Transportveiligheid heeft naast de volledige inhoudelijke behandeling van respectievelijk scheepvaart-, luchtvaart-, railweg- en wegenverkeersongevallen door telkens een van de vier in te stellen kamers van de raad.

In het wetsvoorstel is de taakverdeling tussen de raad enerzijds en de kamers van de raad anderzijds expliciet geregeld. Het is de raad, en de raad alleen, die kan besluiten tot het instellen van een onderzoek (artikel 41, eerste lid). In de gevallen waarin de raad tot een onderzoek verplicht is, (zie artikel 3, tweede en derde lid) houdt de taak van de raad in dat hij constateert dat zich een dergelijk geval voordoet en dat hij vervolgens, automatisch, tot het instellen van een onderzoek besluit. In andere gevallen dient de raad inhoudelijk te beoordelen of een onderzoek nuttig kan zijn. Bij het besluit tot het instellen van een onderzoek kan de raad ook aspecten aanwijzen die moeten worden onderzocht (artikel 41, tweede lid). De raad geeft daarmee richting aan het onderzoek.

Het onderzoek wordt vervolgens verricht door een kamer (artikel 42, eerste lid). Bij incidenten kan het onderzoek ook door een andere instantie onder toezicht van een kamer plaatsvinden (artikel 42, derde lid). Dit onderzoek strekt ertoe de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van een ongeval of incident te achterhalen. In het rapport waarmee de kamer haar onderzoek afrondt, wordt opgenomen zowel een analyse van de toedracht van het ongeval of incident als de vaststelling van de oorzaken althans vermoedelijke oorzaken (artikel 57, tweede lid).

Het rapport van de kamer wordt in handen gesteld van de raad (artikel 58, eerste lid). Het is vervolgens de taak van de raad om na te gaan of de analyse van het ongeval of incident aanleiding geeft tot het signaleren van

structurele veiligheidstekorten en het formuleren van veiligheidsaanbevelingen (artikel 59). De kamer heeft in haar rapport reeds aantekeningen kunnen opnemen omtrent door haar vermoede structurele veiligheidstekorten (artikel 57, derde lid). Deze aantekeningen vormen echter niet meer dan een inzet voor het overleg dat de raad met de kamer ter zake moet openen (artikel 59, eerste lid). Het is de raad die het onderzoek ter zake van veiligheidstekorten en veiligheidsaanbevelingen leidt en daaruit conclusies trekt (artikel 59, tweede jo. derde lid).

Het behoort voorts tot de taak van de raad om na te gaan of eventuele nieuwe feiten waarvan blijkt na afsluiting van het onderzoek, nopen tot heropening van het onderzoek (artikel 66, eerste lid).

Tuchtrecht

Een aantal vragen heeft geheel of mede betrekking op het tuchtrecht in de zeescheepvaart of houdt daarmee verband. In verband hiermee wil allereerst het volgende vermelden.

Tuchtrecht op het gebied van verkeer en vervoer bestaat thans alleen nog voor de zeescheepvaartsector. De Tweede Kamer heeft in de door haar op 24 maart 1998 aangenomen motie-Van Waning-Blaauw (kamerstukken II, nr. 20) als haar mening uitgesproken dat het tuchtrecht voor deze sector toch behouden moet blijven terwijl dit overigens niet bij de nieuwe Raad voor de Transportveiligheid moet worden ondergebracht. De regering is in de motie verzocht bij de Kamer een voorstel in te dienen voor een wettelijke regeling waarbij voor de zeescheepvaart wordt voorzien in een aan de eisen van de huidige tijd aangepast tuchtrecht.

De leden van de commissie vroegen of de minister al kan aangeven wat haar standpunt is over deze motie en welke inhoud zij eventueel aan die regeling denkt te geven.

Bij brief van 10 juni 1998 heb ik de voorzitters van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer medegedeeld dat ik, mede gezien het unanieme verzoek van de scheepvaartsector om de motie uit te voeren, de wens van de Kamer zal respecteren, ervan uitgaande dat de sector zelf bereid is de kosten van een tuchtcollege voor de scheepvaart voor zijn rekening te nemen. Hiertoe zal ik op korte termijn de werkgeversorganisaties in de zeescheepvaartsector uitnodigen voor het voeren van overleg. De nieuwe regeling, die nu in voorbereiding is, wordt overigens opgezet overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer. Het zal een gemoderniseerde regeling van tuchtrecht zijn. Een los van de Raad voor de Transportveiligheid staand college zal met de tuchtrechtspraak worden belast. De regeling zal verder onder meer voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep. Over de verdere invulling van de regeling zal met het Ministerie van Justitie worden overlegd.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande zal ik ook de overige vragen, die verband houden met het tuchtrecht, beantwoorden.

De leden van de commissie hebben gevraagd of, als het tuchtrecht en de Raad voor de Scheepvaart verdwijnen waardoor de combinatie van onderzoek en tuchtrecht niet meer bestaat, er dan voldoende garanties zijn om de veiligheid van schepen onder Nederlandse vlag op hetzelfde hoge peil te houden.

De vraag komt, naar het mij voorkomt, neer op de vraag of en, zo ja, in hoeverre, de bijdrage van het onderzoek en van de tuchtrechtspraak aan het daadwerkelijke veiligheidsniveau kleiner zal worden indien de

tuchtrechter in de naaste toekomst een ander zal zijn dan degene die ongevallen en incidenten met zeeschepen onderzoekt.

Reeds in het nader rapport (kamerstukken II, A, blzz. 2 en 3) heb ik opgemerkt de vrees vanuit de hoek van de zeescheepvaart dat door het verdwijnen van bedoelde combinatie de effectiviteit van het ongevals-onderzoek ten eerste zal afnemen, niet te delen. Het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval, zo merkte ik toen op en herhaal ik hier, dient effect te krijgen door structurele verbeteringen die het gevolg zijn van een op een aanbeveling van de ongevallenraad genomen maatregel. Het berust op een misverstand dat dit effect ontleend zou moeten worden aan repressieve maatregelen in individuele gevallen. Ik voegde daaraan toe dat de menging van onderzoek naar oorzaken van een ongeval met het opleggen van sancties aan ter zake schuldigen juist de waarheidsvinding voor het eerste doel kan belemmeren. De betekenis van het ongevals-onderzoek voor het veiligheidsniveau zal, naar mijn verwachting, in de nieuwe opzet dan ook eerder toe- dan afnemen.

Het tuchtrechtelijk bestraffen zal in de nieuwe constellatie een taak worden voor een nieuw op te richten, deskundig tuchtcollege. Daarmee zal ook de handhaving tot haar recht blijven komen.

Al met al is en blijft mijn conclusie dat het scheiden van ongevals-onderzoek en tuchtrechtspraak zeker geen negatieve maar eerder positieve effecten zal hebben op het veiligheidsniveau in de zeescheepvaart.

De leden van de commissie vroegen of de minister bij wijze van schatting kan aangeven in hoeveel procent van de gevallen die thans door de Raad van de Scheepvaart behandeld worden, onder de nieuwe wet na behandeling door de betreffende kamer naar waarschijnlijkheid een strafvervolg ingesteld zal worden.

Nu de Tweede Kamer de eerder genoemde motie-Van Waning-Blaauw heeft aangenomen en naar aanleiding daarvan het tuchtrecht niet wordt afgeschaft, blijft de huidige situatie ten aanzien van de handhaving in grote lijnen bestaan. Er zal derhalve, anders dan aanvankelijk in het wetsvoorstel voorzien was, nu geen sprake meer zijn van een verschuiving van de behandeling van zaken door de tuchtrechter naar behandeling door de strafrechter. Uiteraard kan, naast het bestaan van tuchtrechtspraak, in bepaalde ernstige gevallen strafvervolg ing aan de orde zijn, maar dat geldt evenzeer in de toekomstige als in de huidige situatie.

De leden van de commissie vroegen of het de bedoeling is dat er bij de rechtbanken expertise met betrekking tot scheepvaartzaken opgebouwd wordt.

Deze vraag lijkt betrekking te hebben op een situatie waarin er geen sprake meer van tuchtrecht is en scheepvaartzaken derhalve niet langer door de tuchtrechter maar door de strafrechter zouden moeten worden behandeld. Nu het tuchtrecht evenwel niet afgeschaft zal worden, is opbouw van specifiek op scheepvaartzaken gerichte expertise bij de rechtbanken niet aan de orde.

Ook wilden de leden van de commissie weten of het waar is dat maritieme organisaties en autoriteiten in Groot-Brittannië en Duitsland met waardering en respect spreken over de huidige werkwijze, met inbegrip van het tuchtrecht, van de Nederlandse Raad voor de Scheepvaart.

De vraag of het «waar» is dat in Groot-Brittannië en Duitsland met waardering en respect over de Raad voor de Scheepvaart gesproken wordt kan ik niet met een eenvoudig «ja» of «nee» beantwoorden. Ik ben ervan overtuigd dat de Nederlandse Raad voor de Scheepvaart zijn werk goed doet en dat het dus niet onwaarschijnlijk is dat er buiten Nederland met waardering gesproken wordt over zijn werk.

Naar aanleiding van de woorden met «inbegrip van het tuchtrecht» in de vraagstelling merk ik het volgende op. Ook in de IMO-Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents is juist gekozen voor splitsing van onderzoek naar de oorzaken van het ongeval en het bestraffen van schuldigen. Artikel 2 van de Code zegt met betrekking tot het ongevalsonderzoek onder meer: «Ideally, it is not the purpose of such investigations to determine liability, or apportion blame.» Het onderhavige wetsvoorstel, dat voorziet in scheiding van ongevalsonderzoek en bestraffing van schuldigen, sluit dan ook geheel aan op de desbetreffende ook internationaal levende opvatting.

Europese richtlijn

De leden van de commissie merkten op dat er sprake van is dat op het terrein van het wetsvoorstel een Europese regeling in voorbereiding is. Zij vroegen de minister aan te geven hoe het daarmee staat en hoe die regeling zich dan zal verhouden tot die van het onderhavige wetsvoorstel. Vervolgens vroegen zij naar de stand van zaken op dit terrein in de belangrijkste zeevarende landen in de Europese Unie.

Aangenomen wordt dat de leden van de vaste commissie daarbij doelen op het voorstel voor een richtlijn van de Raad van de E.G. betreffende voorwaarden voor het onderhouden van geregelde diensten met ro-ro-veerboten en hogesnelheids-passagiersvaartuigen in de Gemeenschap (98C 108/18), door de Commissie ingediend op 18 februari 1998. Volgens deze ontwerp-richtlijn, artikel 9, moeten de lid-staten een wettelijke regeling vaststellen met betrekking tot onderzoek naar ongevallen en incidenten op zee waarbij genoemde categorieën schepen betrokken zijn, welk onderzoek zo efficiënt en in een zo kort mogelijke tijd moet worden uitgevoerd, met inachtneming van de IMO-code voor het onderzoeken van ongevallen op zee. Indien een ongeval heeft plaatsgevonden in wateren die niet tot een bepaalde staat behoren, wordt een onderzoek ingesteld door de staat waar het schip de laatste maal een haven heeft aangedaan. De IMO, en dus in beginsel ook de belangrijkste zeevarende landen in de Europese Unie, gaan in dergelijke gevallen uit van een onderzoek door de vlaggenstaat. In zoverre verschilt de ontwerp-richtlijn dus van hetgeen in IMO-kader vereist is. In het kader van de ambtelijke voorbereidingen van de richtlijn is van Nederlandse kant aangegeven dat ook voor de twee onderhavige scheepstypen het bestaande IMO-systeem, inhoudende dat, indien er geen kust- of havenstaatbelangen een rol spelen, de vlaggenstaat het onderzoek uitvoert, zou moeten blijven bestaan. Het systeem van de IMO is ook in het onderhavige wetsvoorstel neergelegd.

Overigens gaat het, zoals gezegd, om een richtlijn in de ontwerpfase en betreft zij slechts een klein deel van de totale scheepvaart. Tot nu toe heeft alleen Griekenland een (studie)voorbehoud gemaakt bij het artikel over het ongevalsonderzoek. Het ontwerp van de richtlijn is inmiddels aan het Coreper voorgelegd.

International Safety Management Code

De commissie vroeg vervolgens naar de plaats die de minister toedenkt aan de thans geleidelijk ingevoerd wordende International Safety Management Code van de Internationale Maritieme Organisatie.

Deze zogenaamde ISM-Code vormt een onderdeel van het SOLAS-verdrag en wordt op 1 juli 1998 van kracht voor passagiersschepen (met inbegrip van hogesnelheidspassagiersschepen), olie-, chemicaliën- en gastankers, «bulkcarriers» en hogesnelheidsvrachtschepen. Voor overige vrachtschepen en zogenaamde MODU's (boorschepen groter dan 500 GT) wordt zij op 1 juli 2002 van kracht. Het ligt in de rede dat de Raad voor de Scheepvaart onderscheidenlijk de Raad voor de Transportveiligheid bij zijn onderzoek naar de oorzaak van ongevallen tevens bekijkt of het geval verband houdt met het mogelijk niet voldoen aan de van toepassing zijnde voorschriften, zoals de veiligheidsvereisten van de ISM-Code voor zover die op dat moment voor het desbetreffende schip van toepassing was.

Buisleidingentransport

Het lid Bierman wenste uitleg waarom het buisleidingentransport buiten de wettelijke integratie van het ongevalsonderzoek bij transportsystemen is gehouden.

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer een amendement-Van den Berg (kamerstukken II, nr. 26) aanvaard dat ertoe strekt het onderzoek van ongevallen en incidenten bij het transport in een buisleiding expliciet binnen het werkkterrein van de raad te brengen. Bij dit amendement is aan de definitie van het begrip «ongeval» in artikel 1, eerste lid onder n, toegevoegd dat het daarbij mede om een «buisleidingongeval» gaat. Het begrip «buisleidingongeval» is in een toegevoegd onderdeel k van dit artikellid gedefinieerd. Voorts is aan de definitie van het begrip «incident» in artikel 1, eerste lid onder o, een onderdeel toegevoegd waarin expliciet voorvallen in een ondergronds transportsysteem worden genoemd. Een en ander brengt mee dat het aan de raad in artikel 3, eerste lid, opgedragen onderzoek naar de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van ongevallen en incidenten tevens onderzoek betreffende ongevallen en incidenten bij buisleidingentransport omvat.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink