

Vergaderjaar 2005–2006

**29 977**

## **Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 30 augustus 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart.

Mede namens de Minister van Justitie beantwoord ik onderstaand de door de leden van de vaste commissie gestelde vragen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het nader voorlopig verslag gevolgd.

*– De leden van de VVD fractie vragen zich af hoe het instemmen met Attachment E bij amendement 11 van ICAO Annex 13 te rijmen valt met het feit dat het voorliggende wetsvoorstel uitdrukkelijk niet voorziet in strafrechtelijke bescherming. Gevraagd wordt of hier geen sprake is van strijdigheid.*

Amendement 11 van Annex 13 met het daarin vervatte Attachment E is op 3 maart 2006 door de Council van de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie ICAO vastgesteld. Het bijvoegsel bestaat uit een handleiding aan de hand waarvan lidstaten nationale regelingen kunnen maken voor het beschermen van verzamelde en verwerkte veiligheidsinformatie in de luchtvaart. Een vergelijking van het amendement met het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn 2003/42/EG leidt mij niet tot de conclusie dat hier sprake is van strijdigheid. Integendeel, het systeem waarmee door het kabinet is gekozen voor implementatie van de richtlijn, te weten het voorliggende wetsvoorstel in combinatie met de Aanwijzing van de Minister van Justitie aan het Openbaar Ministerie, stemt geheel overeen met de richtsnoeren die het amendement voor het nationaal regelen van de bescherming van gemelde informatie geeft. Zo voldoen de huidige artikelen 11.25 en 11.26 uit het wetsvoorstel en de Aanwijzing volledig aan de voorwaarden die de ICAO handleiding bijvoorbeeld in de paragrafen 2 tot en met 4 aan de bescherming van gemelde informatie stelt. Immers, naast de wettelijke bescherming van melders tegen bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke acties en sancties zoals opgenomen in artikel 11.25, waarborgt de Aanwijzing dat het OM alleen vervolging instelt bij opzet of grove nalatigheid. De mogelijke vordering van veiligheidsinformatie is dan ook alleen in die gevallen aan de orde. Of ook

daadwerkelijk veiligheidsinformatie moet worden gevorderd wordt door het OM per geval getoetst aan de beginselen subsidiariteit (kan de informatie op minder belastende wijze worden verkregen) en proportionaliteit (is er sprake van een redelijke verhouding tussen de vordering van die informatie en het beoogde doel). Artikel 11.26 gaat bovendien een stap verder dan de richtlijn en waarborgt tevens de bescherming van binnen interne bedrijfsveiligheidssystemen verzamelde informatie door de afgifte daarvan van de beoordeling door de rechter-commissaris afhankelijk te stellen.

Bovenstaande conclusie over ontbreken van strijdigheid tussen het wetsvoorstel en het amendement wordt overigens niet in de laatste plaats gerechtvaardigd door het feit dat de handleiding uit amendement 11 de flexibiliteit van lidstaten bij het inrichten van hun nationaal beleid en regelgeving voorop stelt. Dit heeft mede te maken met het feit dat bij Attachment E geen sprake is van een standard of een recommended practice, ICAO instrumenten waarvan de rechtskracht groter is dan dat van een richtsnoer als Attachment E. Navraag bij de Europese Commissie leert dat ook deze de mening is toegedaan dat de richtlijn 2003/42/EG niet leidt tot strijdigheid met Attachment E bij amendement 11 van ICAO Annex 13.

*– De leden van de VVD fractie willen weten of door mij is nagedacht over een custodian zoals genoemd in artikel 6.1 van Attachment E bij Amendement 11 van ICAO Annex 13. Men informeert in dat kader of een custodian niet een uitstekende oplossing zou zijn om voorvallen in de burgerluchtvaart de gewenste bescherming te bieden.*

Door mij is niet alleen nagedacht over een custodian als bedoeld in artikel 6.1 van Attachment E bij Amendement 11 van ICAO Annex 13, overeenkomstig de richtlijn is in het voorliggende wetsvoorstel zelfs uitdrukkelijk in een dergelijke instantie voorzien bij de melding van voorvallen aan de overheid. De custodian zoals omschreven in het bijvoegsel betreft immers een geschikte autoriteit die met een zekere onafhankelijkheid informatie kan verzamelen, verwerken en over de bescherming daarvan kan waken. Ook richtlijn nr. 2003/42/EG en het wetsvoorstel voorzien uitdrukkelijk in een instantie verantwoordelijk voor de onafhankelijke verzameling van gemelde informatie en de bescherming daarvan tegen gebruik strijdig met de bedoelingen van de richtlijn.

In het Nederlandse systeem is gekozen voor de Minister van Verkeer en Waterstaat die deze taak aan de luchtvaart autoriteit de inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) delegeert. Bij ministeriële regeling worden de concrete taken van deze instantie nader uitgewerkt. Thans staat reeds voorop dat de bescherming door de IVW zodanig zal zijn dat deze gemelde informatie slechts aan het OM zal doorgeven indien sprake is van een vermoeden van opzet of grove nalatigheid.

*– De leden van de VVD fractie vragen verder om een reactie op de stelling dat met een wijziging van artikel 5.3 Wet luchtvaart meerdere vliegen in een klap geslagen zouden kunnen worden doordat daarmee wordt voldaan aan Attachment E artikel 4.1 van amendement 11 ICAO Annex 13 terwijl anderzijds de Aanwijzing van de Minister van Justitie aan het OM en de inschakeling van de rechter-commissaris niet langer nodig zouden zijn.*

Zoals in de beantwoording van de voorgaande vragen is aangegeven wordt met de implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG mede invulling gegeven aan Attachment E uit amendement 11 van ICAO Annex 13. Dat een wijziging van artikel 5.3 geen alternatieve oplossing voor de uitvoering van het ICAO bijvoegsel vormt volgt mede uit mijn brief van 11 augustus 2006 waarin ik ben ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden voor wijziging van artikel 5.3 Wet luchtvaart.

Blijkens dat onderzoek is het schrappen van het artikel niet raadzaam gelet op het belang dat dit artikel als vangnetbepaling vervult. Ook aanscherping van het artikel, dat een belangrijke grondnorm omvat, is niet noodzakelijk, omdat de Aanwijzing aan het Openbaar Ministerie reeds bepaalt dat alleen vervolging wordt ingesteld indien sprake is van opzet of grove nalatigheid.

*– Naar aanleiding van het aan de Kamer toegezegde onderzoek naar EU landen die wel bescherming tegen strafrechtelijke vervolging hebben opgenomen willen de leden van de VVD fractie weten of het niet belangrijk is dat juist in een bij uitstek grensoverschrijdende branche als de luchtvaart zoveel mogelijk uniformiteit moet worden betracht op het terrein van veiligheidsregelgeving.*

Met de leden van de VVD fractie ben ik van mening dat het bewerkstelligen van een zo groot mogelijke uniformiteit op het terrein van de veiligheidsregelgeving voor de luchtvaart essentieel is. Binnen het rechtssysteem van de Europese Gemeenschappen berust de verantwoordelijkheid voor het bewaken van uniformiteit bij de implementatie van regelgeving primair bij de Europese Commissie die onder meer met behulp van een elektronisch notificatiesysteem de resultaten van de omzettingsmaatregelen van alle lidstaten beoordeelt. De lidstaten leveren een bijdrage aan het bereiken van die uniformiteit door deze zoveel mogelijk één op één te implementeren. Mede met het oog hierop is op een enkele uitzondering na bij de implementatie van de onderhavige richtlijn strak de hand gehouden aan de tekst van de richtlijn. Blijkens het omgevingsonderzoek naar de wijze waarop andere EG lidstaten de richtlijn hebben geïmplementeerd is bij de meeste andere lidstaten eveneens sprake van een letterlijke omzetting van de tekst van de richtlijn. Bij diverse lidstaten is dit zelfs met een dynamische verwijzing gebeurd waarbij met een korte referentie naar de naam, nummer en datum van de richtlijn dit besluit direct van toepassing wordt verklaard binnen die landen. In tegenstelling tot de meeste andere EU lidstaten heeft de Deense overheid ervoor gekozen strafrechtelijke vrijwaring die niet uitdrukkelijk in de richtlijn is opgenomen mede in hun implementatie wetgeving op te nemen. Het Nederlandse kabinet is zoals eerder is opgemerkt van mening dat de randvoorwaarden voor een juist en prudent vervolgingsbeleid naar aanleiding van gemelde informatie met de Aanwijzing van de Minister van Justitie aan het OM gewaarborgd kunnen worden.

*– De leden van de VVD fractie vragen naar de positie die andere EU landen innemen die partij zijn bij ICAO Annex 13.*

Op grond van de toepasselijke ICAO procedureregels heeft de secretaris-generaal van deze organisatie lidstaten de gelegenheid gegeven uiterlijk 17 juli 2006 aan te geven in hoeverre men tegen de aanvaarding van amendement 11 van Annex 13 is. Bij het secretariaat-generaal van de ICAO zal ik informeren welke landen zich tegen het amendement hebben uitgesproken en u daarvan op de hoogte stellen. Het moge duidelijk zijn dat van Nederlandse zijde geen bezwaar bestaat tegen de aanvaarding van Attachment E uit amendement 11 van Annex 13.

De leden van de PvdA-fractie sloten zich aan bij de in het voorgaande gestelde vragen.

Tot slot deel ik u mee dat de Europese Commissie in verband met de niet tijdige omzetting door Nederland van richtlijn nr. 2003/42/EG op 28 juni 2006 een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht. Op grond van

het advies krijgt de Nederlandse Staat de gelegenheid binnen 2 maanden alsnog de implementatie af te ronden.

Wanneer dit uitblijft wordt een procedure bij het Hof van Justitie gestart die tot veroordelingen tot het betalen van dwangsommen van maximaal € 228 000 per dag kan leiden. Daarnaast kan de Staat der Nederlanden op grond van recente Europese regels veroordeeld worden tot betaling van een boete van bijna € 4 000 000. Mede gelet op deze ontwikkeling verzoek ik u mee te werken aan de spoedige afronding van het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn.

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