

Van den Berg

begrip nader in te vullen. Is dat gewenst? Onze fracties vinden dat niet.

Ik stel in dit overleg nog een aanliggend thema aan de orde. De problematiek mag ik als bekend veronderstellen. Agrarische bedrijven maar ongetwijfeld ook bedrijven uit andere sectoren, die tot wanhoop worden gedreven door organisaties die er hun professe van maken om het verlenen van vergunningen, milieuvergunningen, zo veel mogelijk te frustreren via bezwaar en beroep. Het leidt tot grote werklast voor degenen die belast zijn met het afdoen van bezwaar en beroep en tot grote frustratie van bonafide ondernemers, die hun verantwoordelijkheid nemen. Zij worden dan belemmerd in hun bedrijfsvoering. Het is hoog tijd dat wij – zonder tot ingrijpende systeemwijzigingen te komen – een einde maken aan dit oneigenlijke gebruik van onze rechtsorde. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer verwees de minister naar een zeker wetsvoorstel van Justitie waarmee het mogelijk wordt gemaakt om technische of procedurele fouten in ruimtelijke plannen, hangende de procedure voor de rechter, te herstellen. Biedt dat ook een adequate en afdoende uitweg voor de door mij genoemde problematiek of zijn er aanvullende maatregelen nodig – wellicht via de Wro – om dit te bewerkstelligen? Wil de minister zich er, in samenspraak met zijn collega van Justitie, toe zetten om dit punt aan te pakken?

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (29977).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Doesburg** (PvdA): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de veiligheid in de luchtvaart te verbeteren. Middelen daartoe is het structureren van de incidentenmelding op Europees niveau. Door een overal in Europa vergelijkbare aanpak ontstaat uit een veelheid aan gegevens informatie die kan worden gebruikt voor het nog verder verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart. En daar kan natuurlijk niemand tegen zijn.

Ook de PvdA-fractie is voor het bevorderen van de veiligheid in de luchtvaart, en dat zeker niet alleen uit eigenbelang. De Europese richtlijn heeft dan ook onze warme steun. Wij vragen ons echter af of het voorliggende voorstel bijdraagt aan die veiligheid. Het toevoegen van nationale regelingen aan Europese richtlijnen is weliswaar een Haagse hobby, maar het verbetert deze doorgaans niet. Integendeel, ze leiden doorgaans tot minder duidelijkheid en problemen in de uitvoering.

Een mooi voorbeeld daarvan is het ESF. Al jaren zijn er problemen met de uitvoering van deze stimuleringsmaatregelen. Ik had daar zelf twaalf jaar lang mee te maken. Een ervaring die de diepe waarheid van een uitspraak van Bismarck nog eens benadrukt: "Keine

Erfahrung so schön wie die eines Anderen." Wie nagaat waarom men met het ESF zo vaak in de fout ging, stuit op een veelheid aan extra controle- en verantwoordingsregels, opgesteld door Nederlandse ministeries, met het doel de controleerbaarheid van het geheel te verbeteren.

Eenieder die ook maar enige leidinggevende ervaring heeft, weet dat dit soort acties doorgaans het tegendeel bewerkstelligt. Als voor één enkel project – en dit weet ik uit de eerste hand – vier verschillende accountantsverklaringen nodig zijn, dan gaan administrateurs doen wat gegeven deze omstandigheden nog haalbaar is, hetgeen zelden of nooit overeenkomt met wat is voorgeschreven. Al was het maar omdat er altijd wel een of twee bepalingen strijdig zijn. Het gevolg: bij controle vindt men altijd fouten.

Nu zal de minister misschien zeggen dat de genoemde administraties wel heel ver afstaan van de veiligheid in de luchtvaart – en tot op zekere hoogte is dat zo – maar dat is niet mijn punt. Wat ik wil zeggen is dit: indien bij het geven van een opdracht sprake is van een helder doel, duidelijke bevoegdheden, toereikende middelen en verantwoording afleggen op één punt, dan is de kans groot dat de opdracht slaagt. In het geval van het ESF was alleen het doel helder en dus ging het regelmatig mis. Nu is dat bij het ESF niet zo erg. Het is hooguit jammer van het geld dat teruggaat naar Brussel. Maar hetzelfde mechanisme kan in de luchtvaart levens kosten. Daarom staan wij zeer kritisch tegenover dit wetsvoorstel.

Werknemers leggen verantwoording af aan hun chef, die op zijn beurt rapporteert aan de directie, die, als orgaan van de onderneming, verantwoording aflegt aan overheid en maatschappij. Een justitieel onderzoek verbreekt deze "chain of being". Een organisatie of liever de mensen in een organisatie die met een dergelijke ingreep worden geconfronteerd, reageren daarop. Bij de implementatie van de onderhavige richtlijn is in Denemarken op voorbeeldige wijze rekening gehouden met de wijze waarop mensen omgaan met gebeurtenissen in hun omgeving. Ik citeer: "to attain a high rate of reporting, it is important that persons being cognisant and thereby capable of reporting any operational interruption or other irregular circumstance do not risk to be punished." Met andere woorden: als sprake is van een gereede kans op strafrechtelijk onderzoek, denken mensen wel drie keer na voordat zij een incident melden waarbij zij zelf of een sympathieke collega betrokken zijn. En dan daalt natuurlijk het aantal meldingen.

Voor de bevordering van de veiligheid in de luchtvaart is dat misschien niet goed, maar zo werkt het wel. Mijn fractie is daarom van mening dat het onverstandig is om strafrechtelijke bepalingen toe te voegen aan een regeling die beoogt om zo veel mogelijk informatie boven water te halen over nalatigheden, fouten en vergissingen. Want net zoals beschreven in mijn ESF-voorbeeld, zullen ook hier de medewerkers van de betrokken maatschappijen eigen oplossingen gaan hanteren om voor hen de situatie werk- en leefbaar te houden en het risico voor henzelf en hun collega's te minimaliseren.

Als gevolg van een interventie van de Tweede Kamer is afgesproken dat de inspectie Verkeer en Waterstaat alleen informatie zal doorgeven aan het Openbaar Ministerie indien er sprake is "van een vermoeden van opzet of grove nalatigheid". Stelt dat mijn fractie gerust? Nee, integendeel. De term "een vermoeden" legitimeert

Doesburg

namelijk bijna alles en zal zeker afbreuk doen aan de bereidheid te rapporteren en daarmee aan de doelstelling van de richtlijn. En mijn fractie steunt, zoals gezegd, de doelstelling om de veiligheid in de luchtvaart te verbeteren, van harte. Wij zouden alles willen doen om de kans op ernstige ongevallen zo veel mogelijk te verkleinen.

Aan het einde van de memorie van antwoord merkt de minister op dat de richtlijn op 28 juni jongstleden geïmplementeerd had moeten zijn. Bij achterwege blijven moet de Staat een dwangsom betalen. Ik lees dit toch zo dat de ministers eigenlijk van de Kamer vragen om maar even zo spoedig mogelijk conform te besluiten, want anders volgt er een boete van 4 mln. Kan de minister ons uitleggen hoe het mogelijk is dat hier een situatie is ontstaan waarin de Kamer voor het blok wordt gezet? Wie is eigenlijk verantwoordelijk voor het feit dat de Staten Generaal dit voorstel voorgelegd kreeg op een zodanig tijdstip dat afwijzen leidt tot een boete?

Als ik het goed heb begrepen, is er zelfs een probleem als de Eerste Kamer besluit om het wetsvoorstel aan te houden. Heeft de minister duidelijk gemaakt dat het niet aangaat, de beslissingsruimte van het parlement in te perken en zijn er maatregelen genomen om herhaling te voorkomen? De minister kan toch zeker niet zeggen dat er onvoldoende tijd was, gezien de tijd die gemoeid is met het opstellen van een Europese richtlijn. Waarom heeft de minister deze slotmededeling eigenlijk opgenomen? Toch zeker niet om druk uit te oefenen, hoop ik? Dat is in zijn algemeenheid al weinig fraai, maar hier, waar het gaat om een regeling die rechtstreeks de veiligheid van vliegtuigbemanningen en hun passagiers beïnvloedt, is dat echt onacceptabel.

Mijn fractie heeft vooral problemen met het opnemen van strafrechtelijke bepalingen in het wetsvoorstel. Wij steunen de richtlijn namelijk van harte. Wij hebben ons dus afgevraagd of het opnemen van strafrechtelijke bepalingen in het wetsvoorstel nodig is. Onze conclusie luidt dat dit volstrekt overbodig is. Indien er sprake is van opzet bij het veroorzaken van gevaarlijke situaties of wanneer er sprake is van grove nalatigheid, kan de werkgever overgaan tot ontslag op staande voet, hetgeen op zich al een niet geringe sanctie is. Bovendien kan hij, indien daartoe aanleiding zou bestaan, ook aangifte doen. Aan die mogelijkheden voegen de toegevoegde bepalingen niets toe. Het implementeren van de richtlijn zonder deze bepalingen doet er tezelfdertijd niets aan af. Het wetsvoorstel is dus niet alleen overbodig, maar ook schadelijk, want al te nadrukkelijk dreigen met strafrechtelijk ingrijpen doet afbreuk aan het doel waar wij allen zo van harte achter staan. Mijn fractie zou graag weten hoe de ministers zich voorstellen om onze zorg op dit punt weg te nemen.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dit is een wetsvoorstel dat vele paradoxen kent. De luchtvaart in Nederland is een van de veiligste ter wereld. Wij implementeren een meldingsplicht teneinde de veiligheid te bevorderen op basis van een Europese richtlijn die teruggaat op internationale afspraken die er eigenlijk vooral op gericht zijn om de veiligheid in andere delen van de wereld en op andere delen van dit continent te bevorderen. Een andere paradox is dat de sector naar aanleiding van dit wetsvoorstel, dat eigenlijk niet eens

zozeer is geschreven voor de Nederlandse luchtvaart, buitengewoon veel zorgen etaleert over de verhouding tot politie en justitie, ook in de richting van deze Kamer. Als ik hoor hoe het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, kan ik mij daar ook wel iets bij voorstellen. Ik denk dat wij het erover eens kunnen zijn dat de luchtvaartsector voorbeeldig is als het gaat om veiligheidsbewustzijn, het bewaken van de veiligheid, interne procedures tot het melden van incidenten teneinde daaruit lering te trekken, zeker in dit land, maar ook in de Europese Unie.

Ik denk dat de luchtvaartsector vergeleken met andere sectoren in de Nederlandse samenleving, inclusief de medische en chemische industrie, voorbeeldig is als het gaat om het lerend vermogen met betrekking tot incidenten waaruit mogelijk gevaren zouden kunnen opdoemen. Desondanks constateert men in die sector dat de belangstelling van politie, luchtvaartpolitie en justitie voor wat er gebeurt is toegenomen. Er worden steeds vaker onderzoeken ingesteld. Er wordt ook steeds vaker strafvervolg gestart. Dat is natuurlijk vreemd. Het strafrecht is een ultimum remedium. Daarom zou men verwachten dat er juist minder aanleiding is om politie en justitie te laten optreden in een sector met een dergelijk hoog veiligheidsbewustzijn.

Men zou kunnen zeggen dat het op een misverstand berust dat dit zo wordt ervaren in de sector. Ook kan men zeggen dat de sector dat optreden verkeerd interpreteert. Voorts kan men zeggen dat de statistieken iets anders leren. Dat mag misschien zo zijn. Zelfs als dat zo is, zou ik toch de stelling willen verdedigen dat wij ons er zorgen over moeten maken dat men deze zorg heeft in de sector. Dat is een feit op zichzelf. Dat is waarschijnlijk de reden dat wij dit debat in deze breedte voeren. Veel fracties hebben ook zeer kritisch gereageerd tijdens de schriftelijke voorbereiding, met name op de vraag wat strafrechtelijk en strafvorderlijk aan de orde is met betrekking tot de positie van melders. Dat heeft voor een deel te maken met ontwikkelingen die zich kennelijk ook los van dit wetsvoorstel hebben voorgedaan. Herkennen beide bewindslieden dit? Als zij dat herkennen, moeten wij dan geen stappen zetten om daaraan iets te doen? Aan de hand van hun antwoord zal ik hierop in tweede termijn terugkomen, omdat ik hier bepaalde ideeën over heb.

Met betrekking tot de juridische kant van dit wetsvoorstel kunnen wij constateren dat de Tweede Kamer in ieder geval een zeer serieuze poging heeft gedaan om het vertrouwen zo groot mogelijk te maken bij de sector, en dus bij individuele melders, dat van meldingen niet te snel gebruik zal worden gemaakt om tot onderzoek en strafrechtelijke vervolging over te gaan. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat er een extra beveiliging is opgenomen in het wetsvoorstel, namelijk dat vóór de officier van justitie zich toegang kan verschaffen tot informatie die krachtens die meldingen is verzameld bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, hij eerst aan de rechter-commissaris toestemming moet vragen. Daarbij zal worden gekeken naar de maatstaf zoals deze in de aanwijzing van de minister van Justitie voor het Openbaar Ministerie zal gelden. Dat is een belangrijke waarborg waar de CDA-fractie van harte achter staat. Ik denk namelijk dat piloten, luchtverkeersleiders en anderen die werkzaam zijn in de luchtvaartsector, daaraan de zekerheid mogen ontlenen dat er niet lichtvaardig gebruik zal worden gemaakt van de

Van de Beeten

vorderingsbevoegdheid met betrekking tot die informatie.

Van de zijde van de sector heb ik daarbij de vraag gekregen of zo'n rechter-commissaris wel voldoende feeling heeft voor wat er in de luchtvaartsector aan de orde is. Heeft hij wel voldoende kennis van zaken? Dat brengt mij dan ook tot de vraag of de minister van Justitie met de Raad voor de rechtspraak afspraken wil maken, zodanig dat de rechter-commissaris – naar ik aanneem bij de rechtbank Haarlem – die hier een rol zal hebben te vervullen, een vaste rechter-commissaris zal zijn en dat eraan gewerkt kan worden dat deze op den duur de nodige expertise opbouwt met betrekking tot de rol die hij of zij zal moeten vervullen. Ik denk dat dit een extra vertrouwenwekkende maatregel zou kunnen zijn in de richting van de sector.

In het kader van dit wetsvoorstel is ook artikel 5.3 van de Wet luchtvaart aan de orde. Deze bepaling staat sinds jaar en dag in de wet. In tegenstelling tot wat de heer Doesburg zei, praten wij bij dit wetsvoorstel niet echt over nieuwe strafrechtelijke bepalingen. Behalve dat er een strafbedreiging bij komt met betrekking tot het niet-melden, worden er geen nieuwe strafbepalingen toegevoegd aan het wetsvoorstel. In dat opzicht kan ik het betoog van collega Doesburg dan ook niet geheel volgen. Er is wel een probleem met betrekking tot artikel 5.3, omdat het een soort achtervangbepaling is die zo ongeveer is overgenomen van het oude artikel 25 Wegenverkeerswet. Het is een stoplapbepaling om toch iets te hebben als zich situaties voordoen die niet in specifieke wetsbepalingen zijn omschreven. Tegen de achtergrond van het hoge veiligheidsbewustzijn in de luchtvaartsector kan men zich afvragen of er überhaupt wel behoefte is aan een overtredingsbepaling in de zin van artikel 5.3. Ik heb begrepen dat hierover naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer overleg heeft plaatsgevonden met de sector en dat hierover op ambtelijk niveau uitvoerig overleg is geweest, ook met het Openbaar Ministerie. Naar aanleiding van onze vragen over het resultaat van dat overleg, hebben wij de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 15 augustus gekregen. Deze brief heeft mij toch wel wat teleurgesteld.

De heer **Doesburg** (PvdA): Toen ik zei dat het toevoegen van dit artikel overbodig was, bedoelde ik onder andere hetgeen mijn gewaardeerde college zonet naar voren bracht. Het staat namelijk al ergens en je kunt je bovendien afvragen of het überhaupt nodig is om deze zaak op te nemen. Ik begrijp niet wat hij niet begrijpt. Zo'n situatie van wederzijds onbegrip is natuurlijk jammer. Misschien kan de minister het zo uitleggen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Hij is hoogleraar geweest, dus dat zal ongetwijfeld lukken.

Ik keer terug over mijn teleurstelling over artikel 5.3 voor wat betreft de reactie van de zijde van het kabinet. In de brief, die over dit onderwerp niet veel meer bevat dan één grote alinea, zegt men eigenlijk: kijk maar naar de expertvisies die erachter zitten. Een aantal zeer deskundige mensen – ik doe daar niets aan af – hebben hun visie gegeven op artikel 5.3, maar dat allemaal vanuit een louter juridische invalshoek. Daaruit blijkt niet van enig debat of overleg met de sector. Daaruit blijkt niet van enig inzicht in de techniek van de luchtvaartsector en de bijzondere omstandigheden die zich daar

voordoen. Dat vind ik teleurstellend, want ik heb begrepen dat de sector en het Openbaar Ministerie wel degelijk met enig begrip over en weer hebben gesproken. Mijn teleurstelling is zo groot dat ik er behoefte aan heb dat het kabinet zich hier nog eens op beraadt. Ik zou wensen dat er een werkgroep wordt ingesteld die breed wordt samengesteld, ook met vertegenwoordigers van de sector. Deze werkgroep moet functioneren onder een onafhankelijke voorzitter en de taak krijgen om opnieuw naar deze problematiek te kijken en binnen zes maanden aan het kabinet te rapporteren. Vervolgens moet het kabinet de visie van de werkgroep op deze problematiek samen met een kabinetsstandpunt aan beide Kamers van de Staten-Generaal doen toekomen. Gelet op de toezegging die aan de Tweede Kamer is gedaan, vind ik de brief namelijk beneden de maat. De ministers kunnen natuurlijk zeggen dat de toezegging aan de Tweede Kamer is gedaan. Als de Tweede Kamer zich er niet druk over maakt, wat maakt de Eerste Kamer zich dan druk? Wij worden echter geacht nu een oordeel te geven over dit wetsvoorstel. Er wordt verwezen naar toezeggingen die aan de Tweede Kamer zijn gedaan. Er wordt ons een brief gestuurd waarvan ik alleen kan zeggen dat deze niet genoegzaam is. Ik vind dat wij als Eerste Kamer gelegitimeerd zijn om dergelijke vragen te stellen. Ik ben zeer benieuwd naar de reactie van de bewindslieden daarop.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Op 13 juni 2003 is Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad vastgesteld. De richtlijn gaat over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Het doel van de richtlijn is om bij te dragen tot verhoging van de luchtverkeersveiligheid door ervoor te zorgen dat voor de veiligheid relevante informatie wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd en verspreid. Het enige doel dat met de melding van voorvallen wordt beoogd, is ongevallen en incidenten te voorkomen en niet de schuld of aansprakelijkheid vast te stellen. Ik kom daar op terug in mijn betoog.

Voordat ik namens de VVD-fractie inga op de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 2003/42/EG, wil ik niet voorbijgaan aan het volgende. De richtlijn is, zoals gezegd, vastgesteld op 13 juni 2003. Volgens artikel 11 van de richtlijn dient deze geïmplementeerd te zijn op 4 juli 2005. Het is thans 17 oktober 2006 en de richtlijn is nog niet geïmplementeerd. In de nadere memorie van antwoord van 30 augustus 2006 wijst de minister van Verkeer en Waterstaat daar ook op. Sterker nog, de minister geeft in klare taal weer dat de Nederlandse staat stevige dwangsommen – maximaal € 228.000 per dag – en een boete van bijna 4 mln. te wachten kan staan als de richtlijn niet binnen de door de Europese Commissie gestelde termijn wordt geïmplementeerd. Kortom, de oproep van de minister is: Kamer schiet op en zeg "ja", want anders gaat het de staat veel geld kosten.

Mijn fractie wil er geen misverstand over laten bestaan dat zij zich niet verantwoordelijk voelt voor te late implementatie van de richtlijn, noch voor mogelijk daaruit voortvloeiende sancties. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn – dat zoals gezegd is vastgesteld op 13 juni 2003 – is met koninklijke boodschap naar de Tweede Kamer gestuurd op 31 januari

Broekers-Knol

2005, dat wil zeggen bijna 20 maanden na de datum van vaststelling. Er is dan nog maar iets meer dan vijf maanden de tijd om de richtlijn te implementeren en dat is kort dag. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel aangenomen op 13 december 2005. Vervolgens heeft de Eerste Kamer voorlopig verslag uitgebracht op 21 februari 2006. De memorie van antwoord is 3 maanden later ontvangen op 16 mei 2006. Het nader voorlopig verslag is door de Eerste Kamer uitgebracht op 20 juni 2006; de nadere memorie van antwoord is 2 maanden later ontvangen op 30 augustus 2006. Tot de dag van vandaag heeft de behandeling in beide Kamers 20,5 maanden gekost. Vanaf het moment van het vaststellen van de richtlijn op 13 juni 2003 tot de implementatiedatum op 4 juli 2005 waren er bijna 25 maanden beschikbaar. Ik noemde het al: beide Kamers hebben in totaal 20,5 maanden nodig gehad. Implementatie had dus wel degelijk tijdig kunnen geschieden, ware het niet dat het wetsvoorstel een voorbereidingstijd op het ministerie nodig heeft gehad van bijna 20 maanden. Kan de minister informatie verschaffen over de vraag waarom die voorbereiding zo lang geduurd heeft?

En dan nu de inhoud van het wetsvoorstel, voorzitter. Het wetsvoorstel implementeert Richtlijn 2003/42/EG. Het doel van de richtlijn is – ik heb het al gememoreerd – bij te dragen tot verhoging van de luchtverkeersveiligheid door ervoor te zorgen dat voor de veiligheid relevante informatie wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd en verspreid. Het enige doel dat met de melding van voorvallen wordt beoogd, is ongevallen en incidenten te voorkomen, niet de schuld of aansprakelijkheid vast te stellen.

Met dat doel voor ogen is het naar de mening van de VVD-fractie niet verantwoord dat in principe strafrechtelijke vervolging ingesteld kan worden in geval van de melding van voorvallen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan. De mogelijkheid van strafvervolging werkt contraproductief. Er zal juist niet of minder gemeld worden, omdat men een mogelijke strafvervolging vreest.

Is die veronderstelling ongegrond? Het antwoord luidt "nee". Nog onlangs is dat ook naar voren gekomen in het geval van incidentenmelding in een geheel andere sector, namelijk de gezondheidszorg. Melding en analyse van incidenten in die sector is uiterst belangrijk voor het verbeteren van de patiëntveiligheid. Uit een recent onderzoek van de KNMG dat is vastgelegd in het rapport "Melden van incidenten", blijkt dat de bescherming van de melder van groot belang is om het melden van incidenten door hulpverleners in de gezondheidszorg te bevorderen en dus de patiëntveiligheid te verbeteren.

De strafbaarstelling in artikel 5.3 van de Wet luchtvaart is zó ruim dat elk voorval vervolgbaar is. Het is zonneklaar dat ook de minister ervan doordrongen is dat strafvervolging in geval van overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en waarvan het Openbaar Ministerie alleen op de hoogte is geraakt door het verplichte meldingssysteem, niet wenselijk is. Om die reden heeft de minister van Justitie een aanwijzing inzake opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart voor het Openbaar Ministerie vastgesteld. In die aanwijzing is bepaald dat alleen vervolging wordt ingesteld indien sprake is van opzet of grove nalatigheid.

Met deze beleidsregel is op heldere wijze het vervolgingsbeleid inzake overtreding van artikel 5.3 van

de Wet luchtvaart begrensd, aldus de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in haar brief van 15 augustus 2006 aan de Tweede Kamer. Aanscherping van dat artikel in de zin dat overtreding van het artikel alleen een strafbaar feit oplevert als er sprake is van opzet of grove schuld, acht de staatssecretaris dan ook niet nodig.

Is dat nu wel zo? Is het zo dat in het geval van meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart de aanwijzing aan het OM de bescherming oplevert die nodig is om een zo groot mogelijke veiligheid in de burgerluchtvaart te realiseren? Dat is per slot van rekening het doel van de richtlijn. Heeft de aanwijzing kracht van wet? Wat gebeurt er met de aanwijzing c.q. de inhoud ervan bij de evaluatie na twee jaar? Het is toch juist dat de aanwijzing eenzijdig gewijzigd kan worden door de minister van Justitie? Deelt de minister van Verkeer en Waterstaat de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de rechtsbescherming van de aanwijzing slechts een beperkte is? Vreest de minister niet dat de rechtsbescherming van de aanwijzing onvoldoende is om het doel van de richtlijn te realiseren, omdat te voorzien valt dat de meldingsbereidheid afneemt? Wordt hiermee niet het paard achter de wagen gespannen? Er komt namelijk wél een mogelijkheid van strafvervolging, maar die gaat ten koste van de veiligheid in de burgerluchtvaart. Terwijl wij die veiligheid nu juist zo graag wilden bereiken! Als de minister van Verkeer en Waterstaat nu toch zo duidelijk die bescherming wil, waarom dan niet artikel 5.3 Wet luchtvaart aanscherpen in plaats van de bescherming afhankelijk te stellen van een aanwijzing? Dan bereikt de minister formeel het resultaat dat zij wél bereid is materieel te realiseren.

De minister van Verkeer en Waterstaat wil dat niet, zo blijkt uit de brief van 15 augustus 2006, in verband met consistentie met veiligheidsmanagementsystemen in andere sectoren dan de luchtvaart. Naar de mening van mijn fractie is ook dát het paard achter de wagen spannen. Naar de mening van de VVD-fractie zal de roep om veiligheid in diverse sectoren meer en meer met zich brengen dat de melding van incidenten een belangrijk onderdeel vormt van de veiligheidsmanagementsystemen. Maar dan moet de meldingsbereidheid hoog zijn en dat lukt alleen maar als melding in geval van onoplettendheid of onachtzaamheid niet tevens het risico van strafrechtelijke vervolging met zich brengt.

De luchtvaart kan en moet daarin leidend zijn. Per slot van rekening is de veiligheid in de luchtvaartsector al sinds de jaren dertig van de vorige eeuw gebaseerd op het keiharde principe dat het er bij onderzoek en melding van ongevallen, bijna-ongevallen en dergelijke om gaat, te leren hoe het volgende keer anders en beter kan en niet om schuld en strafbaarstelling. Ik verwijs onder andere naar ICAO annex 13. Het resultaat van dat keiharde principe is de veilige luchtvaart die wij thans kennen. Ik stel dan ook de vraag: wat is het rendement van een boete opgelegd vanwege onopzettelijk of onachtzaam handelen, afgezet tegen de veiligheid van honderden, misschien wel duizenden passagiers?

Voor alle duidelijkheid: ook de VVD meent dat in principe eenieder verantwoordelijk moet kunnen worden gesteld voor zijn of haar handelen of nalaten. In het geval van opzet of grove nalatigheid moet dat expliciet, daar is geen twijfel over. Maar om een groter doel te dienen, namelijk de veiligheid van velen, is het zinloos en contraproductief om in het geval van onopzettelijkheid en onachtzaamheid strafrechtelijke vervolging van

Broekers-Knol

een individu te laten prevaleren. Het melden van incidenten en daarmee het bevorderen van de veiligheid van velen wordt ondergeschikt gemaakt aan de bestraffing van een persoon. Daarmee is niemand gediend. Wij hebben liever tien veilige vogels in de lucht dan één wegens onachtzaamheid veroordeeld vogeltje in de hand. De vraag van mijn fractie luidt dan ook: "Is de minister bereid om alsnog toe te zeggen artikel 5.3 van de Wet luchtvaart aan te scherpen zodat de aanwijzing overbodig wordt gemaakt?"

Artikel 11.26 is dankzij een amendement in de wet opgenomen. Helaas is de bescherming die in dat artikel wordt geboden, namelijk dat afgifte van binnen interne bedrijfsveiligheidssystemen verzamelde informatie afhankelijk wordt gesteld van de beoordeling door de rechter-commissaris, mooier dan zij lijkt. In gevallen waarin dit artikel van toepassing is, is er namelijk wél al een verdachte en dát moet nu juist worden voorkomen teneinde een maximale meldingsbereidheid te bewerkstelligen.

De staatssecretaris geeft in haar brief van 15 augustus 2006 een overzicht van de stand van zaken in de verschillende landen van de Europese Unie. Dank daarvoor. Het is echter niet duidelijk of in de landen die artikel 8.3 van de Richtlijn een op een hebben geïmplementeerd een wettelijke bepaling als artikel 5.3 Wet luchtvaart van toepassing is. Dat zou namelijk een ander licht op het overzicht werpen. Het is wél duidelijk dat onder andere Denemarken vrijwaring van vervolging biedt.

Mevrouw de voorzitter, mijn fractie wacht met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de minister af.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In het voorlopig verslag gaven de fracties van de SGP en de ChristenUnie te kennen dat zij met belangstelling doch tevens met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis hadden genomen. Die belangstelling had betrekking op het feit dat wij de doelstelling van de Europese richtlijn die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel ondersteunen, namelijk de preventieve verhoging van de veiligheid in de luchtvaart door middel van verplichte melding van voorvallen die geen ongevallen of ernstige incidenten zijn. De doelstelling van het wetsvoorstel en het succes van het meldingsstelsel zijn er in onze ogen bij gebaat dat voorvallen zo veel mogelijk worden gemeld, ongeacht of er regels zijn overtreden. Indien er wel regels zijn overtreden, is het een relevant gegeven of er al dan niet sprake is geweest van opzet, onachtzaamheid of grove nalatigheid in strafrechtelijke zin.

De richtlijn noch het wetsvoorstel voorziet in strafrechtelijke bescherming. Het verschaffen van absolute immuniteit of het bij voorbaat bij wet ongeclausuleerd vrijwaren van strafrechtelijke vervolging past niet in ons wettelijk stelsel. Eventuele toepassing van het strafrecht zou in het kader van het onderhavige onderwerp beperkt moeten blijven tot de ernstige gevallen waarin sprake is van opzet of grove nalatigheid. Dat onderscheid wordt in het voorgestelde artikel 11.25 wel gemaakt waar het gaat om bescherming tegen het toepassen van bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke procedures. Dit zou, zo is ons standpunt op dit moment nog steeds, op analoge

wijze geregeld moeten zijn voor wat betreft de toepassing van het strafrecht.

De aanwijzing van het Openbaar Ministerie inzake opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart brengt een onderscheid aan. In beginsel wordt alleen vervolging ingesteld bij ongevallen, ernstige incidenten, bijna-ongevallen, ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen die zijn veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. De cruciale vraag is of een regeling als deze, dus via een beleidsregel en niet via de wet, betrokkenen die in de positie verkeren dat zij zouden moeten melden, voldoende zekerheid geeft dat zij in gevallen waarin niet van kennelijke opzet of grove nalatigheid gesproken zou kunnen worden, niet voor strafrechtelijke vervolging hebben te vrezen. Waar die vrees, misschien ten onrechte, bestaat, zou dit een negatieve uitwerking op de meldingsbereidheid kunnen hebben.

De CDA-fractie heeft in het voorlopig verslag onder andere gevraagd hoe het meldingsstelsel van ongevallen en bijna-ongevallen in de gezondheidszorg is geregeld. De memorie van antwoord wordt gemeld dat hiernaar onderzoek plaatsvindt en dat de Tweede zowel als de Eerste Kamer vóór de zomer – ik neem aan die van 2006 – van de resultaten van het onderzoek op de hoogte zullen worden gesteld. Ik kan eroverheen gelezen hebben, maar als ik mij niet vergis wordt over dit onderzoek en de resultaten ervan in de nadere memorie van antwoord met geen woord gerept. Onze fracties zouden op dit punt gaarne geïnformeerd worden alvorens een beslissing over het voorliggende wetsvoorstel te nemen. Wij hebben zojuist van mevrouw Broekers-Knol kunnen vernemen dat er in elk geval een vrij recent KNMG-rapport voorhanden is dat op dit punt nadere informatie zou kunnen bevatten.

Wij hebben in de nadere memorie van antwoord wel gelezen dat de Deense overheid ervoor heeft gekozen strafrechtelijke vrijwaring in haar implementatiewetgeving op te nemen. Nadere bijzonderheden ontbreken echter. Gaat het daar bijvoorbeeld om geclausuleerde vrijwaring of niet? Wij zouden daar gaarne meer over horen. In elk geval zullen wij er toch van uit mogen gaan dat de Deense wijze van implementatie niet strijdig is met de richtlijn. Kan de regering dat bevestigen?

Wij zien met bijzondere belangstelling uit naar een reactie van de regering op onze vragen en opmerkingen en op die van andere woordvoerders.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28916).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Winsemius**: Voorzitter. Ik dank de afgevaardigden voor hun inbreng. Iets minder dan een jaar geleden heeft uw Kamer de Nota Ruimte aangenomen over het ruimtelijk beleid zoals wij dat voorzien voor de eerstko-