

Vergaderjaar 2017–2018

34 979

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn nr. 2003/42/EG van het Europees parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PbEU 2014, L 122)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 augustus 2017 en het nader rapport d.d. 21 juni 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2017, no. 2017001242, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr.376/2014 van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn nr. 2003/42/EG van het Europees parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PbEU 2014, L 122), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een verordening met betrekking tot het melden van voorvallen in de burgerluchtvaart die beoogt de praktijk rond de analyse van veiligheidsinformatie onder het regime van de huidige richtlijn uit 2003 te verbeteren.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel naar de Kamer te zenden, maar acht aanvulling van de toelichting en van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2017, nr. 2017001242, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 augustus 2017, nr. W14.17.0227/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel naar de Kamer te zenden, maar acht aanvulling van de toelichting en van het voorstel wenselijk voor wat betreft:

- de uitvoering van een deel van de verordening door het Huis voor klokkenluiders als «orgaan voor cultuur en billijkheid», en
- het boetemaximum waarmee de meldplicht gehandhaafd moet worden.

1. Huis voor klokkenluiders als orgaan voor «cultuur van billijkheid»

Werknemers en gecontracteerde personeelsleden die overeenkomstig de verordening bij hun werkgever of de organisatie waarvoor diensten worden verleend voorvallen melden of die worden genoemd in voorvalmeldingen mogen niet door die werkgever of die organisatie worden benadeeld.² De verordening verplicht de lidStaten een orgaan aan te wijzen waar vermeende inbreuken op die bescherming van melders van voorvallen en daarin genoemde personen, kunnen worden gemeld.³ De toelichting zet uiteen dat deze bepalingen vooral het karakter hebben van een klokkenluidersvoorziening en dat de bescherming die het bestaande regime van de Wet Huis voor klokkenluiders biedt voor uitvoering van de verordening volstaat.⁴ Meldingen van inbreuken op de bescherming in de zin van de verordening krijgen dan de vorm van een melding van een vermoeden van een misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders.⁵ Oprichting van een nieuwe organisatie is voor de afhandeling van meldingen zo gezien niet nodig.

De Afdeling merkt op dat het Huis voor klokkenluiders (verder: het Huis) een algemene en breed toegankelijke voorziening biedt voor het melden en onderzoeken van allerlei mogelijke misstanden. De verordening heeft daarentegen het oog op een nauwkeurig omschreven en specifiek soort misstand.⁶ In dat verband legt de verordening ook specifieke verantwoordelijkheden voor de uitvoering van bepalingen van de verordening op het orgaan. Deze verantwoordelijkheden zijn niet beperkt tot afhandeling van concrete meldingen en vragen ook daarnaast actieve inzet van het Huis.⁷

² Artikel 16, negende lid, van Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn nr. 2003/42/EG van het Europees parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PB 2014, L 122) (Verder: de verordening).

³ Artikel 16, twaalfde lid, van de verordening.

⁴ Toelichting, Algemeen deel, onder «Orgaan van Cultuur en billijkheid».

⁵ De inbreukmelding voldoet naar zijn aard aan de ruime definitie van vermoeden van misstand zoals opgenomen in artikel 1, onder d, van de Wet huis voor klokkenluiders.

⁶ Artikel 16, twaalfde lid, tweede alinea luidt: «Werknemers en aangeworven personeel kunnen vermeende inbreuken op de in dit artikel vastgestelde regels aan dat orgaan melden.» (onderstreping toegevoegd).

⁷ Artikel 16, twaalfde lid, van de verordening.

Het gaat daarbij ten eerste om de bepaling dat lidStaten geen procedures mogen instellen met betrekking tot onopzettelijk begane overtredingen die uitsluitend onder hun aandacht komen omdat er melding is gedaan.⁸ Naleving ligt primair bij de Minister nu deze doorgaans bevoegd zal zijn voor het opleggen van bestuurlijke boetes voor de hier bedoelde overtredingen. Indien een inbreuk op deze bepaling als misstand gemeld wordt, heeft het Huis nu al de mogelijkheid de zaak te onderzoeken en daarover te rapporteren. Het wetsvoorstel bevat echter geen voorzieningen die het Huis in staat stellen los van een melding na te gaan of de verordening op dit punt wordt uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor uitvoering van de bepaling dat de relevante organisaties interne regels vast moeten stellen om (vooral) te waArborgen dat degene die een voorval meldt of die in de voorvalmelding wordt genoemd hierdoor niet wordt benadeeld en de bepaling dat het Huis kan vragen deze regels voorafgaand aan toepassing kan toetsen.⁹ Tenslotte moet het Huis ook de mogelijkheid hebben om advies te geven aan de bevoegde autoriteiten over regelgeving met betrekking tot herstelmaatregelen of sancties bij inbreuken op de verordening.¹⁰ De mogelijkheid om aanbevelingen te doen is onder de huidige Wet Huis voor klokkenluiders beperkt tot aanbevelingen aan werkgevers in het rapport dat een concreet onderzoek afsluit.¹¹ De verordening voorziet dus ook een rol voor het Huis bij een wetsvoorstel zoals dit, waarbij onder andere boetemaxima bij niet melden worden vastgesteld.

Activiteiten van het Huis die niet direct samenhangen met de huidige taken zullen op reguliere wijze als uitvoering van een wettelijke taak begroot en verantwoord moeten worden. Het belang van goede uitvoering van de verordening en het belang van inzichtelijke organisatie van het openbaar bestuur zijn dan ook gediend met het vastleggen in de wet dat de wettelijke taak van het Huis voortaan mede omvat het zijn van orgaan voor cultuur van billijkheid in de zin van de verordening. Daarnaast zou de toelichting in moeten gaan op de voor het Huis uit de verordening voortvloeiende taken die niet samenhangen met het behandelen van meldingen. Voor een goede uitvoering daarvan zijn mogelijk aanvullend nog uitvoeringsregelgeving en bevoegdheden nodig.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel het Huis expliciet aan te wijzen als het orgaan, bedoeld in artikel 16, twaalfde lid, van de verordening, in de toelichting in te gaan op de nieuwe taken en het wetsvoorstel op dit punt zo nodig aan te vullen.

Huis voor klokkenluiders

Het wetsvoorstel dient ter uitvoering van verordening (EU) 376/2014 inzake het melden van voorvallen in de burgerluchtvaart met het doel de luchtvaartveiligheid te verbeteren. De verordening schrijft daartoe onder meer voor dat een orgaan voor cultuur en billijkheid moet worden ingesteld dat bij moet dragen aan de bescherming van melders. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat het Huis voor Klokkenluiders grotendeels reeds in deze taken voorziet. De Afdeling merkt echter op dat het wetsvoorstel op een aantal punten onvoldoende voorzieningen bevat voor de uitvoering door het Huis van de door de verordening beoogde taken.

- Volgens de Afdeling bevat het wetsvoorstel geen voorzieningen die het Huis in staat stellen na te gaan of lidStaten rechtsprocedures instellen

⁸ Artikel 16, zesde lid, van de verordening.

⁹ Artikel 16, twaalfde en elfde lid, van de verordening.

¹⁰ Artikel 16, twaalfde lid, van de verordening.

¹¹ Artikel 17, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders.

tegen melders bij onopzettelijk begane overtredingen. Naar aanleiding van deze opmerking is in de memorie van toelichting nader uitgelegd dat in het wetsvoorstel ervoor is gekozen toezicht op het verbod tot het instellen van rechtsprocedures tegen melders niet bij het Huis neer te leggen maar dit te regelen door middel van een in artikel 11.25 van de Wet luchtvaart opgenomen verbod aan de Staat dat rechtstreeks bij de rechter ingeroepen kan worden. Vóór de verordening gold reeds een dergelijke regeling.

- De Afdeling merkt ook op dat het wetsvoorstel geen voorzieningen biedt voor toezicht op de verplichting van organisaties tot het vaststellen van interne regels rond het melden van misstanden. Ook op dit punt is de memorie van toelichting aangepast. Daarin is aangegeven dat het Huis in het kader van een onderzoek de mogelijkheid heeft een werkgever te wijzen op het instemmingsrecht dat de ondernemingsraad op grond van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden heeft bij de vaststelling van een procedure inzake het melden van misstanden als bedoeld in de Wet Huis voor Klokkenluiders.
- De Afdeling wijst er ook op dat activiteiten van het Huis die niet direct samenhangen met de huidige taken op reguliere wijze als uitvoering van een wettelijke taak begroot en verantwoord moeten worden. Omtrent deze opmerking van de Afdeling wordt opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend uitgaat van de toedeling van taken aan het Huis die passen binnen de reeds door de Wet Huis voor klokkenluiders aan het Huis opgedragen taken.
- De Afdeling adviseert tot slot het Huis expliciet aan te wijzen als orgaan bedoeld in artikel 16, twaalfde lid van de verordening. Aan dit advies is in het aangepaste wetsvoorstel gevolg gegeven voor zover het de orgaantaken bedoeld in de leden negen, elf en twaalf betreft.

2. Halvering boetemaximum

De verordening kent de gebruikelijke bepaling dat de sancties bij inbreuk «doeltreffend, evenredig en afschrikkend» moeten zijn.¹² Voorgesteld wordt het geldende boetemaximum van € 1.000 voor het niet melden van voorvallen door natuurlijke personen te halveren.¹³

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het huidige boetemaximum destijds door de regering is verdedigd als «een zo licht mogelijke strafmaat» waarbij rekening werd gehouden met de aard van de overtreding, namelijk het niet voldoen van de plicht tot het melden van voorvallen die weinig ingrijpend zijn.¹⁴ Het huidige maximum is dus al relatief laag, ook als het wordt vergeleken met een volgens de toelichting soortgelijke overtreding.¹⁵ Hoewel niet elke melding op zichzelf van groot belang is, wijst de Afdeling er op dat naleving van de meldingsplicht een belangrijke rol speelt in de veiligheid van de luchtvaart. In deze context en gelet op de eisen die de verordening aan de boetehoogte stelt, behoeft halvering van de maximale boetehoogte derhalve zorgvuldige motivering.

De toelichting wijst echter in het bijzonder op de relatief grote meldingsbereidheid onder het bestaande regime als reden voor de halvering. De hoogte van boetemaxima hoort niet bepaald te worden door de mate van

¹² Artikel 21 van de verordening.

¹³ Toelichting, artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel E.

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 977, nr. 8.

¹⁵ Toelichting artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel E. Genoemd wordt het niet melden van ontduikingen van de Leerplichtwet waarvoor een maximum geldt van € 4.100 (tweede categorie). Voor het volgens de toelichting minder vergelijkbare «niet melden van calamiteiten in de zorg» geldt een maximum van € 8.200 (derde categorie, artikel 30, tweede lid, Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg).

naleving, maar door de vraag wat nodig en proportioneel is om de ernstigste overtredingen nog adequaat te bestraffen. Ook op andere terreinen – zoals verkeersboetes – is het niet gebruikelijk maxima te verlagen als de naleving verbetert. Daarbij is niet uitgesloten dat het gewenste effect – de hoge meldingsbereidheid – juist het gevolg is van het bestaande boetemaximum. Differentiatie in boetehoogte tussen organisaties en natuurlijke personen kan aangewezen zijn, maar dan ligt verhoging voor organisaties in de rede. Daar is echter gemotiveerd van afgezien.¹⁶

De toelichting bevat ten slotte ook geen informatie over de bestaande boetepraktijk zodat ook niet blijkt van knelpunten in de vorm van te hoge boetes of een structureel groot gat tussen de hoogste boetes in de praktijk en het maximum. Gelet hierop acht de Afdeling de voorgestelde halvering van het boetemaximum onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert de halvering van het maximum nader te motiveren of eventueel van halvering af te zien.

Boetemaximum

Het niet voldoen aan de meldplicht wordt in het wetsvoorstel bestraft met een bestuurlijke boete. In het oorspronkelijk wetsvoorstel is de hoogte van deze boete gehalveerd voor particuliere melders, vanwege de relatief grote meldingsbereidheid die ook onder de voorganger van de verordening gold. De Afdeling merkt echter terecht op dat boetemaxima niet bepaald horen te worden door de mate van naleving. Met het oog hierop is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat de maximale boete voor het niet melden voor particulieren is gesteld op € 1.000, hetgeen overeenkomt met de boete die al eerder gold. Aangezien in het wetsvoorstel er voor is gekozen voor organisaties en particulieren verschillende maximale boete bedragen aan te houden is het maximale boete bedrag voor organisaties gesteld op € 2.000.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Met de redactionele opmerkingen van de Raad van State is rekening gehouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹⁶ Organisaties moeten vele tientallen meldingen doen zodat een beperkte sanctie per overtreding toch voldoende afschrikkend is (Toelichting artikelsgewijs, artikel I, onderdeel E).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.17.0227/IV

- In artikel 7.1 ook voorzien in de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de verordening, en de transponeringstabel hierop aanpassen.
- In verband met toezicht op de naleving van deze verordening de wijziging van artikel I, onder D, ook laten doorwerken in artikel 11.1, tweede lid, van de Wet Luchtvaart.
- Artikel II schrappen nu de algemene maatregel van bestuur tegelijk met de delegatiegrondslag van rechtswege vervalt (aanwijzing 243 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).