

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen deel

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de implementatie van een aantal voorschriften uit 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, 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) (hierna: Verordening voorvallen). De Verordening voorvallen regelt met name de invoering en uitvoering van systemen voor het verplicht en vrijwillig melden van voorvallen in de burgerluchtvaart. Het melden, registreren en analyseren van dergelijke voorvallen is noodzakelijk ter verbetering en bevordering van de luchtvaartveiligheid. Met het verkrijgen van informatie uit verplichte en vrijwillige meldingen over voorvallen beoogt de verordening meer inzicht te kunnen genereren over (potentiële) gevaren die de veiligheid in de burgerluchtvaart bedreigen. Door het verzamelen, analyseren en het terugkoppelen van informatie uit de analyses en genomen maatregelen kan van deze voorvallen worden geleerd, zodat de veiligheid wordt vergroot.

De Verordening voorvallen vervangt Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2003 inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (PbEG 2003, L 167). Richtlijn 2003/42/EG, die tot aan de inwerkingtreding van de verordening van toepassing is, regelt eveneens de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Vervanging van Richtlijn 2003/42/EG was noodzakelijk om de veiligheid in de burgerluchtvaart verder te verhogen. Blijkens de overwegingen van de verordening is de kwaliteit en uniformiteit van voorvalmeldingen binnen

de EU momenteel onvoldoende. In een aantal landen is de meldingsbereidheid bovendien laag door ontoereikende rechtsbescherming mogelijkheden. Hierdoor zijn goede analyses niet mogelijk. De Verordening voorvallen beoogt dit te verbeteren.

- De Verordening voorvallen regelt met name de volgende onderwerpen:
- verplichte meldingen: de verordening regelt de verdere uitbreiding van systemen voor verplichte meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart. In tegenstelling tot Richtlijn 2003/42/EG regelt de verordening nadrukkelijk ook de melding van voorvallen via organisaties uit de luchtvaartsector waar meldplichtigen werkzaam zijn. Naast meldingen via de bevoegde gezagen van de lidstaten voorziet de verordening verder ook in meldingen aan EASA (Verordening voorvallen, artikel 4);
 - vrijwillige melding: de verordening besteedt tevens aandacht aan vrijwillige meldingen als belangrijke informatiebron. Lidstaten, organisaties en EASA moeten ook voor dergelijke meldingen voorzieningen treffen (Verordening voorvallen, artikel 5);
 - de verzameling en opslag van informatie die uit voorvalmeldingen wordt verworven is een belangrijk aandachtspunt in de verordening evenals de kwaliteit en inhoud van voorvalmeldingen (Verordening voorvallen, artikelen 4 tot en met 6);
 - centrale vastlegging voorval informatie: de verordening bevat een nadere regeling voor het centraal vastleggen van voorvalinformatie en de daaruit gegenereerde analyses op nationaal en Europees niveau. Dit gebeurt in een Europees centraal register van waaruit uitwisseling van informatie moet plaatsvinden. Daarbij wordt nauwkeurig ingegaan op de voorschriften voor de verspreiding van in het Europees centraal register opgeslagen informatie. Daartoe bevat de verordening voorschriften voor het verwerken van verzoeken om informatie aan de hand van een register van verzoeken en besluiten op verzoeken (Verordening voorvallen, artikelen 8 tot en met 12).
 - analyse en vervolgacties op voorval informatie: in de verordening wordt verder aandacht besteed aan de analyse en vervolgacties op voorvallen op nationaal niveau en op het niveau van de Unie en (tenminste) jaarlijkse publicatie van veiligheidsoverzichten (Verordening voorvallen, artikel 13).
 - vertrouwelijkheid en passend gebruik van informatie en bescherming van de informatiebron: in de verordening wordt hoge prioriteit gegeven aan het juist gebruik van gemelde informatie, de daarvan afgeleide informatie en een gerichte bescherming van melders en in de melding genoemde personen. Vertrouwelijkheid en bescherming worden daarbij gezien als een essentiële voorwaarde voor het beschikbaar krijgen van gemelde informatie. In dat kader wordt gesproken van het creëren en bewaken van een «cultuur van billijkheid» (*just culture*) waarin melders, onbevreesd voor beschuldiging of bestraffing vanwege gemelde voorvallen, de informatie kunnen doorgeven die doorslaggevend is voor het meldingssysteem (Verordening voorvallen, artikelen 15 en 16).

De Verordening voorvallen werkt grotendeels rechtstreeks door in het Nederlandse rechtssysteem. De uitvoering van een aantal bepalingen vergt echter nationale voorschriften. Zo biedt het wetsvoorstel een grondslag voor het vaststellen van een ministeriële regeling voor het inrichten van systemen voor het verplicht en vrijwillig melden van voorvallen.

Nu de meldplichten rechtstreeks in de verordening zijn opgenomen voorziet het wetsvoorstel mede in het doen vervallen van de meldplichten die voorheen in de Wet luchtvaart en de daaronder hangende regelgeving waren opgenomen. Het wetsvoorstel regelt verder ook de handhaving van verplichtingen die op grond van de verordening gelden.

Orgaan voor cultuur van billijkheid

De Verordening voorvallen voorziet in artikel 16 onder meer in de oprichting van een orgaan dat moet bijdragen aan de bescherming van melders en andere daarbij betrokken personen. De bepalingen in de verordening die dit regelen hebben vooral het karakter van een klokkenluidersvoorziening. Voor de implementatie van dit onderdeel van de verordening is ervoor gekozen primair aan te sluiten bij de taken van het Huis voor klokkenluiders, dat is opgericht bij Wet Huis voor klokkenluiders die op 1 juli 2016 in werking is getreden.

Het regime waarmee de Wet Huis voor klokkenluiders de belangen van klokkenluiders moet borgen, komt tegemoet aan de eisen die de verordening stelt aan de bescherming van melders van voorvallen. Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de aanwijzing van het Huis voor klokkenluiders als orgaan voor cultuur van billijkheid, bedoeld in de Verordening voorvallen.

De melding van misstanden bij het Huis voor klokkenluiders moet overigens niet verward worden met de melding van voorvallen die uit hoofde van de Verordening voorvallen moeten worden gedaan. Het Huis zal dus niet meldingen van voorvallen afhandelen, want die worden afgehandeld door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het Huis zal alleen de melding van misstanden in verband met de bejegening van melders van voorvallen kunnen onderzoeken.

Administratieve lasten en financiële gevolgen voor het bedrijfsleven

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een verandering in de administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven. De informatieverplichtingen die op grond van de Verordening voorvallen voor particulieren en rechtspersonen gelden, volgen namelijk niet uit dit wetsvoorstel, maar vloeien rechtstreeks voort uit de verordening zelf.

Vaste verandermomenten, Wet Raadgevend referendum en Internetconsultatie

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de implementatie van Europese regelgeving en valt onder de uitzonderingsgronden als bedoeld in het systeem van vaste verandermomenten. Er kan om dezelfde reden ook geen referendum over deze wet worden gehouden (artikel 5, onder e, van de Wet raadgevend referendum). Bij de datum voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is bovendien rekening gehouden met het gegeven dat de verordening reeds vanaf 15 november 2015 van toepassing is.

Het voorstel van wet is voorts niet op www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden, aangezien het voorstel in de één op één implementatie van de Europese verordening voorziet en daardoor geen noemenswaardige beleidsruimte overlaat.

Toezicht, handhaving en uitvoering

Het toezicht op naleving van de te wijzigen wetsbepalingen is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het wetsvoorstel is in dat kader door middel van een Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheids-toets beoordeeld en akkoord bevonden.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1.1 vervalt het begrip «voorvallen». Met het in werking treden van de nieuwe verordening is het niet langer noodzakelijk de definitie voor voorvallen in de nationale regelgeving vast te leggen. De in artikel 2 van de verordening opgenomen definitie van voorval is rechtstreeks van toepassing.

Artikel 1.1 is voorts uitgebreid met een begripsomschrijving voor de Verordening voorvallen.

Onderdeel B

Met het voorstel van wet wordt het huidige artikel 7.1 van de Wet luchtvaart vervangen door een nieuw artikel. Artikel 7.1 bevat onder meer een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen meldplichtigen. Onder de verordening is die bepaling echter overbodig. Wel is het noodzakelijk in artikel 7.1. een grondslag op te nemen voor het vastleggen van uitvoeringsvoorschriften voor het inrichten van een systeem van voorvalmeldingen aan nationale bevoegde autoriteiten. De verordening verplicht een aantal instanties tot het inrichten van systemen voor het melden van voorvallen. Het gaat om organisaties waar meldplichtige werknemers werkzaam zijn, nationale bevoegde autoriteiten en om de Europese organisatie voor luchtvaartveiligheid, EASA. De verplichting aan de organisaties en EASA gelden rechtstreeks op grond van de verordening. De verplichting aan de nationale bevoegde autoriteiten, zoals vastgelegd in artikel 4, derde lid, van de Verordening voorvallen, vergt echter wel het vastleggen van een nationale wettelijke grondslag omdat daarbij door de rijksoverheid verplichtingen worden opgelegd aan justitiabelen. Met het oog hierop is in artikel 7.1. een nieuwe grondslag opgenomen voor het bij ministeriële regeling vastleggen van voorschriften voor het inrichten van een systeem voor het doen van meldingen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In het wetsvoorstel is gelet op artikel 3, tweede lid, van de Verordening voorvallen ook een grondslag opgenomen voor het uitbreiden van de werkingssfeer van de verordening naar een aantal bijzondere luchtvaartuigen zoals historische luchtvaartuigen, luchtvaartuigen met een experimenteel of wetenschappelijk karakter, amateurbouw luchtvaartuigen en bepaalde luchtvaartuigen met een beperkt gewicht. Het gaat om de luchtvaartuigen die zijn opgenomen in Bijlage II bij de EASA-basisverordening (Verordening (EG) nr. 216/2008). Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen tot toepassing van de Verordening voorvallen op voorvallen en andere veiligheid gerelateerde informatie met betrekking tot deze luchtvaartuigen.

Het vierde lid van artikel 7.1 voorziet in de implementatie van artikel 15 van de Verordening voorvallen. Op grond van dat artikel zijn de lidstaten verplicht voorzieningen te treffen voor het beschermen van informatie die in het kader van voorvalmeldingen beschikbaar komt. Een vergelijkbare verplichting geldt voor de organisaties. De organisaties dragen zelf zorg voor de bescherming. Voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van gegevens die bij de overheid binnenkomen is echter een wettelijke voorziening nodig, aangezien het overheidsinformatie betreft. Op grond van de Wet openbaarheid bestuur (de WOB) is dergelijke informatie in principe openbaar, tenzij die wet of specifieke wetgeving (lex specialis) anderszins bepaalt. Het vierde lid van artikel 7.1 bepaalt dat alle informatie

die uit hoofde van de verordening door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of door andere overheidsorganisaties is vergaard niet openbaar is. Een andere overheidsorganisatie is bijvoorbeeld de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), die in het kader van intern veiligheidsonderzoek naar voorvallen onder meer beschikt over gegevens, zoals cockpitvoice recordings, radarplots en vliegplangegevens. Deze gegevens zijn niet openbaar voor zover deze in het kader van de verordening beschikbaar zijn gekomen.

De beperking van de openbaarheid geldt mede voor informatie die in het kader van de Europese uitwisseling van informatie bij de Nederlandse overheid terecht komt. Het vierde lid van artikel 7.1 is een *lex specialis* ten opzichte van de WOB die niet specifiek ziet op de bescherming van de vertrouwelijkheid van gegevens zoals voorgeschreven door de Verordening voorvallen. Richtlijn 2003/42/EG die aan de verordening voorafging voorzag in een vergelijkbare bescherming.

Onderdeel C

In artikel 7.2 van de Wet luchtvaart wordt het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders aangewezen als orgaan voor cultuur van billijkheid, bedoeld in artikel 16, twaalfde lid, van de Verordening voorvallen. De aanwijzing vindt plaats voor zover het de uitvoering van artikel 16, negende en elfde lid, van de Verordening betreft. De in deze bepalingen van de Verordening voorgeschreven taken van dit orgaan, passen binnen de door de Wet Huis voor klokkenluiders aan het Huis opgedragen taken. Zo is voor de uitvoering van artikel 16, negende lid, van de Verordening relevant dat het Huis voor klokkenluiders zowel in haar adviserende rol als in haar rol als onderzoeker van de bejegening van melders van voorvallen, aandacht besteedt aan de benadeling van werknemers of gecontracteerden door hun werkgevers. Voor de uitvoering van artikel 16, elfde lid, heeft het Huis in het kader van een onderzoek de mogelijkheid om 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 interne regels.

Daarnaast is het mogelijk dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, belast met de handhaving van de Verordening, een beleidsmatig advies vraagt aan het Huis als een aantal door het Huis uitgebrachte rapporten of algemene adviezen daar aanleiding toe geeft. Deze taak past binnen de in artikel 3a, tweede lid, sub c en artikel 3a, derde lid, sub d, van de Wet Huis voor klokkenluiders aan het Huis opgedragen taken, namelijk het geven van algemene voorlichting en het doen van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

In het twaalfde lid van artikel 16 van de Verordening wordt tevens verwezen naar het zesde lid van dat artikel. Die bepaling verbiedt lidstaten rechtsprocedures in te stellen tegen melders. Dit verbod aan de overheid tot het instellen van dergelijke rechtsprocedures is opgenomen in artikel 11.25 van het wetsvoorstel. Het Huis voor klokkenluiders, vervult hierin geen rol. Artikel 11.25 kan bij overtreding van het verbod door de melder direct voor de rechter worden ingeroepen. Ter uitvoering van de voorganger van de verordening, de richtlijn voorvallen, gold een soortgelijke bepaling.

De aanwijzing van het Huis voor klokkenluiders als orgaan voor cultuur van billijkheid is in de Wet luchtvaart ondergebracht, aangezien ook de overige bepalingen ter uitvoering van de Verordening voorvallen in die wet zijn opgenomen.

Onderdelen D en E

Hoewel de Verordening voorvallen rechtstreeks van toepassing is moet de handhaving van de verordening met nationale regelgeving vastgelegd worden. Zo verplicht artikel 21 van de verordening de lidstaten tot het vaststellen voorschriften voor sancties bij inbreuken op de verordening. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De huidige Wet luchtvaart voorziet thans reeds in voorzieningen voor het handhaven van verplichtingen tot het melden van voorvallen. Deze voorschriften moeten met het oog op de nieuwe Verordening voorvallen worden aangepast.

In het onderhavige voorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart is gekozen voor handhaving van de verordening door bestuursdwang (11.15), maar ook door middel van bestuurlijke boetes (11.16), omdat hiermee snel en adequaat opgetreden kan worden tegen overtreding van de verordening. Door aanpassing van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart wordt voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegdheid gecreëerd om bij overtredingen bestuursdwang toe te passen dan wel, met toepassing van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, een last onder dwangsom op te leggen. Hiertoe wordt ook de Verordening voorvallen toegevoegd aan de lijst verordeningen die op grond van artikel 11.15 Wet luchtvaart gehandhaafd kunnen worden.

De facto zal de bevoegdheid door de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport worden uitgeoefend die gegeven het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport, in beginsel is belast is met uitvoering en handhaving van de wetgeving op het terrein van de luchtvaart.

Met het oog op het toezicht op de naleving van de verordening door door de Minister aan te wijzen ambtenaren, wordt in onderdeel D ook artikel 11.1, tweede lid, aangepast.

Onderdeel F

Met de aanpassing van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart wordt geregeld dat het niet melden door meldplichtigen bestraft kan worden met een bestuurlijke boete. Bij de implementatie van Richtlijn 2003/42/EG inzake melding voorvallen burgerluchtvaart is een vergelijkbare bepaling opgenomen. Die bepaling voorziet in het opleggen van een bestuurlijke boete van maximaal € 1.000 wegens het niet voldoen aan de meldplicht. In tegenstelling tot de verordening zag de richtlijn overigens alleen op meldplichtige natuurlijke personen.

Het niet-melden van voorvallen kan ernstige consequenties hebben voor de instandhouding van het meldsysteem voorvallen in de burgerluchtvaart en daarmee voor de doelstelling van dat systeem¹. Het systeem voor de melding van voorvallen is er primair op gericht meer inzicht te kunnen genereren over (potentiële) gevaren die de veiligheid in de burgerluchtvaart bedreigen. Door het verzamelen, analyseren en het terugkoppelen van informatie uit de analyses en het nemen van (correctieve) maatregelen kan van deze voorvallen worden geleerd, zodat de veiligheid wordt vergroot. De daartoe noodzakelijke informatie moet in de eerste plaats verworven worden uit ervaringen van degenen die in de luchtvaart werkzaam zijn dan wel daarbij betrokken zijn. Met name degenen die in werkverband in een luchtvaartomgeving opereren kunnen in dat kader de meest relevante informatie bieden. De verordening wijst juist met het oog daarop dergelijke personen als meldplichtig aan. Wanneer de meldplicht niet wordt vervuld zullen het meldsysteem en

¹ Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69), Kabinetsreactie op rapport Referentiekader geldboetes (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 80)

daarmee de analyse en de daaruit te trekken lering ter verbetering van veiligheid van de luchtvaart niet optimaal kunnen functioneren, waardoor de beoogde doelstellingen niet behaald kunnen worden.

Ook op grond van de verordening melding voorvallen burgerluchtvaart moeten lidstaten de verplichtingen uit de verordening handhaven door middel van sancties die voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dit geldt ook voor de verplichting tot het melden van voorvallen. De verordening geeft in artikel 4, zesde lid, zelf aan op welke personen de meldplicht rust. Zo geldt de meldplicht onder meer voor gezagvoerders werkzaam bij luchtvaartmaatschappijen die in Nederland gevestigd zijn of voor grondafhandelaars die een functie vervullen op een Nederlandse luchthaven. Deze meldplichtige natuurlijke personen doen de melding bij hun eigen werkgever (organisatie) of bij gebreke van een meldsysteem bij de organisatie bij de overheid. Of daadwerkelijk aan de meldplicht wordt voldaan zal doorgaan blijken uit het reguliere toezicht dat in het kader van het reguliere toezicht door de Inspectie Leefomgeving en Transport wordt uitgevoerd.

Ter uitvoering van de handhavingsvereisten uit de verordening is nagegaan of voor een strafrechtelijke dan wel een bestuursrechtelijk punitieve sanctie gekozen moest worden. In dat kader is met name voor de bestuursrechtelijke sanctie van de bestuurlijke boete gekozen omdat de te handhaven verplichting onderdeel uitmaakt van een specifiek beleids-terrein (signalering relatief kleine incidenten op het gebied van de luchtvaartveiligheid), met een specifieke groep meldplichtige personen, werkzaam in de luchtvaart, ten aanzien waarvan de handhavende instantie, in dit geval de Inspectie Leefomgeving en Transport, over een bijzondere expertise beschikt. In een dergelijke besloten context is een bestuurlijke boete overeenkomstig Kabinetsbeleid² uitgangspunt. Hierdoor is sprake van een zekere besloten context die zich minder goed leent voor handhaving met een strafrechtelijke sanctie.

In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een bestuurlijke boete die zodanig van omvang moet zijn dat deze een meldplichtige ervan weerhoudt een melding bewust dan wel onbewust achterwege te laten. Deze sanctie is onvoorwaardelijk en kent een relatief korte procedure. De bestuurlijke boete die een meer bestraffend karakter heeft is in dit kader beter geschikt dan de sanctie van de dwangsom die een correctief karakter heeft en daarmee is gericht op het herstellen van een door ongewenst gedrag ontstane omstandigheid. Zo kan de sanctie van de dwangsom bijvoorbeeld worden toegepast om een luchtvaartmaatschappij ertoe te bewegen bij vertraging een compensatie uit te betalen wanneer dat ondanks verzoeken daartoe ten onrechte uitblijft.

Toepassing van de bestuurlijke boete bij het niet melden van voorvallen is het sluitstuk van een evenwichtig stelsel waarin enerzijds wordt verzekerd dat door middel van meldingen voldoende informatie wordt vergaard en geanalyseerd om de luchtvaartveiligheid te verzekeren, en anderzijds tevens wordt toegezien op het beschermen van de melders tegen het onjuist gebruik van de door hen gemelde informatie.

Het niet nakomen van de verplichting tot melden kan naar aanleiding van regulier toezicht dan wel audits die ILT in het kader van het veiligheidstoezicht periodiek uitvoert vastgesteld worden. Zo vinden eenmaal per 2 jaar audits plaats bij luchtvaartbedrijven waarbij de naleving van alle veiligheidsvoorschriften wordt nagelopen. Naar aanleiding van dergelijk toezicht zal bijvoorbeeld uit verschillen in databestanden kunnen blijken of bepaalde informatie ook in het kader van de voorvalverordening door meldplichtigen is gemeld.

² Zie noot 1

In het gewijzigde artikel 11.16 van de Wet luchtvaart is de maximale bestuurlijke boete voor het niet melden van voorvallen voor particulieren vastgesteld op € 1.000 en voor organisaties op € 2.000.

De hoogte van deze bestuurlijke boeten is bepaald aan de hand van:

1. de hoogte van boetes voor soortgelijke overtredingen;
2. specifieke richtsnoeren over onder andere de aard van de overtreder, ernst van de overtreding, het te verwachten effect van de op te leggen sanctie en specifieke kenmerken van het beleidsterrein.

Ad 1 Voor het bepalen van bestuurlijke boeten worden verschillende clusters van overtredingen onderscheiden (vb. medewerking plichten en overtredingen van aanwijzingen). Het melden van voorvallen valt onder het cluster gegevensverstrekking. Onder dit cluster vallen diverse meldplichten zoals bijvoorbeeld de meldplicht tot het melden van calamiteiten in zorginstellingen. In de categorie meldplichten lijkt het melden van voorvallen gelet op de aard van de overtreding echter vooral overeenkomsten te vertonen met het melden van ondukingen van de leerplichtwet. Voor die meldplicht geldt een boete die overeenkomt met de zogenaamde tweede categorie geldboete (tussen € 410 en € 4.100) die ook in het strafrecht geldt (zie voor de categorieën artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht).

Ad 2 Op het terrein van het melden van voorvallen in de burgerluchtvaart zijn de aard van de overtreder, ernst van de overtreding het effect van de op te leggen sanctie en bijzondere kenmerken van het beleidsterrein als volgt relevant om de maximumboetehoogte te bepalen.

– *De aard van de meldplichtige persoon.*

In de jurisprudentie (Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 mei 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BW8599, zaaknummer 11/00750) is aanvaard dat voor rechtspersonen (zoals de door de Verordening voorvallen bedoelde organisaties) een hogere bestuurlijke boete kan gelden dan voor natuurlijke personen. Aangezien de verordening zowel aan natuurlijke personen als aan organisaties een meldplicht oplegt is ervoor gekozen voor deze medeplichtigen verschillende maximale boetehogten vast te leggen. Daarbij is vastgehouden aan het boetemaximum dat ook ten aanzien van de voorganger van de onderhavige verordening, de richtlijn voorvallen in de burgerluchtvaart, gold. Voor de meldplicht voor organisaties, die nieuw is onder Verordening, wordt een dubbel zo hoog bedrag gehanteerd.

– *De ernst van de overtreding.*

Bij deze factor is met name het doel van de melding voorvallen burgerluchtvaart cruciaal. Niet melden heeft in dat kader slechts indirect gevolgen voor de bescherming van de burgerluchtvaart. Het gaat om tijdig signaleren van trends voordat die leiden tot ongevallen. Het belang van individuele voorvallen is daarmee niet doorslaggevend. De hoogte van de sanctie is mede daarop afgestemd.

– *Het effect van het opleggen van de sanctie.*

Voor sommige doelgroepen is de draagkracht zo groot dat alleen een hoge boete maximaal effect zal hebben. Deze overweging zou met name bij organisaties een rol kunnen spelen. Deze dienen echter vele tientallen meldingen in het vereiste format per jaar door te geven en vele analyses uit te voeren. Structureel weigeren de processen aan te passen zal daardoor toch tot aanzienlijke sancties leiden. Tevens zal bij het structureel weigeren aan de verplichtingen te voldoen een bredere discussie over de aanpak van Safety Management Systemen en daarmee de certificering van het bedrijf aan de orde komen. Daarmee is een beperkte sanctie per enkele overtreding toch voldoende afschrikwekkend. Wat betreft het effect van de sanctie is wel rekening gehouden met de ervaringen die eerder onder Richtlijn 2003/42/EG

melden voorvallen burgerluchtvaart zijn opgedaan. Die duiden op een relatief grote meldingsbereidheid.

- *Bijzondere kenmerken van het beleidsterrein melden voorvallen die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de boete.*

Een bijzonder kenmerk van het beleidsterrein melden is het aspect van de *just culture*. De Verordening besteedt bijzondere aandacht aan de bescherming van melders en voorziet er daarbij met name in dat de melders hun melding in een beveiligde omgeving kunnen doen.

Hierdoor is het achterwege laten van de melding dus minder acceptabel.

Onderdeel G

Artikel 16, zesde lid, van de Verordening voorvallen verbiedt het instellen van procedures tegen melders met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en die uitsluitend onder de aandacht van de Lidstaten zijn gekomen omdat daar op grond van de verordening melding van is gedaan. Het verbod heeft echter geen betrekking op strafrechtelijke procedures. Ter implementatie van Richtlijn 2003/42/EG bevat de Wet luchtvaart in artikel 11.25 een vergelijkbaar verbod voor het instellen van bestuursrechtelijke sancties en civielrechtelijke rechtsvorderingen naar aanleiding van meldingen. Met de verordening is het niet langer noodzakelijk het verbod tot het instellen van bestuursrechtelijke sancties in de Wet luchtvaart op te nemen omdat de verordening rechtstreeks het instellen van dergelijke sancties verbiedt. Met het oog hierop wordt in artikel 11.25 het verbod tot het instellen van bestuursrechtelijke sancties geschrapt. De verordening verbiedt verder rechtstreeks het instellen van tuchtrechtelijke sancties.

De verordening biedt ook de mogelijkheid het verbod tot het instellen van sancties uit te breiden naar civielrechtelijke sancties. Artikel 11.25 van de Wet luchtvaart voorziet vanwege de Richtlijn 2003/42/EG reeds in een dergelijk verbod. In het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen aan deze bescherming van de melder vast te houden.

Het beschermingsregiem, zoals vastgelegd in artikel 16 van de verordening voorvallen ziet, zoals hiervoor is aangegeven, niet op strafrechtelijke procedures. Onder Richtlijn 2003/42/EG is echter door het College van procureurs-generaal een aanwijzing voor de opsporings- en vervolgingspraktijk vastgesteld. Daarin is bepaald dat het openbaar ministerie, indien geen sprake is van een luchtvaartongeval of een ernstig incident, geen vervolging op eigen initiatief zal instellen tegen natuurlijke personen, wanneer sprake is van overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en waarvan het openbaar ministerie alleen op de hoogte is geraakt door het verplichte meldingssysteem uit de Richtlijn 2003/42/EG. De aanwijzing is niet van toepassing indien sprake is van grove nalatigheid. Het College van procureurs-generaal overweegt de aanwijzing ook onder de verordening toe te passen. Wanneer het College van procureurs-generaal daartoe besluit zal de aanwijzing moeten worden geactualiseerd.

Onderdeel H

In artikel 11.26 van de Wet luchtvaart wordt een verouderde verwijzing vervangen door een verwijzing naar de Verordening voorvallen. Het gaat om een verwijzing die nog op Richtlijn 2003/42/EG is gebaseerd. Het artikel verbiedt onder voorwaarden het gebruiken van bepaalde gegevens die naar aanleiding van bepaalde interne veiligheidsonderzoeken beschikbaar zijn gekomen. Dergelijke gegevens kunnen slechts na tussenkomst van de rechtercommissaris gebruikt worden in een strafrech-

telijk onderzoek naar aanleiding van een voorvalmelding als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Verordening voorvallen.

Artikel II

Bij het onderhavige voorstel van wet wordt afgeweken van de vaste verandermomenten omdat het de implementatie van een bindend EU-besluit betreft.

Bij de datum voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is bovendien rekening gehouden met het gegeven dat de desbetreffende EU-verordening reeds vanaf 15 november 2015 van toepassing is.

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

Transponeringstabel

Verordening (EU) nr. 376/2014 (Verordening voorvallen)

Bepaling EU-regeling	Implementatie-regeling of bestaande regeling	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 1 (doelstellingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 2 (definities) – onderdeel 7	Wet luchtvaart artikel 1.1.	lastenluw	
– tweede lid	Behoeft voorts naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 3 (onderwerp en toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 4 (verplichte melding)			
– eerste, tweede, vierde tot en met negende lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
– derde lid	Wet luchtvaart artikel 7.1	lastenluw	
Artikel 5 (vrijwillige melding)			
– tweede en zevende lid	Wet luchtvaart artikel 7.1, eerste lid, onderdeel b en tweede lid	lastenluw	
– derde tot en met zesde lid en achtste lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 6 (verzameling en opslag van informatie)			
– derde lid	Wet luchtvaart artikel 7.1, eerste lid, onderdeel c	lastenluw	
– eerste, tweede lid en vierde tot en met tiende lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 7 (kwaliteit en inhoud van voorvalmeldingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 8 (Europees Centraal Register)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 9 (uitwisseling van informatie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 10 (Verspreiding van in het Europees centraal register opgeslagen informatie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 11 (Verwerking van verzoeken en besluiten)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 12 (Register van verzoeken en uitwisseling van informatie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 13 (Analyse en follow-up van voorvallen op nationaal niveau)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		

Bepaling EU-regeling	Implementatie-regeling of bestaande regeling	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 14 (Analyse en follow-up van voorvallen op het niveau van de Unie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 15 (Vertrouwelijkheid en passend gebruik van informatie)			
– eerste lid	Wet luchtvaart artikel 7.1	lastenluw	
– tweede tot en met vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 16 (Bescherming van de informatiebron)			
– eerste lid tot en met vijfde lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
– zesde lid	Wet luchtvaart artikelen 11.25 en 11.26	lastenluw	
– zevende lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
– achtste lid	Wet luchtvaart artikel 11.26	lastenluw	
– tiende lid	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
– negende, elfde en twaalfde lid	Wet luchtvaart, artikel 7.2 en Wet Huis voor klokkenluiders	lastenluw	
Artikel 17 (Actualisering van de bijlagen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 18 (Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 19 (Comitéprocedure)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 20 (Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 21 (Sancties)	Wet luchtvaart artikelen 11.1, tweede lid, 11.15 en 11.16	lastenluw	
Artikel 22 (Wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 23 (Intrekking EU-besluiten)			
– Richtlijn 2003/42	Wet luchtvaart wijziging artikelen 1.1., 7.1, 7.2, 11.16, 11.25, 11.26)	lastenluw	
– Verordening (EG) nr. 1321/2007 en Verordening (EG) nr. 1330/2007	Behoeft voorts naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		
Artikel 24 (Inwerking-treding en toepassing)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting in wetgeving		

Bepaling EU-regeling	Implementatie-regeling of bestaande regeling	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
BIJLAGE I lijst van voorschriften die van toepassing zijn op de regelingen voor verplichte en voor vrijwillige melding van voorvallen	Behoeft naar zijn aard geen omzetting		
BIJLAGE II Belangheb-benden	Behoeft naar zijn aard geen omzetting		