

Vergaderjaar 1996–1997

25 332

Wet Transportongevallenraad

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Veiligheid

Transport van mensen en goederen valt in de huidige samenleving niet meer weg te denken. Transportmiddelen zijn voor mens, maatschappij en economie onontbeerlijk. Vervoer over de weg en de rails, alsmede over het water en door de lucht zijn voor een hoog ontwikkelde economie als de onze van vitaal belang.

Het overheidsbeleid is erop gericht die positie te behouden. Hoge kwaliteit is daarvoor essentieel en daarmee ook een hoge mate van veiligheid.

Het bevorderen van de kwaliteit en als onderdeel daarvan de veiligheid binnen de transportsectoren vormt een belangrijke overheidstaak. Het onderdeel «veiligheid» behoort dan ook tot één van de componenten van het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ook de toenemende intensiteit van het gebruik van transportmiddelen betekent meer aandacht voor het veiligheidsaspect.

Gemeenschappelijk in de transportsystemen zijn de elementen omgeving, infrastructuur, vervoermiddel en bestuurder/participant aan het vervoer. Veiligheidsbevordering dient dan ook gericht te zijn op deze elementen.

De verbetering van de veiligheid vindt langs verschillende wegen plaats. Eén van de manieren waarop die plaatsvindt, wordt gevormd door een grondig onderzoek naar ongevallen en bijna-ongevallen en het, naar aanleiding van de bevindingen, nemen van maatregelen.

Dit wetsvoorstel draagt aan dit instrument bij door de instelling van de Transportongevallenraad.

In het kader van dit wetsvoorstel laat ik overigens vanwege het andersoortige karakter het transport van digitale gegevens en het transport via buisleidingen buiten beschouwing.

Waar in deze memorie van toelichting gesproken wordt van «de transportsector» wordt daaronder verstaan de sector van de transport-

modaliteiten scheepsvervoer, luchtvervoer, vervoer over de weg en vervoer per rail.

2. De huidige situatie

Onafhankelijk onderzoek naar ongevallen wordt verricht door de Raad voor de Scheepvaart, de Commissie Binnenvaartrampenwet, de Raad voor de Luchtvaart en de Spoorwegongevallenraad. Hiermee zijn ongevallenraden werkzaam op de terreinen zeescheep-, binnen- en luchtvaart alsmede op dat van de spoorwegen en de metro's. Een beschrijving van de huidige situatie zou een herhaling betekenen van hetgeen door mijn ambtsvoorganger in de bijlage bij de brief van 28 maart 1994 is aangegeven. Om die reden volsta ik met een verwijzing naar deze bijlage (kamerstukken II, 1993/94, 23 674, nr. 1).

Voor wat betreft de sector weg bestaat er geen ongevallenraad met als taak het verrichten van onderzoek naar ongevallen in het wegverkeer. Wel bestaan er talrijke instellingen en instanties die zich bezighouden met het onderzoek naar de factoren van onveiligheid in deze transportsector. Daartoe behoorde ook de onlangs opgeheven Raad voor de Verkeersveiligheid, die daarbij in enkele gevallen onderzoek heeft verricht naar ernstige ongevallen op de weg. De hoofdtaak – en dientengevolge ook het merendeel van de werkzaamheden – van de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) lag evenwel op het terrein van de algemene beleidsadvisering. De RVV was immers een algemeen adviescollege van de regering in de zin van artikel 79 van de Grondwet. De RVV is met ingang van 1 januari 1997 opgeheven in het kader van de algehele herziening van het adviesstelsel (bij de Herzieningswet adviesstelsels). De algemene adviestaak van deze raad is overgegaan op de bij de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat opnieuw ingestelde Raad voor verkeer en waterstaat. Deze taak valt buiten het bereik van de Transportongevallenraad.

3. De gewenste situatie

In mijn brief van 6 maart 1995 (kamerstukken II, 1994/95, 23 674, nr. 2) heb ik aangegeven hetgeen in mijn ogen de meest wenselijke situatie vormt van het ongevallenonderzoek in de transportsector.

Bij de keuze tussen enerzijds het laten voortbestaan van de bestaande ongevallenraden en anderzijds het vormen van één overkoepelende raad is mijn voorkeur naar het laatste uitgegaan. Mijn argumenten voor dit standpunt heb ik in punt 4 van de brief van 6 maart 1995 onder woorden gebracht. Deze argumenten gelden nog steeds en komen op het volgende neer.

Het belang van alle transportsectoren brengt met zich mee dat daarin een hoge mate van kwaliteit moet worden gewaarborgd. Kwaliteit wordt bevorderd door een hoog niveau van veiligheid. Ik vind het om die reden van belang, dat de door alle betrokkenen nuttig geachte samenwerking bij het onderzoek naar ongevallen in de diverse transportsectoren en de eenheid van procedure bij dat onderzoek worden versterkt. De nuttig geachte samenwerking verdient een stevig organisatorisch verband. Het intensieve en structurele karakter daarvan geeft een positieve impuls aan de kwaliteit van het ongevallenonderzoek. In meerdere sectoren van het ongevallenonderzoek kunnen zich immers dezelfde of vergelijkbare problemen voordoen. Een kruisbestuiving op het punt van de veiligheidszorg heeft meerwaarde en is daarom zinvol. Ook is het van belang de ervaringen onderling tussen de transportsectoren uit te wisselen.

De vorming van één organisatie garandeert dit het beste. De organisatie kan – op deze wijze vormgegeven – vervolgens uitgroeien tot een expertisecentrum op het terrein van het ongevalsonderzoek voor alle betrokken transportsectoren.

De uitkomsten van een symposium in 1992 over de toekomst van het transport – zo voeg ik hieraan toe – gaven al aan dat diepgaande ongevalanalyse toepasbaar is op alle soorten van transport en dat het onderlinge verband tussen de transportsectoren daarbij een grote rol speelt.

Voor alle transportsectoren geldt dat de intensiteit van het transport op alle niveaus sterk is gegroeid: lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. Dit komt ondermeer tot uiting in een toenemende belasting van de infrastructuur, alsmede in de intensievere benutting van de transportmiddelen en de vergroting van de capaciteit. Laadvermogen en snelheid nemen over de gehele linie toe. De transportmiddelen worden ook ingewikkelder qua ontwerp, in onderhoud en vaak ook in gebruik.

Daarnaast wordt de onderlinge samenhang tussen de transportsectoren belangrijker. Ook worden nieuwe technieken ontwikkeld voor gehele ketens in het transport, zoals bijvoorbeeld het containervervoer laat zien. Verder wordt de inzet van transportmiddelen en -infrastructuur geoptimaliseerd, bijvoorbeeld door verkeersmanagement, waarbij nieuwe vormen van communicatie, verkeersgeleiding en congestiebeheersing worden geïntroduceerd. Zodoende ontstaan complexe transportsystemen waarin het gebruik van transportmiddelen vervlochten is met dat van de transportinfrastructuur.

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe, dat het steeds minder zinvol is dat een ongeval of incident in de transportsector als een geïsoleerde gebeurtenis wordt onderzocht.

Voorts is een aantal praktische voordelen verbonden aan de vorming van één Transportongevallenraad. Het laten voortbestaan van de bestaande ongevalsenraden leidt tot zeer kleine bureaus die met het (voor)onderzoek belast worden, alsmede tot het continueren dan wel het opzetten van afzonderlijke secretariaten met een beperkte omvang. Gezien de noodzaak tot een efficiënt gebruik van de onderscheiden secretariaten is het wenselijk, dat de inzet daarvan gebundeld en door één organisatie gestuurd wordt.

Bundeling van krachten in één organisatorische eenheid betekent tot slot dat de kwetsbaarheid van het ongevalsonderzoek vermindert. Door deze personele bundeling wordt een te grote afhankelijkheid van een beperkt aantal personen voorkomen.

Ik wil in dit verband niet onvermeld laten dat met name vanuit de sector van de zeescheepvaart vele bezwaren zijn ingebracht tegen de instelling van de nieuwe raad en de daarmee gepaard gaande opheffing van de Raad voor de Scheepvaart. Node wil men in die sector afscheid nemen van de koppeling tussen het opsporen van de oorzaken van een ongeval en het door middel van tuchtrecht opleggen van sancties aan schuldigen. Juist door deze samenhang zou aan de aanbevelingen van de raad effect toekomen en de gewenste verhoging van de veiligheid worden bereikt.

Ik kan deze zienswijze niet delen. Het opsporen van de oorzaken van een ongeval en het op basis van de bevindingen formuleren van aanbevelingen moet zijn effect hebben door structurele veiligheidsmaatregelen die op basis van de aanbevelingen worden genomen. Het opleggen van sancties aan individuen staat daar buiten. Overigens moet juist de mogelijkheid dat het ongevalsonderzoek ook tot het opleggen van

sancties kan leiden, als een barrière voor het vinden van de ware toedracht worden beschouwd. Enige jaren geleden heeft deze zienswijze al geleid tot scheiding van beide in de luchtvaart. Ingevolge de Luchtvaart-ongevallenwet houdt de Raad voor de Luchtvaart zich alleen nog bezig met het opsporen van oorzaken opdat daaruit lering kan worden getrokken.

Een binnen de sector van de zeescheepvaart levende vrees is dat de nieuwe raad op het terrein van de zeescheepvaart minder deskundig zal zijn dan de huidige Raad voor de Scheepvaart. Deze vrees is evenwel niet gegrond. Het onderzoek naar de toedracht van een ongeval zal bij de nieuwe raad worden verricht door een kamer. De kamers zullen worden samengesteld uit een voorzitter en (ten hoogste) vier andere leden die op het terrein van de transportsector waarvoor de kamer is ingesteld, deskundig zijn. Voorts kunnen per kamer (ten hoogste) vijf plaatsvervangende leden worden benoemd, die ook alle deskundigen zullen zijn op het terrein van de transportsector. Het is de bedoeling dat plaatsvervangende leden in de plaats treden van leden indien juist hun specifieke deskundigheid in een concreet geval gewenst is. Een en ander brengt mee dat voor het verrichten van onderzoeken, desgewenst, uit een areaal van negen deskundigen op het betrokken terrein kan worden geput. Ook in het ondersteunend bureau van de raad, dat een kamer bij een onderzoek bijstaat, zullen voor alle transportsectoren deskundigen worden opgenomen.

In de raad zelf zullen deskundigen op het terrein van alle transportsectoren worden opgenomen, afgezien van enkele leden die een deskundigheid bezitten die voor alle transportsectoren van betekenis kan zijn. Het, naar aanleiding van door een kamer verricht ongevalsonderzoek, constateren van systematische veiligheidstekorten en formuleren van veiligheidsaanbevelingen zal op basis van een gezamenlijk beraad van de raad en de betrokken kamer geschieden. Naar mijn verwachting zal uit de ontmoeting daarbij van verschillende soorten deskundigheid een verrijking van de toepassingsmogelijkheden van de afzonderlijke deskundigheden voortvloeien.

4. Opzet Transportongevallenraad

In het aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden rapport «Goede raad is niet duur» zijn naar aanleiding van de evaluatie van de Raad voor de Verkeersveiligheid en de Spoorwegongevallenraad in het licht van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de transportveiligheid enige belangrijke uitgangspunten geschetst voor de inrichting van het ongevalsonderzoek.

Hierop voortbordurend zijn door mijn ambtsvoorganger in haar brief van 28 maart 1994 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de contouren van de raad geschetst. Door het aannemen van de motie van Vlijmen c.s. (kamerstukken II, 1993/94, 23 400 XII, nr. 14) en de gewijzigde motie Dankers c.s. (kamerstukken II, 1994/95, 23 674, nr. 5) heeft de Kamer zich eveneens uitgesproken over de opzet van de thans voorgestelde Transportongevallenraad. Deze dient te bestaan, aldus laatstgenoemde motie, uit vier kamers, te weten voor verkeer en vervoer over de weg, zee- en binnenvaart, luchtvaart en spoorwegen.

Deze opzet heb ik in het wetsvoorstel gevolgd. Over het samenspel tussen raad en kamers binnen de Transportongevallenraad heb ik mij gebogen in samenspraak met enkele externe adviseurs. Daaruit is naar voren gekomen dat, willen de activiteiten van de raad een optimaal rendement hebben, er sprake moet zijn van een interactie tussen de kamers met hun specifieke deskundigheid voor een bepaalde transportsector en de raad waarin deskundigheid voor alle sectoren is opgenomen,

aangevuld met breder georiënteerde deskundigheid. Daarnaast is het wenselijk dat niet alleen naar individuele ongevallen en incidenten wordt gekeken, maar ook naar de samenhangen die tussen individuele gebeurtenissen zijn te vinden. Deze elementen hebben ook in het wetsvoorstel een plaats gekregen.

Het wetsvoorstel is voorts geïnspireerd door de Luchtvaartongevallenwet, die immers de meest recente uitwerking van het ongevallenonderzoek in de transportsector bevat. Verder heb ik – uiteraard – richtlijn nr. 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 21 november 1994, houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart (PbEG L 319), gevolgd. Tot slot heb ik de verplichtingen, voortvloeiend uit bijlage 13 bij het op 7 december 1994 te Chicago tot stand gekomen verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109), hierna te noemen Verdrag van Chicago, verwerkt.

Vermelding verdient nog in dit verband dat ik de procedurele voorschriften ten aanzien van het werk van de zgn. vooronderzoeker niet uit de Luchtvaartongevallenwet heb overgenomen. Deze voorschriften wortelden in de omstandigheid dat oorspronkelijk de vooronderzoeker deel uitmaakte van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De onafhankelijke Raad voor de Luchtvaart en de vooronderzoeker moesten dienvolge scherp ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd. Ofschoon het bureau vooronderzoek in de Luchtvaartongevallenwet reeds onder verantwoordelijkheid van de Raad was geplaatst, werd toen de oude legislatieve aanpak nog gehandhaafd. Ik acht dit niet langer nodig. Zoals elke ambtelijke dienst zullen ook de ambtelijke onderzoekers, behorende tot het ondersteunend bureau van de raad, voorbereidend werk doen ter voorbereiding van de besluitvorming van een bestuursorgaan. In verband met hun materiële werkzaamheden zijn, vanzelfsprekend, wel in het wetsvoorstel bevoegdheden opgenomen die zij daarbij nodig hebben.

5. Kenmerken

Behalve de in onderdeel 4 geschetste opzet is het van belang stil te staan bij de kenmerken van de Transportongevallenraad.

Tot de belangrijkste kenmerken van de raad reken ik de begrippen: onafhankelijkheid, deskundigheid, selectiviteit, onderzoek, openbaarheid en de bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen.

Op deze kenmerken ga ik hierna nader in.

a. Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de raad vormt een belangrijk uitgangspunt vanwege de talrijke belangen die bij een ongeval betrokken kunnen zijn. Het betreft bijvoorbeeld de belangen van degenen die primair bij een ongeval betrokken zijn, van de producent van het transportmiddel en van de overheid als toezichthouder, regelgever of verantwoordelijke voor de infrastructuur.

Het onderzoek naar de oorzaken van een ongeval dient geheel onafhankelijk van deze belangen plaats te vinden. Zelfs mag niet de schijn ontstaan dat bij een onderzoek een bepaald belang de doorslag heeft gegeven voor het oordeel en de aanbevelingen.

b. Deskundigheid

Buiten discussie staat het vereiste dat bij het onderzoek naar een ongeval deskundigen worden betrokken. Deze worden zowel in de raad opgenomen, als in de kamers van de raad (zowel in de vorm van een lidmaatschap of een plaatsvervangend lidmaatschap). Voorts worden in het ondersteunende bureau van de raad deskundige onderzoekers

opgenomen. Daarnaast zal de raad de mogelijkheid hebben deskundigheid in te huren.

Gezien de technische en psychologische factoren die een rol spelen bij ongevallen, zal van deskundigheid met name op deze terreinen gebruik gemaakt worden. Daarnaast is ook operationele ervaring en daarmee deskundigheid van belang. Teneinde de technische deskundigheid die ook samenhangt met de eigenheid van het betrokken onderzoeksterrein optimaal tot haar recht te doen komen heb ik – mede in de lijn van de motie Dankers c.s. – gekozen voor het model van één raad, die is onderverdeeld in vier aparte kamers voor de terreinen lucht-, water-, spoor- en wegverkeer. Overigens verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor reeds inzake de deskundigheid heb opgemerkt.

De raad zal een onafhankelijk technisch-specialistisch college vormen op het terrein van het ongevallenonderzoek. Met het oog op het publieke belang van de veiligheid is het ongevallenonderzoek ondergebracht in een overheidsorgaan. Om deze redenen is ervoor gekozen de raad in te richten als een zogenoemd zelfstandig bestuursorgaan. Dat is op zich geen nieuw gegeven, omdat de bestaande ongevallenraden die opgaan in de raad eveneens een zelfstandig bestuursorgaan vormen. Teneinde de onafhankelijkheid ten opzichte van de Minister van Verkeer en Waterstaat zo groot mogelijk te doen zijn, wordt aan de nieuwe raad, anders dan aan de vorige, ook eigen rechtspersoonlijkheid toegekend. Het ambtelijke bureau van de raad is daardoor ook in arbeidsrechtelijke zin niet afhankelijk van de minister. Op de vormgeving als zelfstandig bestuursorgaan ga ik hierna in onderdeel 6 verder in.

c. Selectiviteit

Hierbij speelt dat in bepaalde transportsectoren, vooral in die van het wegverkeer, de massaliteit van het aantal ongelukken en incidenten maakt dat een onderzoek naar al deze voorvallen door de raad onmogelijk zal zijn. De raad zal naar eigen inzicht een selectie moeten maken van de te onderzoeken ongevallen of incidenten. Bij die selectie kan de raad uitgaan van een bepaalde categorie van ongevallen. Dergelijk onderzoek kan systematisch worden aangevat. Behalve naar een categorie van ongevallen kan ook onderzoek verricht worden naar slechts bepaalde aspecten van ongevallen. Daarbij is van belang dat rekening wordt gehouden met het onderzoek van anderen. Gezien de noodzaak tot een doelmatig gebruik van personen en middelen is het aangewezen, dat de raad over het onderzoeksprogramma jaarlijks overleg pleegt met de Minister van Verkeer en Waterstaat, teneinde de onderzoeksvoornemens van raad en minister op elkaar af te stemmen. Het jaarlijks te publiceren onderzoeksprogramma dient tevens als aankondiging van het type van ongeval dat de speciale aandacht van de raad heeft (artikel 26, tweede lid). De noodzaak tot selectie is geen nieuw gegeven. Ook de Commissie Binnenvaartrampenwet en de Spoorwegongevallenraad behandelen een selectie van de ongevallen op hun respectieve terreinen.

Voorzover onderzoek in de luchtvaart evenwel ingevolge richtlijn nr. 94/56/EG en bijlage 13, behorende bij het Verdrag van Chicago, verplicht is kan van selectie uiteraard geen sprake zijn (vergelijk **artikel 3, tweede lid**). Hetzelfde geldt voor ongevallen in de zeescheepvaart.

d. Onderzoek

Centraal in dit wetsvoorstel staat het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval of incident met als doel dat door bekendmaking van het leringsaspect herhaling wordt voorkomen. Hierbij gaat het niet om vragen van schuld of verwijtbaarheid (vergelijk ook **artikel 61**), noch gaat het om de vraag of bijvoorbeeld een bestuurder als een goed vakman heeft gehandeld. Het vinden van de oorzaak van het ongeval of incident en

daarmee de bevordering van de veiligheid in de transportsector vormen de kern van dit wetsvoorstel. Om die reden is de procedure niet ingericht vanuit het belang van het slachtoffer. De civielrechtelijke aansprakelijkheidsvraag speelt geen rol en wordt dan ook niet beantwoord in het ongevallenonderzoek. Het is niet de opzet van het onderzoek om schuld of aansprakelijkheid toe te rekenen. Daarvoor is het onderzoek ongeschikt. Daarmee heeft de Transportongevallenraad – zoals ik in mijn brief van 6 maart 1995 al heb aangegeven – geen taak op het terrein van het tuchtrecht. Ook internationaal is uitgemaakt dat het onderzoek naar de oorzaak van ongevallen gescheiden dient te zijn van onderzoek dat tot doel heeft de schuldvraag vast te stellen (bijlage 13 van het Verdrag van Chicago en richtlijn nr. 94/56/EG). De volledige scheiding tussen tuchtrechtelijke en strafrechtelijke procedures enerzijds en het onafhankelijk onderzoek naar de oorzaak van ongevallen anderzijds behoort eveneens tot één van de uitgangspunten van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van Vlijmen (kamerstukken II, 1993/94, 23 400, XII, nr. 14). In punt 11 van deze memorie van toelichting ga ik verder in op de toekomst van het tuchtrecht in de diverse transportsectoren.

De in dit wetsvoorstel opgenomen procedures en bevoegdheden zijn dan ook gericht op het vinden van de oorzaken van een ongeval of incident. Het verdedigingsbeginsel, van belang in procedures waar schuld- en verwijtbaarheidsvragen centraal staan, ontbreekt om die reden.

Bij onderzoek van categorieën voorvallen behoeft de raad niet persé het feitelijk onderzoek volledig zelf te doen. Indien mogelijk, kan hij gebruik maken van bestaand statistisch materiaal. Allereerst kan hij het statistische materiaal benutten voor het opstellen van het onderzoeksprogramma. Daarnaast is het nuttig dat uit eigen onderzoeken verkregen feitenmateriaal wordt vergeleken met statistisch materiaal omtrent vergelijkbare voorvallen. Tenslotte kan statistisch materiaal dienst doen als achtergrondinformatie voor de raad.

De bij het onderzoek uit te oefenen bevoegdheden, zoals deze in paragraaf 1 van hoofdstuk 5 worden verleend aan degene die belast is met onderzoek, zijn ontleend aan de Wet van 29 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche Awb) (Stb. 1996, 333) alsmede aan de huidige regelingen op het terrein van het ongevallenonderzoek.

In dit verband zij ook vermeld dat de Transportongevallenraad, zoals dat ook is gebeurd ten aanzien van de Raad voor de Luchtvaart, de Commissie Binnenvaartrampenwet en de Spoorwegongevallenraad, onder de competentie van de Nationale ombudsman zal worden gebracht.

e. Openbaarheid

Het beginsel van openbaarheid is van groot belang. Ongevallen en de gevolgen daarvan brengen maatschappelijke onrust teweeg. Niet in de minste plaats bij degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij een ongeval. Om daaraan tegemoet te komen dient over de oorzaak of de oorzaken van ongelukken geen geheimzinnigheid te bestaan. Rapporten van de raad zijn om die reden in beginsel openbaar. Anderzijds speelt het belang van de voortgang van de procedure. De voortgang van het onderzoek en de noodzaak, dat betrokkenen onbevengene informatie kunnen geven, brengen met zich mee dat de openbaarheid niet in alle fasen en onder alle omstandigheden in de procedure gehandhaafd kan worden. Het rapport van een kamer is om die reden niet openbaar (**artikel 56, vierde lid**). De fase van openbaarheid treedt in bij het eindrapport (**artikel 60**). In verband met de belangen, bedoeld in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), kan informatie uit het eindrapport overigens bij

openbaarmaking worden weggelaten. In ieder geval worden gegevens die strekken tot identificatie van bij een voorval betrokken personen, niet openbaar gemaakt. Het openbaarheidsregime in dit wetsvoorstel vormt een speciale regeling ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Ook indien een kamer van de raad een zitting houdt, behoeft deze niet in alle gevallen openbaar te zijn. De kamer kan om gewichtige redenen besluiten om in afwijking van het uitgangspunt van behandeling in het openbaar een zitting of een gedeelte daarvan niet in het openbaar te houden (**artikel 50, tweede lid**). Daarbij kunnen de belangen van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur mede als criterium gehanteerd worden.

f. Aanbevelingen

De raad heeft de bevoegdheid tot het doen van veiligheidsaanbevelingen voor in het belang van de veiligheid te treffen maatregelen ter voorkoming van ongevallen en incidenten. Dit principe is vastgelegd in **artikel 3**. Het onderzoek kan op een individueel ongeval of incident betrekking hebben of op een categorie daarvan.

Veiligheidsaanbevelingen zullen steeds gebaseerd moeten zijn op door de raad verricht onderzoek naar ongevallen of incidenten, al dan niet aangevuld met statistisch materiaal omtrent dergelijke voorvallen. Deze beperking houdt verband met het feit dat de raad geen adviesorgaan in de zin van artikel 79 van de Grondwet vormt. Het behoort om die reden niet tot de taak van de raad om in de vorm van aanbevelingen in den brede te adviseren over het algemene beleid van de minister. De advisering over beleidsnota's behoort evenmin tot de taken van de raad. De algemene beleidsadvisering op het terrein van de transportveiligheid behoort tot de het domein van de Raad voor verkeer en waterstaat.

De raad onderscheidt zich voorts van adviesorganen in de zin van artikel 79 van de Grondwet doordat de aanbevelingen van de raad zich behalve tot bestuursorganen ook tot particulieren (bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen, ontwerpers en constructeurs van transportmiddelen) kunnen richten.

Zoals gesteld, behoeft de raad een veiligheidsaanbeveling niet steeds op slechts één incidenteel voorval te baseren. Voor het verkrijgen van inzicht in de oorzaak van ongevallen en derhalve het doen van doeltreffende veiligheidsaanbevelingen is het dikwijls juist verstandig een reeks van vergelijkbare voorvallen te onderzoeken. Gelet hierop heeft de raad, zoals gesteld, ook uitdrukkelijk de bevoegdheid een categorie ongevallen of incidenten tot voorwerp van onderzoek te nemen. Waar reeds bruikbaar statistisch materiaal voorhanden is, behoeft hij daarbij niet bij het nulpunt te beginnen maar mag hij de resultaten van het statistisch onderzoek als vertrekpunt kiezen.

Hoewel zich nog een praktijk moet ontwikkelen kan bij de door de raad uit te brengen veiligheidsaanbevelingen gedacht worden aan een onderverdeling in drie soorten.

Deze betreft veiligheidsaanbevelingen die gericht zijn op:

1. maatregelen ter voorkoming van ongevallen of incidenten;
2. maatregelen ter voorkoming van de omvang van ongevallen of incidenten;
3. maatregelen ter beperking van de gevolgen van ongevallen of incidenten.

6. Zelfstandig bestuursorgaan

Hiervoor – in onderdeel b van punt 5 – is geconcludeerd, dat de raad vanwege de noodzaak om onafhankelijk en deskundig onderzoek te verrichten de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan verkrijgt, waarbij de zelfstandigheid nog een extra accent verkrijgt door de toekenning van eigen rechtspersoonlijkheid. In het onderhavige geval wordt de toekenning van eigen rechtspersoonlijkheid niet ingegeven door de wens aan de raad een eigen vermogen toe te delen. De reden is dat het om ook de onafhankelijkheid van het ondersteunend bureau van de raad zoveel mogelijk zeker te stellen, wenselijk voorkomt dat de raad de werkgever van het bureau is en niet de Staat (Minister van Verkeer en Waterstaat).

De zelfstandigheid van de raad is verankerd in **artikel 18, eerste lid**, die van het secretariaat in **artikel 13, tweede lid**. In de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (regeling van de Minister-President van 5 september 1996, Stcrt. 177) wordt een aantal vereisten en aspecten genoemd waaraan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) dienen te voldoen.

Het wetsvoorstel is met deze aanwijzingen in overeenstemming gebracht. Het algemene inlichtingenrecht, dat de minister op grond van **artikel 27** bezit, is noodzakelijk om invulling te kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid in algemene zin.

De raad valt overigens binnen de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

7. Inrichting van de onderzoeksprocedure

Een belangrijke drijfveer om tot de oprichting van een Transport-ongevallenraad over te gaan wordt gevormd door de eenheid in procedure. De bestaande procedures voor het onderzoek naar ongevallen in de onderscheiden transportsectoren worden vervangen door één procedure. In de voorgestelde procedure maak ik onderscheid tussen de volgende stappen:

1. Melding van een ongeval bij de raad.
2. Beslissing van de raad tot het instellen van een onderzoek.
3. Uitvoering van het onderzoek (desgewenst met een zitting).
4. Opstelling van een rapport naar aanleiding van het onderzoek.
5. Opsporen structurele veiligheidstekorten en mogelijke veiligheidsaanbevelingen.
6. Opstelling van het eindrapport.
7. Uitbrengen eindrapport door de raad.

De melding van een ongeval kan de raad langs verschillende manieren bereiken. Krachtens **artikel 28** zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald op welke personen of instanties een verplichting tot melding rust. Behalve deze verplichting is het voor de raad van even groot belang te beschikken over een netwerk voor de melding van ongevallen. In het luchtvaart-, railweg- en scheepvaartverkeer bevinden de betrokken functionarissen zich in een overzichtelijk veld. Een netwerk, waarbij voor een enkele sleutelfunctionaris een verplichting tot melding bestaat kan in deze transportsectoren garanderen dat de raad van voldoende informatie wordt voorzien.

Voor wat betreft de wegenverkeersongevallen is er evenwel geen sprake van een betrekkelijk eenvoudige situatie. Ten behoeve van alle openbare wegen dient landelijk op basis van afspraken een meldingsstelsel voor ongevallen opgezet te worden. Daarbij zal voor de meldingen van ongevallen op de landelijke hoofdverkeerswegen een nauwe samenwerking gezocht worden met het Korps landelijke politiediensten en voor wat betreft de melding van ongevallen op de provinciale

en gemeentelijke wegen met de regionale politiekorpsen. Hoewel de melding van wegenverkeersongevallen van groot belang is, wordt het instrument van de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van functionarissen met een meldingsplicht voorshands niet doelmatig geacht in het licht van de sterke selectie van de te onderzoeken ongevallen in deze transportsector. Bij de eerste evaluatie van de raad na vijf jaar zal de effectiviteit van deze opzet gezien worden. Voor het besluit tot het instellen van een onderzoek naar bijvoorbeeld een categorie van ongevallen is overigens niet vereist dat de raad eerst een melding ontvangt.

In de inrichting van de onderzoeksprocedure is een onderscheid aangebracht tussen de bevoegdheden van de raad en die van een kamer van de raad. De kamers verrichten het feitelijke onderzoek, analyseren de feiten en trekken de conclusies omtrent de oorzaken van een ongeval of incident. Het is echter de raad die bepaalt welke ongevallen of incidenten onderzocht worden. Het is ook de raad die, na overleg met de betrokken kamer, de veiligheidsaanbevelingen, die worden neergelegd in het eindrapport, vaststelt.

Is eenmaal een melding van een ongeval bij de raad binnengekomen, dan dient op korte termijn beslist te worden of wordt overgegaan tot een onderzoek. Deze beslissing ligt in handen van de raad, omdat het tot de verantwoordelijkheid van de raad behoort binnen de wettelijke omschrijvingen van **artikel 1** na te gaan wat er in het algemeen – geldend voor alle vier transportsectoren – onder een ongeval of een incident moet worden begrepen. De raad beslist – eventueel geadviseerd door de betrokken kamer – of er sprake is van een ongeval of een incident in de zin van artikel 23 en of er derhalve een onderzoek wordt gestart.

Is het besluit om een onderzoek in te stellen genomen, dan start de fase van het feitelijk onderzoek. Dit staat onder verantwoordelijkheid van de betrokken kamer. In de praktijk zal veel onderzoek worden uitgevoerd door het bureau van de raad. De medewerkers daarvan beschikken, evenals de leden van de kamer, over de bevoegdheden genoemd in paragraaf 1 van hoofdstuk 5.

Behalve de ondersteuning door medewerkers van het bureau onderzoek kunnen eventueel ook deskundigen «van buiten» worden ingehuurd. Bij deze ingehuurde deskundigen, die voor de duur van het onderzoek onder verantwoordelijkheid van de raad werken, kan ook worden gedacht aan de diverse inspecties van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zoals de Scheepvaart-, de Rijksverkeers- en de Luchtvaartinspectie. Bij deze onderdelen van het ministerie bestaat immers een grote technische kennis terzake.

De kamer komt tot een afronding van het onderzoek in de vorm van een rapport. Dit rapport bevat een analyse van het ongeval of het incident en een conclusie omtrent de (vermoedelijke) oorzaken. De kamer kan daarbij aantekeningen plaatsen omtrent door hem vermoede structurele veiligheidstekorten.

Een rapport van een kamer komt niet definitief tot stand zonder dat degenen die naar het oordeel van de kamer tot het ontstaan van het ongeval of het incident hebben bijgedragen, in de gelegenheid zijn gesteld hun visie aan de kamer kenbaar te maken. Indien de kamer geen zitting houdt, krijgen zij de mogelijkheid tot schriftelijk commentaar (**artikel 56, tweede lid**).

De kamer zendt zijn rapport naar de raad (**artikel 56, eerste lid**). De raad beziet, in overleg met de kamer, of het rapport aanleiding geeft tot

het signaleren van structurele veiligheidstekorten en het formuleren van veiligheidsaanbevelingen (**artikel 57, eerste lid**). De raad stelt vervolgens het eindrapport vast. Hij neemt de analyse van de feiten en de daaruit getrokken conclusies omtrent de oorzaken van een ongeval of incident over. Hij is daarentegen vrij de veiligheidsaanbevelingen die hij wenselijk oordeelt, te doen (**artikel 57, derde en vierde lid**).

Heropening van het onderzoek vindt plaats indien nieuwe feiten aan het licht komen die van wezenlijk belang zijn voor de conclusies of de eventuele aanbevelingen in het eindrapport (artikel 63).

8. Harmonisatie en coördinatie

Met de bovengeschetste procedure wordt één systeem van onderzoek in het ongevalsonderzoek binnen de transportsectoren geïntroduceerd. Door de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart, de Raad voor de Luchtvaart, de Spoorwegongevallenraad en de Commissie Binnenvaart-rampenwet en vervanging daarvan door de Transportongevallenraad verdwijnen vier zelfstandige bestuursorganen met de oprichting van één.

Dit wetsvoorstel zal de Luchtvaartongevallenwet en de Binnenvaart-rampenwet, alsmede de betreffende onderdelen van de Spoorwegwet vervangen. Het vervallen van de betrokken onderdelen van de Schepenwet zal door middel van een aparte rijkswet plaatsvinden. Het Metroreglement en het Reglement Dienst Hoofd- en Locaalspoorwegen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast.

Ook bestaan er raakvlakken met enige andere wetten. Indien bij een ongeval tevens de brandweer moet optreden, is artikel 173 van de Gemeentewet van toepassing. Ingevolge dat artikel heeft de burgemeester het opperbevel bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voorzover de brandweer daarbij een taak heeft. De burgemeester kan dan de bevelen geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. Indien sprake is van een ramp in de zin van de Rampenwet, is die wet van toepassing. Kern van de Rampenwet zijn de bepalingen over taken en bevoegdheden bij de rampbestrijding. Bij de burgemeester berust op grond van artikel 11 van die wet het opperbevel over de rampbestrijding. Degenen die deelnemen aan de rampbestrijding staan onder zijn bevel. Dit wetsvoorstel regelt het onderzoek naar de oorzaak van ongevallen. De situatie kan zich voordoen, dat een dergelijk onderzoek ter plaatse geschiedt te midden van maatregelen, die in het kader van bovengenoemde bepalingen of andere wetten worden genomen. In verband met mogelijk daarbij optredende problemen is van belang de verhouding tussen hetgeen vanuit een oogpunt van onderzoek noodzakelijk is en hetgeen vanuit noodsituaties dient te gebeuren. De conservering van de situatie ter plaatse van een ongeval is van belang voor het onderzoek. Uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid, van de bescherming van leven en de gezondheid van personen en dieren en ter beperking van de schade kan anderzijds het treffen van maatregelen direct geboden zijn. Dergelijke maatregelen doorbreken noodzakelijkerwijs de status quo van het ongeval. Dit is een afweging die de burgemeester ter plaatse moet maken. Ik kan mij voorstellen, dat in de praktijk vaste afspraken zullen ontstaan tussen de raad en degenen die hulp verlenen bij ongevallen over het al dan niet intact houden – en voor welke tijdsduur – van de feitelijke ongevalssituatie. Voor deze problematiek verwijs ik verder naar de toelichting op **artikel 30**.

Een andere verhouding betreft die van het ongevalsonderzoek tot het strafrechtelijk onderzoek. Indien het vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is begaan, kan een justitieel onderzoek worden ingesteld. In **artikel 68** wordt de verhouding van het ongevalsonderzoek tot het

justitieel onderzoek aangegeven. Van belang in die verhouding is zowel het onderscheid in doelstelling tussen het justitiële onderzoek en het onderzoek door de raad, als de volgorde van deze onderzoeken in het concrete geval. De volgorde daarvan dient in goed overleg onderling tussen de meest betrokkenen te worden afgesproken. **Artikel 68, eerste lid**, bepaalt daartoe dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Justitie deze principe afspraken in regels vastlegt.

Niet ontkend kan worden, dat zich in deze verhouding een dilemma voordoet. Enerzijds is het ongevalonderzoek gebaat met een zo volledig mogelijke medewerking van degenen die bij een ongeval zijn betrokken, terwijl anderzijds de mogelijkheid van strafrechtelijke consequenties tengevolge van eigen verklaringen een remmende werking kan hebben op de vrijwillige medewerking aan het ongevalonderzoek. In het wetsvoorstel is – in navolging van artikel 27c Spoorwegwet en artikel 35, tweede lid, Schepenwet – gekozen voor een algemeen verschoningsrecht voor degene die door zijn of haar verklaring zichzelf of familieleden bloot zou stellen aan strafrechtelijke veroordeling (**artikel 39, derde lid, en artikel 52, vierde lid**).

In tegenstelling tot artikel 35, eerste lid van de Luchtvaartongevallenwet is voor een verschoningsrecht gekozen, omdat laatstgenoemd artikel slechts een beperkte bescherming en afscherming geeft ten opzichte van een strafrechtelijke procedure.

Artikel 35, eerste lid van de Luchtvaartongevallenwet geeft aan dat alleen een verklaring en de daarop gebaseerde conclusies niet als bewijs gebruikt mogen worden in bijvoorbeeld een civielrechtelijk of strafrechtelijk rechtsgeding. Het probleem is evenwel dat een dergelijke verklaring of een verklaring op een openbare zitting een vermoeden van een strafbaar feit kan opleveren. Een wettelijke beperking om deze verklaringen ook niet als vermoeden – zo een dergelijke beperking in de praktijk mogelijk zou zijn – te mogen aanmerken zou mijns inziens echter een onaanvaardbare beperking van het justitieel onderzoek vormen. Bovendien zou doorredenerend langs deze weg iedere publiciteit ongewenst worden. Ik heb dan ook gekozen voor een algemeen verschoningsrecht. Mocht dit recht evenwel na verloop van tijd een nodeloze belemmering gaan vormen voor het achterhalen van de feiten bij het onderzoek naar ongevallen en incidenten, dan zal ik de bovenstaande keuze heroverwegen. Het verschoningsrecht geldt terzake van verklaringen.

Ingevolge artikel 5.12 van bijlage 13 van het Verdrag van Chicago mag informatie verkregen uit cockpit voice- en vlucht recorders en transcripten daarvan alleen gebruikt worden voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten. Om die reden is voor dergelijke gegevens een uitzondering gemaakt met betrekking tot het gebruik daarvan in rechtsgedingen (**artikel 69**). Dit laat onverlet de bevoegdheid van de officier van justitie tot inbeslagname van de hierbedoelde recorders en het gebruik van die gegevens, zij het niet als bewijs in een rechtsgeding.

Daarnaast wordt ter implementatie van richtlijn nr. 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie in **artikel 61** bepaald, dat een veiligheidsaanbeveling geen vermoeden van schuld of aansprakelijkheid inhoudt.

9. Internationale aspecten

A. Algemeen

Door het internationale karakter van de transportsectoren is het onvermijdelijk dat het onderzoek naar ongevallen eveneens een internationaal aspect kent, casu quo dat daarin op internationaal niveau wordt samengewerkt.

De raad bezit om die reden de bevoegdheid om deel te nemen aan

onderzoeken in het buitenland, op voorwaarde dat de betrokken staat daarvoor toestemming verleent (**artikel 74, eerste lid**). Pendant van deze mogelijkheid vormt de in **artikel 43** geopende faciliteit om buitenlandse staten te betrekken bij een onderzoek door de raad.

Het ligt ook overigens voor de hand waar in internationaal verband afspraken gemaakt zullen worden over het onderzoek naar ongevallen in de transportsector, dat deze tot de onderzoeksbevoegdheid van de raad zullen gaan behoren.

B. Implementatie EU richtlijn

Dit wetsvoorstel dient eveneens ter implementatie van richtlijn nr. 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 21 november 1994 (PbEG L 319), houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart. Hoewel deze richtlijn ook door middel van een apart wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartongevallenwet had kunnen worden geïmplementeerd is daar van afgezien om doelmatigheidsredenen. Het hierbedoelde wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartongevallenwet zou, hetzij kort voorafgaand aan dit wetsvoorstel, dan wel gelijktijdig daarmee in procedure zijn gebracht. Vervolgens zou het wetsvoorstel, eenmaal in werking getreden, slechts zeer korte tijd van kracht zijn, gezien de vervanging van de Luchtvaartongevallenwet door de onderhavige wet (**artikel 96**). Daarnaast zou in dit wetsvoorstel een aparte aanpassing van het wetsvoorstel aan de aan de orde zijnde richtlijn opgenomen moeten worden. Daarmee zou dan binnen een korte periode ten tweede male dezelfde wetgevingsarbeid verricht moeten worden. Dit acht ik niet doelmatig.

De belangrijkste doeleinden van de richtlijn zijn het behoud van een hoog veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart in Europa en deze te verbeteren door het vaststellen van enkele grondbeginselen bij het technisch onderzoek van ongevallen en incidenten met het oogmerk deze in de toekomst te voorkomen. De richtlijn is tot stand gekomen mede na overleg met de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en in het kader van de European Civil Aviation Conference.

Een belangrijk onderdeel van richtlijn nr. 94/56/EG betreft de verplichting tot het onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten in de luchtvaart. Het verplichte onderzoek naar ernstige incidenten in de luchtvaart betekent een uitbreiding van de reeds bestaande verplichtingen terzake.

In dit wetsvoorstel is het begrip «ernstig incident», als een bijzondere vorm van «incident» apart omschreven voor wat betreft de luchtvaart. Voor de andere transportsectoren heeft het begrip «ernstig incident» geen onderscheidende betekenis ten opzichte van het algemene begrip «incident».

Om die reden is de term «ernstig incident» niet als afzonderlijk begrip ingevoerd voor de eerderbedoelde transportsectoren. Waar in het wetsvoorstel gesproken wordt van «incident» is daaronder tevens «ernstig incident» begrepen. Indien nodig voor de duidelijkheid, omdat het alleen de luchtvaart betreft, worden apart de term «ernstig incident» en de aanduiding «incident met een luchtvaartuig» gehanteerd.

Het in de Luchtvaartongevallenwet gehanteerde begrip «aanbeveling» is op grond van deze richtlijn vervangen door de term «veiligheidsaanbeveling». Dit begrip wordt tevens integraal ingevoerd voor alle andere transportsectoren. Deze lijn is ook gevolgd voor wat betreft de begrippen «ernstig letsel» en «dodelijk letsel».

De richtlijn benadrukt voorts dat een veiligheidsaanbeveling in geen geval een vermoeden van schuld of aansprakelijkheid voor een ongeval of incident vormt. Dit principe geldt in navolging van de Luchtvaart-ongevallenwet in het algemeen – **artikel 61** – voor dit wetsvoorstel (zie ook punt 5 onderdeel d van de memorie van toelichting).

Niet alleen is het wetsvoorstel in overeenstemming met voren- genoemde richtlijn, maar is voor de erin vervatte voorschriften bijlage 13 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart gevolgd. Een en ander heeft tot gevolg dat er naast de bepalingen die voor onderzoeken in alle vervoerssectoren gelden, ook een vrij groot aantal voorschriften moest worden opgenomen, dat slechts op onder- zoeken in de luchtvaart van toepassing is.

Ten gevolge van de vele internationale voorschriften die er bestaan ten aanzien van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de luchtvaart, is het wetsvoorstel verhoudingsgewijs enigszins overbeladen wat betreft de luchtvaart. In de praktijk zal echter worden gezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is, naar analogie met de situatie voor de luchtvaart, ook de voorschriften op de andere terreinen uit te breiden. In dit verband zij vermeld dat de Internationale Maritieme Organisatie bezig is een internationale regeling met betrekking tot ongevallen in de zeescheepvaart voor te bereiden.

10. Overleg met organisaties

Over het concept wetsvoorstel is in het kader van de bij mijn ministerie bestaande overlegstructuur overleg gevoerd met belanghebbende organisaties uit de betrokken transportsectoren. Dit open overleg diende voor het uitwisselen van gedachten. Een aantal organisaties bepleitte ter vervanging van de voorgestelde raad een los federatief verband, waarbinnen de huidige ongevallenraden gehandhaafd zouden blijven. Ik meen dat met een dergelijke opzet de voordelen die ik in punt 3 van de memorie van toelichting heb beschreven, teniet zouden worden gedaan. Bovendien zou de federatieve opzet in strijd met de eerdergenoemde moties van Vlijmen en Dankers c.s. komen. Door de voorgestelde opzet met vier aparte kamers meen ik dat de door de organisaties onder- schreven eigen aard van de betrokken transportsectoren volledig tot zijn recht komt.

Een ander belangrijk punt dat uit het overleg naar voren kwam, betreft de verhouding van het onderzoek door de Transportongevallenraad tot andere procedures, met name die in het strafrecht. Deze verhouding is geregeld in **artikel 61** en (bij nadere regeling) in **artikel 68** en voorzover het de openbaarheid van onder meer gegevens betreft in de artikelen **43, 49 en 56**.

Mede naar aanleiding van opmerkingen uit het overleg heb ik besloten tot het algemene verschoningsrecht in de **artikelen 39, derde lid, en 52, vierde lid**.

Van diverse organisaties zijn voorts opmerkingen en suggesties ontvangen over het concept-wetsvoorstel en de ontwerp-memorie van toelichting – vaak mede gebaseerd op de eigen ervaringen met het ongevallenonderzoek – waarvan dankbaar gebruik is gemaakt.

11. Tuchtrect

11.1 Inrichting

Dit wetsvoorstel gaat uit van de – meermalen nationaal en interna- tionaal onderschreven – gedachte dat er een strikte scheiding dient plaats te vinden tussen het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval dan wel

van een incident en het tuchtrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag met het oog op het geven van sancties.

Het onderzoek naar de oorzaak van ongevallen en incidenten wordt van de bestaande ongevallenraden alleen door de Raad voor de Scheepvaart met het tuchtrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag met het oog op het opleggen van sanctie gecombineerd.

In de luchtvaart heeft een dergelijke combinatie bestaan.

Het wegvervoer heeft een college gekend dat alleen belast was met tuchtrechtonderzoek. Door dit wetsvoorstel komt het tuchtrechtonderzoek naar de schuldvraag door de Raad voor de Scheepvaart min of meer in de lucht te hangen. De vraag die zich dan ook opdringt betreft de toekomst van dit tuchtrecht. De beantwoording van deze vraag is in breder verband getrokken, mede gezien het verleden van de twee andere transportsectoren waarin het tuchtrecht een belangrijke rol heeft gespeeld. Het is daarom van belang het tuchtrecht in de zeescheepvaart en het voormalige tuchtrecht in de luchtvaart en in het wegverkeer nader te bezien en te onderzoeken of er vanuit handhavingsoogpunt behoefte bestaat aan het instellen van apart tuchtrechtelijke college belast met onderzoek naar de schuldvraag. Deze vraag heeft geleid tot de volgende beantwoording.

11.2 Conclusies – beantwoording

Er bestaat geen noodzaak tot het in stand houden van het tuchtrecht in de sector zeescheepvaart. Voor het grootste deel kan de rol van het tuchtrecht worden overgenomen door het strafrecht. Eventueel kan een deel van de rol van het tuchtrecht worden overgenomen door het bestuursrechtelijk handhavingssysteem.

Er bestaat geen behoefte aan herinvoering van het tuchtrecht in de luchtvaartsector of in de sector wegvervoer. Met deze laatste conclusie is ook ingestemd door de belangenorganisaties uit deze transportsectoren.

11.3 Onderbouwing van de conclusies

Het handhavingssysteem in Nederland maakt gebruik van drie officiële systemen te weten: het strafrechtelijke, het bestuursrechtelijke en het civielrechtelijke handhavingssysteem.

Daarnaast bestaan nog andere handhavingssystemen die slechts voor toepassing in aanmerking komen indien er sprake is van bijzondere omstandigheden.

Het strafrecht behoort slechts in ernstige gevallen te worden gehanteerd. Het gaat dan met name om de gedragingen die de rechtsorde ernstig schokken, waaronder gedragingen die tot gevolg hebben de dood dan wel (ernstig) lichamelijk letsel.

Zeescheepvaart

Het tuchtrecht in de zeescheepvaart kan worden gebruikt voor de bestraffing van:

- a. een kapitein, stuurman, machinist, radiotelegrafist of radiotelefonist, indien bij een ongevalsonderzoek blijkt dat een scheepsramp aan zijn schuld te wijten is en
- b. een kapitein die zich ten opzichte van zijn rederij, de bevrachters, de schepelingen, de passagiers of andere opvarenden op enigerlei wijze heeft misdragen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een scheepsramp.

Als tuchtrechtelijke sanctie kan worden opgelegd een berisping of een tijdelijke ontzegging van de bevoegdheid het betrokken beroep in de zeescheepvaart uit te oefenen.

Blijkens de Schepenwet wordt in verband met het opleggen van disciplinaire straffen onder «scheepsramp» verstaan:

«.. een voorval, overkomen aan een schip ten gevolge waarvan schade van betekenis aan dat schip of aan zijn lading of letsel aan een of meer opvarenden of schade aan een ander schip of zijn lading dan wel letsel aan een of meer opvarenden daarvan is veroorzaakt.»

Onder het begrip «letsel» dient ook te worden begrepen: letsel de dood ten gevolge hebbende.

In de sub a genoemde categorie gaat het derhalve om het opleggen van tuchtrechtelijke sancties wegens 1. dood, 2. lichamelijk letsel of 3. schade door schuld.

Categorie a

De vraag die nu moet worden beantwoord is of er alternatieven bestaan. Voor een deel van de tuchtrechtelijke delicten onder a bevat het Wetboek van Strafrecht een voorziening.

Ad 1. Dood

Gaat het immers om een gedraging of een nalaten waaruit de dood van iemand voortvloeit, dan bieden de artikelen 169, aanhef, onder 2, en eventueel artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht uitkomst. In artikel 169, aanhef, onder 2, wordt strafbaar gesteld dat het aan iemands schuld is te wijten dat een vaartuig zinkt, strandt of verongelukt, vernield, onbruikbaar gemaakt of beschadigd wordt, indien dit feit iemands dood ten gevolge heeft.

Daarnaast bestaat eventueel nog de mogelijkheid van artikel 307, waarin in algemene zin «dood door schuld» strafbaar is gesteld.

Een wat vreemde eend in de bijt vormt artikel 169, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht, waarin is strafbaar gesteld het geval dat het aan iemands schuld is te wijten, dat door het verongelukken, het vernielen, het onbruikbaar maken of het beschadigen van een vaartuig het leven van een ander in gevaar is gebracht.

Ad 2. Lichamelijk letsel

Gaat het om het veroorzaken van lichamelijk letsel, dan biedt artikel 308 van het Wetboek van Strafrecht uitkomst. Daarin wordt – in het algemeen – strafbaar gesteld, een gedraging of nalaten waardoor het aan iemands schuld is te wijten dat een ander zwaar lichamelijk letsel bekomt of zodanig lichamelijk letsel, dat daaruit tijdelijke ziekte of verhindering in de uitoefening van beroepsbezigheden ontstaat.

Ad 3. Schade door schuld

Voor die gedragingen waarbij geen dood of lichamelijk letsel van enige betekenis wordt veroorzaakt, doch «slechts» schade aan personen of goederen anders dan een vaartuig, of licht lichamelijk letsel, biedt het Wetboek van Strafrecht geen handvat voor bestraffing. Echter, door het introduceren van een bepaling, waarin wordt verboden de veiligheid bij de scheepvaart in gevaar te brengen, conform dergelijke bepalingen in de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet luchtverkeer, waarover hierna meer, wordt ook voor dit punt een oplossing gevonden.

Sancties die ter zake van handelen in strijd met artikel 169 van het Wetboek van Strafrecht kunnen worden opgelegd, zijn: een gevangenisstraf, een geldboete, ontzetting van de uitoefening van het beroep waarin het misdrijf is begaan (zie artikel 176, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht).

Sancties die ter zake van handelen in strijd met artikel 307 en 308 van het Wetboek van Strafrecht opgelegd kunnen worden zijn: een gevangenisstraf, een geldboete, ontzegging van de uitoefening van het beroep

waarin het delict is gepleegd (zie artikel 309 van het Wetboek van Strafrecht).

In de scheepvaartwetgeving zal, naast de nu al bestaande mogelijkheden tot het opleggen van een gevangenisstraf en een geldboete, de mogelijkheid geïntroduceerd worden om iemand de uitoefening van zijn beroep te ontzeggen, zoals de mogelijkheden in de Wet luchtverkeer.

Uit het vorenstaande blijkt, dat voor de hiervoor onder a bedoelde tuchtrechtelijke delicten deels al in strafbepalingen wordt voorzien in het Wetboek van Strafrecht en deels, conform de wetgeving van andere vervoerssectoren, gemakkelijk in een strafbepaling kan worden voorzien. Gezien de aard van de feiten – dood, lichamelijk letsel of schade door schuld – valt een strafrechtelijke handhaving binnen het leerstuk dat het strafrecht slechts als ultimum remedium moet worden toegepast.

Categorie b

Ten aanzien van gedragingen die vallen onder de categorie b (misdragingen), dient te worden opgemerkt, dat het tuchtrecht in de praktijk slechts zeer sporadisch wordt toegepast ter bestraffing van deze gedragingen in het kader van de zeescheepvaart. Een dergelijke praktijksituatie rechtvaardigt geenszins dat daarvoor een afzonderlijk tuchtrecht intact wordt gelaten.

Voor zover het overigens gewenst wordt geoordeeld bepaalde concrete feiten die als misdragingen aangemerkt zouden kunnen worden, toch van een sanctie te voorzien, gaat mijn voorkeur ernaar uit om terzake in de schepenwetgeving concrete verboden op te nemen. Een dergelijk systeem verdient ook uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur.

In dit verband zij opgemerkt, dat de aan deze verboden te verbinden sancties geen strafsancities behoeven te zijn. Ten aanzien daarvan kan bij voorbeeld zeer goed een bestuurlijke boete worden gehanteerd. Dit punt wordt meegenomen bij de uitwerking van het kabinetsstandpunt inzake de bestuurlijke boete.

Civielrechtelijke mogelijkheden

Vermelding verdient voorts, dat indien door een misdraging schade aan personen wordt toegebracht, ook de mogelijkheid bestaat van een civielrechtelijke onrechtmatige daadsactie van degene die schade lijdt, tegen de schadeveroorzaker.

Indien een bemanningslid tegenover zijn werkgever is tekort geschoten, dan is er verder nog de mogelijkheid van optreden van deze laatste op basis van zijn arbeidsrechtelijke verhouding tot het bemanningslid.

Luchtvaart

In de luchtvaart is reeds sinds de introductie van de Luchtvaart-ongevallenwet sprake van een strikte scheiding tussen het onderzoek naar de oorzaak van het ongeval en het onderzoek naar de schuldvraag. Het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval wordt uitgevoerd door de Raad voor de Luchtvaart. Het tuchtrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag door de Raad voor de Luchtvaart is afgeschaft.

Voormalig tuchtrecht

De Raad voor de Luchtvaart had een tuchtrechtelijke taak in twee situaties, te weten:

- a. indien er sprake was van schuld van een lid van de bemanning aan een concreet ongeval en

b. indien er sprake was van een «misdraging» van de gezagvoerder van een luchtvaartuig of van zijn vervanger dan wel indien een van deze twee niet had gehandeld overeenkomstig wettelijke verplichtingen.

De toe te passen tuchtrechtelijke sancties waren: een berisping of een tijdelijke ontneming van de bevoegdheid.

Het begrip ongeval werd in de (ingetrokken) Luchtvaartrampenwet gedefinieerd als volgt: een voorval, ten gevolge waarvan een der inzittenden of een ander **ernstig lichamenlijk letsel** heeft bekomen dan wel het luchtvaartuig of enig ander **goed ernstig beschadigd** is. Voor wat betreft Nederlandse luchtvaartuigen werd onder een ongeval mede begrepen elk voorval, aan een luchtvaartuig overkomen:

- indien ten gevolge daarvan de **veiligheid** der inzittenden **ernstig in gevaar** is gebracht en
- indien op grond van de aard van het voorval de waarschijnlijkheid bestaat dat uit een onderzoek lessen kunnen worden geput of de wenselijkheid kan blijken van voorschriften die kunnen dienen ter voorkoming van ongevallen met luchtvaartuigen.

Bij de genoemde categorie a ging het derhalve om tuchtrechtelijk optreden wegens schuld aan: ernstig lichamenlijk letsel, ernstige schade of het ernstig in gevaar brengen van de veiligheid van passagiers.

Voor de beoordeling van de toekomstige situatie is de beantwoording van de vraag van belang welk handhavingssysteem voor het tuchtrecht in de plaats is gekomen.

Voor wat betreft die situaties waarbij er sprake is van de dood kan gebruik worden gemaakt van artikel 168, aanhef en tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om gebruik te maken van artikel 307 van het Wetboek van Strafrecht, waarin in algemene zin strafbaar is gesteld «dood door schuld».

Voor die gevallen waarin het aan iemands schuld is te wijten, dat een luchtvaartuig verongelukt, wordt vernield, onbruikbaar wordt gemaakt of beschadigd en daardoor iemand in levensgevaar wordt gebracht, biedt artikel 169, aanhef, onder 1, van het Wetboek van Strafrecht een handvat voor bestraffing.

Voor het veroorzaken van ernstig lichamenlijk letsel kan gebruik worden gemaakt van artikel 308 van het Wetboek van Strafrecht.

Als bijzonderheid zij vermeld, dat het aantal zaken waarin de artikelen 169, 307 en 308 van het Wetboek van Strafrecht ten laste worden gelegd, uiterst gering is. Dit wordt veroorzaakt doordat bij een luchtvaartongeval indien er personen verongelukken daaronder dikwijls ook de bemanningsleden vallen te betreuen.

Gezien het geringe aantal strafzaken is gekozen voor het introduceren van een landelijk coördinerend officier van justitie.

Voor die gevallen waarin er sprake is van het veroorzaken van ernstige schade en het in ernstig gevaar brengen van de veiligheid van de passagiers, kan gebruik worden gemaakt van artikel 5 van de Wet luchtverkeer. Dat artikel verbiedt op een zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen, dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht.

Sancties die ter zake van handelen in strijd met artikel 169 van het Wetboek van Strafrecht kunnen worden opgelegd, zijn een gevangenisstraf, een geldboete of een ontzetting van de uitoefening van het beroep

waarin het misdrijf is begaan (zie artikel 176, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht).

Sancties die ter zake van handelen in strijd met artikel 307 of 308 van het Wetboek van Strafrecht opgelegd kunnen worden zijn een gevangenisstraf, een geldboete of ontzegging van de uitoefening van het beroep waarin het delict is gepleegd (zie artikel 309 van het Wetboek van Strafrecht).

Sancties die terzake van handelen in strijd met artikel 5 van de Wet luchtverkeer opgelegd kunnen worden zijn een gevangenisstraf, een geldboete of een tijdelijke ontzegging van de bevoegdheid om een luchtvaartuig te bedienen (zie artikel 47 van de Wet luchtverkeer).

Voor de mogelijkheid ter zake van zogenaamde misdragingen tuchtrechtelijk op te treden, is geen ander handhavingssysteem in de plaats gesteld. Van de tuchtrechtelijke mogelijkheid werd in casu echter ook geen gebruik gemaakt.

Bij het veroorzaken van schade aan personen kan door degene die schade lijdt, gebruik worden gemaakt van een civielrechtelijke onrechtmatige daadsactie tegen de schadeveroorzaker.

Ook hier geldt verder dat, indien de werknemer tekort schiet tegenover zijn werkgever, de laatste de mogelijkheid bezit om binnen de arbeidsrechtelijke verhouding op te treden.

Van de handhaving van de in de luchtvaartwetgeving opgenomen wettelijke voorschriften is alleen het reeds bestaande strafrechtelijke sanctiesysteem overgebleven. Het tuchtrecht werd in dit verband toch al niet benut. Bezien moet overigens worden of het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium in deze gevallen kan worden vervangen door de bestuurlijke boete. Dit wordt meegenomen bij de uitwerking voor de V&W-wetgeving van het kabinetsstandpunt over de bestuurlijke boete.

Daarnaast wordt nog wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid van de administratieve maatregel om het bewijs van bevoegdheid, in verband met het ongeschikt zijn tot het uitoefenen van het beroep, te schorsen of in te trekken.

De scheiding van het onderzoek naar het ongeval en het onderzoek naar de schuldvraag functioneert binnen de luchtvaartsector naar tevredenheid van de betrokkenen. Het gebruik van het strafrecht bij het handelen in strijd met de artikelen 169, 307 of 308 van het Wetboek van Strafrecht of van artikel 5 van de Wet luchtverkeer, is conform het leerstuk dat het strafrechtelijk optreden ultimum remedium moet zijn.

Wegvervoer

In de sector wegvervoer heeft nooit de combinatie onderzoek naar de oorzaak van het ongeval en het tuchtrechtelijk onderzoek naar de schuldvraag bestaan.

Het Tuchtcollege voor het vervoer over de weg deed geen onderzoek naar de oorzaak van het ongeval. Het verving de strafrechter bij de handhaving van het overtreden van wettelijke voorschriften en vergunningsvoorschriften. Daarnaast had het wel de bevoegdheid tuchtrechtelijk onderzoek te doen bij «misdragingen», maar daarvan heeft het college nauwelijks gebruik gemaakt.

De herziening van de regelgeving die heeft plaatsgevonden door inwerkingtreding van de Wet goederenvervoer over de weg betekende het einde van het Tuchtcollege voor het vervoer over de weg en het

overdragen van de vervolgingstaak bij de overtreding van wettelijke voorschriften dan wel vergunningsvoorschriften, aan de economische politierechter. In dit verband wordt overwogen ter uitwerking van het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boete of het strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium kan worden vervangen door de bestuurlijke boete.

De handhaving van die gevallen waarin er sprake is van dood of lichamelijk letsel is altijd al via de Wegenverkeerswet 1994, in casu (thans) artikel 6, toebedacht aan het strafrechtelijk handhavingssysteem.

In die gevallen waarin er sprake is van schade, kan gebruik worden gemaakt van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994. Dat artikel houdt in dat het een ieder is verboden zich zodanig te gedragen, dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.

Sancties die bij het handelen in strijd met artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994 opgelegd kunnen worden, zijn een gevangenisstraf, een geldboete of een tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid.

De sancties die terzake van handelen in strijd met artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 opgelegd kunnen worden betreffen een gevangenisstraf, een geldboete of een tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid.

Ook hier geldt voor degene die schade heeft geleden, de mogelijkheid om gebruik te maken van het civielrechtelijk handhavingssysteem door middel van de onrechtmatige daadsactie.

En in die gevallen waarin er sprake is van een misdragen tegenover de werkgever heeft deze laatste verder de mogelijkheid om tegen de werknemer op te treden binnen het kader van de arbeidsrechtelijke verhouding.

Ten slotte dient ook hier te worden opgemerkt dat de beschreven situatie naar ieders tevredenheid werkt. Het gebruik van het strafrecht bij het handelen in strijd met artikel 5 of 6 van de Wegenverkeerswet 1994 is conform het leerstuk dat het strafrechtelijk optreden ultimum remedium moet zijn.

11.4 Bijzondere voordelen tuchtrecht?

Nu duidelijk is geworden, dat de gedragingen die nu tuchtrechtelijk worden afgedaan ook via andere handhavingssystemen gehandhaafd kunnen worden, resteert de vraag of er bijzondere redenen bestaan, die toch pleiten voor de handhaving van het tuchtrecht.

Het meest naar voren gehaalde aspect dat voor het tuchtrecht zou pleiten is de bijzondere deskundigheid van de Raad voor de Scheepvaart. In de Raad voor de Scheepvaart zit een groot aantal «leken»leden, die geen juridische scholing hebben, maar afkomstig zijn uit de sector van de scheepvaart. Dikwijls wordt gesteld, dat voor het beoordelen van de schuldvraag het hebben van deze specifieke scheepvaartdeskundigheid van het rechtsprekende college van grote betekenis is.

Hierover zij opgemerkt, dat de strafrechter allerlei soorten gevallen van dood of letsel door schuld en het in gevaar brengen van het verkeer moet beoordelen, waarbij steeds weer andere specifieke aspecten een rol spelen. In de hierbedoelde situaties is dit nimmer een reden geweest de beoordeling aan de competentie van de strafrechter te onttrekken.

Voorts kan de strafrechter zich, waar nodig, ter zitting door een deskundige laten voorlichten. Voor de betrokkene geeft dit het grote voordeel dat hij op de oordelen van deze deskundige kan reageren. Bij de

tuchtrechtspraak kan hij dit niet bij de oordelen van deskundige leden van het rechtsprekend college die slechts in de beslotenheid van de raadkamer worden uitgesproken. De deskundigheid van deze leden werkt daardoor in het nadeel van een aangeklaagde.

De meeste strafzaken over ongevallen in de zeescheepvaart zullen, naar verwacht mag worden, dienen voor de rechtbanken in Noord- en Zuid-Holland. De rechtbanken aldaar zullen zeker enige deskundigheid op het betrokken terrein ontwikkelen. Andere rechtbanken kunnen echter ook van deze rechterlijke deskundigheid gebruik maken, omdat alle rechters van een rechtbank van rechtswege tevens plaatsvervangend rechter in alle andere rechtbanken zijn op grond van artikel 4, vierde lid, van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten. Andere rechtbanken zullen de deskundige rechters derhalve kunnen «lenen».

Voorts kan er ten aanzien van de scheepvaart naar worden gestreefd, evenals dat is gebeurd ten aanzien van de luchtvaart, een landelijke coördinerend officier van justitie aan te wijzen.

Een ander voordeel dat aan het tuchtrecht wordt toebedacht heeft te maken met de bewijsvoering. Aangevoerd wordt dat de bewijsvoering in een tuchtrechtelijke procedure minder zwaar is dan in het strafrechtelijk handhavingssysteem vereist wordt. Aan het causaal verband in het tuchtrecht worden minder zware bewijsrechtelijke eisen gesteld. Hierdoor ontstaat evenwel geen wenselijke situatie. Voor eenzelfde gedraging dan wel nalaten bestaat daardoor de mogelijkheid, dat men door een tuchtrechter kan worden veroordeeld, terwijl dit bij de strafrechter niet mogelijk is. Dit is niet verdedigbaar omdat het in beide gevallen gaat om dezelfde vraag of iemand schuldig kan worden verklaard aan hetzelfde laakbare handelen en in beide gevallen een ontzetting uit de bevoegdheid tot het beroep als sanctie kan worden opgelegd. Het bestaan van twee verschillende bewijsvoeringssystemen naast elkaar valt naar mijn mening niet te verdedigen.

Een derde voordeel dat regelmatig wordt aangehaald is, dat door het tuchtrecht een instandhouding mogelijkwerwijs zelfs een verbetering van de kwaliteit van de uitoefening van het beroep door de beroepsgroep wordt bevorderd. Zoals ook in de luchtvaart al is onderkend, wordt een ongeval vaak veroorzaakt door een complexe situatie, waarin niet alleen degenen die zijn onderworpen aan het tuchtrecht zijn betrokken doch ook anderen. Dit betekent, dat – afhankelijk van de kwaliteit van de betrokken persoon casu quo verdachte – wordt bepaald welk handhavingssysteem zal worden ingezet.

Als voordeel van berechting door de Raad voor de Scheepvaart is ook wel genoemd dat deze veelal wacht met de behandeling van een zaak totdat de te berechten persoon aan de wal is. Daarmee wordt een verstekuitspraak voorkomen.

De strafrechter kan er echter ook naar streven om dergelijke voorzieningen treffen.

Wellicht speelt ook een rol, dat het in de sector van de zeescheepvaart als minder plezierig wordt ervaren om voor de commune strafrechter in plaats van voor een eigen college te moeten verschijnen. Dit is niet onbegrijpelijk, maar vormt geen reden om het tuchtrecht in de zeescheepvaart te handhaven. Ieder aan wiens schuld de dood of ernstig letsel van een ander te wijten is, moet zich voor de strafrechter verantwoorden. Er is geen reden de betrokkenen in de zeescheepvaart op dit punt te privilegiëren.

Een bezwaar van het tuchtrecht, zoals neergelegd in de Schepenwet, is dat dit slechts kan worden toegepast op de kapitein, de stuurman, de

machinist, de radiotelegrafist of de radiotelefonist. Andere mogelijke schuldigen aan een ongeval (walorganisatie, scheepsgezellen) blijven tuchtrechtelijk buiten schot. Een oplossing hiervoor zou kunnen bestaan uit het uitbreiden van het tuchtrecht naar deze groepen personen. Dit is echter niet mogelijk, omdat voor het hanteren van het tuchtrecht noodzakelijk is dat er sprake is van een coherente beroepsgroep. De hiervoor genoemde strafrechtelijke bepalingen richten zich wel tot alle personen, die schuldig zijn aan de hier aan de orde zijnde feiten.

Een aspect dat ook aandacht verdient, is de taakverzwaring van de strafrechter als gevolg van het laten vervallen van het tuchtrecht. Onmiskenbaar is van een taakverzwaring sprake. Gelet op het aantal tuchtrechtelijke zaken dat door de Raad voor de Scheepvaart is behandeld (in 1992: 21 zaken, in 1993: 19 zaken en in 1994: 24 zaken) gaat het hierbij echter slechts om een marginale verzwaring.

De taakverzwaring van het openbaar ministerie zal logischerwijs een grotere zijn aangezien de toepassing van het opportuniteitsbeginsel met zich meebrengt, dat niet alle zaken bij de rechter worden aangebracht.

Tevens kan de vaak gehoorde stelling dat de bewijsvoering in het tuchtrechtelijk handhavingssysteem ook wat «losser» is dan die in het strafrechtelijke handhavingssysteem worden afgeleid, dat dit uiteindelijk ook gevolgen zal hebben voor het aantal door de strafrechter te behandelen zaken. Derhalve zal de belasting van de strafrechter – naar verwachting – geringer zijn dan de huidige werkbelasting van de Raad voor de Scheepvaart.

Een ander aspect betreft het ontbreken binnen het tuchtrechtelijke handhavingssysteem van de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete. Daardoor moet al snel naar de zware sanctie van ontzetting uit de uitoefening van het beroep worden gegrepen.

In het overleg dat over het tuchtrecht op 13 maart jl. met de vertegenwoordigers van belangengroepen werd gehouden werd door de organisaties uit de zeescheepvaart nog gewezen op het didactische aspect van het tuchtrecht. Naar mijn mening zit echter het leereffect juist in de uitkomsten van het onderzoek naar ongevallen.

De belangenorganisaties uit de zeescheepvaart zijn voorstander van het handhaven van het tuchtrecht. Ik meen echter in het vorenstaande voldoende argumenten te hebben gegeven om dit standpunt niet te volgen.

Tot slot zij nog opgemerkt, dat het handhaven van het tuchtrecht in de zeescheepvaart het noodzakelijk maakt daarvoor een tuchtcollege in het leven te roepen. Het geringe aantal zaken rechtvaardigt echter niet de lasten, die aan een afzonderlijk college verbonden zijn.

12. Financiële consequenties

Door de opheffing van de bestaande ongevallenraden komen financiële middelen vrij voor de Transportongevallenraad. De voorzitter en de voorzitters van de kamers zullen een vaste vergoeding ontvangen. Deze zal in relatie staan met de geschatte werkzaamheden. De leden van de raad en de kamers verkrijgen een vergoeding op basis van het Vacatiegeldenbesluit. Aan de raad is tevens verbonden bureau, bestaande uit personeel dat de secretariaatsfunctie voor de raad en de kamers vervult, onderzoekers alsmede administratieve ondersteuning.

Aangezien het hier om een uitbreiding van werkzaamheden gaat – met name door de mogelijkheid om ongevallen in het wegverkeer te onderzoeken – zullen de vaste kosten hoger komen te liggen dan de optelsom van de kosten van de bestaande ongevallenraden. Ook door de instelling

van aparte onderzoekers ten behoeve van de vier in geding zijnde transportsectoren zullen meer kosten dan tot nu toe gemaakt worden.

Behalve deze vaste kosten zijn de uitgaven van de raad afhankelijk van de frequentie waarmee de verplicht te onderzoeken (luchtvaart)ongevallen, alsmede ernstige luchtvaartincidenten zich voordoen. Deze uitgaven hangen samen met onder meer de inhuur van externe deskundigen.

De kosten van de raad komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

ARTIKELEN

HOOFDSTUK 1

In **artikel 1** worden omschrijvingen gegeven van een luchtvaart-, scheepvaart-, railweg- of wegenverkeersongeval. Deze ongevalensoorten worden begrepen onder de algemene term «ongeval» in **artikel 1, eerste lid, onder i**. De beslissing of er sprake is van een dergelijk ongeval wordt genomen door de raad op advies van de betrokken kamer van de raad. Hoe en wie namens de raad in het concrete geval beslist of er sprake is van een te onderzoeken ongeval is een zaak die de raad intern regelt. De interpretatie van het begrip ongeval kan plaatsvinden langs algemene door de raad te ontwikkelen lijnen.

Van belang voor de invulling van het begrip «scheepvaartongeval» is de omschrijving in **artikel 1, eerste lid, onder d**, van het begrip «schip». Deze omschrijving is ontleend aan artikel 1, tweede lid, van de Schepenwet. Het begrip «schip» wordt zeer algemeen gebruikt doordat onder dit begrip eveneens vaartuigen in de brede zin van de betekenis vallen. Behalve zeeschepen valt ook bijvoorbeeld een binnenvaartschip hieronder.

Het **eerste lid, onder e**, bevat de omschrijving van het begrip Nederlands schip. Deze omschrijving heeft alleen betekenis voor zeeschepen, omdat binnenschepen geen nationaliteit kennen. De omschrijving is ontleend aan het wetsvoorstel Zeevaartbemanningswet.

Nederlandse schepen zijn zeeschepen waarvan de eigendom in Nederland teboekstaat in het scheepsregister, dat wordt gehouden door de dienst van het kadaster en de openbare registers op grond van artikel 193 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en zeeschepen in rompbevrachting, die zijn ingeschreven in het openbaar rompbevrachtingsregister, dat ingesteld is bij de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting.

Geen Nederlandse zeeschepen zijn derhalve de zeeschepen die zijn geregistreerd in een Nederlands-Antiliaans of Arubaans scheepsregister; deze zeeschepen hebben weliswaar de Nederlandse nationaliteit, maar zij ontlenen deze nationaliteit niet aan Nederlandse rechtsregels, maar aan Nederlands-Antiliaanse respectievelijk Arubaanse rechtsregels.

In het **eerste lid, onder i**, wordt het begrip «railwegongeval» geïntroduceerd. Dit algemene begrip omvat tevens ongevallen met trams. Dit vormt een uitbreiding ten opzichte van de huidige onderzoeksbevoegdheid van de Spoorwegongevallenraad, die bevoegd is tot het onderzoek naar spoorwegongevallen en naar ongevallen met metro's. Voor deze uitbreiding is gekozen vanwege het uitgangspunt om de raad bevoegd te maken met betrekking tot het totaal van ongevallen in de betrokken transportsectoren. Daarnaast bezit de raad de bevoegdheid om ook ongevallen in het wegverkeer te onderzoeken. Een niet onbelangrijke categorie ongevallen waar het wegverkeer bij betrokken is, te weten

tussen trams en het wegverkeer zou anders voorzover het de tram betreft buiten de bevoegdheid van de raad blijven.

Het ongeval dient in de omschrijving **onder i** te hebben plaatsgevonden op een railweg of een daarmee vergelijkbare geleider. Met de term «railweg» is bedoeld een verzamelnaam voor spoorweg, tramweg etc. te geven. Behalve langs metalen rails is het ook denkbaar dat vervoer zich langs andere vormen van geleiding verplaatst, bijvoorbeeld de monorail. Om die reden is de beschrijving uitgebreid met het onderdeel «of op een daarmee vergelijkbare geleider». Het is overigens aan de raad om te bepalen of er sprake is van een met een railweg te vergelijken geleider.

Het begrip wegenrekeersongeval wordt in het **eerste lid, onder j**, omschreven. Een beperking van de te onderzoeken ongevallen wordt aangebracht in **artikel 3, vijfde lid**. Het is de bedoeling dat de raad een scherpe selectie maakt en alleen hetgeen onderzoekt dat van belangrijke betekenis kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen. Onderzoek in dit kader betreft met name onderzoek naar een type ongeval. De ervaring leert daarnaast dat uit wegenrekeersongevallen pas lering kan worden getrokken, indien het onderzoek gaat over een reeks van soortgelijke ongevallen (eventueel aangevuld met statistisch materiaal).

De omschrijving van luchtvaartongeval in het eerste lid, onder k, is ontleend aan **artikel 3, onder a**, van richtlijn nr. 94/56/EG.

De termen «soliditeit», «prestaties» en «vluchtkenmerken» zijn letterlijk overgenomen uit de EG-richtlijn. Er kan echter vanuit worden gegaan dat hiermee niets anders wordt bedoeld dan de thans in de Luchtvaartongevallenwet gebruikte termen «sterkte van de constructie», «vliegprestaties» en «vliegeigenschappen». Een luchtvaartuig wordt geacht vermist of volledig onbereikbaar te zijn in de zin van **onderdeel 3** van de definitie van luchtvaartongeval, wanneer de officiële zoekactie beëindigd is en de wrakstukken niet zijn gelokaliseerd.

In onderdeel r moeten onder de «nabestaanden» degenen worden verstaan die een natuurlijke persoon het meest na hebben gestaan: zijn partner, zijn (volwassen) kinderen en bij ontbreken daarvan zijn ouders of broers of zusters.

De omschrijvingen in het **eerste lid, onder v tot en met y**, zijn ontleend aan bijlage 13 van het Verdrag van Chicago.

In de omschrijvingen van de verschillende soorten ongevallen worden de begrippen «ernstig letsel» en «dodelijke letsel» gebruikt. De definiëring van deze begrippen is ontleend aan artikel 3, onder b respectievelijk c, van richtlijn nr. 94/56/EG.

Het spreekt voor zich dat een natuurlijke dood, (zelf)moord of mishandeling van een passagier of bemanningslid of een verwonding van een verstekeling opgelopen buiten het voor passagiers en bemanning toegankelijke deel van het luchtvaartuig niet als een luchtvaartongeval beschouwd worden.

Voor wat betreft het begrip «incident» in het **eerste lid, onder m**, is van belang, dat onderzoek daarnaar tot doel moet hebben het bevorderen van de veiligheid in de transportsectoren. Gezien de noodzaak tot selectie van dit soort te onderzoeken voorvallen kan daarbij als selectiecriteria gelden het in gevaar brengen van de veiligheid van natuurlijke personen. De omschrijving van incident in de luchtvaart is overgenomen uit artikel 3, onder j, van richtlijn nr. 94/56/EG.

De hiervoor genoemde richtlijn geeft omtrent het begrip «ernstig incident» in de luchtvaart een lijst van voorbeelden in een aan de richtlijn aangehechte lijst. Deze lijst, die als leidraad dient voor de invulling van

het begrip «ernstig incident» en die geen volledigheid beoogt, is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen. Aangezien een «ernstig incident» ook onder het begrip «incident» valt, wordt de eerstgenoemde term alleen gehanteerd indien het gaat om bijna-ongevallen met luchtvaartuigen. In de artikelen van de wet waar het gaat om ernstige incidenten in alle transportsectoren heeft dit begrip geen onderscheidende betekenis en valt het onder de term «incident».

In het **tweede lid** worden in algemene zin de ongevallen en incidenten overkomen aan een schip, luchtvaartuig of voertuig in gebruik bij de Minister van Defensie van de werking van dit wetsvoorstel uitgezonderd. Tevens vallen dergelijke transportmiddelen die ten dienste staan van een buitenlandse krijgsmacht buiten de werking van de wet. Zoals in de rijksbegroting, hoofdstuk X, Ministerie van Defensie (kamerstukken II, 1995/96, 24 400 X, nr. 3, blz. 20) is aangekondigd, is bij dat ministerie een wettelijke regeling van het militaire ongevallenonderzoek in voorbereiding genomen. Het betreft hier een voorstel voor een rijkswet, die de bestaande Marinescheepsongevallenwet zal vervangen en die zich zal uitstrekken tot het onderzoek naar luchtvaartongevallen en andere ongevallen, alsmede bijna-ongevallen waarbij Defensie betrokken is. Deze afzonderlijke benadering van militaire ongevallen houdt verband met het feit dat militaire schepen en luchtvaartuigen met het oog op hun operationele taakuitvoering qua uitrusting en inrichting afwijken van civiele schepen en luchtvaartuigen, die primair bestemd zijn voor transportdoeleinden. Daarnaast gelden voor het defensiemateriaal specifieke militaire voorschriften, waaronder internationale (NATO) voorschriften. Voorts kunnen bij militaire ongevallen geclassificeerde defensiegegevens een rol spelen.

Daarnaast is het van belang dat voor wat betreft de «gemengde» ongevallen en incidenten afspraken tussen de Transportongevallenraad en de ongevallenraad Defensie gemaakt moeten worden (**artikel 64**).

HOOFDSTUK 2

Paragraaf 1

Artikel 3 vormt de kern van het wetsvoorstel. Aan de raad wordt in het **eerste lid** de bevoegdheid gegeven om ongevallen en incidenten te onderzoeken. Zoals in onderdeel 5 van de memorie van toelichting reeds aangegeven, zal de raad de nodige selectie moeten toepassen, tenzij het ongevallen betreft die omschreven zijn in het **tweede** en het **derde lid**. Ook uit incidenten valt veel lering te trekken. Om die reden is de raad bevoegd naar de oorzaken hiervan een onderzoek in te stellen. Hier geldt de noodzaak tot selectie van hetgeen onderzocht wordt echter nog nadrukkelijker.

Het doel van het onderzoek is het vaststellen van de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van een ongeval of incident. Het gaat om het leeraspect teneinde ongevallen voor de toekomst te voorkomen en de veiligheid in de transportsectoren te bevorderen. Schuld- of aansprakelijkheidsvragen zijn niet aan de orde.

De verplichting om luchtvaartongevallen te onderzoeken, zoals in het **tweede lid** wordt voorgeschreven, vloeit voort uit de artikelen 5.1 en 5.3 van bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago. De raad is altijd verplicht een onderzoek in te stellen, indien het ongeval een Nederlands luchtvaartuig betreft en het ongeval boven Nederlands grondgebied heeft plaatsgevonden, of boven volle zee en indien een buitenlandse staat geen onderzoek instelt of dat aan Nederlandse autoriteiten, in casu de raad, overlaat.

Ten aanzien van ongevallen met buitenlandse luchtvaartuigen op of boven Nederlands grondgebied heeft de raad op grond van het Verdrag van Chicago de verplichting om een onderzoek in te stellen. De raad kan evenwel tot het oordeel komen, dat het onderzoek beter kan worden verricht door de staat van registratie van het luchtvaartuig of de staat waar de eigenaar of exploitant van het luchtvaartuig is gevestigd. Deze mogelijkheid is in bijlage 13 bij het verdrag opengelaten. Indien het ongeval met een buitenlands luchtvaartuig op of boven Nederlands grondgebied heeft plaatsgevonden, blijft de raad ervoor verantwoordelijk dat er een deskundig onderzoek wordt verricht. De afspraak dat onder verantwoordelijkheid van de raad onderzoek verricht wordt door de eerdergenoemde staten wordt niet door de wet uitgesloten.

De verplichting om ernstige incidenten in de luchtvaart te onderzoeken vloeit voort uit de meervermelde EU-richtlijn, die overigens ook het onderzoek van ongevallen verplicht stelt.

Onder de algemene bevoegdheid tot onderzoek van het eerste lid zijn ook begrepen de gevallen, waarin een ongeval met een Nederlands luchtvaartuig in het buitenland plaatsvindt en door de buitenlandse autoriteiten wel een onderzoek wordt verricht, doch de raad niet in de gelegenheid is gesteld aan het onderzoek deel te nemen of bij de conclusies in het rapport geen wezenlijke inbreng heeft gehad of zich met die conclusies niet kan verenigen.

In het **derde lid** worden de verplichte onderzoeken met betrekking tot de scheepvaartongevallen opgesomd. Deze zijn ontleend aan de huidige Schepenwet en verplicht op grond van diverse internationale verdragen (Solas regulation I/21, Verdrag van Torremolinos artikel 7, Marpolverdrag 73/78 artikel 12).

In het **vijfde lid** is de taak van de raad gepreciseerd voor wat betreft het onderzoek naar wegeverkeersongevallen. Het onderzoek in deze transportsector beperkt zich tot hetgeen van belangrijke betekenis kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen. Hetzelfde wordt in het **vierde lid** bepaald met betrekking tot alle incidenten, uitgezonderd de ernstige incidenten in de luchtvaart.

Het **zesde lid** is gebaseerd op bijlage 13 van het Verdrag van Chicago.

Paragraaf 2

Artikel 7 weerspiegelt de onafhankelijkheid van de leden van de raad en van de kamers. Benoeming, schorsing en ontslag vinden plaats bij koninklijk besluit. De benoemingsperiode is in de wet vastgelegd. Het uitgangspunt van onafhankelijkheid betekent ondermeer dat de leden niet als vertegenwoordigers van maatschappelijke of belangenorganisaties in de raad benoemd kunnen worden en evenmin uit dien hoofde zitting hebben in de raad of in een kamer. Daartoe is ook in **artikel 18, eerste lid**, neergelegd dat de leden zitting hebben zonder last.

Bovendien dienen – met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek – de leden van de raad en van de kamers zich te onthouden van de behandeling van zaken waarin zij met belangenconflicten geconfronteerd kunnen worden (**artikel 18, tweede lid**).

Paragraaf 3

De raad wordt ondersteund door een secretaris en een bureau waaraan de secretaris leiding geeft (**artikel 12**). Van het bureau maken zowel medewerkers uit die de secretariaatswerkzaamheden voor de raad en de

kamers zullen verrichten als de onderzoekers die de kamers bijstaan bij hun onderzoek. In **artikel 13, tweede lid**, wordt bepaald dat de secretaris alleen verantwoordelijkheid verschuldigd is aan de raad. Daarmee is ook de onafhankelijkheid van de secretaris en het bureau verzekerd. Ook ten aanzien van de medewerkers van het bureau is vastgelegd dat deze zich in beginsel bij belangenconflicten moeten onthouden van betrokkenheid bij een onderzoek (**artikel 15, eerste lid**).

Behalve vaste medewerkers kan de raad op grond van **artikel 14, eerste lid**, de beschikking krijgen over tijdelijk toegevoegde personen. De raad kan de Minister van Verkeer en Waterstaat verzoeken ten behoeve van een onderzoek personen aan te wijzen, die de kamer bijstaan bij het verrichten van het onderzoek. Hierbij moet met name gedacht worden aan personen die werkzaam zijn bij onder de minister ressorterende inspectie-diensten en die een grote technische kennis bezitten op het betrokken transportterrein. Met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek zijn deze deskundigen tijdens het onderzoek werkzaam onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de raad. Het gaat in dit artikel uiteraard om de benoeming van personen die als ambtenaar of als arbeidscontractant onder het bereik van de Minister van Verkeer en Waterstaat werkzaam zijn. Dit artikel sluit niet uit dat de raad deskundigen inhuurt, die afkomstig zijn van buiten de kring van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook voor degenen die ingevolge **artikel 14, eerste lid**, door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen worden de kamer tijdens het verrichten van een onderzoek bij te staan geldt dat zij zich bij belangenconflicten in beginsel van betrokkenheid moeten onthouden (**artikel 15**).

Artikel 17 is gebaseerd op de aanwijzing 124u van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

Paragraaf 4

De werkwijze van de raad is in beginsel een interne aangelegenheid, die door de raad zelf door middel van een bestuursreglement wordt vastgesteld. Het goedkeuringsrecht zoals dat in **artikel 19** aan de minister is voorbehouden, houdt verband met de verantwoordelijkheid van de minister voor het goed functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Door middel van het goedkeuringsrecht wordt hieraan invulling gegeven.

Paragraaf 5

In deze paragraaf wordt een aantal beheersaangelegenheden geregeld. Onder meer wordt een aantal bepalingen gegeven dat de verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de raad regelt.

De **artikelen 20 tot en met 25** houden verband met het feit dat aan de raad rechtspersoonlijkheid wordt toegekend.

Aan de hand van het in **artikel 26** genoemde verslag geeft de raad jaarlijks publiciteit aan zijn activiteiten. Het jaarverslag zal algemeen verkrijgbaar zijn. Het jaarverslag bevat een overzicht van de werkzaamheden, het onderzoeksbeleid van de raad en geeft inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze van de raad. Dit laatste betreft uiteraard niet alleen de doelmatigheid en doeltreffendheid in financiële zin maar over de totale werkwijze.

Op grond van **artikel 27, eerste lid**, kan de minister – ten behoeve van een juist inzicht in het functioneren van de raad – inlichtingen verlangen van de raad. Het **tweede lid** brengt mee dat de raad evenmin

verstoken blijft van de voor hem noodzakelijke informatievoorziening vanwege de minister. Het **derde lid** bepaalt dat met betrekking tot de informatieverstrekking een informatiestatuut wordt vastgesteld.

HOOFDSTUK 3

Het ligt in het voornemen om onder andere de opsomming in de artikelen 5 en 6 van de Luchtvaartongevallenwet van personen en instanties die verplicht zijn te melden waar en wanneer zich een ongeval of een incident heeft voorgedaan, krachtens **artikel 28, eerste lid**, bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Deze opsomming zal ook andere transportsectoren betreffen met uitzondering mogelijk van de wegenverkeersongevallen en -incidenten. Wegenverkeersongevallen en -incidenten zullen geselecteerd onderzocht worden (**artikel 3, vijfde lid**). Het is wellicht dan ook weinig zinvol een meldingsplicht voor de hierbedoelde ongevallen en incidenten in te voeren.

Het **vierde lid** schrijft voor welke gegevens in elk geval moeten worden doorgegeven. Deze gegevens zijn van belang voor het eerste selectieproces van de raad bij de beantwoording van de vraag of al dan niet ter plaatse een onderzoek moet worden ingesteld. Bij de melding van de aard van het voorval is van belang welke transportmiddelen betrokken zijn bij het ongeval of incident. Voor wat betreft de melding van de omstandigheden waaronder een ongeval of incident heeft plaatsgevonden, kan gedacht worden aan de weersomstandigheden ter plaatse of de kwaliteit van de infrastructuur, werkzaamheden daaraan etc.

De keuze om verdere eisen bij algemene maatregel van bestuur te regelen houdt verband met het gedetailleerde uitwerkingskarakter van de te regelen materie en de mogelijke verschillen op dit punt per transportsector.

Artikel 29 houdt verband met bijlage 13 van het Verdrag van Chicago.

HOOFDSTUK 4

Voor de betrokken kamer is **artikel 30** van belang, omdat het onderzoek er bij gebaat is, dat de situatie zoals deze is ten tijde van het ongeval zoveel mogelijk geconserveerd blijft. Daardoor kan immers de oorzaak van een ongeluk het beste achterhaald worden. Anderzijds zullen de plaatselijke autoriteiten – in casu de burgemeester – de mogelijkheid moeten hebben om te kunnen handelen, waar dit vanuit het oogpunt van de in **artikel 30** opgesomde omstandigheden noodzakelijk is. Indien bijvoorbeeld bij een luchtvaartongeval ook de brandweer een taak heeft bij het bestrijden van een ongeval, is ingevolge de Gemeentewet de burgemeester bevoegd bevelen te geven die met het oog op onder meer het bestrijden van gevaar nodig zijn. Ook bij een ramp in de zin van de Rampenwet heeft de burgemeester het opperbevel. De coördinatie van de bestrijding van rampen of zware ongevallen ligt bij de regionale brandweren. Ik kan mij voorstellen dat door de raad werkafspraken worden gemaakt met de regionale brandweercommandanten.

Naast en in aanvulling op de formele in dit artikel geregelde verhouding zullen door de raad praktische afspraken over dit onderwerp gemaakt kunnen worden met de hoofden van de regionale politiekorpsen. Wegenverkeersongevallen en -incidenten zijn op grond van het **derde lid** uitgezonderd – niet omdat de melding hiervan niet van belang zou zijn, maar vanwege het feit dat wegenverkeersongevallen en -incidenten sterk geselecteerd onderzocht worden (**artikel 3, vijfde lid**). Het zou met het

oog hierop niet juist zijn de burgemeester steeds bij een ongeval te verplichten tot een afweging om wel of niet de plaats van het ongeval te conserveren, terwijl slechts een zeer gering gedeelte daarvan daadwerkelijk onderzocht zal worden.

Artikel 31 is geïnspireerd op artikel 12 van de Luchtvaartongevallenwet.

HOOFDSTUK 5

Paragraaf 1

Een aantal van de in deze paragraaf toegekende bevoegdheden is ontleend aan de Wet van 29 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche Awb) (Stb. 1996, 333), hoewel in dit wetsvoorstel geen sprake is van het uitoefenen van toezicht. Deze bepalingen bevatten evenwel bruikbare bevoegdheden voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten. Bovendien zijn de hier aan de orde zijnde bevoegdheden in sterke mate vergelijkbaar met de huidige bevoegdheden zoals deze in de Luchtvaartongevallenwet aan de vooronderzoeker zijn toegekend. In dit wetsvoorstel is niet geregeld de algemene geheimhoudingsverplichting die rust op de onderzoeker en degene die hem bij het onderzoek behulpzaam is. Op deze personen rust evenwel op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht een geheimhoudingsverplichting. Deze verplichting is van groot belang voor het onderzoek, omdat daarmee het verstrekken van informatie wordt bevorderd. Evenmin is in dit wetsvoorstel geregeld de mogelijkheid dat een betrokkene zich kan doen bijstaan door een gemachtigde of een vertegenwoordiger. Ook dit is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:1). De aard van de contacten met de onderzoeker(s) maakt het wel gewenst dat bijvoorbeeld een ooggetuige of een bestuurder persoonlijk zijn verklaring aflegt in het kader van het onderzoek en niet alleen door middel van een vertegenwoordiger met een onderzoeker communiceert.

In het wetsvoorstel zijn de onderzoeksbevoegdheden toegekend aan personen en niet in het algemeen aan de raad. Dit houdt ook verband met het in **artikel 33** voorgescreven – persoonsgebonden – legitimatiebewijs. Van de medewerkers van het ondersteunende bureau zullen de onderzoeksbevoegdheden alleen toekomen aan degenen die als onderzoeker zijn aangewezen, en niet aan degenen die zich slechts met secretariaatswerkzaamheden of administratieve ondersteuning bezighouden (**artikel 32**).

Op grond van **artikel 34** kunnen bevoegdheden door de onderzoeker slechts in het kader van het onderzoek en in evenredigheid tot het doel van het onderzoek uitgeoefend worden.

Dit evenredigheidsbeginsel is van belang ondermeer bij de uitoefening van vergaande bevoegdheden als geregeld in **artikel 36** (binnentreden) en in **artikel 37** (inlichtingenrecht).

De in deze paragraaf aan een onderzoeker toegekende bevoegdheden zijn vergaand. Om die reden wordt in **artikel 35** voor de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid geopend tot het geven van algemene aanwijzingen voor het gebruik van de onderzoeksbevoegdheden. Daarmee kan zonedig een excessief gebruik van deze bevoegdheden aan banden worden gelegd. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de minister om in geval van een specifiek onderzoek

aanwijzingen te geven. Met een dergelijke bevoegdheid zou immers het onafhankelijk karakter van het onderzoek in gevaar komen.

Bij de in het **artikel 37, tweede lid**, genoemde zakelijke gegevens en bescheiden kan gedacht worden aan registraties van het marifoonverkeer, radarbeelden, uitdraaien van koersschrijvers, echoloden en van machinekamerprinters, black-boxes, tachografen etc.

Artikel 38 bevat de bevoegdheid die centraal van belang is in het onderzoek. De bevoegdheid tot het onderzoeken van zaken, het aan opnemingsonderwerpen van zaken en het nemen van monsters van zaken zijn noodzakelijk voor het veldwerk van de onderzoeker. Ingevolge het **derde lid** kunnen zaken zoals wrakstukken, onderdelen, black-box etc. in beslag worden genomen voor elders te verrichten onderzoek. Het is immers mogelijk, dat onderzoek ter plaatse slechts gedurende korte tijd kan plaatsvinden. Op grond van dit artikellid kunnen bijvoorbeeld wrakstukken meegenomen worden ter reconstruering van het transportmiddel en bestudering van een en ander op een andere plaats dan die van het ongeval. Voor wat betreft de mogelijke cumulatie met de strafrechtelijke inbeslagneming is het de bedoeling dat ingevolge de in **artikel 68** bedoelde regels daarover afspraken gemaakt worden.

Op grond van **artikel 39** is een ieder – behoudens bij toepassing van de in het **tweede en derde lid** geformuleerde verschoningsrechten – verplicht medewerking te verlenen aan een onderzoeker. Wanneer deze medewerking niet verleend wordt is degene aan wie deze gevraagd wordt strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Een onderzoeker valt onder de in het tweede lid van artikel 184 bedoelde categorie personen, die krachtens wettelijk voorschrift voortdurend of tijdelijk met enige openbare dienst is belast.

In het **derde lid** is evenals in **artikel 52, vierde lid**, een algemeen verschoningsrecht geïntroduceerd. Hierop ben ik in punt 8 van de memorie van toelichting al ingegaan.

Paragraaf 2

Het verrichten van het onderzoek geschiedt door de kamer voor de betrokken transportsector (**artikel 41, eerste lid**). Of er een onderzoek plaatsvindt wordt echter beslist door de raad (**artikel 40, eerste lid**). Verwacht mag worden dat de raad zich terzake zal laten adviseren door de kamer. De vrijheid om te beslissen over de instelling van een onderzoek wordt uiteraard beperkt door de onderzoeksverplichtingen, neergelegd in **artikel 3, tweede en derde lid**.

Indien een onderzoek op het terrein van meer dan één kamer ligt, moet de raad terzake een voorziening treffen (**artikel 41, eerste lid**). Deze kan bij voorbeeld zijn dat enkele leden van de ene kamer voor het onderzoek worden toegevoegd aan een andere kamer of dat twee kamers gezamenlijk het onderzoek verrichten, onder voorzitterschap van de voorzitter van een der kamers. Ook is het denkbaar dat een ad hoc-verband wordt gevormd onder voorzitterschap van een van de voorzitters van de kamers.

Aangezien het incidentenonderzoek – ook van de ernstige incidenten in de luchtvaart – veel capaciteit vergt, wordt in **artikel 41, derde lid**, de mogelijkheid geopend dat het onderzoek daarnaar wordt uitbesteed. Wel moeten daar ook garanties voor onafhankelijkheid worden geboden.

Het feitelijk onderzoek zal – in hoofdzaak – dienen te geschieden door de onderzoekers van het ondersteunend bureau, die daartoe met bevoegdheden zijn uitgerust (zie de **artikelen 33 tot en met 38**). Zij zullen zich echter moeten richten naar de regie van de kamer, die zich ook in het onderzoek kan mengen. Voorts kunnen voor het feitelijk onderzoek externen worden ingehuurd en kan bijstand van door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen deskundigen worden gevraagd (zie **artikel 14, eerste lid**).

De kamer kan een zitting houden. De **artikelen 50 tot en met 53**, die daarop betrekking hebben, zijn geïnspireerd door de Luchtvaartongevallenwet.

De kamer sluit zijn onderzoek af met een rapport waarin de toedracht van het voorval wordt geanalyseerd en conclusies worden getrokken omtrent de (vermoedelijke) oorzaken (**artikel 56**). Een en ander ligt hiermee vast (zie **artikel 57, vierde lid**), behoudens bijzondere gevallen, bedoeld in de **artikelen 56, derde lid, en 58, tweede lid**. De kamer zendt het rapport aan de raad (**artikel 56, eerste lid**).

Paragraaf 3

De raad moet, in overleg met de kamer bezien, of het rapport van de kamer aanleiding geeft tot het constateren van structurele veiligheidsstekorten en het formuleren van veiligheidsaanbevelingen (**artikel 58, eerste lid**). Na dit gezamenlijk overleg besluit de raad welke uitspraak hij doet over veiligheidstekorten en welke veiligheidsaanbevelingen hij geeft.

In de **artikelen 57, vijfde lid en 60, vierde lid**, is aansluiting gezocht bij de Wet openbaarheid van bestuur en het Tarievenbesluit openbaarheid van bestuur. Voor de toepassing van de Wob is artikel 5.12 van bijlage 13 van het Verdrag van Chicago van belang. Dat artikel somt een aantal vormen van informatie op, zoals medische en privé informatie over personen die betrokken zijn bij luchtvaartongevallen of -incidenten, cockpit voice opnamen, transcripts daarvan en informatie uit vluchtrecorders, die alleen in het eindrapport mogen worden opgenomen, indien dat relevant is voor de oorzaak van een ongeval of incident.

Paragraaf 4

Artikel 63 ziet op heropening van het onderzoek ten gevolge van het aan het licht treden van nieuwe feiten. De raad besluit of de nieuwe feiten een zodanig ander licht op de zaak kunnen werpen dat heropening geboden is.

Paragraaf 5

Ingeval een ongeval zowel onder de bevoegdheid van de Transportongevallenraad valt als dat ook de ongevallenraad Defensie terzake een onderzoek gaat openen, dient ingevolge **artikel 64** onderlinge afstemming van werkzaamheden plaats te vinden. De betrokken situatie doet zich voor bij zgn. «gemengde» ongevallen.

HOOFDSTUK 6

De veiligheidsaanbevelingen, die de raad op grond van **artikel 3** uitbrengt, kunnen behalve tot de Minister van Verkeer en Waterstaat ook gericht zijn op andere terzake verantwoordelijke bestuursorganen. Indien het ongevallen op provinciale of gemeentelijke wegen betreft, ligt het

voor de hand om provinciale of gemeentelijke instanties de veiligheidsaanbevelingen toe te zenden. **Artikel 65** geeft een reactietermijn aan het bestuursorgaan tot wie de aanbevelingen zijn gericht.

Behalve tot een bestuursorgaan kunnen de veiligheidsaanbevelingen van de raad ook gericht zijn tot particulieren, bijvoorbeeld de ontwerpers en bouwers van vliegtuigen, schepen, rail- en motorvoertuigen. Ook voor hen geldt ingevolge **artikel 66** een reactietermijn: binnen een jaar delen zij mee op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven. Het **tweede lid** geeft aan dat de Minister van Verkeer en Waterstaat steeds moet nagaan of voldoende gevolg aan de aanbevelingen wordt gegeven of dat hij nadere maatregelen moet treffen.

HOOFDSTUK 7

Artikel 67 komt overeen met artikel 33 van de Luchtvaartongevallenwet. In **artikel 68** wordt vergelijkbaar met artikel 34 van de Luchtvaartongevallenwet een regeling, weliswaar anders vormgegeven, nagestreefd op het punt van de afstemming met het strafrechtelijk onderzoek. Op **artikel 69** is ingegaan in punt 8 van de memorie van toelichting.

HOOFDSTUK 8

In dit hoofdstuk worden specifieke bepalingen gegeven voor wat betreft het onderzoek naar ongevallen of ernstige incidenten met een luchtvaartuig in een andere staat. Deze bepalingen komen voort uit bijlage 13 van het Verdrag van Chicago, met uitzondering van **artikel 78**. De **eerste twee leden** daarvan vloeien voort uit richtlijn 94/56/EG. Het **derde lid** is opgenomen als wegvallen voor de taak die de Raad voor de Scheepvaart tot dusver met het oog op de Overzeese Gebiedsdelen vervulde.

HOOFDSTUK 10

De evaluatiebepaling in **artikel 83** is gebaseerd op aanwijzing 124ij van de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen. Voor de vervolgooperaties acht ik de periode van vier jaar van de aanwijzingen evenwel te kort. In verband daarmee houdt de bepaling in dat vervolgevaluaties steeds na vijf jaar plaatsvinden.

HOOFDSTUK 11

Gezien het grote belang van het onderzoek naar ongevallen in de transportsector wordt in **artikel 84** aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid toegekend om bij ernstig in gebreke blijven van de raad zelf te voorzien in het onderzoek naar ongevallen en incidenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitzonderlijke situatie, waarin volgens dit wetsvoorstel en krachtens internationaalrechtelijke bepalingen een verplichting bestaat tot het verrichten van onderzoek en daaraan door de raad niet wordt voldaan. De minister kan in een dergelijk geval het onderzoek bijvoorbeeld door een onderdeel van het ministerie of door een andere organisatie laten verrichten. Aangezien het om een ingrijpende bevoegdheid van de minister gaat ten opzichte van een orgaan waarvan de onafhankelijkheid een wezenlijk element is, is de bevoegdheid beperkt tot de gevallen waarin de raad onderzoeks-

plichten verzaakt. Overigens zal aan de toepassing van het artikel steeds overleg met de raad vooraf gaan.

HOOFDSTUK 12

In **artikel 85** wordt het overgangsrecht geregeld. Onderzoeken die op grond van de Luchtvaartongevallenwet, de Binnenvaartrampenwet en de Spoorwegwet gestart zijn en derhalve begonnen zijn voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voortgezet door de Transportongevallenraad onder het regime van dit wetsvoorstel. Voor wat betreft «oude» onderzoeken die onder de Schepenwet zijn gestart zal in de eerderbedoelde wijziging van de Schepenwet een overgangsartikel worden geformuleerd.

Op grond van **artikel 86** hoeft de op dat moment nog niet bestaande raad uiteraard niet te worden gehoord bij de benoeming van de leden voor de eerste maal.

Artikel 87, 88 en 96 regelen de intrekking van de wettelijke regelingen die door dit wetsvoorstel overbodig zijn geworden.

De beroepsprocedure in artikel 30 van de Binnenscheperwet wordt gewijzigd door de opheffing van de Commissie Binnenvaartrampenwet. In plaats van beroep op deze commissie wordt beroep van de onderscheidene beschikkingen van het hoofd van de scheepvaartsinspectie opgesteld op de Minister van Verkeer en Waterstaat (**artikel 89**). De specifieke regeling van het administratieve beroep bij de Commissie Binnenvaartrampenwet, die in de artikelen 31 tot en met 38 van de Binnenscheperwet wordt geregeld, kan eveneens vervallen. Afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht voorziet immers in een dergelijke regeling.

Tevens is gebruik gemaakt van de gelegenheid om een omissie te herstellen. Bij de wijziging van de Schepenwet van 12 april 1995, Stb. 301, is de opsomming in artikel 3 van de Schepenwet van de benodigde certificaten geschrapt en vervangen door een algemene delegatiebepaling. Bij deze wijziging van de Schepenwet is nagelaten de nationale wetgeving hieraan aan te passen. De in de **artikelen 89, onder B, 90, en 93** voorgestelde wijzigingen strekken hiertoe.

De in **artikel 91** voorgestelde wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen houdt verband met de voorgenomen wijziging van artikel 10 Schepenwet en met de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart, waardoor diens adviserende taak bij beslissingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat in administratief beroep komt te vervallen.

De in **artikel 93** voorgestelde wijziging houdt eveneens verband met de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart. Hetzelfde geldt voor de **artikelen 94 en 95**.

Aangezien de Schepenwet een rijkswet is, dienen de betreffende onderdelen en artikelen van deze wet door middel van een aparte koninkrijkswet te worden aangepast. Er wordt naar gestreefd die wijzigingen in de Schepenwet gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking te laten treden.

Artikel 98 sluit evenwel de mogelijkheid niet uit, dat voor wat betreft het onderzoek naar scheepvaartongevallen en -incidenten de raad op een later moment bevoegd wordt.

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

Transponeringstabel

EU richtlijn	Wetsvoorstel Transportongevallenraad
art. 3	art. 1
art. 4	art. 3
art. 5	paragraaf 1 van hoofdstuk 5
art. 6, leden 1 en 2	art. 2, 3, 7, 12 tot en met 14
art. 6, lid 3	art. 14, paragraaf 2 van hoofdstuk 5
art. 6, lid 4	art. 45
art. 6, lid 5	art. 3, lid 2, onder c
art. 7	art. 57, lid 2 en 3, en art. 59
art. 8	art. 55, lid 5, en art. 58
art. 9	art. 60, lid 2, art. 65 en art. 66
art. 10	art. 61

Bijlage bij de memorie van toelichting

Lijst met voorbeelden van ernstige incidenten in de luchtvaart, zoals gepubliceerd in PbEG nr. L 319/19, als bijlage bij de richtlijn 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 21 november 1994. De lijst dient slechts als leidraad voor het definiëren van het begrip «ernstig incident» in de luchtvaart.

Een bijna-botsing die een ontwijkingsmanoeuvre vereist om een botsing of een onveilige situatie te voorkomen.

Een maar net voorkomen «controlled flight into terrain» (CFIT).

Een voortijdig afgebroken opstijgen van een gesloten of bezette startbaan of een opstijgen vanaf een dergelijke startbaan met marginale separatie van een hindernis of hindernissen.

Een landing of een poging tot landing op een gesloten of bezette baan.

Het duidelijk onder de verwachte prestaties blijven tijdens het opstijgen of in de eerste fase van stijgen.

Brand of rook in de passagiersruimte, inlaadruimten, of brand in de motoren, zelfs indien dergelijke branden worden geblust met blusapparaten.

Alle voorvallen die het voor noodgevallen bedoelde gebruik van zuurstof door het stuurhutpersoneel vereisen.

Structurele gebreken aan het vliegtuig of motorweigering die niet als een ongeval wordt geclassificeerd.

Meervoudige storingen in een of meer boordsystemen waardoor de besturing van het vliegtuig wordt bemoeilijkt.

Elke situatie tijdens de vlucht waarin door een lid van het stuurhutpersoneel niet is te functioneren.

Elke brandstofsituatie die melding van een noodsituatie door de piloot vereist.

Incidenten tijdens het opstijgen of het landen. Incidenten zoals te kort binnenkomen, te ver binnenkomen of het afraken van start- of landingsbanen.

Systeemdefecten, weersomstandigheden, het vliegen buiten de goedgekeurde vluchtzone of andere gebeurtenissen die het besturen van het vliegtuig hebben bemoeilijkt.

Het uitvallen van meer dan een systeem in een redundantiesysteem dat verplicht is voor vluchtleiding en navigatie.