

Vergaderjaar 2005–2006

29 977

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

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 augustus 2006

In het najaar van 2005 is meerdere malen met uw kamer beraadslaagd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (29 977). Tijdens het Algemeen Overleg van 14 oktober 2005 en het plenaire debat op 22 november en 8 december 2005 is een aantal toezeggingen aan uw Kamer gedaan. Hierbij wil ik u, mede namens de Minister van Justitie, de resultaten van die toezeggingen aanbieden.

Haalbaarheid van schrappen dan wel aanscherpen van artikel 5.3 Wet luchtvaart

Een belangrijk element in de discussies over het wetsvoorstel is het artikel 5.3 van de Wet Luchtvaart geweest. Het artikel verbiedt het op zodanige wijze deelnemen aan het luchtverkeer dan wel het zodanig geven van luchtverkeersleiding dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht. Naar de mening van de luchtvaartsector is dit artikel veel te ruim geformuleerd. In het overleg met uw Kamer hebben we aangegeven bereid te zijn te bezien in hoeverre het mogelijk is artikel 5.3 te schrappen of zodanig aan te passen dat overtreding van het artikel alleen een strafbaar feit oplevert wanneer sprake is van opzet of schuld. Ons is gebleken dat schrappen van het artikel niet raadzaam is gelet op het belang dat dit artikel als vangnetbepaling vervult. Ook aanscherping van het artikel, dat een belangrijke grondnorm omvat, is niet noodzakelijk, omdat de Aanwijzing aan het Openbaar Ministerie reeds bepaalt dat alleen vervolging wordt ingesteld indien sprake is van opzet of grove nalatigheid. In bijlage 1 wordt dieper ingegaan op de argumenten die aan dit standpunt ten grondslag liggen.

Veiligheidsmanagementsystemen in andere sectoren in de Nederlandse samenleving

Een tweede toezegging aan uw Kamer betreft het geven van een overzicht

van de sectoren in de Nederlandse samenleving waar een gecertificeerd veiligheidsmanagementsysteem is en welke waarborgen er in deze sectoren zijn voor wat betreft het strafrechtelijk gebruik van de gegevens. Binnen de Nederlandse samenleving blijken diverse wettelijk verplichte veiligheidsmanagementsystemen te bestaan. Echter, daarbij blijkt geen sprake te zijn van wettelijke meldplichten en evenmin van een wettelijke bescherming van melders of gemelde gegevens. Nadere informatie vindt u in bijlage 2.

Implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG in andere EU lidstaten

Tijdens de beraadslagingen hebben wij ook toegezegd u een overzicht te geven van de wijze van implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart in de overige Europese lidstaten. Van veertien lidstaten is informatie ontvangen met betrekking tot de wijze van implementatie van de richtlijn. Over het algemeen is sprake van één op één implementatie van de richtlijn, waarbij met name art. 8, derde lid, inzake de bescherming van melders letterlijk is overgenomen in de nationale regelgevingen. In vergelijking met de meeste andere Europese landen is in Nederland sprake van een diepgaande discussie. In een enkel ander Europees land (bijv. Denemarken) waar eveneens een diepgaander discussie heeft plaatsgevonden zijn aanvullende bepalingen opgenomen. De conclusie is dat Nederland met het wetsvoorstel niet uit de pas loopt binnen Europa en zelfs iets verder gaat dan de richtlijn doordat met het amendement inzake artikel 11.26 en de Aanwijzing aan het OM een aantal aanvullende waarborgen met betrekking tot het gebruik van de gegevens in een strafrechtelijk proces zijn vastgelegd. In bijlage 3 wordt het overzicht gegeven.

Expertvisies

In de voorbereiding op het debat is vorig jaar uitgebreid met de luchtvaartsector gesproken. Ten behoeve van die gesprekken is een aantal experts gevraagd om hun visie op het onderwerp melding van voorvallen in de burgerluchtvaart in een essay weer te geven. Deze essays heb ik als bijlage 4 hierbij gevoegd¹.

In het kader van de u eerder toegezegde evaluatie zal er, na in werking treden van het wetsvoorstel, 2 maal per jaar worden gekeken naar de uitkomsten van de met het huidige wetsvoorstel voorgestelde aanpak. Daarbij zullen ook nieuwe internationale ontwikkelingen worden meegenomen, zoals onder anderen in ICAO plaats vinden.

Dit schrijven zend ik tevens aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal waar de behandeling van het wetsvoorstel thans plaatsvindt.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onderzoek naar wenselijkheid aanpassing artikel 5.3 Wet luchtvaart

Vertrekpunt van het onderzoek betrof de eventuele haalbaarheid van volledig schrappen van het voorschrift. Daarover kan het volgende worden opgemerkt.

Artikel 5.3 Wet luchtvaart geldt als grondnorm voor de bescherming van de veiligheid van het luchtverkeer. Het voorschrift beschermt in algemene zin het belang van de vliegveiligheid. Het gaat hier om normstelling met een vrij open karakter. Dat komt omdat door een zodanige variëteit van gedragingen op het te beschermen rechtsgoed inbreuk kan worden gemaakt, dat het niet doenlijk en wenselijk is deze voor elke denkbare verkeerssituatie meer concreet te preciseren. In de gevallen waarin specifieke luchtverkeersregels niet voorzien in nadere normstelling kan – zo is oorspronkelijk gedacht – worden teruggegrepen op artikel 5.3 Wet luchtvaart. Omdat de wetgever niet volledig kan zijn, is de open restcategorie onontkoombaar.

Dat aan deze vangnetfunctie ook in de toekomst behoefte blijft bestaan, hangt ook samen met een ontwikkeling waarbij ter vermindering van de regeldruk steeds meer veiligheidsnormering wordt overgelaten aan de luchtvaartsector. Dit geldt met name voor de kleine luchtvaart, de zogeheten «general aviation». Consequentie daarvan is dat artikel 5.3 Wet luchtvaart in dat geval het enige aanknopingspunt vormt voor strafrechtelijke normhandhaving. Zonder deze verbodsbepaling zou dan geen enkele sanctionering van overheidswege kunnen volgen. Dat is ongewenst.

Voorts geldt dat artikel 5.3 Wet luchtvaart in de praktijk ook regelmatig tezamen met andere strafbepalingen wordt ten laste gelegd. Bij bijvoorbeeld «vliegen onder invloed» vereist een adequate overheidsreactie niet alleen vervolging wegens overtreding van het verbod op het aan boord van een luchtvaartuig verrichten van werkzaamheden onder invloed van alcohol of drugs (artikel 2.12 Wet luchtvaart), maar ook vervolging ter zake van het in het gevaar brengen van het luchtverkeer. Dit zou zonder artikel 5.3 Wet luchtvaart niet meer mogelijk zijn.

Het vorenstaande heeft geleid tot de conclusie dat artikel 5.3 Wet luchtvaart ook in het belang van de strafrechtelijke bescherming van de vliegveiligheid onmisbaar blijft en daarom niet kan komen te vervallen.

Nagegaan is verder of in artikel 5.3 Wet luchtvaart subjectieve vereisten als opzet en schuld verwerkt kunnen worden. Daarmee zou kunnen worden bewerkstelligd dat op formeel-wettelijk niveau de reikwijdte van de (strafrechtelijke) aansprakelijkheid wordt ingeperkt. Een dergelijke wijziging van het wetsartikel lijkt evenmin raadzaam. Artikel 5.3 Wet luchtvaart kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. De bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten bestuursdwang en last onder dwangsom zijn geen punitieve sancties, maar herstelsancties die worden toegepast om een probleemsituatie te corrigeren of verdere uitbreiding van het probleem te voorkomen. Daarbij is de vraag of het probleem opzettelijk of door schuld van de overtreder is ontstaan niet aan de orde. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan een situatie waarin technische gebreken bij een vliegtuig zijn geconstateerd, of tekortkomingen ten aanzien van de vereiste veiligheidsdocumentatie. Onder dat soort omstandigheden moet een bestuursrechtelijk vliegverbod aan een luchtvaartonderneming kunnen worden opgelegd zonder dat eerst de mate van verwijtbaarheid van die onderneming dient te worden vastgesteld.

Ten slotte is een strafrechtelijke variant van artikel 5.3 Wet luchtvaart overwogen. Dit zou betekenen dat er een aparte strafbepaling in de wet zou worden opgenomen waarin naast de materiële normstelling van artikel 5.3 Wet luchtvaart subjectieve bestanddelen als opzet en schuld besloten zouden liggen. Bij een dergelijke strafbepaling ligt het in de rede schending van het verbod niet meer als een overtreding aan te merken (in artikel 11.9 Wet luchtvaart), maar als een misdrijf (in artikel 11.10 Wet luchtvaart dan wel middels strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht). Hoofddregel in het materiële strafrecht is immers dat bij misdrijven opzet of schuld een bestanddeel van de delictsomschrijving vormt, en dat bij overtredingen meestal geen subjectieve bestanddelen in de omschrijving van het strafbare gedrag voorkomen. In het licht van vergelijkbare strafbepalingen zou in dat geval eveneens de invoering van een hogere strafpositie voor de hand liggen.

Naast voormelde materieelrechtelijke en wetssystematische aspecten speelt hier in belangrijke mate de vraag naar de noodzaak tot introductie van een losstaande strafbepaling. Die noodzaak lijkt aantoonbaar aanwezig als over de wijze waarop de strafrechtelijke handhaving wordt vormgegeven onduidelijkheden en onzekerheden zouden kunnen ontstaan. Ik meen evenwel dat daarvoor geen aanleiding is. De OM-aanwijzing inzake opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart bepaalt dat vervolging wordt ingesteld bij ongevallen, ernstige incidenten (bijna-ongevallen), ernstige gevaarstelling en stelselmatige overtredingen, veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid. Deze beleidsregel omgrent daarmee op heldere wijze het vervolgingsbeleid inzake overtreding van artikel 5.3 Wet luchtvaart.

Behalve duidelijkheid verschaft de OM-aanwijzing ook voldoende zekerheid voor de justitiabele. Daarbij is van belang te beseffen dat de aanwijzing niet alleen rechtskracht binnen het openbaar ministerie heeft, maar ook daarbuiten. Degene die meent in strijd met dit beleid strafrechtelijk vervolgd te worden, kan zich op de inhoud van de aanwijzing beroepen. Dat kan er onder meer toe leiden dat de rechter in het licht van de beginselen van een goede procesorde, in het bijzonder wegens schending van het vertrouwensbeginsel, het openbaar ministerie niet-ontvankelijk zal kunnen verklaren.

Samengevat houdt de uitkomst van het onderzoek in dat na overweging van de verschillende facetten er op dit moment geen doorslaggevende redenen zijn om herziening van artikel 5.3 Wet luchtvaart te bevorderen.

Aanwezigheid veiligheidsmanagementsystemen in andere sectoren dan de luchtvaart

In een groot aantal sectoren van de Nederlandse samenleving worden veiligheidsmanagementsystemen gebruikt, zij het onder verschillende benamingen. In het merendeel van de sectoren gebeurt dit zonder een wettelijke verplichting daartoe, hetzij op basis van branche-afspraken, hetzij vrijwillig op individuele basis. Daarnaast bestaat voor een aantal sectoren een wettelijke verplichting tot het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem. Naast de luchtvaart gaat het hier om de scheepvaart (art. 9 e.v. Schepenbesluit), spoorwegen (artt. 32 en 33 Spoorwegwet), gasvoorziening (art. 8 e.v. Gaswet) en de kernenergiesector (art. 1 e.v. Regeling kwaliteitsborging van kerncentrales).

Specifiek ten aanzien van de gezondheidszorg het volgende. In het kader van de Kwaliteitswet zorginstellingen zijn alle zorginstellingen verplicht om te beschikken over een functionerend kwaliteitssysteem. Het aspect «veiligheid van de zorg» is in het kader van het VWS-programma Sneller Beter als specifiek aandachtspunt binnen het kwaliteitsbeleid op de agenda van partijen in de zorg gezet. De hoofdaanbeveling in het advies «*Hier werk je veilig, of je werkt hier niet*», van de president-directeur van Shell Nederland, de heer R. Willems uit eind 2004 is dat vanaf 2008 alle ziekenhuizen een gecertificeerd veiligheidsmanagementsysteem moeten hebben voor zowel patiënten als medewerkers.

Nadien zijn in de diverse sectoren in de zorg activiteiten gestart die voortbouwen op dat advies. Onder meer wijs ik op het project «Veiligheidsmanagementsysteem» van de NVZ vereniging van ziekenhuizen, de Orde van Medisch specialisten en het Landelijk Expertisecentrum Verpleging&Verzorging (LEVV) waartoe minister Hoogervorst van VWS in november 2005 het startsein heeft gegeven. Doel van het project is dat de ziekenhuizen in 2008 kunnen voldoen aan de eis van invoering van een (gecertificeerd) veiligheidsmanagementsysteem. In het project worden de basiselementen van het veiligheidsmanagementsysteem in samenwerking met tien pilotziekenhuizen verder tot ontwikkeling gebracht. De resultaten uit deze pilot worden breed verspreid en vormen een ondersteuning bij het invoeren van een veiligheidsmanagementsysteem in alle ziekenhuizen.

Overigens blijkt er ten aanzien van de in de diverse sectoren in gebruik zijnde veiligheidsmanagementsystemen geen uniformiteit te bestaan. Naast de juridische status (wel of niet op basis van een wettelijke verplichting) verschillen de veiligheidsmanagementsystemen wat betreft vorm, inhoud, en de wijze waarop gecertificeerd wordt (geen uniforme beoordelingscriteria en eisen met betrekking tot de certificerende instantie).

Waarborgen tegen strafrechtelijk gebruik van gegevens

Voor zover mij bekend bestaat ten aanzien van de sectoren waarin een veiligheidsmanagementsysteem wettelijk verplicht is gesteld geen vergelijkbare, laat staan verdergaande, bepaling als het voorgestelde artikel 11.26 Wet luchtvaart.

Artikel 98 Wetboek van Strafvordering kent een bijzondere regeling voor het zogeheten beroepsgeheim van onder andere artsen en advocaten met betrekking tot verstrekking van informatie uit patienten- en cliënten-dossiers. De toepasselijkheid van dit wetsartikel is echter niet afhankelijk gesteld van het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem.

Conclusie

In diverse sectoren van de Nederlandse samenleving worden veiligheidsmanagementsystemen gebruikt. Een wettelijke verplichting daartoe bestaat alleen voor de luchtvaart, scheepvaart, spoorwegen, gasvoorziening en de kernenergiesector. Voor zover mij bekend bestaan buiten de luchtvaart in deze sectoren geen juridische waarborgen tegen strafrechtelijk gebruik van gegevens uit de veiligheidsmanagementsystemen, vergelijkbaar met of verdergaand dan het voorgestelde artikel 11.26 Wet luchtvaart.

Overzicht implementatie richtlijn nr. 2003/42/EG.

Overzicht van de wijze van implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart in de overige Europese lidstaten.

Op basis van een overzicht verstrekt door de Europese Commissie is duidelijk dat op dit moment door 19 landen de richtlijn inmiddels is geïmplementeerd. Met deze landen is contact gezocht om na te gaan op welke wijze de richtlijn geïmplementeerd is, met name met betrekking tot de strafrechtelijke bescherming. Het aangrijpingspunt hiervoor is artikel 8, derde lid van de richtlijn, inzake de bescherming van melders en gemelde informatie. Daarop is door 14 landen informatie gegeven. Van vijf landen is geen informatie ontvangen. De overige zes landen (inclusief Nederland) hebben de implementatie nog niet afgerond.

België

Op 1 juli 2005 is een Koninklijk besluit inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart in werking getreden. Artikel 8, derde lid, is vrijwel letterlijk overgenomen in dit besluit, er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Denemarken

In Denemarken is reeds in augustus 2001 de Deense Luchtvaartwet aangepast waardoor Denemarken al voldeed aan de vereisten van de richtlijn. De Deense wet biedt vrijwaring van vervolging, zelfs als de melder een strafbaar feit heeft begaan tenzij er sprake is van grove nalatigheid of het gebruik van verboden middelen.

Duitsland

In Duitsland is de Luchtvaartwet op 1 juli 2005 aangepast waarmee de richtlijn geïnterpreteerd is. Er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Estland

In de wet zijn geen speciale voorzieningen opgenomen met betrekking tot melding van voorvallen. Dit is geregeld in een verordening. In deze verordening is het artikel 8, derde lid, van de richtlijn niet verwerkt om een aantal redenen: het is moeilijk om te bepalen wat grove nalatigheid is en het is niet aan de luchtvaartautoriteit om te bepalen wat strafbare feiten zijn.

Finland

De implementatie van de richtlijn is geregeld in de Finse Luchtvaartwet. De strekking van Artikel 8, derde lid, is hierin opgenomen, er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Frankrijk

Op 5 januari 2006 is de Franse Luchtvaartwet aangepast waarmee de richtlijn geïmplementeerd is. De strekking van artikel 8, derde lid, wordt gevolgd, er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescher-

ming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Ierland

De richtlijn is geïmplementeerd door middel van een Aeronautical Notice, uitgegeven op 31 augustus 2005. In deze mededeling aan de luchtvaart wordt het verplichte meldingssysteem opgezet, vooruitlopend op wijziging van de Ierse Luchtvaartwet. Er wordt niets geregeld met betrekking tot de bescherming van informatie.

Letland

Reeds op 25 november 2003 is de Letse regelgeving aangepast aan de richtlijn. Informatie die via het verplichte meldingssysteem verkregen wordt kan niet gebruikt worden voor het bestraffen, met uitzondering van die gevallen waarin de verstrekker van de informatie zelf schuldig is aan het betreffende incident.

Malta

De Luchtvaartwet van Malta is op 20 januari 2006 aangepast aan de richtlijn. Artikel 8, derde lid, is hierin letterlijk overgenomen. Er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Oostenrijk

Per 1 januari 2006 is de Luchtvaartwet van Oostenrijk aangepast aan de richtlijn. De strekking van Artikel 8, derde lid, is hierin opgenomen. Er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Polen

De Poolse Luchtvaartwet is in 2005 aangepast aan de richtlijn. De strekking van Artikel 8, derde lid, is hierin opgenomen. Er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Portugal

Op 14 december 2005 is de Luchtvaartwet van Portugal aangepast aan de richtlijn. De strekking van Artikel 8, derde lid, is hierin opgenomen. Er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen.

Tsjechië

De Luchtvaartwet van Tsjechië zal per 1 juli 2006 aangepast worden aan de richtlijn. Er zijn geen specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot de bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures. De filosofie is dat het anonimiseren van de gegevens zodanig uitgebreid gedaan wordt dat deze gegevens niet bruikbaar zijn voor procedures van andere overheidsinstanties.

Verenigd Koninkrijk

In november 2005 is de Luchtvaartwet in het Verenigd Koninkrijk aangepast aan de richtlijn. Artikel 8, derde lid, is hierin vrijwel letterlijk opgenomen, er zijn geen aanvullende bepalingen met betrekking tot bescherming van gegevens tegen gebruik in strafrechtelijke procedures opgenomen. Aanvullend geeft de Civil Aviation Authority een verklaring waarin aangegeven wordt dat de CAA geen procedures in zal stellen naar aanleiding van een melding, tenzij sprake is van grove nalatigheid.

Geen informatie ontvangen van: Hongarije, Litouwen, Slovenië, Slowakije en Spanje. Deze zouden de richtlijn wel geïmplementeerd hebben.

De richtlijn is nog niet geïmplementeerd door: Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland en Zweden. Overigens is bekend dat ook Italië problemen heeft met de implementatie als gevolg van discussies over artikel 8, de bescherming van informatie.

Op basis van dit overzicht kan geconcludeerd worden dat bij de lidstaten die de richtlijn inmiddels geïmplementeerd hebben overwegend sprake is van één op één implementatie, waarbij met name art. 8, derde lid, letterlijk overgenomen wordt.

Verder blijkt uit het overzicht dat Nederland met het wetsvoorstel niet uit de pas loopt binnen Europa en zelfs iets verder gaat doordat er een aantal aanvullende waarborgen met betrekking tot het gebruik van de gegevens in een strafrechtelijk proces heeft opgenomen (het bij amendement ingevoegde art. 11.26 en de Aanwijzing aan het OM).