

Vergaderjaar 2018–2019

34 979

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 maart 2019

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat inzake het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn nr. 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PbEU 2014, L 122) (hierna: de Verordening voorvallen).

Hierbij beantwoord ik de door de leden van de vaste commissie gestelde vragen en verzoeken om toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Algemeen

- o De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke EU-lidstaten een lage meldingsbereidheid kennen en in welke landen ontoereikende rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn naar de visie van de regering.

Er is geen internationale vergelijking verricht waarmee een representatief inzicht beschikbaar is in de mate van meldingsbereidheid van de EU-lidstaten. Verder kan Nederland geen uitspraken doen over de mate van toereikendheid van rechtsbeschermingsmogelijkheden in andere lidstaten.

Orgaan voor cultuur van billijkheid

- Het is volgens de leden van de CDA-fractie zeer de vraag in hoeverre met de door de regering gedane verwijzing inzake de aanwijzing van het Huis voor klokkenluiders als orgaan voor «cultuur en billijkheid» daadwerkelijk wordt voldaan aan de desbetreffende bepaling in de Verordening voorvallen. Ze ontvangen graag een nadere motivatie.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen het Huis voor klokkenluiders aan te wijzen als het orgaan voor cultuur van billijkheid dat door artikel 16, twaalfde lid, van de Verordening voorvallen is voorgeschreven. Voor deze invulling van de verplichtingen uit de Verordening voorvallen is gekozen omdat de door de verordening voorgeschreven taken passen binnen de door de Wet Huis voor klokkenluiders aan het Huis opgedragen taken en bevoegdheden.

De Verordening voorvallen biedt met het twaalfde lid van artikel 16 een extra voorziening voor de bescherming van melders van voorvallen in de luchtvaart. Deze geldt naast verplichtingen die met betrekking tot die bescherming voor het bevoegd gezag en bij de melding betrokken bedrijven gelden. In dat kader moet het orgaan voor cultuur en billijkheid met extra controle mogelijkheden vooral een onafhankelijke waarborg voor melders bieden. Gelet op de infrastructuur die het sinds 2016 ingestelde Huis voor klokkenluiders reeds biedt, ligt het voor de hand ook de taken met betrekking tot de Verordening voorvallen bij dit Huis onder te brengen. Het alternatief daarvoor zou zijn het inrichten van een geheel nieuwe organisatie, hetgeen om redenen van doelmatigheid, uitvoerbaarheid en efficiëntie niet opportuun is. Bij het onderzoek naar de juiste uitvoering van de Verordening voorvallen is overigens ook nagegaan in hoeverre bijvoorbeeld organen zoals de Nationale ombudsman voor de invulling van de desbetreffende taken zouden kunnen zorgdragen. De taken van dat orgaan zien echter uitsluitend op het handelen en nalaten van overheidsorganen. Het intensieve wetgevingsproces dat aan de vaststelling van de Wet Huis voor klokkenluiders is voorafgegaan bevestigt het gegeven dat buiten deze organisatie nauwelijks vergelijkbare beschermingsmogelijkheden voor handen zijn.

- De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat met name de bescherming van klokkenluiders goed moet worden geregeld. Ze achten het zeer wenselijk dat het advies van de Raad van State op dit punt wordt meegenomen.

De Raad van State benadrukt in zijn advies dat het belang van goede uitvoering van de Verordening voorvallen en het belang van een inzichtelijke organisatie van het openbaar bestuur gediend zijn met het vastleggen in de wet dat de wettelijke taak van het Huis voortaan mede omvat het zijn van orgaan voor cultuur van billijkheid in de zin van de Verordening voorvallen. Gelet op dit advies is in het aangepaste voorstel van wet het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders, expliciet aangewezen als orgaan voor cultuur van billijkheid. Het oorspronkelijke voorstel van wet bevatte niet een dergelijke bepaling en ging ervan uit dat de huidige Wet Huis voor klokkenluiders ook zonder een dergelijke aanwijzing van toepassing zou zijn. De onafhankelijke bescherming die melders met een daartoe aangewezen Huis voor klokkenluiders wordt geboden, komt tegemoet aan de vereisten van de Verordening voorvallen op dit punt. Daarbij is relevant dat het Huis voor klokkenluiders zowel in haar adviserende rol als in haar rol als onderzoeker van de bejegening van melders van voorvallen, invulling geeft aan diens taak van orgaan van cultuur en billijkheid en daarbij aandacht besteedt aan de benadeling van werknemers of gecontracteerden door hun werkgevers. Het Huis heeft verder met

betrekking tot de toetsing van interne regels de mogelijkheid om een werkgever in het kader van een onderzoek te wijzen op het instemmingsrecht dat de ondernemingsraad op grond van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden heeft bij de vaststelling van interne regels. Daarnaast is het mogelijk dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, belast met de handhaving van de Verordening voorvallen, een beleidsmatig advies vraagt aan het Huis wanneer een aantal door het Huis uitgebrachte rapporten of algemene adviezen daar aanleiding toe geeft. Deze taak past binnen de in artikel 3a, tweede lid, sub c en artikel 3a, derde lid, sub d, van de Wet Huis voor klokkenluiders aan het Huis opgedragen taken, namelijk het geven van algemene voorlichting en het doen van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand. Tot slot verbiedt de Verordening voorvallen lidstaten rechtsprocedures in te stellen tegen melders. Indien een inbreuk op deze bepaling als misstand wordt gemeld, heeft het Huis nu al de mogelijkheid de zaak te onderzoeken en daarover te rapporteren. In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen het Huis voor klokkenluiders een actieve rol te doen vervullen inzake dit verbod, omdat dit niet past in het Nederlandse rechtsbestel. De naleving van het verbod wordt in het wetsvoorstel voldoende gewaarborgd door het nieuwe artikel 11.25 van de Wet luchtvaart dat de Nederlandse overheid verbiedt rechtsprocedures in te stellen tegen melders. Artikel 11.25 kan bij overtreding van het verbod door de melder direct voor de rechter worden ingeroepen. Ter uitvoering van de «voorganger» van de Verordening voorvallen, de Richtlijn voorvallen melding voorvallen in de burgerluchtvaart, gold met het huidige artikel 11.25¹ een soortgelijke bepaling.

- o De leden van de Partij voor de Dieren-fractie delen de zorgen over de belangenafwegingen van Schiphol die deze zomer bij de piloten te horen waren. Volgens veel piloten verkiest Schiphol, ondanks adviezen van de OVV, groei boven veiligheid. De leden vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze met de voorliggende wetswijziging de concrete zorgen van zowel piloten als de OVV worden weggenomen.

De zorgen van de piloten en de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in het rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol zijn mij bekend. Dit wetsvoorstel regelt primair de uitvoering van enkele onderdelen van de Verordening voorvallen. Deze verordening richt zich op de inrichting van een melding- en analysesysteem van voorvallen waarmee de luchtvaartveiligheid moet worden verbeterd. Het wetsvoorstel vult uitsluitend die zaken in die aan de lidstaten zijn gelaten. Het gaat daarbij voornamelijk om nadere grondslagen voor het meldsysteem, sanctievoorschriften en de bescherming van melders en gemelde informatie.

Hoewel er geen rechtstreekse relatie is tussen het wetsvoorstel en de bovenbedoelde zorgen en aanbevelingen kan in het algemeen worden opgemerkt dat de Verordening voorvallen en de uitvoering daarvan bijdragen aan het optimaliseren van het systeem voor het melden, vastleggen en analyseren van informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart. De voorvallen moeten in Nederland met name worden gemeld bij het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL), dat is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De OVV concludeerde in voornoemd rapport dat het ABL onvoldoende functioneert als het gaat om het proactief in kaart brengen van risico's en doet de aanbeveling dit

¹ Wet luchtvaart artikel 11.25, eerste lid:

«Naar aanleiding van een onopzettelijke of uit onachtzaamheid begane overtreding van een wettelijk voorschrift stelt de Staat geen rechtsvordering in en legt een bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie op indien van deze overtreding kennis is verkregen door een melding als bedoeld in artikel 7.1.»

functioneren te verbeteren. In de reactie op het rapport heeft de regering al eerder aangegeven deze aanbeveling over te nemen. De regering onderschrijft het belang dat het ABL een sterke rol vervult in de monitoring, zodat samen met de sector vroegtijdig lering kan worden getrokken uit voorvallen. De ILT zal daartoe het ABL verbeteren². Ook is de verbetering van het ABL betrokken in het convenant veiligheidsverbetering Schiphol dat tussen het ministerie en de sector is gesloten³. Onder meer is afgesproken dat in eerste instantie jaarlijks door externe deskundigen wordt geëvalueerd of het ABL daadwerkelijk is verbeterd.

- De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de Raad van State adviseerde om het wetsvoorstel c.q. de memorie op twee punten aan te vullen, waarvan slechts één advies is opgevolgd. Ze vragen de regering een toelichting te geven op de keuze om geen gevolg te geven aan het advies van de Raad van State om een Huis voor klokkenluiders als orgaan voor «cultuur en billijkheid» aan te wijzen?

In het wetsvoorstel wordt in artikel 7.2 van de Wet luchtvaart gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State en is het Huis voor klokkenluiders aangewezen als orgaan voor cultuur en billijkheid.

- De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen zich voorts af waarom een goede klokkenluidersregeling voor deze regering niet belangrijk is.

De regering hecht grote waarde aan een goede klokkenluidersregeling. Per 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders in werking getreden en is het Huis voor klokkenluiders actief geworden. In de wet wordt geregeld dat iedere werkgever de plicht heeft werknemers, die een vermoeden van een misstand melden, te beschermen tegen benadeling. Bovendien is elke werkgever in Nederland, die meer dan 50 werknemers in dienst heeft, verplicht een procedure te ontwikkelen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie. In de Wet Huis voor klokkenluiders is daarnaast de mogelijkheid opgenomen voor een melder om te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

De Wet Huis voor klokkenluiders en de daarin getroffen voorzieningen zijn onverkort van toepassing op de luchtvaartsector. Luchtvaartmaatschappijen met meer dan 50 werknemers zijn gehouden om een procedure te ontwikkelen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand. Overeenkomstig het advies van de Raad van State voorziet het voorliggende wetsvoorstel bovendien in een expliciete aanwijzing van het Huis voor klokkenluiders als orgaan voor cultuur en billijkheid, teneinde de toepasselijkheid van de Nederlandse klokkenluidersregeling specifiek ook met betrekking tot de Verordening voorvallen zeker te stellen.

Gelet op het voorgaande voorzien het wetsvoorstel en de Wet Huis voor klokkenluiders in een afdoende klokkenluidersvoorziening, ook voor de luchtvaart.

- De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering verder of deze van mening is dat er voldoende voorzieningen zijn getroffen om te waarborgen dat het Huis de bevoegde autoriteiten kan adviseren over regelgeving met betrekking tot herstelmaatregelen of sancties bij

² zie bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 242 van 11 oktober 2017.

³ zie bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 344 van 2 juli 2018.

inbreuken op de Verordening voorvallen. Voorts vragen zij de regering dit toe te lichten in het geval het antwoord ja is.

De regering heeft inderdaad voldoende voorzieningen getroffen om het Huis de bevoegde autoriteiten te doen adviseren over de regelgeving met betrekking tot herstelmaatregelen of sancties bij inbreuken op de Verordening voorvallen. Het Huis voor klokkenluiders wordt in het wetsvoorstel aangewezen als orgaan voor cultuur en billijkheid. De door artikel 16, twaalfde lid, van de Verordening voorvallen aan dit orgaan opgedragen taken passen binnen de taken die reeds aan het Huis als zelfstandig bestuursorgaan zijn opgedragen. Op grond van artikel 3a, tweede lid, onderdeel c, en artikel 3a, derde lid, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders heeft het Huis, zijnde het orgaan voor cultuur en billijkheid, de taak en bevoegdheid algemene voorlichting te geven en algemene aanbevelingen te doen over het omgaan met een vermoeden van een misstand. De Verordening voorvallen geeft aan dat het orgaan voor cultuur en billijkheid – wanneer passend het bevoegd gezag belast met de handhaving van de Verordening voorvallen – beleidsmatig advies kan geven in het kader van de naleving van de Verordening voorvallen. Ook deze taken van het orgaan voor cultuur en billijkheid kunnen gerekend worden te vallen onder de algemene taakomschrijving van het Huis voor klokkenluiders, zoals vastgelegd in de Wet Huis voor klokkenluiders.

- o Tevens wensen de Kamerleden van de Partij voor de Dieren te vernemen waarom de regering bewust grote vraagtekens laat bestaan over de bescherming van klokkenluiders in de luchtvaartsector, een sector die allesbehalve vrij is van veiligheidsincidenten.

De regering laat zeker geen grote vraagtekens bestaan over de bescherming van klokkenluiders in de luchtvaartsector. Nederland kent in de Wet Huis voor klokkenluiders een algemene voorziening met als doel de melding van vermoedens van misstanden met waarborgen te omgeven en de melders optimaal te beschermen. Alle voorzieningen van deze wet staan ook aan klokkenluiders in de luchtvaartsector integraal ter beschikking. Het wetsvoorstel voorziet bovendien in de expliciete aanwijzing van het Huis voor klokkenluiders als orgaan voor cultuur en billijkheid als bedoeld de Verordening voorvallen.

Overig

- o De leden van de CDA-fractie vernemen graag of dit wetsvoorstel een relatie heeft met het voornemen om in Nederland te komen tot de herindeling van het luchtruim. Zo ja, welke?

Er is geen relatie tussen het wetsvoorstel en het voornemen om in Nederland te komen tot de herindeling van het luchtruim (project Luchtruimherziening: LRH). Het (positief) beïnvloeden van meldingsbereidheid van voorvallen in Nederland is geen doel voor het project LRH. Het wetsvoorstel dient ter uitvoering van de Verordening voorvallen, die zich richt op het verbeteren van het systeem voor melding en analyse van voorvallen in de burgerluchtvaart. Er wordt naar aanleiding van de luchtruimherziening geen wijziging in de wijze van het melden van voorvallen voorzien. Wel zal overeenkomstig de Verordening voorvallen informatie over voorvallen, waarvan uit de analyse blijkt dat de luchtruimstructuur aan het ontstaan of ernst van het voorval heeft bijgedragen, nu en in de toekomst worden meegenomen in het luchtruimbeheersproces bij het Rijk en de luchtverkeersdienstverleners (LVNL, CLSK en MUAC). In

het algemeen geldt voor het project LRH dat het project als randvoorwaarde heeft dat de veiligheid gelijk blijft of toeneemt.

- o De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat de relatie is met het rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol van de OVV, dat gepubliceerd werd op 6 april 2017. Deze leden vragen of het wetsvoorstel gaat bijdragen aan een veiliger Schiphol en zo ja, hoe.

Hoewel er geen rechtstreekse relatie is tussen het wetsvoorstel en het rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol van de OVV kan in het algemeen worden opgemerkt dat de Verordening voorvallen en de uitvoering daarvan bijdragen aan het optimaliseren van het systeem voor het melden, vastleggen en analyseren van informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart. De Verordening voorvallen en het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op het optimaliseren van het systeem voor het melden, vastleggen en analyseren van informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart, teneinde de veiligheid van de burgerluchtvaart te verbeteren. De Verordening voorvallen regelt met name de invoering en uitvoering van systemen voor het verplicht en vrijwillig melden van voorvallen in de burgerluchtvaart. Met het verkrijgen van informatie uit verplichte en vrijwillige meldingen over voorvallen beoogt de Verordening voorvallen meer inzicht te genereren over (potentiële) gevaren die de veiligheid in de burgerluchtvaart bedreigen. Door het verzamelen, analyseren en het terugkoppelen van informatie uit de analyses kan van deze voorvallen worden geleerd, zodat de veiligheid wordt vergroot.

- o De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de Kamervoorzitter de Minister-President op 31 januari 2018 heeft verzocht in de ministerraad de wenselijkheid te bespreken om bij ieder wetsvoorstel in de memorie van toelichting expliciet stil te staan bij constitutionele aspecten ervan. In het geval van dit wetsvoorstel is daaraan geen gehoor gegeven.

De behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de ministerraad dateert van voor 31 januari 2018. Het wetsvoorstel dat ter uitvoering van Europese wetgeving dient heeft desalniettemin geen constitutionele gevolgen.

- o De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen aandacht voor de recente berichtgeving in het NRC Handelsblad waaruit blijkt dat het bestaan van bepaalde ganzenpopulaties rond Schiphol buiten een onderzoek gehouden zou zijn. Men wil weten of de regering ook van mening is dat deze opmerkelijke gang van zaken zowel de vliegveiligheid als de veiligheid van de ganzenpopulaties in gevaar brengt. Indien het antwoord ontkennend is wil men weten waarom niet.

De regering heeft uw Kamer op 28 september 2018 (kamerstuk 29 665, nr. 990) bericht over het bewuste artikel in het NRC Handelsblad.

- o De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen voorts hoe lang de regering de groei van de luchtvaartsector nog blijft verkiezen boven de gezondheid en veiligheid van mens en dier. Tevens willen deze leden weten of de regering van mening is dat de voorliggende wetswijziging enige verbetering aanbrengt inzake incidenten, zoals het wegmoffelen van bestaande ganzenpopulaties. Indien het antwoord bevestigend is wil men weten waaruit dat blijkt. Indien het antwoord ontkennend is wil men weten wat de inzet van de regering is om dergelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.

Bijna elke (economische) activiteit kan invloed hebben op de gezondheid van mens en dier.

Het is de taak van de overheid om ter bescherming van die gezondheid, grenzen te stellen aan onder meer de hinder en vervuiling die de activiteit mag veroorzaken. Zo is in de Wet milieubeheer vastgelegd aan welke eisen moet worden voldaan als het gaat om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen.

Voor afzonderlijke luchthavens kunnen aanvullende eisen worden gesteld. Zo is bijvoorbeeld voor Schiphol in de zogeheten gelijkwaardigheidscriteria vastgelegd hoeveel geluid belaste woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaap-verstoorden het vliegverkeer van Schiphol maximaal mag veroorzaken en wat de maximale uitstoot van vijf luchtverontreinigende stoffen mag zijn in gram per ton startgewicht. De in wet- en regelgeving vastgelegde normering is gebaseerd op mogelijke gezondheidseffecten.

Het kan zijn dat voor bepaalde gezondheidsaspecten nog geen specifieke normen zijn vastgesteld, zoals bijvoorbeeld voor ultrafijnstof uit de luchtvaart. Daarom heeft het Ministerie van IenW aan het RIVM opdracht gegeven voor een onderzoekprogramma naar de gezondheidsrisico's van blootstelling aan ultrafijn stof uit de luchtvaart⁴. Dat programma heeft als doel inzicht te verwerven in het meten en berekenen van de hoeveelheid ultrafijn stof rond luchthavens en de mogelijke gezondheidseffecten als gevolg van blootstelling aan ultrafijn stof uit de luchtvaart. De eindrapportage van dit programma wordt medio 2021 verwacht. Op basis daarvan wordt beoordeeld of het nodig is om specifieke normen vast te stellen of maatregelen te treffen.

Waar het gaat om de gezondheid en veiligheid van dieren merk ik het volgende op. Op en rond luchthavens vinden vogelaanvaringen plaats. Vogels overleven dit meestal niet. In relatie tot het aantal vogels en vogelbewegingen op en rond de luchthavens is het aantal gedode vogels door een botsing met een vliegtuig echter zo gering dat dit geen invloed heeft op de populaties. Vanwege de grote aantallen ganzen en het verhoogd risico dat deze voor de luchtvaart vormen zijn structurele beheersmaatregelen noodzakelijk om hun aantal in de omgeving van luchthavens – met name Schiphol – te verminderen. Uitgangspunt hierbij zijn maatregelen om de foerageer- en broedmogelijkheden te beperken. Zonder in te grijpen in de ganzenpopulatie in de directe omgeving van de luchthaven is het risico op aanvaringen met ganzen niet goed te beheersen. Het type maatregelen gericht op het verminderen van het aantal vogelaanvaringen staat los van de groei van de luchtvaartsector.

Artikelsgewijs

- o De leden van de CDA-fractie vragen of de hoogte van de voorgestelde maximale bestuurlijke boete voor het niet melden van voorvallen wellicht te laag is. Graag vernemen zij waarom voor de gekozen bedragen gekozen is en of de proportionaliteit tussen overtreding en boete juist is. Daarbij vernemen zij tevens graag of en hoe met recidive wordt omgegaan en welke consequenties dat heeft voor betrokken bedrijven.

In het wetsvoorstel is de hoogte van de maximale boete voor het niet-melden van voorvallen voor particulieren gesteld op € 1.000 en voor bedrijven op € 2.000. Deze bedragen zijn voldoende om een juiste balans van proportionaliteit tussen de overtreding van het niet melden van voorvallen en de boete te verzekeren. Bij de keuze voor de boetebedragen is een nauwkeurige afweging gemaakt. De boete moet immers zodanig

⁴ zie onder meer Kamerstuk 29 665, nr. 238.

van omvang zijn dat deze een meldplichtige ervan weerhoudt een melding bewust dan wel onbewust achterwege te laten. Teneinde recht te doen aan een eenduidig en tegelijkertijd evenwichtig sanctiebeleid is in dat kader onder meer gekeken naar de hoogte van boetes voor soortgelijke overtredingen, de kenmerken van de meldplichtige persoon, de ernst van de overtreding, het effect van het opleggen van de sanctie en bijzondere kenmerken van het beleidsterrein «melden voorvallen». De hoogte van de boete is afgestemd op vergelijkbare overtredingen uit de tweede categorie van het systeem geldboetes dat ook wordt toegepast op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De verstrekkende gevolgen die het niet melden van voorvallen voor de verbetering van de luchtvaartveiligheid heeft is eveneens meegewogen bij de vaststelling van de boetehoogte. De verschillen in boetehoogten, die voor particulieren en bedrijven in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn gekozen met het oog op de verschillen tussen deze groepen meldplichtigen. Teneinde de proportionaliteit te verzekeren is daarbij aandacht geschonken aan de verschillen in draagkracht tussen deze groepen meldplichtigen. Bij de keuze van maximale boetehoogten is ook rekening gehouden met het gegeven dat onder de voorganger van de Verordening voorvallen, richtlijn nr. 2003/42/EG, hetzelfde boetebedrag werd toegepast voor particulieren. De hoge meldingsbereidheid die onder deze richtlijn bestond heeft overeenkomstig het advies van de Raad van State overigens niet geleid tot een verlaging van het boetebedrag. De hoogte van het boetebedrag is verder afgestemd op het gegeven dat de Verordening voorvallen nadrukkelijk voorziet in een beschermingsregiem voor melders, waardoor het niet melden minder acceptabel is.

Met betrekking tot het risico op recidive en de gevolgen daarvan voor bedrijven is van belang dat voor bedrijven niet alleen een dubbel zo hoog boetebedrag geldt maar dat deze in vergelijking tot particulieren een aanmerkelijk groter aantal meldingen zullen moeten doen. Het systematisch achterwege laten van meldingen zal daarom al gauw tot aanzienlijke sancties leiden waardoor het risico op recidive beperkt kan worden gehouden.

- o Wat het voorgestelde boetestelsel betreft zijn de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat de ernst van het verzwegene en de rol van de verzwijgende partij in de verantwoordingsketen zwaar moeten meewegen. In dat opzicht is een maximale boete voor personen ten opzichte van die voor organisaties wel erg scheef. Een organisatie die voorvallen verzwijgt die van belang zijn voor de veiligheid, kan dit veel zwaarder worden aangerekend.

De regering is met de fractieleden van mening dat de ernst van het niet-melden zwaar moet meewegen in de verantwoordingsketen. Het niet-melden van voorvallen kan immers ernstige gevolgen hebben voor de instandhouding van het meldsysteem van voorvallen in de burgerluchtvaart en daarmee voor de doelstelling van het verbeteren van de veiligheid in de burgerluchtvaart. De voor het meldsysteem noodzakelijke informatie moet in de eerste plaats verworven worden uit ervaringen van degenen die in de luchtvaart werkzaam zijn, dan wel daarbij betrokken zijn. Wanneer niet aan de meldplicht wordt voldaan kunnen het meldsysteem en daarmee de analyse en de daaruit te trekken lering ter verbetering van veiligheid van de luchtvaart niet optimaal functioneren. Mede met het oog hierop is in het voorstel van wet met de bestuurlijke boete gekozen voor een type sanctie waarmee snel en adequaat kan worden opgetreden tegen overtreding van de Verordening voorvallen door meldplichtigen. De regering is echter niet van mening dat de maximale boete voor personen scheef is ten opzichte van die voor organisaties. De aard van deze beide groepen meldplichtigen verschilt

dusdanig dat voor deze groepen verschillende boetehoogten zijn aangehouden. Ten aanzien van bedrijven is nadrukkelijk rekening gehouden met het feit dat deze draagkrachtiger zijn dan particulieren. Bij meldplichtige bedrijven is daarbij van belang dat niet alleen het dubbel zo hoge boetebedrag de afschrikkendheid van de sanctie verzekert, maar ook het gegeven dat bedrijven aanzienlijk vaker moeten melden dan particulieren. Het achterwege laten van meldingen zal daardoor naar verhouding sneller tot grote boetes kunnen leiden voor meldplichtige bedrijven.

- o De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel het instellen van procedures tegen melders verbiedt vanwege onopzettelijke overtredingen die uitsluitend bekend zijn vanwege een melding. Graag zien zij dit nader gemotiveerd, omdat voorkomen zou moeten worden dat melders uit angst voor bestraffing afzien van meldingen, maar dat onterechte meldingen eveneens voorkomen dienen te worden.

In de Verordening voorvallen en het wetsvoorstel wordt hoge prioriteit gegeven aan een gerichte bescherming van melders en in de melding genoemde personen. Daarbij is essentieel dat een «cultuur van billijkheid» (just culture) wordt gecreëerd en bewaakt, waarin melders, onbevreesd voor beschuldiging of bestraffing, voorvallen kunnen melden. De meldingen zijn immers doorslaggevend voor het functioneren van het meldingssysteem. Melders worden in dat kader niet alleen beschermd tegen eventueel onoorbaar handelen van hun werkgevers, maar ook de overheid moet zich onthouden van stappen die het melden van voorvallen in gevaar kunnen brengen. De Verordening voorvallen verbiedt de lidstaten rechtstreeks naar aanleiding van een melding procedures in te stellen tegen melders wegens overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan. Het gaat daarbij in beginsel om bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten. De Verordening voorvallen biedt de lidstaten echter ook expliciet de mogelijkheid de bescherming die daarin is voorzien te verhogen door deze uit te breiden tot civielrechtelijke procedures. Met artikel 11.25 heeft de regering in het wetsvoorstel gekozen voor een dergelijke verhoogde bescherming. Deze bescherming gold ook onder de voorvanger van de Verordening voorvallen, richtlijn nr. 2003/42/EG. Overigens is in de transponeringstabel bij het wetsvoorstel met betrekking tot artikel 11.25 abusievelijk niet naar het zevende lid van artikel 16 van de Verordening voorvallen verwezen. Deze bepaling ligt echter mede ten grondslag aan het voorgestelde artikel 11.25 van de Wet luchtvaart.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 11.16 met de bestuurlijke boete in de mogelijkheid tot het opleggen van proportionele sancties die het ten onrechte achterwege laten van meldingen moeten voorkomen.

De Verordening voorvallen heeft geen betrekking op onrecht gedane meldingen. De Verordening voorvallen gaat ervan uit dat sancties in het bijzonder moeten kunnen worden opgelegd aan iedere persoon of entiteit die:

- handelt in strijd met de Verordening voorvallen, onjuist gebruik maakt van overeenkomstig de Verordening voorvallen beschermde informatie;
- nadeel berokkent aan de melder van een voorval of aan andere in voorvalmeldingen genoemde personen, behalve in de gevallen waarin deze Verordening voorvallen in afwijkingen voorziet;
- geen omgeving creëert die bevorderlijk is voor het verzamelen van de bijzonderheden over voorvallen;
- die de verzamelde informatie niet analyseert of geen maatregelen neemt om opgemerkte feitelijke of potentiële veiligheidstekortkomingen te verhelpen; of
- die de overeenkomstig deze verordening verzamelde informatie niet deelt.

Ook het wetsvoorstel bevat dus geen sancties die zien op onterecht gedane meldingen.

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