No.W14.17.0227/IV 's-Gravenhage, 24 augustus 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

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

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

1. Huis voor klokkenluiders als orgaan voor 'cultuur van billijkheid'

Werknemers en gecontracteerde personeelsleden die overeenkomstig de verordening bij hun werkgever of de organisatie waarvoor diensten worden verleend voorvallen melden of die worden genoemd in voorvalmeldingen mogen niet door die werkgever of die organisatie worden benadeeld.[[1]](#footnote-1) De verordening verplicht de lidstaten een orgaan aan te wijzen waar vermeende inbreuken op die bescherming van melders van voorvallen en daarin genoemde personen, kunnen worden gemeld.[[2]](#footnote-2) De toelichting zet uiteen dat deze bepalingen vooral het karakter hebben van een klokkenluidersvoorziening en dat de bescherming die het bestaande regime van de Wet Huis voor klokkenluiders biedt voor uitvoering van de verordening volstaat.[[3]](#footnote-3) Meldingen van inbreuken op de bescherming in de zin van de verordening krijgen dan de vorm van een melding van een vermoeden van een misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders.[[4]](#footnote-4) Oprichting van een nieuwe organisatie is voor de afhandeling van meldingen zo bezien niet nodig.

De Afdeling merkt op dat het Huis voor klokkenluiders (verder: het Huis) een algemene en breed toegankelijke voorziening biedt voor het melden en onderzoeken van allerlei mogelijke misstanden. De verordening heeft daarentegen het oog op een nauwkeurig omschreven en specifiek soort misstand.[[5]](#footnote-5) In dat verband legt de verordening ook specifieke verantwoordelijkheden voor de uitvoering van bepalingen van de verordening op het orgaan. Deze verantwoordelijkheden zijn niet beperkt tot afhandeling van concrete meldingen en vragen ook daarnaast actieve inzet van het Huis.[[6]](#footnote-6)

Het gaat daarbij ten eerste om de bepaling dat lidstaten geen procedures mogen instellen met betrekking tot onopzettelijk begane overtredingen die uitsluitend onder hun aandacht komen omdat er melding is gedaan.[[7]](#footnote-7) Naleving ligt primair bij de minister nu deze doorgaans bevoegd zal zijn voor het opleggen van bestuurlijke boetes voor de hier bedoelde overtredingen. Indien een inbreuk op deze bepaling als misstand gemeld wordt, heeft het Huis nu al de mogelijkheid de zaak te onderzoeken en daarover te rapporteren. Het wetsvoorstel bevat echter geen voorzieningen die het Huis in staat stellen los van een melding na te gaan of de verordening op dit punt wordt uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor uitvoering van de bepaling dat de relevante organisaties interne regels vast moeten stellen om (vooral) te waarborgen dat degene die een voorval meldt of die in de voorvalmelding wordt genoemd hierdoor niet wordt benadeeld en de bepaling dat het Huis kan vragen deze regels voorafgaand aan toepassing kan toetsen.[[8]](#footnote-8) Tenslotte moet het Huis ook de mogelijkheid hebben om advies te geven aan de bevoegde autoriteiten over regelgeving met betrekking tot herstelmaatregelen of sancties bij inbreuken op de verordening.[[9]](#footnote-9) De mogelijkheid om aanbevelingen te doen is onder de huidige Wet Huis voor klokkenluiders beperkt tot aanbevelingen aan werkgevers in het rapport dat een concreet onderzoek afsluit.[[10]](#footnote-10) De verordening voorziet dus ook een rol voor het Huis bij een wetsvoorstel zoals dit, waarbij onder andere boetemaxima bij niet melden worden vastgesteld.

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

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

1. Halvering boetemaximum

De verordening kent de gebruikelijke bepaling dat de sancties bij inbreuk ‘doeltreffend, evenredig en afschrikkend’ moeten zijn.[[11]](#footnote-11) Voorgesteld wordt het geldende boetemaximum van € 1000 voor het niet melden van voorvallen door natuurlijke personen te halveren.[[12]](#footnote-12)

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het huidige boetemaximum destijds door de regering is verdedigd als “een zo licht mogelijke strafmaat” waarbij rekening werd gehouden met de aard van de overtreding, namelijk het niet voldoen van de plicht tot het melden van voorvallen die weinig ingrijpend zijn.[[13]](#footnote-13) Het huidige maximum is dus al relatief laag, ook als het wordt vergeleken met een volgens de toelichting soortgelijke overtreding.[[14]](#footnote-14) Hoewel niet elke melding op zichzelf van groot belang is, wijst de Afdeling er op dat naleving van de meldingsplicht een belangrijke rol speelt in de veiligheid van de luchtvaart. In deze context en gelet op de eisen die de verordening aan de boetehoogte stelt, behoeft halvering van de maximale boetehoogte derhalve zorgvuldige motivering.

De toelichting wijst echter in het bijzonder op de relatief grote meldingsbereidheid onder het bestaande regime als reden voor de halvering. De hoogte van boetemaxima hoort niet bepaald te worden door de mate van naleving, maar door de vraag wat nodig en proportioneel is om de ernstigste overtredingen nog adequaat te bestraffen. Ook op andere terreinen – zoals verkeersboetes – is het niet gebruikelijk maxima te verlagen als de naleving verbetert. Daarbij is niet uitgesloten dat het gewenste effect – de hoge meldingsbereidheid – juist het gevolg is van het bestaande boetemaximum. Differentiatie in boetehoogte tussen organisaties en natuurlijke personen kan aangewezen zijn, maar dan ligt verhoging voor organisaties in de rede. Daar is echter gemotiveerd van afgezien.[[15]](#footnote-15)

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

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

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

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

De vice-president van de Raad van State,

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

* In artikel 7.1 ook voorzien in de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de verordening, en de transponeringstabel hierop aanpassen.
* In verband met toezicht op de naleving van deze verordening de wijziging van artikel I, onder D, ook laten doorwerken in artikel 11.1, tweede lid, van de Wet Luchtvaart.
* Artikel II schrappen nu de algemene maatregel van bestuur tegelijk met de delegatiegrondslag van rechtswege vervalt (aanwijzing 243 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
1. Artikel 16, negende lid, van Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn nr. 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PB 2014, L 122) (Verder: de verordening). [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 16, twaalfde lid, van de verordening. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, Algemeen deel, onder ‘Orgaan van Cultuur en billijkheid’. [↑](#footnote-ref-3)
4. De inbreukmelding voldoet naar zijn aard aan de ruime definitie van vermoeden van misstand zoals opgenomen in artikel 1, onder d, van de Wet huis voor klokkenluiders. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 16, twaalfde lid, tweede alinea luidt: “Werknemers en aangeworven personeel kunnen vermeende inbreuken op de in dit artikel vastgestelde regels aan dat orgaan melden.” (onderstreping toegevoegd). [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 16, twaalfde lid, van de verordening. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 16, zesde lid, van de verordening. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 16, twaalfde en elfde lid, van de verordening. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 16, twaalfde lid, van de verordening. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 17, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 21 van de verordening. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel E. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kamerstukken II 2004/05, 29 977, nr. 8. [↑](#footnote-ref-13)
14. Toelichting artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel E. Genoemd wordt het niet melden van ontduikingen van de Leerplichtwet waarvoor een maximum geldt van € 4100 (tweede categorie). Voor het volgens de toelichting minder vergelijkbare 'niet melden van calamiteiten in de zorg' geldt een maximum van € 8200 (derde categorie, artikel 30, tweede lid, Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg). [↑](#footnote-ref-14)
15. Organisaties moeten vele tientallen meldingen doen zodat een beperkte sanctie per overtreding toch voldoende afschrikkend is (Toelichting artikelsgewijs, artikel I, onderdeel E). [↑](#footnote-ref-15)