

Vergaderjaar 1996–1997

25 332

Wet Transportongevallenraad

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 januari 1997 en het nader rapport d.d. 28 april 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 1996, no. 96.003551, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp-Wet op de Transportongevallenraad, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 juli 1996, nr. 96.003551, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 januari 1997, nr. W09.96.0262, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt enkele opmerkingen over het voorstel. Op deze opmerkingen wordt in het hierna volgende ingegaan.

1. De Raad van State heeft kennisgenomen van de verwachtingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat omtrent de voordelen die met de instelling van een enkele Transportongevallenraad worden verkregen. Het college vindt het opvallend dat geen enkel nadeel wordt besproken, terwijl toch uit onder meer de bijlagen van het Rapport van bevindingen inzake het concept-wetsvoorstel tot instelling van een Transportongevallenraad van 21 maart 1996 (OVW-TT-18/96) blijkt van bezwaren, zelfs fundamentele bezwaren tegen de opzet van de Transportongevallenraad. Het rapport «Goede raad is niet duur» van mei 1993, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, evalueert de Raad voor de Scheepvaart, de Commissie Binnenvaartrampenwet en de Raad voor de Luchtvaart slechts summier in vergelijking met de Raad voor de Veerkeersveiligheid en de Spoorwegongevallenraad. Ook daarin komt geen afweging van voor- en nadelen van het instellen van een enkele Transportongevallenraad voor. In het bijzonder wordt gemist een beschouwing over de wijze waarop verzekerd wordt dat ondanks het bredere werkkterrein van ook individuele onderzoekers (als bedoeld in artikel 24) niettemin grondige kennis van en een diepgaand inzicht in de onderscheiden sectoren beschikbaar zal blijven. Voor het vertrouwen dat de justitiabelen in de uitkomsten van de onderzoeken van de Transportongevallenraad zullen hebben, is dit van groot gewicht. Het college adviseert aan deze aspecten in de memorie van toelichting uitvoeriger aandacht te schenken.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. De Raad vindt het opvallend dat in de memorie van toelichting geen enkel nadeel wordt besproken van de instelling van een Transportongevallenraad die

alle vervoerssectoren bestrijkt. De Raad verwijst daarbij met name naar de bijlagen van het Rapport van bevindingen inzake het concept-wetsvoorstel van 21 maart 1996, OVW-TT-18/96. In dit rapport wordt, naast de uiteenzetting in het rapport zelf, in het bijzonder verwezen naar de samenvatting van de bezwaren van de Raad voor de Scheepvaart, neergelegd in bijlage 4 van het rapport. In het navolgende zal op de in het rapport en de in deze bijlage geformuleerde bezwaren worden ingegaan. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat in het onderhavige nader rapport niet meer wordt teruggekomen op de voordelen die de instelling van de Transportongevallenraad biedt. Deze zijn reeds belicht in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarnaar ik gaarne verwijs.

De Raad merkt meer expliciet nog op met name een beschouwing te hebben gemist over de wijze waarop wordt verzekerd dat ondanks het bredere werkterrein van ook individuele onderzoekers als bedoeld in artikel 24 (in het gewijzigde voorstel artikel 32) niettemin grondige kennis van en een diepgaand inzicht in de onderscheiden sectoren beschikbaar zal blijven.

Met het laatste punt verwijst de Raad meteen naar het voornaamste bezwaar dat tegen de instelling van de Transportongevallenraad wordt ingebracht, namelijk dat wordt gevreesd dat het ongevalsonderzoek in deze nieuwe raad niet door personen zal geschieden die voldoende deskundig zijn.

Deze vrees wil ik gaarne wegnemen. Een uitgangspunt van het wetsvoorstel is steeds geweest dat de raad voldoende deskundig moet zijn. Op een aantal punten heb ik het wetsvoorstel echter nog bijgesteld met het doel zeker te stellen dat door de raad uitgesproken oordelen op voldoende deskundigheid zullen zijn gebaseerd. In het wetsvoorstel is nu vastgelegd dat het onderzoek naar de toedracht van een ongeval of incident zal geschieden door de kamer die voor de betrokken transportsector is ingesteld (artikel 41, zie ook de artikelen 55, tweede lid, en 57, vierde lid). Betreffende deze kamers wordt bepaald dat zij elk (ten hoogste) vijf leden zullen tellen. Naast de voorzitter zal het daarbij gaan om deskundigen op het terrein van de desbetreffende transportsector. Voorts is de mogelijkheid geopend dat (ten hoogste) vijf plaatsvervangende leden van een kamer worden benoemd, die ook deskundigen op het in het geding zijnde terrein zullen zijn (artikel 6). Het is de bedoeling dat plaatsvervangende leden in de plaats treden van leden indien juist hun specifieke deskundigheid in een concreet geval bijzonder 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.

Veiligheidsaanbevelingen zullen door de raad worden vastgesteld (artikel 57, tweede jo. derde lid). In het wetsvoorstel is evenwel vastgelegd dat de raad daarover overleg voert met de betrokken kamer (artikel 57, eerste lid). In de raad zullen overigens van elke kamer, behalve de voorzitter, ook een of twee andere leden zitting hebben. Voorts zullen in de raad enkele leden worden opgenomen die een deskundigheid hebben die niet specifiek op het terrein van één transportsector betrekking heeft maar die van betekenis is voor alle transportsectoren. In het wetsvoorstel is thans voorts vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur regels zullen worden gesteld omtrent de vereiste deskundigheid van de leden van de raad en van de kamers (artikel 7, tweede lid).

Zoals ik reeds in de memorie van toelichting naar voren heb gehad, ben ik overigens van mening dat door het samenbrengen van deskundigheid op het terrein van de verschillende transportsectoren een kruisbestuiving zal plaatsvinden waardoor de deskundigheid van alle betrokkenen nog zal worden verrijkt.

Uit het vorenstaande volgt naar mijn mening dat de Transportongevallenraad zeker niet minder deskundig zal zijn dan de huidige ongevallenraden. De memorie van toelichting heb ik in die zin aangevuld dat daarin nader op de deskundigheid van de raad, de kamers en het bureau van de raad wordt ingegaan.

Vanuit de hoek van de zeescheepvaart bestaat daarnaast de vrees dat door aan het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval niet langer de (mogelijkheid van) toepassing van tuchtrecht te koppelen de effectiviteit van het ongevalsonderzoek ten eerste zal afnemen.

Ik kan deze vrees niet delen. Het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval dient effect te krijgen door structurele verbeteringen die het gevolg zijn van een op een aanbeveling van de ongevallenraad genomen maatregel. Het

berust op een misvatting dat dit effect ontleend zou moeten worden aan repressieve maatregelen in individuele gevallen.

De menging van het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval met het opleggen van sancties aan terzake schuldigen kan overigens juist de waarheidsvinding voor het eerste doel belemmeren. Voor betrokkenen is het weinig aantrekkelijk de juiste toedracht omtrent een ongeval te onthullen indien op basis van deze getuigenis vervolgens aan hen een sanctie kan worden opgelegd. Eerder was dit de reden om in de luchtvaart, waar ook een koppeling van ongevalsonderzoek en toepassing van tuchtrecht bestond, deze koppeling, ter uitvoering overigens ook van internationale afspraken, los te laten.

Vanuit de sector van de zeescheepvaart is voorts naar voren gebracht dat de onafhankelijkheidsgraad van het onderzoek bij de Transportongevallenraad geringer zal zijn dan bij de Raad voor de Scheepvaart omdat een onderzoek door een rechterlijk college wordt vervangen door onderzoek door een zelfstandig bestuurs-/advies-orgaan.

Dit bezwaar kan ik niet invoelen. De Transportongevallenraad zal, evenals de Raad voor de Scheepvaart thans, een zelfstandig bestuursorgaan zijn. In beide zijn voorts deskundigen uit de sector opgenomen. Ik vermag niet in te zien dat het enkel uitoefenen van een tuchtrechtelijke functie de Raad voor de Scheepvaart onafhankelijker zou maken dan de Transportongevallenraad zal zijn.

De zeescheepvaartsector heeft in dit verband ook nog geopperd dat de Transportongevallenraad mogelijk minder onafhankelijk zal staan tegenover de bevindingen van zijn eigen ondersteunend bureau dan de Raad voor de Scheepvaart zich thans tegenover de onderzoekconclusies van de Scheepvaartinspectie opstelt. Daargelaten de juistheid van deze veronderstelling, vestig ik er de aandacht op dat het van wezenlijke betekenis is dat de Raad voor de Scheepvaart een onafhankelijke houding aanneemt ten opzichte van de onderzoeksresultaten van de Scheepvaartinspectie, aangezien deze laatste «partij» bij een ongeval of incident kan zijn.

Voor de onafhankelijkheid van het onderzoek is een dergelijke houding van de Transportongevallenraad ten opzichte van hetgeen het bureau van de raad aandraagt, minder essentieel, aangezien het bureau rechtstreeks onder de raad zelf ressorteert en uitsluitend de taak heeft de raad te ondersteunen.

Vanuit de scheepvaartsector is aangevoerd dat de openbaarheid en de onafhankelijkheidsgraad van het onderzoek minder worden omdat het onderzoek ter openbare zitting wordt verdrongen door vooronderzoek. Met de instelling van de Transportongevallenraad zal de onafhankelijkheidsgraad van het onderzoek echter juist toenemen.

Onder de bestaande regeling wordt terzake van een scheepsramp allereerst een onderzoek ingesteld door de Scheepvaartinspectie, een onder de Minister van Verkeer en Waterstaat ressorterende ambtelijke instantie. Vervolgens legt het hoofd van deze inspectie de onderzoeksresultaten voor aan de Raad voor de Scheepvaart, die kan besluiten al dan niet zelf een onderzoek in te stellen. Voor dat onderzoek wordt een zitting gehouden.

Ingevolge het wetsvoorstel zal het volledige onderzoek onder auspiciën van een kamer van de Transportongevallenraad plaatsvinden. Het rechtstreeks onder de raad ressorterende ambtelijke bureau zal het verzamelen van het feitenmateriaal voor zijn rekening nemen. De kamer kan op basis van dit materiaal besluiten al dan niet een zitting te houden. In beginsel zal deze zitting openbaar zijn (artikel 50, eerste lid). Gelet op het doel van het onderzoek – het vinden van de ware toedracht teneinde daaruit lering te trekken – behoeft het overigens niet in alle gevallen verstandig te zijn het horen van getuigen in het openbaar te laten plaatsvinden. Er zal dan ook de mogelijkheid bestaan de deuren te sluiten (artikel 50, tweede lid).

Het lijkt de zeescheepvaartsector een verkeerde keuze dat de kamers ondergeschikt zijn aan de Transportongevallenraad. Hierdoor zou de kwaliteit van het onderzoek worden bedreigd. In dit verband is ook opgemerkt dat in het wetsvoorstel de verhouding tussen de raad en zijn kamers onvoldoende was geregeld.

De verhouding tussen de raad en zijn kamers is in het wetsvoorstel verduidelijkt. Van ondergeschiktheid van de kamers aan de raad is maar tot op zekere hoogte sprake. De raad bepaalt, afgezien van de gevallen waarin het instellen van een onderzoek wettelijk verplicht is, of een onderzoek wordt verricht of niet (artikel 40, eerste lid). Het is ook de raad die de definitieve

uitspraak over geconstateerde veiligheidstekorten doet en de definitieve aanbevelingen naar aanleiding van onderzoeksresultaten formuleert (artikel 57, derde lid). Het is daarentegen een kamer die het feitelijke onderzoek verricht, het ongeval analyseert en conclusies omtrent de oorzaken daarvan trekt (artikel 55, tweede lid).

De raad kan terzake slechts onderzoeksvragen formuleren (artikel 40, tweede lid), maar hij moet de conclusies van de kamer over de toedracht van het ongeval of incident overnemen (artikel 57, vierde lid). Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is juist in een kamer de bijzondere deskundigheid van de raad op het terrein van een vervoerssector gebundeld. Al met al vormt de constructie van de Transportongevallenraad geen bedreiging voor de kwaliteit van het onderzoek.

Vanuit de zeescheepvaartsector is het idee van een «kleurloos» onderzoek – een onderzoek waarbij wel naar de oorzaken van een ongeval of incident wordt gezocht, maar waarbij de schuldvraag niet aan de orde komt – een utopie genoemd. In het wetsvoorstel zou dit idee overigens ook niet consequent zijn volgehouden. Daarnaast zou in de toelichting op artikel 53 (in het gewijzigde voorstel artikel 69) onvoldoende aandacht zijn besteed aan de slechts nationale gelding van deze bepaling en de hiermee mogelijk gepaard gaande moeilijkheden van internationale en internationaalrechtelijke aard.

Ik ben minder pessimistisch ten opzichte van realiseerbaarheid van een «kleurloos» onderzoek. Mij is daarbij niet duidelijk op welke wijze dit idee in het wetsvoorstel niet consequent zou zijn volgehouden. Mogelijke problemen van internationaalrechtelijke aard op het terrein van artikel 53 (nieuw: artikel 69) zullen slechts in internationaal verband kunnen worden opgelost.

Vanuit de zeescheepvaartsector wordt gevreesd dat de algemene adviesbevoegdheid van de Transportongevallenraad onder omstandigheden afbreuk kan doen aan de onbevooroordeeldheid van de raad, met name wanneer hij zich in algemene zin tevoren heeft uitgesproken over de mogelijke oorzaak van een (bepaald type) ongeval.

Met klem zij erop geattendeerd dat de Transportongevallenraad geen advieslichaam in de zin van de Grondwet is. Van een zgn. algemene adviesbevoegdheid is dan ook geen sprake. De raad zal slechts aanbevelingen mogen doen, gebaseerd op het onderzoek van individuele of categorieën van ongevallen. De Raad voor de Scheepvaart mag thans ook aanbevelingen doen. Het verschil tussen deze raad en de Transportongevallenraad is er slechts in gelegen dat de aanbevelingen van het eerste college steeds op een enkel ongeval zijn gebaseerd. Overigens verwacht ik dat de Transportongevallenraad, mocht het geval zich voordoen dat nieuwe onderzoeken daartoe nopen, afstand zal kunnen nemen van eerder door hem gedane veiligheidsaanbevelingen.

Een bezwaar dat tegen het wetsvoorstel is aangevoerd is voorts dat het in belangrijke mate is gebaseerd op de Luchtvaartongevallenwet, die nog maar sinds kort wordt toegepast. Aangezien deze regeling echter van de regelingen voor het ongevalsonderzoek de meest recente is en de daarmee opgedane ervaringen niet ongunstig zijn, meen ik dat terecht deze regeling als basis is genomen. In dat verband lijkt mij overigens ook van belang dat de regeling van de procedure voor de Raad voor de Scheepvaart ook in de scheepvaartsector reeds lange tijd als verouderd wordt beschouwd. Volledigheidshalve vermeld ik hier dat ik het wetsvoorstel nog in die zin heb gewijzigd dat ik de juridische regeling terzake van het zgn. vooronderzoek heb geschrapt. Bij nader inzien bestaat daaraan mijns inziens geen behoefte. Aan de memorie van toelichting heb ik een passage toegevoegd waarin daarop nader wordt ingegaan.

Vanuit de zeescheepvaartsector is naar voren gebracht dat in het wetsvoorstel onvoldoende aandacht is besteed aan andere taken van de Raad voor de Scheepvaart dan onderzoek naar ongevallen. Aan deze taken wordt aandacht besteed in het kader van de noodzakelijke aanpassing van de Schepenwet.

Vanuit de zeescheepvaartsector is opgemerkt dat budgettering van de Transportongevallenraad achterwege is gebleven. Dit zou ten gevolge kunnen hebben dat het onderzoek naar ongevallen op de tocht komt te staan. Aan de raad zullen elk jaar bij de begroting voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat genoegzaam financiële middelen worden toegekend (artikel 22).

Naar aanleiding van de als technisch aangeduide bezwaren vanuit de zeescheepvaartsector kan voorts worden opgemerkt dat het wetsvoorstel in

die zin is aangepast dat de stappen in de onderzoeksprocedure duidelijker worden aangegeven en dat de verhouding tussen de Transportongevallenraad en de ongevallenraad defensie beter is geregeld. Naar aanleiding van overleg met de Minister van Defensie terzake van het voorstel van rijkswet voor een ongevallenraad defensie is artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel aangepast en is een artikel 64 ingevoegd.

Zoals uit het vorenstaande blijkt brengen de tegen de instelling van de Transportongevallenraad ingebrachte bezwaren geen daadwerkelijke aan deze raad verbonden nadelen aan het licht.

2a. In punt 11.2 van de memorie van toelichting wordt als conclusie vermeld dat de rol van het tuchtrecht in de sector zeescheepvaart kan worden overgenomen door het strafrecht en het bestuursrechtelijke handhavingssysteem. Er zou geen behoefte bestaan aan herinvoering van het tuchtrecht in de luchtvaartsector of in de sector wegvervoer.

In de daaropvolgende motivering wordt voorbijgegaan aan de omstandigheid dat voor vele beroepsgroepen in Nederland tuchtrecht bestaat. Artsen, advocaten, militairen en vele anderen kennen een bij hun beroep passend tuchtrecht. In het bijzonder verdient vermelding de tuchrechtspraak voor loodsen (hoofdstuk VII van de Loodsenwet). De Raad merkt voorts op dat tussen niet straffen en het strafrechtelijk opleggen van straffen in verband met een laakbare wijze van beroepsuitoefening een groot gebied ligt waarin men de stigmatiserende effecten van een strafvervolgning zou willen vermijden en niettemin een maatregel opleggen. De in de toelichting gegeven motivering om voor de betrokken beroepsgroepen geen tuchtrecht in het leven te roepen dan wel, voorzover het bestaat, dit af te schaffen, overtuigt de Raad niet, omdat juist aan het hiervoor genoemde ontbreken van de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen buiten de strafrechter om geen aandacht wordt besteed. De memorie van toelichting duidt immers slechts op de mogelijkheid om in alle gevallen de misdragingen door de strafrechter te laten berechten. Het college geeft in overweging om aan te sluiten bij de praktijk in andere beroepssectoren door het tuchtrecht in te voeren dan wel daar, waar het bestaat, te handhaven.

2a. De argumentatie van de Raad heeft mij niet overtuigd dat het tuchtrecht voor de zeescheepvaart zou moeten worden gehandhaafd en voor de overige beroepssectoren zou moeten worden ingevoerd.

Aan tuchtrecht valt, in verband met de bijzondere samenstelling van een tuchtrechtcollege, slechts te denken indien het gaat om het opleggen van sancties voor laakbare feiten waarbij alleen leden van een homogene beroepsgroep zijn betrokken. Een probleem bij de zeescheepvaart is nu juist dat bij vele ongevallen niet alleen scheeps officieren, waarvoor het tuchtrecht thans geldt, maar ook bij voorbeeld personen, behorende tot de walorganisatie, zijn betrokken. Van een homogene beroepsgroep is daarbij geen sprake meer. Hetzelfde probleem doet zich bij de luchtvaart: bij een luchtvaartongeval kan bij voorbeeld naast een piloot ook een luchtverkeersbegeleider betrokken zijn. De verwijzing van de Raad naar de omstandigheid dat voor vele beroepsgroepen in Nederland tuchtrecht bestaat, is voor mij dan ook geenszins overtuigend. Wat de bijzondere aandacht betreft die de Raad in dit verband vraagt voor het in de Loodsenwet neergelegde tuchtrecht voor de loodsen, zij vermeldt dat het hierbij uitsluitend gaat om de handhaving van door de Nederlandse loodsencorporatie zelf gestelde voorschriften, die alleen voor loodsen gelden.

Voorts meen ik dat de toepassing van het tuchtrecht in de zeescheepvaart niet minder stigmatiserend is dan strafvervolgning. In de sector van de zeescheepvaart raakt het gewoonlijk breed bekend indien door de Raad voor de Scheepvaart een tuchtmaatregel wordt opgelegd. Uitspraken van deze raad plagen voorts met naam en toenaam te worden gepubliceerd.

Wat de luchtvaart betreft is er, sinds de invoering van de Luchtongevallenwet enkele jaren geleden, geen sprake meer van tuchtrecht. Mij is niet gebleken dat er zich thans een onbevredigende situatie voordoet. Ook de Raad voert geen feiten aan die daarop duiden. Bij het overleg over het onderhavige wetsvoorstel met het maatschappelijke veld hebben de vertegenwoordigers van de luchtvaartsector zich overigens eveneens tegen herinvoering van tuchrechtspraak voor de luchtvaartsector uitgesproken.

Hetzelfde geldt voor de sector van het wegvervoer. In het verleden werd het tuchtrecht daarbij overigens niet toegepast voor het opleggen van een sanctie aan degenen die aan een ongeval schuldig waren, maar werd het gebruikt voor de «bestrafning» van overtredingen van de vervoerswetgeving.

Al met al handhaaf ik, onder verwijzing naar de in de memorie van toelichting opgenomen argumentatie, mijn standpunt dat het tuchtrecht voor de zeescheepvaart moet worden afgeschaft en voor de overige vervoerssectoren niet moeten worden (her)ingevoerd.

2b. In de toelichting, paragraaf 11.3, onder «Zeescheepvaart» en «categorie b», wordt opgemerkt dat de sancties geen strafrechtelijke sancties behoeven te zijn maar dat zeer goed een bestuurlijke boete kan worden gehanteerd. Vervolgens wordt aangegeven dat dit punt zal worden meegenomen bij de uitwerking voor de wetgeving van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van het kabinetsstandpunt inzake de bestuurlijke boeten.

Het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten is op 1 juli 1994 uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1993/94, 23 400, VI, nr. 48). De vraag rijst waarom in het kader van het wetsvoorstel niet uitgebreider is vermeld op welke wijze en op welke termijn aan de sanctionering via de bestuurlijke boete vorm zal worden gegeven. Gezien de ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke boeten dient de toelichting op dit punt te worden aangevuld. Voorts dient de zin «Ten aanzien daarvan kan zeer goed een bestuurlijke boete worden gehanteerd.» in de memorie van toelichting te worden voorzien van een motivering, vooral omdat het veelal zal gaan om een geval van laakbaar gedrag op het gebied van de beroepsuitoefening.

2b. Met het oog op de rechtszekerheid ben ik wat de onder «categorie b» bedoelde misdrijven betreft van mening dat, voorzover een bepaald handelen of nalaten als laakbaar gedrag moet worden aangemerkt en de mogelijkheid om daartegen met sancties op te treden gewenst is, dit gerealiseerd dient te worden door middel van het in de scheepvaartwetgeving opnemen van concrete verbodsbepalingen. Dat het daarbij veelal zal gaan om gevallen van laakbaar gedrag in het kader van beroepsuitoefening behoeft er niet aan in de weg te staan dat daartegen kan worden opgetreden door het opleggen van een bestuurlijke boete.

Thans wordt nagegaan in hoeverre het introduceren van nieuwe voorschriften, waarin bepaalde concrete gedragingen of concrete vormen van nalaten worden verboden, noodzakelijk is.

Wat de implementatie van het kabinetsstandpunt inzake de bestuurlijke boete betreft zij voorts nog vermeld dat dit op het terrein van Verkeer en Waterstaat per wetgevingscomplex plaatsvindt.

3. Blijkens de considerans moet het wetsvoorstel ook dienen 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. In een aantal gevallen wijken de definities in het wetsvoorstel af van de definities gegeven in de richtlijn. Waar deze verschillen kunnen worden vermeden, beveelt de Raad aan de definities aan te passen; indien dit niet mogelijk is dient in de toelichting de reden te worden gegeven en dient te worden vermeld waarom zulks geen afbreuk doet aan de vervulling van de implementatieplicht.

3. De definities alsook enkele andere bepalingen van het wetsvoorstel zijn alsnog in overeenstemming gebracht met de door de Raad genoemde richtlijn van de Raad van de Europese Unie. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt het wetsvoorstel ook te verbeteren wat betreft de omzetting van annex 13, behorende bij het Verdrag van Chicago betreffende de internationale burgerluchtvaart. Dit laatste heeft overigens geleid tot een aanmerkelijke uitbreiding van het aantal artikelen van het wetsvoorstel.

4. Aan het slot van paragraaf 6 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat aan de secretaris van de Transportongevallenraad een personeelsmandaat zal worden verleend. Volgens de toelichting vallen aanstellingen van personeel bij koninklijk besluit buiten dit mandaat. Het college beveelt aan

aandacht te besteden aan de inhoud en reikwijdte van dit personeelsmandaat en aan het verlenen van dit mandaat in het licht van de regeling inzake mandaat opgenomen in de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche Awb) (Stb. 1996, 333). Het college merkt in dit verband op dat de stelligheid waarmee de toelichting mededeelt dat personeelsmandaat verleend «zal worden» niet geheel recht doet wedervaren aan de discretionaire bevoegdheid van de mandaatgever om al of niet mandaat te verlenen en de reikwijdte en omvang daarvan te bepalen. De memorie van toelichting dient te worden aangevuld.

4. Teneinde de onafhankelijkheid van de Transportongevallenraad zo groot mogelijk te doen zijn, is alsnog besloten aan de raad rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Dit betekent dat de raad zijn eigen ambtenaren in dienst zal hebben. In verband daarmee is de door de Raad behandelde passage van de memorie van toelichting geschrapt. Op het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan.

5. In de toelichting op artikel 56 wordt opgemerkt dat aan de minister met dit artikel de bevoegdheid wordt toegekend «zelf te voorzien in het onderzoek». Het artikel spreekt echter over een «ministeriële regeling» hetgeen zou impliceren dat bedoeld wordt een algemeen verbindend voorschrift. De Raad adviseert de toelichting en de inhoud van artikel 56 op elkaar af te stemmen en daarbij te vermelden waarom de keus is gemaakt ten gunste van hetzij een algemeen verbindend voorschrift hetzij de enkele bevoegdheid tot het treffen van voorzieningen.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 56 aangepast. Om redenen van systematiek is het artikel tevens verplaatst. Het gaat thans om artikel 84. Teneinde de onafhankelijkheid van de Transportongevallenraad niet in gevaar te brengen is de regeling beperkt tot die gevallen waarin de raad verplicht is tot het verrichten van een onderzoek.

6. De Transportongevallenraad behoort als zelfstandig bestuursorgaan onder de competentie van de Nationale ombudsman en in beginsel ook onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur te worden gebracht. In de toelichting dient te worden aangegeven op welke wijze en op welke termijn hieraan zal worden voldaan.

De Raad wijst in dit verband op aanwijzing 124q van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

6. Het is inderdaad de bedoeling dat de Transportongevallenraad onder de competentie van de Nationale ombudsman wordt gebracht, zoals dat thans ook het geval is ten aanzien van de Raad voor de Luchtvaart, de Spoorwegongevallenraad en de Commissie, bedoeld in artikel 3 van de Binnenvaart-rampenwet. De Transportongevallenraad zal met ingang van tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet worden opgenomen in de lijst van bestuursorganen, vervat in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman. In de memorie van toelichting is een passage terzake opgenomen.

Uit het advies van de Raad leid ik af dat de Raad enige terughoudendheid betracht ten aanzien van de vraag of het normale regime van de Wet openbaarheid van bestuur ten aanzien van de onder de Transportongevallenraad berustende documenten onverkort van toepassing kan zijn. Ik meen dat dit niet het geval is. De reden daarvoor is reeds uiteengezet in de memorie van toelichting, waarnaar ik gaarne verwijs. Het eindrapport zal overigens wel conform het stelsel van de Wet openbaarheid van bestuur toegankelijk zijn.

7. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven. Niet is evenwel overgenomen de suggestie van de Raad om aan artikel 40, derde lid, toe te voegen: artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is hierbij van overeenkomstige toepassing. Aangezien het in casu niet om de openbaarheid van documenten maar om die van een zitting gaat, ligt de casus

niet binnen het domein van de Wet openbaarheid van bestuur. Ofschoon ik met de Raad van mening ben dat een zekere analogie met de Wet openbaarheid van bestuur in de rede ligt, meen ik deze toch niet zonder meer wettelijk te moeten verankeren. Naar mijn mening moet aan de Raad een zekere discretionaire bevoegdheid worden gelaten om te bepalen of al dan niet het sluiten der deuren wenselijk is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt ook nog enkele aanpassingen van meer technische aard in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

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,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 januari 1997, no. W09.96.0262, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

Wetsvoorstel

- In de considerans bij het aanhalen van een Europese richtlijn aanwijzing 89 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel 1, onderdeel j, onder 2, «noodzakelijk is respectievelijk zijn» vervangen door: noodzakelijk zijn.
- In artikel 3, tweede lid, de aanduiding «artikel 1, eerste lid, onder q, 4» vervangen door: artikel 1, eerste lid, onderdeel q, onder 4. Dezelfde opmerking geldt voor deze aanduiding in artikel 21, derde lid.
- In artikel 3, tweede lid, de woorden «belangrijke betekenis» vervangen door: belang.
- In artikel 19, tweede volzin, «Onze Minister kan inzage verlangen» vervangen door: Onze Minister kan inzage vorderen.
- Aan artikel 40, derde lid, toevoegen: artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is hierbij van overeenkomstige toepassing.
- De hoofdstukken Arabisch nummeren (aanwijzing 97 Ar).

Memorie van toelichting

- In de toelichting bij het aanhalen van een Europese richtlijn aanwijzing 89 Ar in acht nemen.
- In de toelichting bij het aanhalen van een regeling zonder citeertitel (derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht) aanwijzing 87 Ar in acht nemen.
- Bij het aanhalen van verdragen aanwijzing 88 Ar in acht nemen.
- In de toelichting afkortingen zoals «zgn.», «i.t.t.», «o.m.», «c.q.» en «o.a.» voluit vermelden.
- Bij het verwijzen naar parlementaire stukken steeds aanwijzing 219 Ar in acht nemen en «Kamerstukken» vervangen door: kamerstukken.
- Bij het verwijzen naar «minister van Verkeer en Waterstaat», «ministerie van Verkeer en Waterstaat» en «ministerie van Defensie» steeds aanwijzing 93, vijfde lid, Ar in acht nemen.
- Bij het verwijzen naar de Wegenverkeerswet, bijvoorbeeld in paragraaf 11.3, steeds de juiste citeertitel gebruiken, te weten Wegenverkeerswet 1994.
- Onder paragraaf 2 de slotzin actualiseren en aanvullen met een verwijzing naar het voorstel Wet advies en overleg verkeer en waterstaat (kamerstukken II 1995/96, 24 659, nrs. 1-2).
- Onder paragraaf 4, «aan de Tweede Kamer» in ieder geval de eerste maal vervangen door: aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Onder paragraaf 5, onderdeel d. (Voor)onderzoek, de aanduiding «motie-Van Vlijmen (Kamerstukken II 1994/95, 23 674, nr. 2)» vervangen door: motie-Van Vlijmen (kamerstukken II 1993/94, 23 400, XII, nr. 14).
- Onder paragraaf 6 de verwijzing «artikel 55» vervangen door: artikel 56. Tevens de verwijzing «artikel 26» vervangen door: artikel 27.
- Aan het slot van paragraaf 8 de aanduiding «Richtlijn 94/54/EG» vervangen door: richtlijn nr. 94/56/EG.
- Onder paragraaf 11.3 de verwijzing naar het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten voorzien van een nauwkeurige aanduiding van de vindplaats (aanwijzing 219, eerste lid, Ar).
- In paragraaf 11.3, onder «Luchtvaart», aan de passage «Sancties die terzake van handelen in strijd met artikel 5 van de Wet luchtverkeer ... te bedienen» toevoegen: (zie artikel 47 van de Wet luchtverkeer).
- In de toelichting op artikel 15 «ten behoeve van een vooronderzoek personen aan te wijzen» vervangen door: ten behoeve van een vooronderzoek personen te benoemen. Tevens «de aanwijzing van personen» vervangen door: de benoeming van personen.
- In de toelichting op artikel 45, tweede lid, de zinsnede «op basis van bijlage 13» vervangen door: op basis van bijlage 13 van het Verdrag van Chicago.
- In de toelichting op artikel 56, eerste alinea, «deze wet» vervangen door: dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de toelichting op artikel 57.