

Wijziging van enige wetten in verband met de handhaving van voorschriften in een vreemde taal

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Doel en redenen van het voorstel

Dit wetsvoorstel maakt een uitzondering mogelijk op de regel dat strafbepalingen in de Nederlandse taal moeten zijn gesteld. Sommige wetten op het terrein van verkeer en vervoer, telecommunicatie, kernenergie en voedselstandaarden verwijzen soms naar op internationaal niveau in een andere taal opgestelde regels met een in hoge mate technisch karakter en met een doelgroep die gewend is in die vreemde taal, vaak het Engels, te communiceren. In die – uitzonderlijke – gevallen is het gerechtvaardigd dat ook de handhaving, via een strafvervolgning of een bestuurlijke boete, kan geschieden op basis van de originele taalversie. Dit past bij een open economie, waarin Nederlandse bedrijven en beroepsbeoefenaren wereldwijd opereren en – vice versa - buitenlandse personen en bedrijven in Nederland.

De regel dat strafbepalingen in het Nederlands moeten zijn gesteld, vloeit voort uit het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en ook buiten het Wetboek in het ordeningsstrafrecht geldt (artikel 91 Sr). Burgers moeten kunnen weten voor welke gedragingen zij gestraft kunnen worden. Daarom heeft de Hoge Raad in een arrest van 24 juni 1997 (NJ 1998, 70, m.nt. A.C. 't Hart) bepaald dat vanwege de strekking van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht het begrip 'wettelijke strafbepaling' zo moet worden verstaan dat daarmee uitsluitend wordt bedoeld op van een strafbedreiging voorziene normen die in de Nederlandse taal zijn gesteld en bekendgemaakt. In aansluiting op dit arrest is in de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven dat in geval van normen waarop een strafsancie is gesteld en die niet in de Nederlandse taal zijn gesteld, deze normen in het Nederlands worden vertaald (Aanwijzing 92a). Deze Aanwijzing strekt zich ook uit tot bestraffende bestuursrechtelijke sancties.

Voorgesteld wordt om bij wijze van uitzondering op de algemene regel een wettelijke basis te scheppen voor de strafrechtelijke handhaving van specifieke categorieën van voorschriften die in een vreemde taal zijn gesteld. Sinds de uitspraak van de Hoge Raad in 1997 zijn de omstandigheden in sommige sectoren van het maatschappelijk leven nogal gewijzigd als gevolg van een toenemende 'technologisering' (de opkomst van ICT en internet) en internationalisering. Dat heeft gevolgen voor de toepassing van het recht in die sectoren: nogal eens is een andere taal, zoals het Engels, de voertaal en zijn ook de toepasselijke voorschriften in die taal gesteld, bijvoorbeeld omdat ze afkomstig zijn van een internationale organisatie. In deze omstandigheden is de eis dat door strafsancies te handhaven voorschriften in het Nederlands moeten worden vertaald, naar het oordeel van de regering niet steeds gerechtvaardigd en soms zelfs contra-productief in het licht van de door artikel 16 van de Grondwet beoogde rechtsbescherming van de burger.

Doel van dit wetsvoorstel is om duidelijkheid te scheppen over de gevallen waarin handhaving op basis van anderstalige voorschriften kan plaatsvinden; anders gezegd: duidelijkheid te scheppen over de status van anderstalige voorschriften in de handhaving en te voorkomen dat daarover in de handhavingspraktijk discussie ontstaat. Hiertoe worden een aantal wetten gewijzigd: de Arbeidstijdenwet, de Kernenergiewet, de Luchtvaartwet, de Scheepvaartverkeerswet, de Telecommunicatiewet, de Warenwet, de Wet luchtvaart en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Niet uitgesloten is dat in de toekomst in andere wetten ook behoefte aan zo'n basis voor sanctionering van voorschriften in een vreemde taal wordt gevoeld. Die wetten moeten daartoe dan worden

aangepast. Daarbij zal de wetgever steeds nauwkeurig moeten aangeven om welke (categorieën) voorschriften het gaat en – in de memorie van toelichting – welke bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat een uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt. Daarbij zal steeds aan de volgende criteria worden getoetst:

- De doelgroep is gewend in de betrokken vreemde taal te communiceren. Er is ook een groeiende tendens bij internationale organisaties om het gebruik van het Engels te stimuleren ofwel verplicht te stellen ten behoeve van een betere communicatie.
- Het betreft voorschriften met een in hoge mate technisch karakter, die moeilijk vertaalbaar zijn met de kans op discrepanties met de authentieke versie.
- De betrokken voorschriften zijn zodanig omvangrijk en/of wijzigen zo vaak dat het laten vertalen in het Nederlands onevenredig hoge kosten meebrengt.

In het vervolg van deze toelichting zal worden ingegaan op de aspecten van grondwettelijke en mensenrechtelijke aard (§ 2), op de wijzigingen van de bijzondere wetten die worden voorgesteld, en hun motivering (§ 3) en op de consequenties voor de uitvoering en handhaving (§ 4).

Dit wetsvoorstel is opgesteld in nauw overleg tussen de Minister van Veiligheid en Justitie, gelet op diens algemene verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving, en de voor de betrokken sectorale wetgeving verantwoordelijke Ministers van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

2. Grondwettelijke en mensenrechtelijke aspecten

Artikel 16 Grondwet (nulla poena-beginsel) bepaalt dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke bepaling. De tekst van artikel 16 Grondwet is gelijk aan artikel 1, lid 1, van het Wetboek van Strafrecht en kent zijn pendant in de artikelen 7 EVRM, 15 Bupo en 49 EU-Grondrechtenhandvest. De artikelen beschermen de belangen van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en rechtsbescherming. Rechtszekerheid en het in de artikelen besloten liggende bepaaldheidsgebod eisen dat de burger moet kunnen weten terzake van welke gedragingen hij kan worden gestraft. Zoals hiervoor weergegeven dient volgens de Hoge Raad het begrip 'wettelijke strafbepaling' zo te worden verstaan dat daarmee uitsluitend wordt bedoeld op van een strafbedreiging voorziene normen die in de Nederlandse taal zijn gesteld en bekendgemaakt (HR 24 juni 1997, NJ 1998, 70, m.nt. A.C. 't Hart). De regering beoogt middels dit wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat het voornoemde interpretatie van de Hoge Raad uit 1997 thans niet langer onverkort houdbaar acht, gelet op de verschillende hiervoor in de inleiding genoemde ontwikkelingen (zoals technologisering en internationalisering), de nadien tot stand gekomen en hierna opgenomen jurisprudentie van het EHRM over artikel 7 EVRM, en het belang van de betrokken verdachte.

In het licht van deze ontwikkelingen en EHRM-jurisprudentie laten de tekst en de strekking van artikel 16 Grondwet en artikel 1 Sr ook naar het oordeel van de regering de ruimte, bij wijze van uitzondering en onder nauwkeurig gedefinieerde omstandigheden, voor sanctionering (via het strafrecht of de bestuurlijke boete) van anderstalige normvoorschriften. De advocaat-generaal bij de Hoge Raad Machielse zag in de desbetreffende zaak in 1997 al evenmin een probleem in de vervolging van de verdachte (wegens overtreding van de rijtijdenwetgeving), onder andere omdat was gebleken dat de verdachte - van wie als internationaal transporteur mocht worden verwacht dat hij zich op de hoogte stelde van de toepasselijke regels, ook als deze in een vreemde taal zijn gesteld - uitstekend begreep wat hem verweten werd. Hetzelfde geldt voor het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat in artikel 6, derde lid, onder a, aangeeft dat het erom gaat dat de vervolgte 'onverwijld, in een taal die hij verstaat en in

bijzonderheden, op de hoogte (wordt) gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging'.

Voorts blijkt uit de EHRM-jurisprudentie dat de noodzakelijke wettelijke basis van voorschriften die strafrechtelijk gehandhaafd worden, toegankelijk en voorzienbaar dient te zijn (EHRM 17 september 2009 (Scoppola tegen Italië), nr. 10249/03, *LJN* BK6009, onder verwijzing naar o.a. EHRM Kokkinakis, § 40-41, *Cantoni v. France*, 15 November 1996, § 29, *Reports 1996 V*, *Coëme and Others*, cited above, § 145, and *E.K. v. Turkey*, no. 28496/95, § 51, 7 February 2002).

De vereiste voorzienbaarheid is in aanzienlijke mate afhankelijk van de inhoud van de betreffende wet, het terrein waarop ze betrekking heeft en het aantal en de positie van degenen tot wie het voorschrift zich richt. Daar komt bij dat "A law may still satisfy the requirement of 'foreseeability' where the person concerned has to take appropriate legal advice to assess, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail" (EHRM Scoppola, par. 102, onder verwijzing naar EHRM Achour, § 54).

In zijn algemeenheid kan erop worden gewezen dat het bepaaldheidsgebod van artikel 16 Grondwet niet wordt opgevat als een rigide norm, noch door de wetgever, noch door de rechter. De Hullu constateert dat klachten van de strekking dat een strafbaarstelling in strijd is met het bepaaldheidsgebod 'in concrete strafzaken eigenlijk nooit [worden] gehonoreerd' (De Hullu, 2009, p. 92 pm). Illustratief in dit verband – in het bijzonder terzake de vaagheid van strafrechtelijk gesanctioneerde normen – is het zgn. Krulsla-arrest (HR 31 oktober 2000, NJ 2001, 14), waarvan de argumentatielijn ook in de rechtspraak van het EHRM herkenbaar is (EHRM 25 mei 1993, *Kokkinakis t. Griekenland*, par. 40, EHRM 17 september 2009, *Scoppola t. Italië*). Tegelijkertijd zijn de marges voor de aanvaarding van een beroep op rechtsdwaling uiterst klein; een dergelijk beroep lijkt alleen te worden gehonoreerd indien de burger zich daadwerkelijk op de hoogte heeft laten stellen van de geldende normen, maar daarbij onjuist is geïnformeerd door personen of instanties met een zodanig gezag dat de burger in redelijkheid op de deugdelijkheid van het advies mocht vertrouwen (ook wel verontschuldigbare onbewustheid; De Hullu 2009, p. 357-360; M.J. Borgers, *De communicatieve strafrechter*, NJV 2011). Weliswaar strekken theorie en rechtspraak zich veelal uit tot de betekenis van nulla poena-beginsel in relatie tot ruime en vage bepalingen, en niet tot de toegankelijkheid vanwege de taal, dat doet naar het oordeel van de regering niet af aan de toepasbaarheid ervan in onderhavige context. Wettekst en toelichting bij artikel 16 Grondwet, noch literatuur, melden iets over anderstalige bepalingen en sluiten aldus evenmin uit dat anderstalige bepalingen mogelijk zijn. Strakke inperking van de uitzondering is dan evenwel noodzakelijk.

De taal waarin de tenlastelegging is gesteld en het belang van de individuele verdachte daarbij staan los van de taal die op de zitting wordt gesproken. De procestaal in een Nederlandse rechtszaal is het Nederlands (behalve in de provincie Friesland, waarin ook het Fries is toegelaten in de rechtszaal). Dit is in het belang van de externe openbaarheid van de rechtspraak en sluit aan bij het belang dat de overheid hecht aan het gebruik van de Nederlandse taal in het openbare leven. Dat de procestaal het Nederlands is laat onverlet dat in bepaalde gevallen ten behoeve van individuele procesdeelnemers mededelingen zullen worden vertaald of vertolkt naar een andere taal. Omgekeerd zal ook een in het Engels gestelde tenlastelegging door de officier van justitie mondeling naar het Nederlands kunnen worden vertaald, zoals het ook in de huidige praktijk gebruikelijk is dat de officier van justitie zeer technische tenlasteleggingen in 'gewoon' Nederlands verwoordt.

Tot slot wordt opgemerkt dat de regering met dit wetsvoorstel een nadere interpretatie wordt gegeven aan een bepaalde Grondwetsbepaling. Dit is niet bezwaarlijk, zeker nu de grondwetsgeschiedenis de betreffende kwestie onbesproken laat. Wel doet zich hier de meer bijzondere situatie voor dat de voorgestelde interpretatie afwijkt van degene die is gehanteerd door de hoogste rechter. Daar staat echter tegenover dat die interpretatie

vijftien jaren geleden is gegeven in een concreet geval en het de wetgever ook overigens vrij staat daar een andere interpretatie tegenover te plaatsen, zolang die niet strijdig is met de Grondwet of met eventuele internationale verdragsbepalingen.

3. Voorgestelde wijzigingen van bijzondere wetten

In dit wetsvoorstel wordt voor een aantal terreinen, onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport een basis geschapen voor sanctionering van voorschriften, gesteld in een andere taal dan het Nederlands.

Voordat de voorgestelde wijzigingen afzonderlijk worden toegelicht, zij nog het volgende opgemerkt. Nagegaan is of het wetsvoorstel uitbreiding behoeft tot de BES-eilanden, met name tot daar geldende, strafrechtelijk gehandhaafde wetten. Daartoe is informatie ingewonnen bij het openbaar ministerie op de BES. Uit deze informatie blijkt dat er in de praktijk geen Engelstalige regelingen zijn die strafrechtelijk worden gehandhaafd. Uit informatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat dit ook geldt voor de aldaar geldende scheepvaartwetgeving (o.a. de Wvvs BES en de Wet maritiem beheer BES). Voor luchtvaart is uitbreiding vooralsnog niet opportuun omdat gekozen is in de periode na de transitie de thans geldende voorschriften zo min mogelijk aan te passen. Daarnaast geldt voor de BES de bijzonderheid dat naast het Nederlands ook het Papiaments en het Engels een officieel erkende voertaal zijn. Artikel 9 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie onderstreept dit door aan te geven dat het Hof en de Gerechten in eerste aanleg uitspraak doen in het Nederlands maar dat '(o)verigens (...) de voertalen bij het Hof en de Gerechten in eerste aanleg Engels, Nederlands en Papiaments (zijn).' Uit de op de BES ingewonnen informatie blijkt dan ook dat met name op Saba en Sint Eustatia de tenlastelegging geregeld ter zitting - in samengevatte vorm - in het Engels wordt vertaald of vertolkt. De juridische context van het gebruik van talen in gerechtelijke procedures is dus op de BES anders dan in Nederland. Samengevat is er op dit moment geen noodzaak om in het wetsvoorstel ook voorzieningen te treffen voor op de BES te handhaven anderstalige voorschriften. Mochten in de toekomst op de BES internationale, anderstalige regelingen relevant worden voor de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving, dan kan overwogen worden de desbetreffende wetten aan te passen conform hetgeen in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld.

Infrastructuur en Milieu

a. Zeevaart

De Nederlandse zeevaartsector is een internationaal georiënteerde sector. De bemanning van in Nederland geregistreerde zeeschepen bestaat voor een groot gedeelte uit buitenlandse zeevarenden. Daarnaast wordt de Nederlandse maritieme wet- en regelgeving grotendeels beïnvloed door internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het betreffen hier verdragen en besluiten die in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie van de Verenigde Naties (hierna: IMO), opgericht met het op 6 maart 1948 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake de Internationale Maritieme Organisatie (Stb. 1949, J93), tot stand zijn gekomen.

De onder andere in het Engels, de IMO kent meer authentieke talen, gestelde voorschriften uit internationale verdragen en besluiten van de IMO worden veelal door middel van dynamische verwijzing omgezet. In de Nederlandse regelgeving waarin de verdragen en besluiten zijn omgezet, is de overtreding van verschillende voorschriften strafbaar gesteld. De strafbaarstelling leidt ertoe dat de verdragen en sommige besluiten zowel in het Engels als in het Nederlands bekendgemaakt worden.

Door middel van dit wetsvoorstel wordt buiten twijfel gesteld dat de overtreding van voorschriften van bepaalde besluiten die in het kader van de IMO tot stand gekomen zijn, en waarnaar bij of krachtens nationale regelgeving wordt verwezen, ook strafbaar kan worden gesteld op grond van de in de Engelse taal gestelde en bekendgemaakte teksten van die besluiten. Deze besluiten hebben met elkaar gemeen dat het om gedetailleerde normen gaat van technische aard. Door het gebruik van de authentieke teksten van IMO-besluiten te stimuleren beoogt dit wetsvoorstel een doelmatige communicatie aan boord van zeeschepen te bevorderen en daardoor bij te dragen aan een veiliger zeevaart en de voorkoming van milieuverontreiniging door zeeschepen.

Internationale bemanning

Vanwege het internationale karakter van de zeevaart is het zeer gebruikelijk voor scheepsbeheerders om buitenlandse bemanningsleden in te schakelen. Ook de bemanning van Nederlandse zeeschepen bestaat grotendeels uit buitenlandse zeevarenden.¹ Deze bemanningsleden zijn veelal de Nederlandse taal niet machtig. Op grond van het SOLAS-verdrag en Europese regelgeving² bestaat de verplichting dat bemanningsleden via een doelmatige, mondelinge wijze over veiligheidsaspecten communiceren. Daartoe wordt aan boord een gemeenschappelijke en passende werktal vastgesteld. Verlangd wordt dat deze door de zeevarenden begrepen wordt en dat zij, in voorkomend geval, in die taal bevelen en instructies kunnen geven en rapporteren. Als gevolg hiervan is de voertaal aan boord van schepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren veelal het Engels. Voor zover Nederlandse wetgeving van toepassing is op Nederlandse schepen, heeft het bekendmaken van een Nederlandse vertaling van een verdrag of een besluit van de IMO niet of nauwelijks toegevoegde waarde. De Nederlandse scheepvaartverkeerswetgeving is uiteraard van toepassing op alle verkeersdeelnemers in Nederlandse wateren. Dit kunnen zowel Nederlandse als buitenlandse zeeschepen zijn. Aangezien de kans klein is dat aan boord van buitenlandse schepen Nederlandse bemanningsleden werken, heeft ook voor deze schepen en hun bemanningsleden het bekendmaken van Nederlandse vertalingen geen bijkomende voordelen.

Engels als maritieme voertaal

Naar internationaal gebruik verloopt de nautische communicatie in het Engels. Door de IMO wordt het gebruik van het Engels door zeevarenden bevorderd. Het betreft zowel het gebruik van het Engels aan boord van zeeschepen als de communicatie tussen het schip en de wal. Dit uitgangspunt is bovendien in voorschrift V/14.4 van het SOLAS-verdrag vastgelegd. Vanwege het voorkomen van misverstanden en ongelukken is het belangrijk dat de bemanning van Nederlandse zeeschepen op doeltreffende wijze kan communiceren met de havenautoriteiten en loodsen in het buitenland. Het bevorderen van het gebruik van het Engels gebeurt bijvoorbeeld door het door de Algemene Vergadering van de IMO bij resolutie A.918(220) aangenomen handboek de "*IMO Standard Marine Communication Phrases*". In de preambule van dit handboek is erkend dat standaardisatie van taal en begrippen kan bijdragen aan een veiligere werkwijze aan boord van zeeschepen en aan een veiligere navigatie. De kennis en de beheersing en de beheersing van het handboek zijn in het Nederlandse scheepvaartonderwijs verplicht gesteld. Met dit wetsvoorstel worden de buitenlandse bemanningsleden aan boord van Nederlandse zeeschepen niet benadeeld. Zij zijn immers hoogstwaarschijnlijk de Nederlandse taal niet machtig. Ook voor hen geldt dat zij het Engels in voldoende mate moeten beheersen. Dit is voor buitenlandse kapiteins en overige maritieme officieren

¹ Uit de Nederlandse Maritieme Cluster, Monitor 2010, blijkt dat het aandeel buitenlanders in de zeevaartsector circa 80 procent van het totale personeelsbestand bedraagt. Studie uitgevoerd door Policy Research Corporation in opdracht van Stichting Nederland Maritiem Land, p. 160-161.

² Verwezen wordt naar voorschrift V/14.3 en 4 van het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157) en de bij dat Verdrag behorende bindende protocollen, aanhangsels en bijlagen en artikel 18 van Richtlijn 2008/106/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 inzake het minimum opleidingsniveau van zeevarenden (PbEU, L 323).

zelfs als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van het verplichte Certificaat Wetgeving en Openbaar Gezag en voor de erkenning van de vaarbevoegdheid.

De wijziging van de Scheepvaartverkeerswet heeft betrekking op de strafrechtelijke handhaving van besluiten op het gebied van de navigatie van zeeschepen. Het gaat bijvoorbeeld om verkeersscheidingsstelsels die op grond van het op 20 oktober 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, (Trb. 1974, 51) worden aangenomen.

De wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen ziet op een aantal door de IMO aangenomen Codes (die op grond van het MARPOL-verdrag³ moeten worden nageleefd) en besluiten die zijn omgezet in het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen en de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. Overtreding van de in deze Codes en besluiten opgenomen operationele voorschriften is strafbaar gesteld. Het betreft momenteel de IBC- en de BCH-Code die beide zien op de bouw en uitrusting van schepen die gevaarlijke chemicaliën in bulk vervoeren, de IMDG-Code die ziet op het vervoer van gevaarlijke stoffen in verpakte vorm met zeeschepen, resolutie A.673(16) van de Algemene Vergadering van de IMO, houdende Richtlijnen voor het vervoer en de behandeling van beperkte hoeveelheden gevaarlijke en schadelijke vloeistoffen in bulk door offshore ondersteuningsschepen en resolutie A.495(XII) van de Algemene Vergadering van de IMO, houdende herziene Specificaties voor olietankschepen met aangewezen schone-ballasttanks.

b. Luchtvaart

Van oudsher geldt het Engels in de luchtvaart als internationale voertaal. De taal neemt in deze vervoerssector en de daaraan gehechte logistieke keten een centrale rol in. De noodzaak van eenduidig taalgebruik en de rol van het Engels als voertaal wordt onder meer onderstreept door de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (hierna: ICAO) die werd opgericht bij het Verdrag van Chicago⁴. Deze organisatie heeft met name tot doel de veiligheid in de burgerluchtvaart te bevorderen en draagt in dat kader zorg voor de vaststelling en instandhouding van een uitgebreid normstelsel. Onderdeel van dat stelsel is het verzekeren van een juist en uniform taalgebruik in de luchtvaart dat in het algemeen door de Engelse taal plaatsvindt. Gebleken is namelijk dat beperkingen in het uniform, juist en consequent gebruik daarvan sterk kunnen bijdragen aan het optreden in geval van luchtvaartongevallen en ernstige incidenten. Met het oog hierop worden bijvoorbeeld aan bepaald personeel (piloten, luchtverkeersleiders) uit deze vervoerssector taalprofessie eisen ter beheersing van de Engelse taal gesteld. Tevens zijn de luchtvaartveiligheidsnormen en andere informatie die relevant is voor luchtvaardenden zoals de Luchtvaartgidsen, overwegend in het Engels opgesteld.

Het normstelsel voor de luchtvaartveiligheid heeft een complex en bovendien uitgebreid karakter. Het stelsel is grotendeels uitgewerkt in bijlagen (Annexen) en aanhangels bij het Verdrag van Chicago. Door dit uitgebreide en complexe karakter bestaat bij de omzetting daarvan in nationale regelgeving veelal de behoefte de implementatie door middel van statische dan wel dynamische verwijzingen te laten plaatsvinden. Ook het gegeven dat een deel van de luchtvaartsector verplicht is zich in het Engels uit te kunnen drukken benadrukt deze behoefte.

Voor zover de normen door middel van punitieve sancties gehandhaafd moeten worden kan het verwijzen naar in het Engels gestelde normen echter problematisch zijn. Dit gelet op de vertaalplicht die blijkens de jurisprudentie geldt ter zake van de strafbaarstelling

³ Het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocolen en Bijlagen met Aanhangsels (Trb. 1975, 147) en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188).

⁴ het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag voor de Burgerluchtvaart, Trb.1973, 109

van overtreding van anderstalige voorschriften. Hierop is eerder in deze memorie van toelichting in algemene zin ingegaan. Het probleem doet zich in alle segmenten van de luchtvaartsector voor. Meer specifiek kan het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht genoemd worden als voorbeeld van een terrein waarop de onwenselijkheid van de vertaalplicht voor luchtvaartnormen pregnant aanwezig is.

c. Vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht zijn in internationaal verband afspraken gemaakt en regels opgesteld. Het gaat hierbij om Annex 18 (Het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht) bij het Verdrag van Chicago en de bij die Annex behorende Technische Voorschriften. Deze documenten zijn, en worden, standaard in de Engelse taal opgesteld.

Via de Nederlandse regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht zijn de internationale regels vervat in Annex 18 en de Technische Voorschriften ook van toepassing in Nederland. Op basis van artikel 1, tweede lid, van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht, is de Minister van Infrastructuur en Milieu verplicht ervoor te zorgen dat Annex 18 en de Technische Voorschriften in het Nederlands worden vertaald. Dit betekent onder andere dat elke twee jaar de nieuwe editie van de Technische Voorschriften in het Nederlands moet worden vertaald. De vertaalplicht vloeit direct voort uit de hiervoor bedoelde jurisprudentie van de Hoge Raad en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het blijkt echter dat de Nederlandse vertalingen van de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen niet of nauwelijks worden gebruikt in de dagelijkse praktijk. Het Nederlandse deel van de sector dat zich bezig houdt met het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht is net als de rest van de luchtvaartsector, internationaal georiënteerd. Mede gelet op de rol die het Engels, naar internationaal gebruik, als voertaal in de luchtvaart en de verdere logistieke keten inneemt, het bevorderen van het gebruik van de wereldwijd gebruikte Engelse teksten om de veiligheid aan boord van luchtvaartuigen beter te kunnen waarborgen, alsmede het voorkomen van interpretatieproblemen tussen teksten gesteld in meerdere talen, wordt het niet langer opportuun geacht de genoemde vertaalplicht te handhaven.

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

a. Telecommunicatie

In de Telecommunicatiewet wordt de handhaving mogelijk gemaakt van Engelstalige regels met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten die hun oorsprong vinden in Europese regelgeving op dit terrein of in het Internationaal Telecommunicatieverdrag (ITU-verdrag). Daarbij kan bijvoorbeeld aan het volgende gedacht worden. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en die van Veiligheid en Justitie overwegen om op grond van artikel 13.2, derde lid, van de Telecommunicatiewet (nieuwe) regels ten aanzien van de (technische) aftapbaarheid van elektronische communicatienetwerken te stellen. De te stellen technische eisen zullen alsdan gebaseerd worden op zogenaamde ETSI-normen (European Telecommunications Standards Institute). ETSI is door de Europese Unie erkend als Europese standaardisatie-organisatie. De door ETSI ontwikkelde normen op het gebied van elektronische communicatienetwerken en diensten zijn uitsluitend in de Engelse taal opgesteld opdat ze binnen de hele Europese Unie op uniforme wijze toegepast kunnen worden door fabrikanten van netwerken en netwerkapparatuur en door aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten. Met name de fabrikanten van netwerken en netwerkapparatuur, maar ook aanbieders van elektronische communicatienetwerken zijn internationaal opererende bedrijven en hebben er dus behoefte aan dat aftapstandaarden Europees geharmoniseerd zijn, ETSI voorziet met zijn in de Engelse taal gestelde standaarden in deze behoefte. Noodzakelijkerwijs zal dus bij het stellen van regels ten

aanzien van de technische aftapbaarheid naar deze in de Engelse taal opgestelde ETSI normen verwezen moeten worden. Daar komt bij dat ook vanuit een oogpunt van kenbaarheid van de normen verwijzing naar in de Engelse taal gestelde normen geen bezwaar ontmoet, omdat de kenbaarheid van deze technische normen voor de doelgroep voldoende gegarandeerd is. De doelgroep tot wie deze normen zich richten is immers zeer goed in staat met in het Engels gestelde technische voorschriften om te gaan. Vertaling van deze normen is vanwege de beoogde uniforme toepassing binnen de hele Europese Unie niet gewenst, niet nodig, en bovendien ook niet altijd goed mogelijk.

Een ander voorbeeld betreft het volgende. Op grond van de wet wordt het college van de Onafhankelijke post en telecommunicatie-autoriteit (college) belast met het opstellen en bijhouden van de zogenaamde vertrouwenslijst. Aan de hand van deze vertrouwenslijst kan verificatie plaatsvinden van de betrouwbaarheid van door dienstverleners gebruikte elektronische handtekeningen die Nederland in beginsel moet aanvaarden voor het afwikkelen van de procedures via het "één loket" in het kader van Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (PBEU L 274/36) (Dienstenrichtlijn). Op grond van de vertrouwenslijst kan een oordeel gegeven worden over de betrouwbaarheid van een door een dienstverlener gebruikte elektronische handtekening. In de vertrouwenslijst wordt verwezen naar ETSI standaarden die normen stellen voor de elektronische handtekeningen. Hetgeen hierboven is gesteld met betrekking tot de ETSI standaarden met betrekking tot de aftapbaarheid van elektronische handtekeningen is ten aanzien van deze ETSI normen evenzeer van toepassing.

b. Kernenergie

De wijziging van de Kernenergiewet betreft de handhaving van Engelstalige regels met betrekking tot veiligheidsnormen die hun oorsprong vinden in besluiten genomen door het Internationaal Atoomenergieagentschap (hierna: IAEA). In concreto gaat het hier om regels waarbij gebruik gemaakt is van veiligheidsnormen vastgesteld op basis van artikel III, onderdeel A, onder 6, van het Statuut van het IAEA. Op basis van dit artikel stelt het IAEA onder meer safety fundamentals, safety requirements en safety guides vast. In de Regeling kwaliteitsborging kerncentrales is reeds geregeld dat inrichtingen als bedoeld in artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet moeten voldoen aan een aantal van de in het Engels gestelde IAEA-regels. Het stellen van deze regels en nieuwe regels ter uitvoering van besluiten van het IAEA is noodzakelijk om de veiligheid van kerncentrales te borgen. Gelet op het feit dat het IAEA een mondiaal opererende organisatie is, worden de veiligheidsnormen in de Engelse taal gesteld. Deze normen zijn technisch van aard, omvangrijk en complex. Ondernemingen die kerncentrales bouwen en exploiteren zijn vaak internationaal opererende ondernemingen. Het gaat daarbij om een beperkte groep van ondernemingen waarvoor deze voorschriften relevant zijn. Vertaling van deze normen is niet goed mogelijk. Dat heeft enerzijds te maken van de omvang van deze normen maar daarnaast is het vanwege de complexiteit van de normen niet denkbeeldig dat er als gevolg van vertalingen verwarring ontstaat over de norm zelf. Dat is uiteraard ongewenst. Tenslotte is de doelgroep tot wie deze normen zich richten bij uitstek in staat en gewend met in het Engels gestelde technische voorschriften om te gaan.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rij- en rusttijden

De voorgestelde wijziging van de Arbeidstijdenwet is met name van belang in verband met de op 1 juli 1970 te Genève tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het Internationale vervoer over de weg (Trb. 1994, 123, hierna AETR-verdrag). Wijzigingen van dit verdrag en de daarbij behorende bijlagen worden in de Engelse of Franse taal vastgesteld en gepubliceerd. Publicatie in de Nederlandse taal volgt doorgaans enige tijd later. Dat geldt zeker voor de bijlagen bij het verdrag waar de materiële normen in verankerd zijn. Deze

normen gelden soms al voordat een Nederlandse vertaling beschikbaar is. Om die reden wordt ook de Arbeidstijdenwet met dit wetsvoorstel aangepast. Het AETR-verdrag is overigens in artikel 1:7 van de Arbeidstijdenwet gedefinieerd.

Overtreding van normen uit het AETR-verdrag is, indien in Nederland vastgesteld, op grond van artikel 10:15 onderscheidenlijk artikel 11:1 beboetbaar onderscheidenlijk strafbaar, indien de overtreding is begaan door iemand die geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft dan wel begaan in opdracht van een niet in Nederland gevestigde ondernemer. Veelal zal de overtreder dan wel de opdrachtgever de Nederlandse taal niet machtig zijn. De buitenlandse overtreder is doorgaans gewend in de Engels taal te communiceren.

De wijziging van de Arbeidstijdenwet is zodanig vorm gegeven dat, indien noodzakelijk, ook andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties die in de Engelse taal zijn opgesteld en bekend gemaakt en waarvan (nog) geen versie in de Nederlandse taal is opgesteld zo nodig onder de reikwijdte van de Arbeidstijdenwet kunnen worden gebracht.

In artikel I, onderdeel A, wordt een omissie in de Arbeidstijdenwet hersteld die verband houdt met het AETR-verdrag. De verwijzing naar het AETR-verdrag is een zogenoemde dynamische verwijzing (met inbegrip van toekomstige wijzigingen). Conform aanwijzing 336 van de Aanwijzingen voor de regelgeving hoort daarbij te worden aangegeven met ingang van welke datum een wijziging van genoemd verdrag doorwerkt in de Nederlandse wetgeving. Dit wordt nu alsnog gedaan. Daarbij is het mogelijk gemaakt desgewenst een ander tijdstip te kiezen dan de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet worden gegeven. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat voor de in artikel 1:7 van de Arbeidstijdenwet genoemde verordening een dergelijke bepaling niet nodig en niet wenselijk is nu deze rechtstreeks doorwerkt in genoemde wet.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Warenwet

De Voedsel- en Landbouworganisatie der Verenigde Naties (in het Engels aangeduid als Food and Agriculture Organization – hierna: FAO) is opgericht bij het op 16 oktober 1945 tot stand gekomen Statuut van de Voedsel- en Landbouworganisatie der Verenigde Naties (Stb. I, 77). De Wereldgezondheidsorganisatie (in het Engels aangeduid als World Health Organization – hierna: WHO) is opgericht bij het op 22 juli 1946 te New York tot stand gekomen Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie (Stb. I, 182).

De FAO en de WHO hebben in het kader van het 'Joint FAO/WHO Food Standards Programme' de Codex Alimentarius opgericht. De Codex Alimentarius is een intergouvernementele organisatie die tot doel heeft de volksgezondheid op internationaal niveau te beschermen en de eerlijkheid in de handel van voedselproducten te bevorderen. Om dit te realiseren worden door de Codex Alimentarius op internationaal niveau voedselstandaarden (food standards), codes voor goede praktijken (codes of practice) en richtsnoeren (guidelines) uitgevaardigd. Deze worden in de Engelse, Spaanse en Franse taal gesteld en bekendgemaakt. Hoewel het in de Warenwet gebruikelijk is om naar Nederlandstalige voorschriften te verwijzen is er een verwijzing te vinden naar deze voedselstandaarden. Het gaat hier specifiek om de kaasstandaard waarnaar in het Warenwetbesluit Zuivel wordt verwezen. Aan een Nederlandse vertaling is hier geen behoefte. Deze kaasstandaard bevat regels die primair gericht zijn op de internationale handel en die zeer gedetailleerd en technisch van aard zijn.

4. Uitvoering en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft beperkte gevolgen voor de uitvoering en handhaving.

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven is het doel van het wetsvoorstel vooral om duidelijkheid te scheppen over de status van anderstalige voorschriften in de handhaving door middel van strafsancties. Duidelijkheid wordt gegeven over de vraag in welke gevallen de oplegging van een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke procedure mag worden gebaseerd op een voorschrift in een vreemde taal en in welke gevallen nog steeds een Nederlandse vertaling is vereist. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is onderzocht of zich hierbij in de praktijk nu problemen voordoen. De indruk bestaat dat de praktijk, nadat de Hoge Raad in 1997 uitsprak dat voor een strafvervolgning altijd een Nederlandse vertaling van de overtreden bepaling nodig is, daaraan een mouw heeft gepast. Inderdaad bestaan van veel, door strafsancties te handhaven voorschriften inmiddels Nederlandse vertalingen. Uit het onderzoek ten behoeve van dit wetsvoorstel blijkt echter dat dat zeker niet bij alle voorschriften het geval is. Bijvoorbeeld bij zogenoemde gelede normstellingen – zoals in de Wet op de economische delicten – zal het nog wel eens voorkomen dat een in de Nederlandse taal gesteld voorschrift in een wet of amvb via (sub)delegatie verwijst naar een van een internationaal gremium afkomstig voorschrift in een andere taal. Dat het ontbreken van een Nederlandse vertaling in zulke gevallen thans niet tot handhavingsproblemen leidt, kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan het zijn dat overtredingen van zulke bepalingen nooit tot de oplegging van een strafsanctie leiden, omdat de overtredingen op andere wijze worden afgedaan. Denkbaar is ook dat de bij de sanctie-oplegging betrokken personen zulke situaties niet als problematisch ervaren. Hoe dit ook zij, het is onwenselijk dat in zulke situaties onzekerheid over de status van de anderstalige voorschriften kan bestaan. Voorkomen moet worden dat in voorkomend geval in de rechtszaal discussie ontstaat over de grondslag van de strafvervolgning.

Voor de met uitvoering en handhaving belaste functionarissen, zoals toezichthouders, opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters, heeft dit voorstel maar beperkte gevolgen, in die zin dat zij zich voortaan bij de sanctionering in de bij de wet aangewezen gevallen rechtstreeks moeten baseren op een voorschrift in een vreemde taal. Mede gelet op hun specifieke expertise op de betrokken terreinen zal dat geen probleem vormen. In dit verband is interessant een uitspraak van de strafkamer van de Rechtbank Amsterdam van 1 juni 2010, LJN: BM8587. In dat geval was aan verdachte, een reder, tenlastegelegd het lozen in zee van schadelijke vloeistoffen als bedoeld in een bijlage van het Marpol-verdrag. Cruciaal voor de beoordeling van de zaak waren enkele begrippen uit bedoelde verdragsbijlage. Deze bijlage was wel (uit het Engels) vertaald in het Nederlands, maar kennelijk op gebrekkige wijze. De rechtbank oordeelde 'dat de wettelijke bepalingen conform een van de authentieke teksten van het Verdrag moeten worden uitgelegd en dat bij de uitleg van het Verdrag niet de Nederlandse vertaling leidend is.' De rechtbank ging dan ook verder voorbij aan de Nederlandse vertaling. Deze uitspraak geeft aan dat de rechter er in sommige gevallen geen probleem in ziet – noch voor zichzelf noch voor de verdachte – om voorschriften in een vreemde taal ten grondslag te leggen aan een strafvervolgning.

Tot slot is een praktisch gevolg van dit voorstel dat in de aangewezen gevallen de verantwoordelijke departementen zich de kosten en moeite van een vertaling van vreemde voorschriften kunnen besparen. Dit levert een bescheiden besparing op. Dit is evenwel niet het doel van dit wetsvoorstel. Eerder is van belang dat het schrappen van het vertaalvereiste voorkomt dat – bij ingewikkelde, heel technische voorschriften – vertaalfouten worden gemaakt. De bedoelde uitspraak van de Rechtbank Amsterdam is daar een illustratie van.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected, wavy loops and curves, positioned below the text 'De Minister van Veiligheid en Justitie,'.