

Vergaderjaar 1999–2000

26 607

Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 7 oktober 1999

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

INHOUD

I Algemeen

II Memorie van toelichting

1. Inleiding
2. Aanleiding tot het wetsvoorstel
3. bevoegdheden, verplichtingen en grondrechten
4. uitvoerbaarheid handhaafbaarheid, bestuurslasten en bedrijfseffecten

III Artikelsgewijze Toelichting

IV Overige opmerkingen

I ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennis genomen van bovenbedoelde wetswijziging.

Vooraleer zij een definitief standpunt innemen hebben de leden van de PvdA-fractie inhoudelijk de hieronder volgende vragen en opmerkingen.

De fractie van de VVD heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen». Niet in de laatste plaats omdat zij zich bewust is van de bewogen geschiedenis van de voorgaande wetsvoorstellen (kamerstukken 20 306 en 21 947), die eveneens beoogden de beveiliging van luchtvaartterreinen te reguleren. Maar ook omdat zij de fundamentele overwegingen herkent die samenhangen met het verplaatsen van de

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O.P.G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA), Kamp (VVD).

uitvoering van de beveiliging van de burgerluchtvaart van de overheid naar particuliere exploitanten.

De leden van de CDA-fractie zijn niet bij voorbaat overtuigd van de noodzaak de taak inzake beveiliging op luchtvaartterreinen uit handen van de overheid te halen. Er is hier sprake van een Europees buitengrensgebied. De beveiliging van dit gebied moet in principe als belangrijke overheidstaak wordt aangemerkt.

Met belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel wijziging van de luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen. Dit wetsvoorstel heeft als doel de beveiliging van passagiers en hun bagage op te dragen aan de exploitanten van luchtvaartterreinen en voor vracht aan de luchtvaartmaatschappijen. Ondanks het feit dat de overheid regels blijft stellen voor de beveiliging en de marechaussee verantwoordelijk zal zijn voor het toezicht op de beveiliging zal naar de mening van de leden van D66 met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor de beveiliging op luchtvaartterreinen van de overheid voor een belangrijk deel worden afgestoten naar de particuliere sector. Hoe verdraagt zich dat met het uitgangspunt dat de zorg voor de veiligheid in Nederland in essentie toch een overheidstaak is. Kan de regering aangeven hoe de beveiliging van luchthavens in andere Europese landen geregeld is?

II MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het huidige voorstel kan, naar de mening van de leden van de PvdA-fractie, niet los gezien worden van eerdere door de regering in 1987 ingediende voorstellen. Met name omdat de essentie van de huidige wetswijziging niet veel verschilt met die uit 1987. Toen waren het hoofdzakelijk financiële redenen, nu zijn het bedrijfsmatige argumenten die tot het wetsvoorstel hebben geleid. De principiële vraag of de beveiliging op luchtvaartterreinen moet worden overgedragen aan een private onderneming blijft dezelfde.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat bij een aantal activiteiten van de overheid de besluitvorming over het te bereiken resultaat en de vormgeving van het proces van uitvoering zodanig met elkaar verweven zijn, dat uitbesteding van de uitvoering aan private instellingen niet goed denkbaar is. Geweldsbestrijding in het publieke domein, (daar waar personen en goederen in een publieke ruimte worden bedreigd door geweld en terreur is de beveiliging een verantwoordelijkheid van de overheid) is daar een voorbeeld van. Dit geldt temeer omdat het hier gaat om de bestrijding van criminaliteit en terreur alsmede vanwege het feit dat daden van dergelijke terreur doorgaans niet gericht zijn tegen de burgerluchtvaart maar tegen de veiligheid van personen en tegen de overheid.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dan ook dat met name op deze principale vraag nauwelijks wordt ingegaan.

De fractie van de VVD herkent het onderscheid dat bestaat tussen het op basis van een privaatrechtelijke verhouding kunnen opleggen van controlemaatregelen en het opleggen van deze maatregelen op basis van een wettelijke verplichting. Ook in de huidige praktijk worden de feitelijke beveiligingstaken veelal uitgevoerd door particuliere instanties. Bezwaar hiertegen bestaat pas op het moment dat er onvoldoende waarborgen bestaan tegen ongeoorloofde inbreuken op grondrechten van passagiers. Nu deze inbreuken worden geregeld bij veelal formele wet, vervalt dit

bezwaar. De VVD realiseert zich evenwel dat nadere regelgeving van invloed is op de relatie tussen beveiligingsmaatregelen en inbreuken op grondrechten van passagiers.

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

Hoofdzakelijk worden bedrijfsmatige, commerciële argumenten gebruikt. Zowel uit de stukken als uit de gesprekken blijkt de motivering de doelmatigheid – die de dienstverlening door particulieren zou kenmerken – te zijn. Deze argumentatie heeft veel aantrekkingskracht bij de luchthavenexploitanten en de luchtvaartmaatschappijen. Het leggen van de uitvoering bij de bedrijven voorkomt tevens discussie over de (hoogte van de) heffing. Het voorstel behelst de organisatorische vorm van de behartiging van een beveiligingstaak die door middel van wetgeving binnen de publieke sfeer is gebracht. Het is de vraag, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af, of die organisatorische vormgeving tot de eigen beleidsmarge van de luchthavenexploitanten en de luchtvaartmaatschappijen behoort.

Geweldsbestrijding is een zaak van politieke afweging van maatschappelijke kosten en baten van activiteiten. Het lichamelijk en geestelijk welzijn van de burgers (onderzoek aan lijf en kleding/het vertrouwen in een goede controle) e.d. mogen niet afhankelijk gesteld worden van het eigen belang van bedrijven.

Controle op passagiers wordt gezien als een bijzondere vorm van opsporing gericht op overtreding van de Wet wapens en munitie en is diensgevolge een uitoefening van overheidsmacht. En machtsuitoefening door de overheid, dient onderhevig te zijn aan democratische controle. Overdracht maakt de lijnen tussen beleidsbepaling en uitvoering losser, waardoor de uitoefening van een effectieve democratische controle minder goed mogelijk is.

Ook voor burgers is er een nadeel. De overheid is voor de burger een vertrouwd adres en voor klachten gemakkelijker te benaderen dan een betrekkelijk anoniem particulier bedrijf. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hierop te reageren.

Dit wetsvoorstel kan dus niet uitsluitend beoordeeld worden op doelmatigheidsoverwegingen en praktische argumenten. De principiële argumenten zijn naar de mening van de PvdA-fractie als eerste onderwerp van gesprek.

Het alleen in beschouwing nemen van bedrijfsmatige factoren is een te beperkte benadering. In de beslissing waar het hier om gaat (het vinden van een flexibele, effectieve en doelmatige controle) kunnen meer oplossingsmogelijkheden in beschouwing worden genomen dan de voorgestelde overdracht. Mogelijkheden tot een verbetering van de controle in de huidige organisatievorm (dus zonder de extra schijf van het bedrijfsleven) dienen dan eveneens in de beschouwing te worden betrokken zo zijn de leden van de PvdA-fractie van mening. Vooral omdat, zo hebben de leden van de PvdA-fractie met genoegen geconstateerd, er geen aanwijzingen zijn waaruit blijkt dat de huidige controle onvoldoende is.

Nu de uitvoering van de beveiligingscontrole voor wat betreft personen en bagage niet langer wordt opgedragen aan de overheid maar overgaat naar de exploitanten van luchthaventerreinen, vervalt aan de kant van de overheid de noodzakelijkheid om nog langer de overeenkomsten die zij heeft gesloten met particuliere beveiligingsinstellingen, te continueren. Daar staat tegenover dat de verschillende exploitanten van luchthaventerreinen de mogelijkheid krijgen om zelf dergelijke verbintenissen aan te gaan. De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke gevolgen

verbonden zijn aan het opzeggen van de overeenkomsten die de overheid met particuliere beveiligingsinstellingen heeft gesloten. Zijn deze overeenkomsten op korte termijn op te zeggen en tot welke kosten leidt dit? Kunnen deze overeenkomsten worden overgenomen door de exploitanten van luchtvaartterreinen?

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD achtereenvolgens: dat de thans geldende regeling met zich mee brengt dat de overheid verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan (p. 2), in de nieuwe regeling worden luchthavenexploitanten verantwoordelijk gesteld voor de controle van personen en hun bagage (p. 4), de eindverantwoordelijkheid voor de controle op vracht komt te liggen bij de luchtvaartmaatschappijen (p. 19 en 20). Daar staat tegenover dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de burgerluchtvaart ligt bij de overheid (p. 5, 7 en 25). Al deze verantwoordelijkheden, eindverantwoordelijkheden en uiteindelijke verantwoordelijkheden roepen de vraag op wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is? Kan de regering nog eens helder uiteenzetten hoe de verantwoordelijkheidsverdeling voor de beveiliging van de burgerluchtvaart komt te liggen? Kan de regering hierbij speciaal ingaan op het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid voor de beveiliging en de overdracht van de uitvoering daarvan?

Samenhangend met de verantwoordelijkheid is de vraag wie (civielrechtelijk) aansprakelijk is voor het optreden van het beveiligingspersoneel? Kan de Staat worden aangesproken voor ongeoorloofde inbreuken op grondrechten van passagiers, op bagage en vracht, begaan door particuliere beveiligingsbeambten? Kunnen ook exploitanten van luchthavens respectievelijk luchtvaartmaatschappijen hiervoor worden aangesproken? Hoe is deze aansprakelijkheid geregeld indien de inbreuken worden begaan op aanwijzing van de opdrachtgever van het beveiligingspersoneel, zo vragen de leden van de fractie van de VVD?

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat met deze aanpassingen gevolg wordt gegeven aan internationale verplichtingen en aanbevelingen op het terrein van beveiliging van burgerluchtvaart en suggereert daarmee dat het op deze manier moet worden georganiseerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich echter af of dat juist is. De internationale regels stellen de inhoudelijke normen vast, doch laten het aan de lidstaten over om te bepalen wie welke controle dient uit te oefenen. Het is twijfelachtig of Nederland zijn verdragsverplichtingen wel behoorlijk nakomt als het de uitvoering van alle controlemaatregelen opdraagt aan een privaatrechtelijke organisatie (luchthavenexploitant en luchtvaartmaatschappij) waarover het in beginsel geen zeggenschap heeft en die op haar beurt weer andere organisaties (beveiligingsbureaus) kan inschakelen. Kan de regering daarop ingaan?

De fractie van de VVD constateert dat op korte termijn de controle van alle ruimbagage door luchthavenexploitanten niet kan worden gerealiseerd. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie is een verplichting om alle ruimbagage te controleren daarom niet op zijn plaats. Wel vragen zij zich af waarom niet met zoveel woorden wordt gekozen voor een inspanningsverplichting? Doet de verplichting te komen tot een maximale inspanning om de controle van zoveel mogelijk ruimbagage te realiseren niet meer recht aan de aanbeveling van artikel 4.3.3. van Annex 16 bij het ICAO-verdrag dan het slechts creëren van een bevoegdheid tot controle? Bovendien vragen deze leden zich af welk veiligheidsrisico het gevolg is van het nog niet kunnen realiseren van controle van de gehele ruim-bagage? Op welke termijn kan worden gekomen tot honderd procent

screening van ruimbagage en hoe kan worden bevorderd dat deze termijn zo kort mogelijk is?

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere toelichting bij dit wetsvoorstel.

Volgt de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de overheid naar de luchthavenexploitant rechtstreeks uit het verdrag, of is dit een invulling die door de regering aan het verdrag wordt gegeven?

Deze leden wijzen erop dat beveiliging van luchtvaartterreinen – zeker waar dit de Europese buitengrenzen betreft – van primair belang is bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (bijvoorbeeld drugs-smokkel) en terrorisme. Voor private partijen zoals luchthavens en luchtvaartmaatschappijen is hierbij sprake van een belang dat niet zonder meer samenvalt met dat van de overheid. Private partijen hebben uit concurrentieoverwegingen behoefte aan een snelle controle, waarbij de gemiddelde reiziger zo min mogelijk wordt gehinderd. De maximale afhandelingstijd van passagiers en bagage is een belangrijk concurrentiebelang. De overheid heeft primair de beveiliging van de samenleving voor ogen. Hiervan kan een meer uitgebreide controle het gevolg zijn. De afwegingen ten aanzien van de noodzakelijk geachte controle kunnen nooit door de overheid uit handen worden gegeven. Kan de regering aangeven in hoeverre deze afwegingen door dit wetsvoorstel verschuiven van de overheid naar private partijen? Is aan te geven of andere landen op een zelfde wijze als hier wordt voorgesteld de controle organiseren?

Binnen ECAC wordt gestreefd naar het in de nabije toekomst realiseren van een volledige controle van ruimbagage. Aangezien hiervoor ingrijpende logistieke wijzigingen op luchthavens noodzakelijk zijn wordt in het nu voorliggende wetsvoorstel een bevoegdheid tot controle van het vrachtruim opgenomen en niet een verplichting. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering aan te geven wat de tijdsplanning van Nederlandse luchthavens is om tot de benodigde logistieke aanpassingen te komen. Met andere woorden hoe lang gaat het duren voordat gevolg kan worden gegeven aan deze internationale afspraak? Kan aangegeven worden hoe andere Europese landen met deze afspraak omgaan?

Wat is precies de reden, dat de betrokken actoren onvoldoende gestimuleerd worden tot verdergaande afstemming dan – zoals in de memorie van toelichting staat – strikt met het oog op hun verschillende belangen en verantwoordelijkheden noodzakelijk is? Heeft dat alleen te maken met het huidige wettelijk regime?

3. bevoegdheden, verplichtingen en grondrechten

De leden van de PvdA-fractie vrezen daarnaast dat de hoeveelheid van diensten leidt tot coördinatieproblemen. Zonder overdracht is reeds sprake van een ingewikkelde gezagsverhouding op een luchthaven. Op een luchthaven zijn verschillende diensten werkzaam die allen in meer of mindere mate overheidsmacht uitoefenen. Te denken valt aan de Luchtvaartinspectie, Luchthavenpolitie, Rijksverkeersinspectie, Korps Landelijke Politiediensten, Koninklijke Marechaussee, Douane, IND, Binnenlandse Veiligheidsdienst, ECD, AID, Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees, Plantenziektkundige Dienst, Inspectie Gezondheidsbescherming, Veterinaire Inspectie van de Volksgezondheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van de Gezondheidszorg, Arbeidsinspectie, Kernfysische Dienst en de Gemeente Haarlemmermeer.

In de praktijk zullen ambtenaren en particuliere functionarissen vaak naast en deels met elkaar werken, waarbij verschillen van inzicht over compe-

tenties bepaald niet ondenkbaar zijn. Hoe denkt de regering dit onder controle te kunnen houden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie zich af.

Bij dit soort activiteiten, is de kwaliteit niet gemakkelijk in cijfers uit te drukken. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de uitvoerende instantie zich in kwalitatief opzicht gaat «drukken». De ontkoppeling tussen beleidsbepaling en uitvoering kan de kwaliteit van het beleid negatief beïnvloeden. Zeker daar waar zich belangenconflicten kunnen voordoen zoals bij het dilemma, moet het vliegtuig op tijd vertrekken of gaat de controle voor? In dit geval kan de situatie zich voordoen dat de toestand die dient te worden behouden of gerealiseerd, niet zal voortduren dan wel niet zal ontstaan. Dat gevaar is volgens de leden van de PvdA-fractie minder aanwezig als de uitvoering bij een onafhankelijke organisatie ligt.

Het argument dat in de marktsector de effectiviteit is gewaarborgd omdat daar het aanbod de vraag volgt, gaat volgens de leden van de PvdA-fractie niet altijd op. In de particuliere sector is het verschijnsel van kunstmatige opwekking niet onbekend. En daarnaast laat het bedrijfsleven zich weinig gelegen liggen aan «maatschappelijke behoeften» waar de overheid juist wel rekening mee moet houden.

Hoewel daar direct aan moet worden toegevoegd dat het deze leden verheugt te ervaren dat de hierbij betrokken bedrijven allemaal de noodzaak van een goede beveiliging zien en dit als hun visitekaartje achten. De leden van de PvdA-fractie pleiten dan ook om dit draagvlak bij de bedrijven te blijven gebruiken voor het onderzoeken van mogelijkheden om de exploitanten nog meer te activeren bij deze aangelegenheid. Waarbij deze leden eraan hechten op te merken dat ook zij het belang inzien om de belemmeringen in de logistieke processen zo min mogelijk te laten zijn.

De memorie van toelichting geeft aan dat voor de beveiliging van passagiers en hun bagage de verantwoordelijkheid bij de exploitant van de luchthaven wordt gelegd zodat passagiers ongeacht de luchtvaartmaatschappij waarmee zij reizen eenduidig bejegend worden. De leden van de D66-fractie vragen zich af of het uit het oogpunt van een eenduidig veiligheidsbeleid niet wenselijker is dat de exploitant van het luchtvaartterrein ook verantwoordelijk is voor de beveiliging van vrachtluchten. Deze leden zijn bang dat er anders grote onderlinge verschillen kunnen ontstaan in de beveiliging van vracht tussen verschillende luchtvaartmaatschappijen. Zullen de luchtvaartmaatschappijen via steekproeven regelmatig gecontroleerd worden of zij zich houden aan de minimumeisen die gesteld worden aan de beveiliging van vracht?

4. uitvoerbaarheid handhaafbaarheid, bestuurslasten en bedrijfseffecten

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of alle betrokken luchtvaartmaatschappijen zich kunnen vinden in de voorgestelde financieringsvorm. Overleg heeft geleerd dat bijvoorbeeld de KLM nog niet overtuigd is van de wijze van financiering. In het nieuwe voorstel is de luchthavenexploitant monopolist en dat stuit op bezwaren bij de KLM. Ook de regionale luchthavens hebben bezwaren. Op dit moment is één landelijk contract afgesloten met een beveiligingsbureau. De regionale luchthavens maken daar ook gebruik van en dat is in hun voordeel. Als zij zelfstandig een contract zouden moeten afsluiten leidt dat tot een aanzienlijke prijsverhoging omdat het aantal internationale reizigers te laag is om een concurrerende heffing op het ticket te plaatsen. Daarom wensen de regionale luchthavenexploitanten ook de binnenlandse vluchten te betrekken bij de controle. Deels omdat zij geen faciliteiten hebben om een

fysieke scheiding aan te brengen tussen gecontroleerde en niet gecontroleerde reizigers, maar meer nog omdat op die manier ook bij de binnenlandse reizigers een heffing op het ticket kan worden gelegd en de beveiligingskosten gespreid kunnen worden.

In feite betaalt Schiphol op dit moment het tekort bij de regionale luchthavens. Schiphol en KLM willen invloed kunnen uitoefenen op de prijs van de beveiliging om daarmee de kosten omlaag te brengen, dat kan daar waar grotere aantallen reizigers aanwezig zijn. Voor de regionale luchthavens is dat minder goed mogelijk en wordt de financiering klemmend. De leden van de PvdA-fractie vragen om een beschouwing van de zijde van de regering dienaangaande.

De wetswijziging betekent tevens dat de luchtvaartmaatschappijen verantwoordelijk worden gesteld voor de controle op de vracht. Behoudens de luchthaven in Maastricht, hebben de regionale luchthavens nagenoeg geen vrachtluchten, echter ook al zal het kwantum aan vracht beperkt zijn, de regionale luchthavens zullen toch moeten investeren om controle van vracht op de luchthaven mogelijk te maken. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre deze investeringen financieel verantwoord kunnen worden gepleegd.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat tegen de bedrijfseconomische en organisatorische doelmatigheidsargumenten bedenkingen kunnen worden ingebracht. In de praktijk zijn er talrijke storende factoren. Het is algemeen bekend dat beveiligingsbureaus met name in de zomer (het hoogtepunt van het personenverkeer op luchthavens) weinig personeel beschikbaar hebben. Veelal wordt dan gebruik gemaakt van minder gekwalificeerde krachten. Wie is verantwoordelijk als er onvoldoende deskundig controlepersoneel aanwezig is?

Voordelen, die bij kostenvergelijking tussen «zelfdoen» en «overdragen» ten gunste van het laatste naar voren komen zijn niet altijd echt. Net zoals andere bedrijven hebben ook beveiligingsbureaus de neiging om de aanvankelijke kostenopgaaf te drukken om een order binnen te halen. Na verloop van tijd vindt prijsopdrijving plaats of blijken bepaalde onderdelen van de dienstverlening niet of onvoldoende te worden vervuld. Overigens hebben de argumenten van kostenbesparing een theoretisch karakter, de geldigheid daarvan wordt ontleend aan theoretische vooronderstellingen, praktijkervaring op dit onderwerp is er niet zo denken de leden van de PvdA-fractie.

Deze leden zijn van mening dat controle door de overheid effectiever is dan controle door particuliere bedrijven, omdat er een directe gezagsverhouding bestaat tussen de politieke leiding en het uitvoerend apparaat. Ook de continuïteit is daardoor beter gewaarborgd.

Tegenover de mindere detail-bemoeienis bij de overheid staat mogelijk een uitbreiding van werkzaamheden in de beleidsvoorbereidende en controlerende sfeer. Voor de overheid wordt de organisatie minder zichtbaar waardoor het begeleiden en controleren van de uitvoering bij de overheid tot een extra kostenpost kan leiden zo vrezen de leden van de PvdA-fractie.

De beveiligingsheffing van overheidswege komt met dit wetsvoorstel te vervallen. In de feitelijke werkzaamheden van de marechaussee ter uitvoering van de toezichthoudende taak komt echter weinig verandering. Wie is verantwoordelijk voor de financiering van deze werkzaamheden

Met de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet wordt het mogelijk dat exploitanten van luchtvaartterreinen en luchtvaartmaatschappijen een positieve invloed kunnen gaan uitoefenen op de kosten die zijn verbonden

aan de beveiliging van de burgerluchtvaart. De leden van de VVD-fractie constateren met instemming dat door incorporatie van de beveiliging in het afhandelingsproces, de beveiligingsheffing kan komen te vervallen. Doordat zij die kosten maken deze ook dragen, ontstaat er een belang om die kosten te drukken. De verwachting is dan ook dat er een kostenbesparende werking uitgaat van het nieuwe beveiligingsregime. Een verwachting die wat de VVD-fractie betreft nog te onzeker is. Kan de regering meer duidelijkheid geven over de ontwikkeling van de kosten van de beveiliging van de burgerluchtvaart die, andere omstandigheden gelijk gebleven, het gevolg zijn van het voorliggende wetsvoorstel? Is het waar dat met name de voorgestelde beveiliging van vrachtvervoer zal leiden tot hogere kosten? Welke gevolgen zal de voorgestelde wijziging hebben voor de concurrentiepositie van exploitanten van luchtvaartterreinen respectievelijk luchtvaartmaatschappijen?

III ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel B

In artikel 1, onderdeel B wordt een onderscheid gemaakt tussen bagage en vracht. In de bijbehorende toelichting geeft de regering aan dat «deugdelijk verpakte wapens in het ruim van het toestel», indien vervoerd als vracht, niet de geschiktheid bezitten om de veiligheid van het luchtvaartuig in gevaar te brengen. Dezelfde wapens, eveneens deugdelijk verpakt, maar nu vervoerd als ruimbagage, bezitten deze geschiktheid wel en mogen deswege niet worden vervoerd. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit nu niet een merkwaardig onderscheid oplevert zeker nu vracht gecombineerd met een passagiersvlucht kan worden vervoerd?

Onderdeel G

De leden van de fractie van D66 vinden nog veel onduidelijkheden in het wetsvoorstel. Zo wordt de exploitant verantwoordelijk gemaakt voor de controle op de aanwezigheid van voor bedreiging geschikte voorwerpen. Onduidelijk is echter bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de opsporing van bijvoorbeeld drugs in respectievelijk bagage of vracht? Wie is er verantwoordelijk voor het voorkomen van en beveiligen tegen terrorisme? En hoe zit het met de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de openbare ruimtes op de luchthaven voor de gates? Het beveiligingspersoneel moet passagiers controleren op hun identiteit en op de rechtmatigheid van hun aanwezigheid op het luchtvaartterrein (art 37 f lid 2b). Krijgt het beveiligingspersoneel inzicht in de vertrouwelijke gegevens van personen die bijvoorbeeld internationaal gezocht worden? Mag het beveiligingspersoneel mensen van het luchtvaartterrein verwijderen of moeten ze daarvoor de marechaussee inschakelen? Het beveiligingspersoneel kan steekproefsgewijs kleding van passagiers en handbagage nader onderzoeken, betekent dit dat het beveiligingspersoneel passagiers altijd mag fouilleren ook als er niet direct aanleiding toe is? De overheid stelt minimumeisen aan de beveiligingcontrole, exploitanten van luchtvaartterreinen en luchtvaartmaatschappijen kunnen zwaardere eisen stellen aan die controle. Wat gebeurt er echter als de exploitant of de luchtvaartmaatschappij te ver gaat in de beveiligingsmaatregelen. Wie controleert dit en wie is uiteindelijk verantwoordelijk als er iets mis gaat (bijvoorbeeld in het geval een persoon zeer hardhandig van het luchthaventerrein verwijderd en daar verwondingen aan overhoudt?

Onderdeel H

Blijkens de bewoording van artikel 1, onderdeel H, wordt er een opsomming gegeven van controlemaatregelen die in ieder geval worden genomen. Zijn andere maatregelen die hier niet worden opgesomd denkbaar en kunnen deze een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer en de daarmee verbonden onaantastbaarheid van het lichaam? Zo ja, hoe verhoudt deze mogelijkheid zich tot het vereiste uit artikel 10, eerste lid, en 11 van de Grondwet dat dergelijke inbreuken moeten worden geregeld bij formele wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Onderdeel I

De VVD-fractie vraagt zich af hoe zij de verwijzing van het nieuwe artikel 37 h, vierde lid, moet begrijpen? Is het niet zo dat blijkens artikel 1, onderdeel H, van het wetsvoorstel er niet langer een artikel 37 g, derde lid, zal bestaan?

Onderdeel J

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe ver verdergaande controles kunnen gaan zoals die worden toegestaan bij het nieuwe artikel 37 hd? Is het voldoende dat nadere regels waaraan deze controles moeten voldoen, worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur? Opent dit niet de mogelijkheid om anders dan bij formele wet te reguleren welke inbreuken op grondrechten worden toegestaan? Hoe verhoudt deze mogelijkheid zich tot de artikelen 10, eerste lid, en 11 van de Grondwet?

Onderdeel L

De VVD-fractie heeft vooralsnog onvoldoende inzicht in het beveiligingsrisico dat verbonden is aan de gekozen ketenbenadering ten aanzien van de beveiliging van vracht. Waar gekozen wordt om niet aan het eind van de vervoersketen te controleren die voorafgaat aan het vervoer door de lucht, daar bestaat het risico dat een inbreuk op die vervoersketen leidt tot veiligheidsrisico's. Welke aanwijzingen heeft de regering dat in de praktijk de vervoersketen voldoende gesloten kan worden? Hoe is de huidige praktijk zich op dat terrein? Kan de regering nadere regels stellen aan de minimum vereisten waaraan moet zijn voldaan, wil kunnen blijken dat in voldoende mate de beveiliging van vracht vervoerd door personen zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 37p, eerste lid, is gewaarborgd?

IV OVERIGE OPMERKINGEN

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de mogelijke concurrentievervalsing tussen de Belgische luchthaven Bierset (dicht bij Maastricht) en de luchthaven Maastricht-Aachen Airport. Deze leden van de PvdA-fractie gaan ervan uit dat de Belgische luchthaven op dezelfde wijze controleert of gaat controleren als de Nederlandse luchthavens. Echter voor zover nu bekend zal de luchthaven Bierset geen enkele heffing in rekening brengt omdat daar een militaire luchtleiding aanwezig is en die kosten niet worden doorberekend. Met name de luchthaven in Maastricht kan daar een nadelige invloed van ondervinden. De leden van de PvdA-fractie vragen hier aandacht voor.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of en waartoe de regelgeving rond «Schengen» ons in dit verband op een of andere wijze

verplicht. Het is daarbij de vraag of, in het geval de regering verantwoordelijk is dit leidt tot een bijzondere aansprakelijkheid en rechtsplicht.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorstel van wet consequent wordt gesproken over «luchtvaartterreinen» maar dat in de memorie van toelichting dit begrip wordt afgewisseld met het begrip «luchthavens». Hebben deze begrippen uit de memorie van toelichting exact de gelijke betekenis als die uit het voorstel van wet of moet hier toch een onderscheid in worden gelezen? Zo ja, welk onderscheid is hier dan bedoeld?

De leden van de D66-fractie vragen of dit wetsvoorstel geldt voor alle soorten luchthaventerreinen in Nederland, dus ook voor de regionale en kleine luchtvaartterreinen? Kan dit met name voor de kleine luchtvaartterreinen nog problemen opleveren in zowel financiële als praktische zin?

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Jonker