

Vergaderjaar 2001–2002

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

26 607

Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2002

1. Inleiding

Op 14 december 2001 heeft het kabinet Uw Kamer de Tweede Voortgangsrapportage met betrekking tot het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 34). In deze rapportage heeft het kabinet u geïnformeerd over een evaluatie inzake het concept van centrale security op Schiphol, waarbij is toegezegd dat na afloop daarvan het kabinet haar standpunt over het verder verloop van wetsvoorstel 26 607 betreffende «Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op de luchtvaartterreinen» zal geven. Met het navolgende beoog ik deze toezegging gestand te doen.

2. Centrale security

Zoals reeds in bijlage 3 van eerdergenoemde voortgangsrapportage naar voren is gebracht is op 1 juli 2001 op Schiphol centrale security ingevoerd. Hierbij worden op centrale punten veiligheidscontroles uitgevoerd. Alle passagiers – en hun handbagage –, personeel werkzaam op Schiphol en vliegend personeel worden op deze punten onderworpen aan een veiligheidscontrole. Achter deze controlepunten bevindt zich het schone gebied.

Passagiers – en hun handbagage – die in het land van vertrek reeds aan een controle zijn onderworpen en die door Nederland als aanvaardbaar en verantwoord kan worden bestempeld, worden bij aankomst op Schiphol niet opnieuw gecontroleerd. Deze passagiers vermengen zich met de vertrekkende passagiers in het schone gebied. Wel worden deze passagiers bij aankomst op Schiphol door de particuliere beveiligingsorganisatie Seceurop steekproefsgewijs gecontroleerd.

Passagiers die in het land van vertrek niet aan een controle van voldoende kwaliteit zijn onderworpen, kunnen zich bij aankomst op Schiphol niet vermengen met andere passagiers in het schone gebied. Indien het overstappende passagiers betreft, worden zij bij aankomst op Schiphol door

Securop opnieuw gecontroleerd, hetzij aan de gate (reversed screening), hetzij bij een centraal controlepunt (de passagiers worden vanaf het vliegtuig met bussen naar het centrale controlepunt gebracht). Deze controles vinden – zoals gebruikelijk – plaats onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke marechaussee.

Bij de invoering van de centrale security op Schiphol heb ik besloten dat het systeem geëvalueerd zou worden door een onafhankelijke derde. In aanvulling daarop kan ik u thans nader berichten over de resultaten daarvan.

3. De evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijk gerenommeerd onderzoeksbureau, New Age Aviation Security Ltd. uit Israël, waarbij aandacht is besteed aan de volgende aspecten:

1. het concept van centrale security in vergelijking met andere concepten in het licht van de internationale kaders;
2. toepassing van en ervaring met het centrale security concept op andere internationale luchthavens;
3. de op Schiphol getroffen maatregelen;
4. de vermenging met aankomende passagiers.

De conclusies kunnen als volgt worden samengevat.

- ad 1. Het concept van centrale security is een door de ICAO (International Civil Aviation Organization), de Europese Unie, de ECAC (European Civil Aviation Conference) en de FAA (Federal Aviation Administration) van de Verenigde Staten geaccepteerd beveiligingsconcept.

Vanuit beveiligingsoptiek is komen vast te staan dat centrale security een verantwoord niveau van beveiliging biedt. Daarnaast heeft het systeem het voordeel dat nieuwe technieken en methoden eenvoudig en optimaal kunnen worden toegepast, hetgeen met name na de gebeurtenissen van 11 september 2001 van nog groter belang is.

- ad 2. Het systeem wordt op vergelijkbare wijze toegepast op vele andere Europese luchthavens, zoals Frankfurt, München, Londen Heathrow, Parijs Charles de Gaulle, Kopenhagen en Stockholm.
- ad 3. De operatie op de luchthaven Schiphol wordt met een hoge integriteit en professionaliteit uitgevoerd.

De invoering van het systeem op de luchthaven Schiphol in samenhang met de getroffen beveiligingsmaatregelen heeft niet geleid tot een inbreuk op het niveau van beveiliging dan wel tot «gaten» in de beveiliging.

- ad 4. De aanpak inzake de vermenging van vertrekkende en aankomende passagiers op Schiphol door alle overstappende passagiers, afkomstig van een luchthaven waar twijfel bestaat over de kwaliteit van de controle, opnieuw op Schiphol te controleren is verantwoord, mits de richtlijnen voor de vaststelling van die kwaliteit uitsluitend gebaseerd zijn op criteria die de beveiliging betreffen.

De procedure tot vaststelling van de lijst van buitenlandse luchthavens met een verantwoord niveau van beveiliging, wordt met een zuivere benadering van de kwaliteit van de beveiliging toegepast en resulteert in een goed beveiligingsproduct.

Het rapport van het onderzoeksbureau bevat daarnaast enkele aanbevelingen die verder kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de beveiliging op de luchthaven Schiphol. De belangrijkste aanbevelingen zijn de oprichting van een speciale unit binnen de Koninklijke marechaussee die toezicht houdt op het beveiligingspersoneel en de implementatie van nieuwe technologie. Met betrekking tot de procedure tot vaststelling van de lijst van buitenlandse luchthavens wordt voorgesteld om trainingen te geven aan het ambassadepersoneel, dat belast is met het invullen van vragenlijsten over de lokale beveiligingssituaties op de buitenlandse luchthavens. Tenslotte wordt aanbevolen de profiel controle van passagiers niet alleen toe te passen op vluchten met een verhoogde dreiging maar ook – al dan niet steekproefsgewijs – op reguliere vluchten. Een dergelijke beveiligingsmaatregel kan binnen een systeem van centrale security – anders dan bij andere beveiligingsconcepten – eenvoudig op de centrale controlepunten worden geïmplementeerd. Ik zal met betrokken partijen zo spoedig mogelijk de implementatie van de aanbevelingen bespreken.

4. Conclusie evaluatie

Het rapport heb ik voorgelegd en besproken met de meest betrokken organisaties, te weten de Koninklijke marechaussee, het Directoraat-Generaal Luchtvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Binnenlandse Veiligheidsdienst en de luchthaven Schiphol. Zij delen mijn conclusie dat er geen aanleiding is om het systeem van centrale security te heroverwegen.

5. Wetsvoorstel 26 607

Voor een goed begrip van de strekking van het wetsvoorstel acht ik het nodig eerst in te gaan op de huidige verdeling van taken met betrekking tot de controle van passagiers en handbagage. Voorafgaand daaraan dient nog te worden verduidelijkt dat de wijze waarop de feitelijke inbedding van deze controle plaatsvindt – het onderwerp waarop hiervoor is ingegaan – geheel los staat van hetgeen in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld.

De controle van passagiers en handbagage wordt op dit moment onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke marechaussee door de particuliere beveiligingsorganisatie, Seceurop, uitgevoerd, aangezien artikel 37a, eerste lid, onder a, van de Luchtvaartwet bepaalt dat de veiligheidscontrole wordt verricht door een particuliere beveiligingsorganisatie welke door de Minister van Justitie is aangewezen. Na een uitvoerige aanbestedingsprocedure is met Seceurop een overeenkomst gesloten. In de overeenkomst is vastgelegd dat het beveiligingsbedrijf voldoende personeel ter beschikking stelt aan de Staat ter uitvoering van de veiligheidscontroles als bedoeld in de artikelen 37g tot en met 37i van de Luchtvaartwet. De controles worden – zoals gezegd – uitgevoerd onder aansturing en toezicht van de Koninklijke marechaussee. Het gezag ligt bij de Minister van Justitie. Ik hecht eraan te benadrukken dat de veiligheidscontroles nimmer door de overheid zelf werden en worden verricht. Wat betreft de capaciteitsbehoefte stelt de Koninklijke marechaussee aan Seceurop een netto-behoeftestelling vast. Deze behoeftestelling is gespecificeerd per dag en is uitgedrukt in aantallen medewerkers per kwartier.

Bij de Eerste Kamer is aanhangig het wetsvoorstel «Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op de luchtvaartterreinen» (Kamerstukken I 26 607). De Eerste Kamer bracht daarover op 6 juni 2001 een voorlopig verslag uit waarbij de VVD-fractie enige vragen van meer technische aard stelde. Dit wetsvoorstel laat de feitelijke situatie onverlet met uitzondering van de planning van de inzet van het beveiligingspersoneel.

De beveiligingstaak blijft verricht worden door het beveiligingspersoneel van Seceurop onder toezicht van de Koninklijke marechaussee en onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De wijze van aansturing van Seceurop wordt evenwel gewijzigd. De beveiligingsorganisatie wordt niet meer gecontracteerd door de Minister van Justitie, doch door de luchthaven. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie wordt gestalte gegeven doordat in de wet zelf alle publiekrechtelijke bevoegdheden zijn opgenomen om deze te kunnen dragen. De Koninklijke marechaussee treedt op de luchthaven namens de Minister van Justitie op. Doordat de Koninklijke marechaussee niet meer de capaciteit behoeft te plannen en geen coördinerende functie meer vervult in de uitvoering kan zij zich volledig wijden aan haar eigenlijke taak van het algehele toezicht op de uitvoering van de beveiliging. Daarmee worden de verantwoordelijkheden inzake de beveiliging op de luchthavens verscherpt. Slechts voor zover het proces op de luchthaven niets met het niveau van beveiliging te maken heeft, houdt de overheidstaak op. Er is dus geen sprake van dat de beveiliging op de luchthavens zou worden geprivatiseerd. Wat betreft de controle van passagiers blijft de zaak ongewijzigd. Deze blijft uitgevoerd worden door Seceurop onder toezicht van de Koninklijke marechaussee.

Het wetsvoorstel bevat daarenboven op andere onderdelen verbeteringen in het niveau van beveiliging. Artikel 37ac geeft in heel algemene zin de mogelijkheid om regels en aanwijzingen te geven niet alleen aan de luchthaven wat betreft de controle van passagiers, maar evenzeer ten aanzien van de beveiliging van delen van het luchtvaartterrein, terwijl aan de luchtvaartmaatschappijen aanwijzingen kunnen worden gegeven voor de controle op de vracht.

In geval van onvoorziene omstandigheden kan de Minister van Justitie bijzondere aanwijzingen geven. De daaraan verbonden kosten komen ingevolge het artikel 37ac, tweede lid, voor rekening van de overheid omdat in een dergelijk geval de luchthaven niet in de gelegenheid is deze binnen een redelijke termijn door te berekenen in zijn prijzen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de verplichting na te komen van de International Civil Aviation Organization (ICAO) tot controle van de vracht, post en de catering. Daarnaast dient het tot nakoming van afspraken in het verband van de European Civil Aviation Conference (ECAC) tot honderd procent controle van ruimbagage. Voorts zal binnenkort een EU-verordening in werking treden, waarin gemeenschappelijke basisnormen en een auditsysteem zijn opgenomen. Het wetsvoorstel scheidt de bevoegdheden om uitvoering te geven aan de verplichtingen krachtens de verordening. Verder zijn meer algemene voorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen. De politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de beveiliging van de burgerluchtvaart is in de wet opgenomen. De nieuwe verstrekkende bevoegdheden worden begeleid door een uitdrukkelijke klachtenregeling bij de Nationale ombudsman. Voor een overzicht van de verschillen tussen de huidige wet en het wetsvoorstel verwijst ik u naar bijgevoegde matrix.

6. Conclusie

Het wetsvoorstel biedt een aangescherpte en bredere juridische basis voor de controle van passagiers. De Minister van Justitie bepaalt de algemene normen voor de uitvoering van de beveiliging. De Koninklijke marechaussee ziet toe op de naleving daarvan. Indien de normen niet worden nageleefd kan de overheid een dwangsom opleggen voor elke dag dat de luchthaven in gebreke is. Daarnaast kan de overheid ook zelf maatregelen treffen, waarvan kosten krachtens bestuursdwang worden verhaald op de luchthaven. Daarenboven is het mogelijk in een situatie van verhoogd risico op kosten van de overheid extra controlemaatregelen te gelasten. Aan het voorgaande doet op geen enkele wijze af het feit dat de inschake-

ling van het beveiligingspersoneel niet meer door de Minister maar door de luchthaven plaatsvindt. De Koninklijke marechaussee krijgt daardoor meer armslag voor haar eigenlijke toezichthoudende taak op de uitvoering van de beveiliging.

Verder bevat het wetsvoorstel een geheel nieuwe regeling op het gebied van ruimbagage en vracht, waarmee tegemoet wordt gekomen aan internationale verplichtingen.

Het kabinet meent daarom dat een spoedige totstandkoming en inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de beveiliging van Nederlandse luchthavens van essentieel belang is.

Een gelijklopende brief heb ik heden verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Beveiliging burgerluchtvaart	Huidige situatie	Wetsvoorstel
Voorwerp van beveiligingsmaatregelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toegang luchtvaartterrein (art. 37b) 2. Passagiers en handbagage (art. 37g lid 1) 3. Hereniging ruimbagage en passagier (art. 37h lid 2) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toegang luchtvaartterrein (art. 37b), inclusief voertuigen 2. Passagiers en handbagage (art. 37f lid 1) 3. Hereniging ruimbagage en passagier (art. 37g lid 1) 4. Bemanning, personeel luchtvaartterrein, andere personen (art. 37f lid 2 sub b) 5. Ruimbagage (art. 37f lid 2 sub a) 6. Vracht en post (art. 37j lid 1) 7. Catering (art. 37g lid 2)
Uitvoering van beveiligingsmaatregelen (door wie)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beveiligingsorganisatie ingehuurd door exploitant luchtvaartterrein 2. Beveiligingsorganisatie ingehuurd door Justitie 3. Luchtvaartmaatschappij (bij boarding) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beveiligingsorganisatie ingehuurd door exploitant luchtvaartterrein 2. Beveiligingsorganisatie ingehuurd door exploitant luchtvaartterrein 3. Luchtvaartmaatschappij (bij boarding) 4. Beveiligingsorganisatie ingehuurd door exploitant luchtvaartterrein 5. Beveiligingsorganisatie ingehuurd door exploitant luchtvaartterrein 6. Luchtvaartmaatschappij dan wel bekende vrachtaanbieder 7. Luchtvaartmaatschappij
Planning en inzet capaciteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exploitant luchtvaartterrein 2. Koninklijke marechaussee 3. Luchtvaartmaatschappij (bij boarding) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exploitant luchtvaartterrein 2. Exploitant luchtvaartterrein 3. Luchtvaartmaatschappij (bij boarding) 4. Exploitant luchtvaartterrein 5. Exploitant luchtvaartterrein 6. Luchtvaartmaatschappij 7. Luchtvaartmaatschappij
Feitelijk toezicht op uitvoering	1.-3. Koninklijke marechaussee namens Justitie (art. 6 lid 1 sub c Politiewet)	1.-7. Koninklijke marechaussee namens Justitie (art. 37t / art. 6 lid 1 sub c Politiewet)
Aanwijzingsbevoegdheid van de overheid (Justitie/Kmar) op gebied van:	1.-3. <ul style="list-style-type: none"> • Algemene en bijzondere aanwijzingen (art. 6 lid 3 Politiewet) • Personen aanwijzen die bevoegd zijn de opstijging van luchtvaartuigen te verbieden en te beletten (art. 73 lid 1 sub b) <ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuursdwang (art. 37f lid 1) 2. Aanwijzing krachtens overeenkomst met Seceurop 	1.-7. <ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzingen (art. 37ab e.v.) • Algemene en bijzondere aanwijzingen (art. 6 lid 3 Politiewet) • Bestuursdwang (art. 37u) • Het verbieden en beletten van het opstijgen van een vliegtuig (art. 37ae lid 2)

De matrix maakt onderscheid naar de huidige situatie en die onder het wetsvoorstel.

De tweede rij van de matrix beschrijft welke aspecten van de burgerluchtvaart voorwerp zijn van beveiligingsmaatregelen. In de daarop volgende rijen beschrijft de matrix de uitvoering, het toezicht en de aanwijzingsmogelijkheden op de in de tweede rij onderscheiden aspecten. Vetgedrukt zijn de verschillen tussen de huidige en de voorgestelde nieuwe situatie, evenals de uitbreidingen ten opzichte van de huidige situatie.