

Vergaderjaar 1999–2000

26 607

Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen

Nr. 6

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 15 maart 2000

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan onderdeel B wordt toegevoegd een nieuw onderdeel, dat luidt:

3. Toegevoegd wordt een vierde lid, dat luidt:

4. Onze Minister van Justitie bevordert de beveiliging van de burgerluchtvaart op luchtvaartterreinen.

B

Onderdeel C komt te luiden als volgt:

Artikel 37b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

In onderdeel a wordt na «een geldig reisbiljet» toegevoegd: of een daartoe afgegeven persoonsgebonden kaart.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt na «exploitant» toegevoegd: van een luchtvaartterrein.

b. In onderdeel c, wordt na «een geldig reisbiljet» toegevoegd: of een daartoe afgegeven persoonsgebonden kaart.

c. In onderdeel c wordt «bewakingspersoneel» vervangen door: beveiligingspersoneel.

d. Aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door een puntkomma en wordt een onderdeel toegevoegd, dat luidt:

d. dat voertuigen die worden gebruikt op de delen, bedoeld in het eerste lid onder b en c, zijn voorzien van een door de exploitant van een luchtvaartterrein afgegeven toegangsbewijs dat duidelijk zichtbaar is

aangebracht en waarop duidelijk kenbaar is tot welke delen het voertuig toegang heeft.

3. Het vierde lid, eerste volzin, wordt als volgt gewijzigd:

- a. na «exploitant» wordt toegevoegd: van een luchtvaartterrein;
- b. «bewakingspersoneel» wordt vervangen door: beveiligingspersoneel;
- c. «na inzage van» wordt vervangen door: na controle van.

4. Het vijfde lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. het woord «toegangen» wordt telkens vervangen door: plaatsen,
- b. de woorden «bedoeld in het derde lid» worden vervangen door: bedoeld in het vierde lid.

5. Het zesde lid wordt vernummerd tot het zevende lid, terwijl wordt toegevoegd een nieuw lid dat luidt:

6. Een ieder die op de plaatsen, bedoeld in het vierde lid, toegang zoekt tot of zich bevindt op één van de in het eerste lid, onder b en c, bedoelde delen, gedooft dat vanwege de exploitant van een luchtvaartterrein onderzoek plaatsvindt aan zijn kleding of van voorwerpen die hij bij zich heeft. Artikel 37f, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

6. Het zevende lid wordt gewijzigd als volgt:

- a. na «exploitant» toegevoegd: van een luchtvaartterrein;
- b. na «het derde lid, onder b en c,» wordt toegevoegd: of het zesde lid,.

C

Onderdeel G wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 37f, tweede lid, onderdeel b, wordt na «aan boord» toegevoegd: kunnen.

D

Onderdeel I wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 37h, eerste lid, aanhef, vervallen de woorden: in ieder geval.
2. In artikel 37h, tweede lid, onderdeel a, wordt na «detectieapparatuur» toegevoegd: of andere technische hulpmiddelen;.
3. In artikel 37h, derde lid, wordt onderdeel b vernummerd tot onderdeel c en toegevoegd wordt een nieuw onderdeel, dat luidt:
 - b. een onderzoek met behulp van daartoe bestemde detectieapparatuur;.
4. In artikel 37h, vierde lid, wordt «artikel 37g, derde lid» vervangen door: artikel 37g, tweede lid.

E

Toegevoegd wordt een nieuw onderdeel dat luidt:

K1

Paragraaf 4 vervalt.

F

Onderdeel L wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef worden de woorden «Paragraaf 4 komt te luiden:» vervangen door: Ingevoegd wordt een nieuwe vierde paragraaf, die luidt:

2. Aan artikel 37q wordt een negende lid toegevoegd, dat luidt:

9. Tegen besluiten van de Commandant van de Koninklijke marechaussee verband houdend met het register, bedoeld in artikel 37p, eerste lid, kan een belanghebbende administratief beroep instellen bij de Minister van Justitie.

3. Artikel 37p wordt als volgt gewijzigd:

a. Het tweede lid komt te luiden als volgt:

2. Personen als bedoeld in het eerste lid kunnen worden ingeschreven onder afgifte van een verklaring waaruit blijkt dat is voldaan aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen met het oog op de veiligheid en de betrouwbaarheid van de door hen aangeboden vracht.

b. Het vijfde lid komt te luiden als volgt:

5. De Commandant van de Koninklijke marechaussee weigert inschrijving in het register als bedoeld in het eerste lid, indien niet is voldaan of in onvoldoende mate blijkt dat is voldaan aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen met het oog op de veiligheid en de betrouwbaarheid van de door hen aangeboden vracht.

G

Onderdeel M wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan artikel 37t, eerste lid wordt een zin toegevoegd die luidt: Hij kan daartoe aanwijzingen geven aan de exploitant van een luchtvaartterrein en aan de luchtvaartmaatschappij.

2. Artikel 37v wordt als volgt gewijzigd:

a. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

b. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Voor de toepassing van de Wet Nationale ombudsman worden gedragingen van het beveiligingspersoneel, bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onderdeel b, onder ten eerste, ter uitoefening van de bevoegdheden krachtens deze afdeling, aangemerkt als gedragingen van Onze Minister van Justitie.

Toelichting

A

Het is wenselijk in de wet tot uitdrukking te brengen dat de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de burgerluchtvaart ligt bij de Minister van Justitie. Dit heb ik ook aangegeven in het algemeen gedeelte van de nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op vragen van de VVD-fractie. De eerste paragraaf met de titel «Algemeen» is de juiste

plaats voor een dergelijke bepaling. Dit vormt de codificatie van een reeds lang erkend beginsel. De bepaling legt op deze Minister een inspanningsverplichting om deze beveiliging tot stand te brengen. Deze verplichting kan niet absoluut zijn in die zin dat de Minister tekort zou hebben geschoten wanneer ondanks alle maatregelen toch een aanslag op de burgerluchtvaart een kans blijkt te hebben. Zelfs een maximale inspanning zou een dergelijke absolute garantie niet kunnen geven. De inspanningsverplichting verlangt echter zelfs niet deze maximale inspanning. De beveiligingsmaatregelen zullen moeten worden afgewogen tegen andere belangen, zoals de vlotte doorstroming van passagiers op de luchthaven en de kosten die met de beveiliging zijn gemoeid. De bepaling vergt van de Minister dat hij alle maatregelen neemt die ter wille van de beveiliging redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd. Het wetsvoorstel biedt daarvoor het benodigde instrumentarium in de vorm van bevoegdheden die tegenover de burgers kunnen worden uitgeoefend en die de Minister heeft in zijn verhouding tot de exploitant van een luchtvaartterrein en de luchtvaartmaatschappijen die de daadwerkelijke controle uitvoeren.

B

De toevoeging in onderdeel a van artikel 37b, eerste lid, opent de mogelijkheid dat personen ook zonder reisbiljet de ingevolge deze bepaling aangewezen delen van een luchthaven betreden. Aan bijvoorbeeld «frequent flyers» kunnen aldus faciliteiten worden verleend. Deze kunnen dan hun reisbiljet aan een balie op andere plaatsen ophalen. Wel is nodig dat deze personen daartoe beschikken over een speciaal daartoe afgegeven persoonsgebonden kaart. Het ligt in de bedoeling een chipcard te gebruiken met bijzondere technische waarborgen tegen persoonsverwisseling. Deze kan ook worden voorzien van een bijzondere functie die toegang geeft tot de aangewezen delen van het luchtvaartterrein. De bepaling eist niet dat het ook fysiek om een aparte chipcard moet gaan, maar laat open dat op een multifunctionele chipcard een bijzondere functionaliteit voor dit doel is opgenomen.

Een nieuw zesde lid in artikel 37b biedt een wettelijke grondslag voor de controle van andere personen dan die zich aan boord begeven van een luchtvaartuig op en op weg naar niet voor het publiek toegankelijke terreinen op een luchthaven. Het legt een gedoogplicht op aan deze personen. Dit kan zijn personeel van de luchthavenexploitant, maar ook personeel van bedrijven die permanent of ad hoc werkzaamheden verrichten op de luchthaven. Deze personen kunnen worden onderworpen aan controle van door hen meegevoerde voorwerpen. Tevens kunnen zij worden onderzocht aan hun kleding. Ik ga ervan uit dat deze regeling toereikend is om mogelijke dreigingen tegen te gaan die afkomstig zouden kunnen zijn van deze personen. Teneinde de minister van Justitie in de gelegenheid te stellen inhoud te geven aan zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor het niveau van beveiliging op luchthavens, voorziet de regeling in diens bevoegdheid om aanwijzingen te geven. Tevens kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Hiertoe strekt het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 37f, vierde en vijfde lid.

De sanctie op het niet-toelaten van controle van meegebrachte voorwerpen of aan de kleding, ligt besloten in het nieuwe, daartoe ook aangevulde zevende lid: de luchthavenexploitant is verplicht de personen die niet voldoen aan de verplichtingen die artikel 37b oplegt, de toegang tot de desbetreffende delen van de luchthaven te ontzeggen. Handelen in strijd met een dergelijke ontzegging vormt het strafbaar feit van ervredesbreuk en is strafbaar gesteld in artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht. De politie – en op de luchthaven Schiphol wordt deze functie uitgeoefend door de Koninklijke marechaussee – is bevoegd deze strafbare situatie te

beëindigen, bijvoorbeeld door de overtreder desnoods met gepast geweld te verwijderen.

C

De toevoeging «kunnen» in de omschrijving van personen die anders dan als passagier aan boord van een luchtvaartuig kunnen gaan, maakt het mogelijk alle personeel dat de ingevolge artikel 37b, eerste lid, aangewezen delen van de luchthaven betreedt, aan een controle te onderwerpen, en niet alleen die personeelsleden die daadwerkelijk aan boord gaan. Teneinde een dergelijke controle op efficiënte wijze te laten verlopen, is het voorts wenselijk dat dit – desgewenst – met behulp van daartoe bestemde detectieapparatuur kan plaatsvinden. Deze mogelijkheid is toegevoegd in artikel 37h, derde lid.

D

In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik in antwoord op vragen van de VVD-fractie aangegeven dat, behoudens het bepaalde in artikel 37hd, andere dan de in het eerste lid van artikel 37h opgesomde maatregelen ter uitoefening van de controle, niet aan de orde zijn. De woorden «in ieder geval» gaven een onbedoeld minimumkarakter aan deze bepaling.

Met het oog op technische ontwikkelingen is het wenselijk om te voorzien in de mogelijkheid om de controle van ruimbagage, behalve met behulp van detectieapparatuur, ook met behulp van andere technische hulpmiddelen te kunnen verrichten. Daartoe strekt de aanvulling in artikel 37h, tweede lid, onderdeel a.

Aan het derde lid van artikel 37 h is de mogelijkheid toegevoegd om personeel dat de ingevolge artikel 37b, eerste lid, aangewezen delen van de luchthaven betreedt, aan een controle te onderwerpen met behulp van daartoe bestemde detectieapparatuur.

Terecht hebben de leden van de VVD-fractie ons gewezen op de onjuiste verwijzing naar artikel 37g, derde lid, in het voorgestelde artikel 37h, vierde lid. Deze verwijzing moet artikel 37g, tweede lid, betreffen.

E

Voor de inwerkingtreding van de bepalingen betreffende de controle van passagiers en bagage is het noodzakelijk dat de bestaande regeling inzake de beveiligingsheffing vervalt. Tegelijkertijd kan er aanleiding zijn de bepalingen betreffende de controle van vracht nog niet in werking te laten treden. Tot een dergelijke gefaseerde inwerkingtreding biedt artikel IV van het wetsvoorstel de mogelijkheid. Hiertoe is het nodig de aanhef van onderdeel L te splitsen, enerzijds in de bepaling dat de huidige paragraaf 4, welke de zogenoemde beveiligingsheffing regelt, vervalt, en anderzijds de bepaling dat een nieuwe vierde paragraaf met een geheel andere inhoud, namelijk de regeling van de controle van vracht, tot stand komt.

F

Naar aanleiding van de algemene vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de klachtmogelijkheden voor burgers stel ik voor om voor wat betreft de besluiten die de Commandant van de Koninklijke marechaussee neemt in verband met zijn taakuitoefening als houder van het vrachtregister, bij nota van wijziging te voorzien in administratief beroep bij de Minister van Justitie. De gebruikelijke bezwaarschrift-procedure voorafgaand aan beroep op de administratieve rechter acht ik in dit verband minder geschikt, gelet op de executieve aard van de

marechaussee-organisatie. Door de mogelijkheid van administratief beroep bij de Minister van Justitie is verzekerd dat volgens daarvoor in de Algemene wet bestuursrecht gegeven regels kan worden opgekomen tegen besluiten tot inschrijving, weigering van inschrijving, doorhaling van inschrijving in het register of gegevensverstrekking uit het register door de Commandant van de Koninklijke marechaussee bij een bestuursorgaan dat daartoe beter geëquipeerd is dan de Koninklijke marechaussee. Tegen een besluit van de Minister van Justitie op een beroepschrift staat beroep open bij de administratieve rechter.

De aanpassing van de formulering van artikel 37 p, tweede en vijfde lid, houdt verband met het volgende. De eis dat moet blijken dat de veiligheid en de betrouwbaarheid van de aangeboden vracht is gewaarborgd, wil ik bij nader inzien niet stellen aan de bedrijfsmatige aanbieder van vracht die voor opname in het register in aanmerking wenst te komen. De in het wetsvoorstel tot dusver opgenomen term «gewaarborgd» kan de suggestie wekken dat de geregistreerde de veiligheid en betrouwbaarheid van de door hem aangeboden vracht feitelijk zou kunnen garanderen. Dit is, zelfs indien passende maatregelen zijn getroffen met het oog op een veilige afhandeling van de vracht, niet mogelijk. Daarbij komt nog dat een actor voorin de keten, bijvoorbeeld de verlader van wie de vracht oorspronkelijk afkomstig is, geen invloed heeft op de toestand van de vracht verderop in de keten en de wijze waarop deze door volgende actoren in de keten wordt afgehandeld. Een risico-aansprakelijkheid wil ik evenmin creëren, gelet op de omvang van de bedrijfstak en de daarbinnen op het spel staande belangen. Een dergelijke aansprakelijkheid staat voorts niet in verhouding tot de aard en mogelijke omvang van het te beschermen belang.

De bedrijfsmatige aanbieder van vracht die in het register wenst te worden opgenomen, geeft te kennen zich vrijwillig te onderwerpen aan de regels die de overheid met het oog op de beveiliging van die vracht stelt. Dit houdt in dat de betreffende aanbieder passende maatregelen heeft genomen zoals voorgeschreven bij de ministeriële regeling, waarnaar ook in artikel 37p, zesde lid, wordt verwezen. Indien blijkt dat in voldoende mate is voldaan aan de van overheidswege gestelde eisen, kan betrokkene overeenkomstig ECAC-afspraken worden aangemerkt als «regulated agent».

G

Met het oog op zijn verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de burgerluchtvaart staat de Minister van Justitie de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van artikel 37f, vierde en vijfde lid, ten dienste. Hiermee is het mogelijk de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappij op te dragen om bij de uitvoering van controles bepaalde aanwijzingen in acht te nemen. Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie houdt de Koninklijke marechaussee toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften, inclusief de eventueel in verband daarmee gegeven aanwijzingen. Gezien de aard van het te beschermen belang en de specifieke omgeving waarin deze taken worden uitgevoerd, is het wenselijk dat de Koninklijke marechaussee, indien hij als toezichthouder onregelmatigheden constateert, direct aanwijzingen kan geven aan de exploitant van een luchtvaartterrein of een luchtvaartmaatschappij opdat de controles op de juiste wijze worden uitgevoerd. Daartoe wordt een zin toegevoegd aan artikel 37t, eerste lid.

De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de beveiliging van de burgerluchtvaart werkt door in de uitoefening van bevoegdheden krachtens deze afdeling door het beveiligingspersoneel. Het aan artikel 37v toegevoegde tweede lid stelt buiten twijfel dat de Nationale

ombudsman bevoegd is wat betreft de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheden door het beveiligingspersoneel. Hij kan daarop de Minister van Justitie aanspreken.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals