

Vergaderjaar 1998–1999

26 607

Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 maart 1999 en het nader rapport d.d. 10 juni 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 december 1998, no. 98.005851, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 december 1998, nr. 98.005851, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengemelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 maart 1999, nr. WO3.98.0567/I, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, aan.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe om de verantwoordelijkheid voor de veiligheidscontrole van passagiers en vracht te leggen bij respectievelijk de exploitant van een luchtvaartterrein en de luchtvaartmaatschappij. Daartoe wordt onder meer een nieuwe paragraaf 4 in de Luchtvaartwet ingevoegd (onderdeel L). Daarin wordt de verplichting van luchtvaartmaatschappijen voor de controle op vracht geregeld. In artikel 37j, eerste lid, wordt die verplichting omschreven: «De luchtvaartmaatschappij draagt zorg voor de controle van vracht op de aanwezigheid van gevaarlijke voorwerpen». Onduidelijk in die formulering is of de verplichting beperkt is tot vracht die op Nederlandse luchtvaartterreinen wordt aangeboden of ook betrekking heeft op vracht die naar Nederlandse luchtvaartterreinen wordt vervoerd. De Raad van State adviseert de reikwijdte van de verplichting in artikel 37j, eerste lid, nader aan te duiden. Duidelijkheid op dat punt is nodig omdat de afbakening van die verantwoordelijkheid van invloed kan zijn op de omvang van de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de reikwijdte van de verplichting tot controle van vracht in artikel 37j, eerste lid, hebben wij de omschrijving van het begrip vracht in artikel 37a, eerste lid, onderdeel f, aangepast.

2. De controle, bedoeld in artikel 37j, eerste lid, betreft «de aanwezigheid van gevaarlijke voorwerpen». In onderdeel B van het voorstel wordt een omschrijving van dat begrip voorgesteld. Die omschrijving is evenwel minder geschikt om te worden gebruikt in de context van artikel 37j, eerste lid. De

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

*definitie betreft immers voorwerpen die gevaarlijk zijn voor de veiligheid van het luchtvaartuig indien zij binnen handbereik gehouden worden van personen aan boord van het vliegtuig. Een vuur- of steekwapen of stoffen waarmee de gezondheid of veiligheid van personen bedreigd kunnen worden, zijn gevaarlijk in de kabine van een vliegtuig maar hoeven dit niet te zijn in een koffer in het ruim. De definitie is vooral afgestemd op de controle op personen en bagage als bedoeld in paragraaf 3. Bij de controle op vracht zullen mogelijk andere voorwerpen als gevaarlijk moeten worden beschouwd of kan volstaan worden met een beperkter lijst van voorwerpen.
De Raad adviseert om in de toelichting hieraan aandacht te besteden.*

2. Terecht merkt de Raad op dat de omschrijving van het begrip «gevaarlijke voorwerpen» is afgestemd op de controle van personen en bagage, maar niet adequaat is voor de vaststelling van de controleverplichting inzake vracht. Anders dan voor de controle van personen en bagage is niet de geschiktheid van voorwerpen voor de bedreiging van personen relevant bij de controle van vracht, maar de geschiktheid om de veiligheid van het luchtvaartuig in gevaar te brengen. Hierin hebben wij, mede gelet op aanwijzing 58, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanleiding gevonden in artikel 37a, eerste lid, te voorzien in twee afzonderlijke begripsomschrijvingen.

3. De bepalingen van de nieuwe vierde paragraaf betreffen de vraag wanneer een luchtvaartmaatschappij de vracht wel of niet moet controleren op de aanwezigheid van gevaarlijke voorwerpen. Anders dan in paragraaf 3 met betrekking tot de controle op personen en bagage (artikel 37hb) wordt in deze paragraaf echter niet geregeld wat de gevolgen en verplichtingen zijn van de luchtvaartmaatschappij die bij controle dergelijke voorwerpen aantreft. De controle van vracht heeft echter slechts zin indien zij leidt tot maatregelen die getroffen kunnen worden om gevaarlijke voorwerpen die worden aangetroffen niet aan boord van het vliegtuig te brengen of alleen indien bepaalde voorzorgsmaatregelen zijn genomen. Ook met betrekking tot de Commandant van de Koninklijke marechaussee of de Minister van Justitie bevat de regeling geen bevoegdheid om op te treden indien gevaarlijke voorwerpen worden aangetroffen.

Naar de mening van de Raad dient in de memorie van toelichting te worden aangegeven welke bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden bestaan in geval gevaarlijke voorwerpen worden aangetroffen.

3. De Raad mist een regeling van gevolgen en verplichtingen van de luchtvaartmaatschappij indien bij de controle van vracht gevaarlijke goederen worden aangetroffen. Hiertoe is artikel 37k aangevuld met een nieuw vierde lid. Teneinde te voorzien in een sluitend geheel van verplichtingen en verantwoordelijkheden ten behoeve van de handhaving, is naar aanleiding van deze opmerking van de Raad van State aan artikel 37f een nieuw derde lid toegevoegd, onder vernummering van het bestaande derde en vierde lid tot het vierde en vijfde lid. Deze verplichting heeft betrekking op de controle van personen en bagage, maar is ingevolge een aanpassing van artikel 37k, derde lid, eveneens van toepassing op de controle van vracht.

Overeenkomstig het advies van de Raad is tenslotte in de memorie van toelichting, in paragraaf 5, uiteengezet welke bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden bestaan bij de constatering van onregelmatigheden bij de controle.

4. De Commandant van de Koninklijke marechaussee wordt in artikel 37t, eerste lid, belast met de handhaving van de bepalingen van Afdeling 2A van de Luchtvaartwet. Ingevolge het tweede lid van dat artikel is de Minister van Justitie verantwoordelijk voor de wijze waarop de commandant deze taak uitoefent en kan hij hem terzake aanwijzingen geven. Blijkens de memorie van toelichting is deze regeling bedoeld om de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de beveiliging van de burgerluchtvaart duidelijk te maken. De essentie van deze verantwoordelijkheid is te verzekeren dat het vliegverkeer veilig plaatsvindt. Tegen die achtergrond valt op dat het voorstel niet voorziet in de bevoegdheid om vliegtuigen waarbij niet aan de regels inzake controle is voldaan, zo nodig te verhinderen om op te stijgen. Het enige instrument waarin wordt voorzien is de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang. Dat biedt mogelijk uitkomst wanneer wordt vastgesteld dat een luchtvaartmaatschappij niet aan haar verplichtingen beantwoordt, maar

biedt bijvoorbeeld geen oplossing indien het nodig zou zijn om de vracht, tegen de zin van de luchtvaartmaatschappij opnieuw te controleren. De Raad beveelt aan om in de regeling te voorzien in de bevoegdheid van de Commandant van de Koninklijke marechaussee de verkeersleiding op te dragen het opstijgen van een luchtvaartuig te verhinderen.

4. Met de Raad zijn wij van oordeel dat het, als sluitstuk van een doeltreffende handhaving, in het uiterste geval mogelijk moet zijn voor de commandant van de Koninklijke marechaussee om het opstijgen van een luchtvaartuig te beletten. Daartoe zijn een tweede en een derde lid toegevoegd aan artikel 37u.

5. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het wetsvoorstel ingevolge artikel 8 van richtlijn nr.98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr.98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217) is genotificeerd aan de Europese Commissie. Het wetsvoorstel is tevens ingevolge artikel 2, negende lid, van het op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen verdrag inzake technische handelsbelemmeringen genotificeerd aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie (Trb.1994, 235). Nu de reacties van de Europese Commissie, van de lidstaten en van (de leden van) de Wereldhandelsorganisatie nog niet beschikbaar waren op het moment van het uitbrengen van dit advies, gaat de Raad ervan uit dat het wetsvoorstel nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie, van de lidstaten dan wel van (de leden van) de Wereldhandelsorganisatie aanleiding geeft tot verandering van meer dan bijkomstige aard, en dat de reacties aan hem zullen worden toegezonden.

5. Naar aanleiding van de notificatie van het voorstel aan de Europese Commissie ingevolge artikel 8 van richtlijn nr. 98/34 EG (PbEG L 204) inzake technische voorschriften, en aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ingevolge artikel 2, negende lid, van het verdrag van 15 april 1994 inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) , zijn geen reacties ontvangen van de Europese Commissie, van de lidstaten of van (de leden van) de Wereldhandelsorganisatie.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekening van het college hebben wij gevolgd.

7. Teneinde helder tot uitdrukking te brengen dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel aandacht is besteed aan aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, alsmede aan bedrijfseffecten, is paragraaf 5 van de memorie van toelichting aangepast.

8. Tenslotte is een wijziging aangebracht in artikel 37e, eerste lid, in verband met de in voorbereiding zijnde wijziging van de Wet Luchtverkeer met betrekking tot luchthavens. Laatstgenoemde wijziging, vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat, vormt één van de deelprojecten waarbij stapsgewijs de bestaande Luchtvaartwet en de Wet Luchtverkeer worden vervangen door een geheel op nieuwe leest geschoeide Wet Luchtvaart.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde, gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 maart 1999,
no. W03.98.0567, met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 37q, zevende lid, achter «artikel 37r» de woorden «eerste lid» schrappen.