

Vergaderjaar 2005–2006

30 543

Wijziging van de Luchtvaartwet in verband met de verduidelijking en uitbreiding van bevoegdheden op het terrein van de beveiliging van de burgerluchtvaart en wijziging van de Wet wapens en munitie met betrekking tot onderzoek aan de kleding en de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, op wapenbezit van personen die zich op luchtvaartterreinen bevinden

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 februari 2006 en het nader rapport d.d. 24 april 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 januari 2006, no. 06.000187, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Luchtvaartwet in verband met de verduidelijking van bevoegdheden inzake de beveiliging van de burgerluchtvaart en wijziging van de Wet wapens en munitie met betrekking tot onderzoek aan de kleding en de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, op wapenbezit van personen die zich op luchtvaartterreinen bevinden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat twee onderwerpen:

- een wijziging van de Luchtvaartwet in verband met de uitvoering van nieuwe beveiligingsmaatregelen, zoals de inzet van «air marshals» en de uitvoering van bestaande en toekomstige Europese verplichtingen op het terrein van de beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- een verruiming van de bevoegdheden uit de Wet wapens en munitie tot onderzoek aan kleding en de verpakking van goederen op luchtvaartterreinen.*

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voorschriften te geven over de inzet van air marshals en de uitvoering van Europese verplichtingen ter beveiliging van de burgerluchtvaart. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 januari 2006, nr. 06.000187, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 februari 2006, nr. W03.06 0014/l, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.

1. Volgens het voorgestelde artikel 37aba kunnen «bij regeling van Onze Minister van Justitie, in overeenstemming met Onze Minister,» voorschriften worden gegeven aan een luchtvaartmaatschappij ter beveiliging van de burgerluchtvaart. Hierbij is in eerste instantie gedacht aan de inzet van air marshals². Tevens wordt beoogd daarmee uitvoering te kunnen geven aan

bestaande en toekomstige Europese verplichtingen op het terrein van de beveiliging van de burgerluchtvaart¹. Naar het oordeel van de Raad is deze delegatiebepaling te algemeen geformuleerd, nu ze geen andere beperking bevat dan «ter beveiliging van de burgerluchtvaart». Bij (toekomstige) Europese verplichtingen kan het gaan om een veelheid van maatregelen. De inzet van air marshals is bovendien een ingrijpende maatregel, omdat air marshals bevoegd zijn om vuurwapens te dragen aan boord van een vliegtuig². Daarom is naar het oordeel van de Raad een meer toegespitste delegatiebepaling aangewezen.

In de tweede plaats moet het onjuist worden geacht voorschriften als hier bedoeld bij ministeriële regeling vast te stellen; het gaat niet om technische of administratieve details maar om belangrijke verplichtingen die kunnen worden opgelegd.

Tot slot merkt de Raad op dat in de memorie van toelichting nauwelijks wordt ingegaan op de voorwaarden voor de inzet van air marshals. Daarbij valt onder meer te denken aan regelingen van de verhouding tot de gezagvoerder, opstelling van een geweldsinstructie en nadere bepaling van het aantal air marshals dat op een vlucht zal meevliegen. Evenmin wordt ingegaan op (verdere) Europese verplichtingen die op korte termijn zijn te verwachten. De Raad adviseert om ingrijpende maatregelen ter beveiliging van de burgerluchtvaart als beoogd, zoals de mogelijkheid van het inzetten van air marshals, in de wet zelf te regelen en de voorwaarden voor toepassing uit te werken bij algemene maatregel van bestuur. Tevens adviseert de Raad om in de memorie van toelichting in te gaan op de op korte termijn te verwachten maatregelen ter uitvoering van Europese verplichtingen ter beveiliging van de burgerluchtvaart.

1. In navolging van het advies van de Raad van State is het voorgestelde artikel 37aba vervangen door een specifiek op de inzet van air marshals toegespitst artikel – artikel 37ada – en is bepaald dat deze bevoegdheid zal worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In verband met deze aanpassing is de memorie van toelichting op enkele plaatsen gewijzigd.

2. *Volgens de memorie van toelichting zullen «de voorschriften met betrekking tot de inzet van air marshals wat betreft de operationele aspecten een geheim karakter hebben»³. De Raad wijst erop dat volgens artikel 89, derde en vierde lid, van de Grondwet vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften niet verboden voordat zij zijn bekend gemaakt. Geheime operationele voorschriften met betrekking tot de inzet van air marshals kunnen derhalve niet in een algemeen verbindend voorschrift worden geregeld; althans niet voorzover daarmee wordt bedoeld op de krachtens het voorgestelde artikel 37aba van de Luchtvaartwet vast te stellen voorschriften. In verband hiermee geeft de Raad in overweging de term «voorschriften» in artikel 37aba te vermijden.*

2. Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, is overeenkomstig het advies van de Raad een op de inzet van air marshals toegespitste bepaling opgenomen. De bevoegdheid van de Minister van Justitie om air marshals in te zetten op bepaalde vluchten, zal worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze nadere regels zullen, zoals artikel 89, derde en vierde lid, van de Grondwet immers voorschrijven, worden bekendgemaakt.

3. *Voorgesteld wordt de werkingssfeer van de bevoegdheid tot preventieve fouillering op grond van artikel 52, vierde lid, van de Wet wapens en munitie uit te breiden tot de publieke gedeelten van de luchthaven. Deze bevoegdheid is thans beperkt tot het voor aankomst en vertrek van reizigers bestemde gedeelte van een luchtvaartterrein.*

In de toelichting op dit artikel (I F) wordt gesteld dat met de uitbreiding wordt voldaan aan een eis die voortvloeit uit artikel 2 van de bijlage, behorend bij Verordening nr. 2320/2002⁴. Naar het oordeel van de Raad verplicht artikel 2 van de bijlage echter niet uitdrukkelijk tot controle door middel van fouillering op terminalzones en andere openbare zones van luchtvaartterreinen. Artikel 2.2.2, eerste zin, bepaalt slechts dat over alle terminalzones die toegankelijk zijn voor het publiek toezicht wordt gehouden. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te passen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

³ Memorie van toelichting, toelichting op artikel I, C, G.

⁴ Verordening nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (PbEU L 355).

De Raad adviseert voorts in de memorie van toelichting te vermelden hoe de voorgestelde fouilleringsbevoegdheid zich verhoudt tot de bevoegdheden inzake veiligheidsrisicogebieden bedoeld in de Gemeentewet.

3. De wijziging in artikel I, onder F, van het wetsvoorstel (van artikel 37b, eerste lid, van de Luchtvaartwet), en dus ook de toelichting daarop, ziet niet op de uitbreiding van de werkingssfeer van de bevoegdheid tot preventieve fouillering op grond van artikel 52, vierde lid, van de Wet wapens en munitie, maar op de uitbreiding van de verplichting van de exploitant van een luchthaventerrein om delen daarvan aan te wijzen. Zoals uit de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel kan worden opgemaakt, strekt de uitbreiding ertoe te verduidelijken dat ten aanzien van het publieke gebied de exploitant met het oog op de beveiliging van de burgerluchtvaart beveiligingsmaatregelen dient te treffen. Gelet hierop is de door de Raad van State met betrekking tot dit punt geadviseerde aanpassing van de memorie van toelichting niet noodzakelijk. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt in de toelichting wel vermeld hoe de voorgestelde fouilleringsbevoegdheid zich verhoudt tot de bevoegdheden inzake veiligheidsrisicogebieden bedoeld in de Gemeentewet.

4. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de kosten die zijn verbonden aan de inzet van air marshals en voor wiens rekening die kosten komen.

De Raad adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de kosten van de inzet van air marshals.

4. In overeenstemming met het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de kosten die de inzet van air marshals met zich brengt.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad van State is, met uitzondering van de opmerking terzake van het begrip beveiliging van de burgerluchtvaart, gevolg gegeven.

Het begrip beveiliging («security») is, zoals het begrip veiligheid («safety»), een gangbaar begrip in de luchtvaartsector. Gezien de duidelijke betekenis en het algemene gebruik van «beveiliging» en «veiligheid», zijn, in overeenstemming met aanwijzing 121 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, deze begrippen niet nader gedefinieerd in de Luchtvaartwet.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U 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,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.06.0014/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Wetsvoorstel

- In artikel 1 van de Luchtvaartwet een omschrijving opnemen van het begrip «beveiliging van de burgerluchtvaart», zoals de titel van Hoofdstuk IV, Afdeling 3A komt te luiden.
- In artikel I, E, artikel 37ag, tweede lid, «heeft gevolgd» wijzigen in: hebben gevolgd.
- In artikel I, E, artikel 37af «inzake de opleiding in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart en de organisaties» wijzigen in: inzake de inhoud van de opleiding in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart en organisaties.
- In artikel I, I, artikel 37t «ziet» vervangen door: betrekking heeft.
- De term «air marshal» vervangen door een Nederlandse aanduiding.

Memorie van toelichting

- In de memorie van toelichting, algemeen, punt 1, laatste alinea, vóór het opschrift «Medebetrokkenheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat» er rekening mee houden dat de attributie van bestuursdwangbevoegdheid aan de commandant van de Koninklijke marechaussee (het huidige artikel 37ae, tweede lid) in het wetsvoorstel wordt vervangen door de mogelijkheid van mandaat aan de functionaris. De minister en de commandant zijn dan niet meer «gelijkelijk bevoegd».