

## Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme

*Regeling van 20 april 2005, nr. 5348913/505, houdende het verlenen van militaire bijstand ten behoeve van de bewaking van het Nederlandse luchtruim en de inzet van defensiemiddelen tegen terroristische dreigingen vanuit de lucht (Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme)*

De Minister van Justitie,  
Handelende in overeenstemming met de Minister van Defensie;  
Gelet op artikel 59, tweede lid, van de Politiewet 1993;

Besluit:

### *Artikel 1. Begripsbepaling*

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. een terroristische dreiging vanuit de lucht: een civiel vliegtuig dat zich gedraagt op een zodanige wijze dat het vermoeden rijst dat het mogelijk gebruikt wordt als een middel voor het plegen van een terroristisch misdrijf;
- b. Master Controller: de dienstdoende Master Controller bij het Air Operations and Control Station van de Koninklijke Luchtmacht te Nieuw Milligen (AOCS NM);
- c. Quick Reaction Alert (QRA): twee bewapende F-16 jachtvliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht;
- d. Militaire bijstand: bijstand ingevolge artikel 59 van de Politiewet 1993 voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde;
- e. Nationaal Actieplan (NAP): het gerubriceerde nationaal draaiboek voor de uitvoering van de militaire bijstand door de QRA in het kader van de bestrijding van luchtvaartterrorisme;
- f. NAVO: de Noord Atlantische Verdragsorganisatie.

### *Artikel 2. Terbeschikkingstelling van defensiemiddelen in het kader van militaire bijstand*

In aangelegenheden waarin sprake is van een terroristische dreiging vanuit de lucht verleent de krijgsmacht bijstand op de wijze als bepaald in deze regeling. De Minister van Defensie stelt daartoe de QRA en het AOCS NM, voorzover dit station als schakel in de uitvoering van de militaire bijstand fungeert, ter beschikking aan de Minister van Justitie.

### *Artikel 3. Terroristische dreiging vanuit de lucht*

1. De NAVO, de Master Controller, dan wel de Minister van Justitie kan een civiel vliegtuig aanmerken als een terroristische dreiging vanuit de lucht.

2. Voor het aanmerken van een civiel vliegtuig als een terroristische dreiging vanuit de lucht zijn de criteria van de NAVO van toepassing. Deze criteria zijn opgenomen in het Nationaal Actieplan.

3. De Minister van Justitie kan ook op andere gronden een civiel vliegtuig aanmerken als een terroristische dreiging vanuit de lucht.

4. Van een terroristische dreiging vanuit de lucht is in ieder geval sprake indien wordt voldaan aan ten minste twee van de in het tweede lid bedoelde criteria.

### *Artikel 4. Alarmering van de Minister van Justitie door het AOCS NM*

1. De Master Controller is uit hoofde van zijn taak ter zake van de bewaking van het luchtruim en onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie bevoegd tot het geven van een opdracht aan de QRA:

- a. het luchtruim te kiezen;
  - b. een civiel vliegtuig te naderen ten behoeve van de verificatie van informatie over dit vliegtuig;
  - c. het geven van (visuele) signalen aan een civiel vliegtuig.
2. De Master Controller alarmeert de Minister van Justitie zodra de QRA het luchtruim kiest en hij informeert hem onverwijld en voortdurend over:
- a. de reden voor de inzet van de QRA;
  - b. alle bij de Master Controller bekende informatie over het civiele vliegtuig, waaronder de positie, het type en de vluchtgegevens;
  - c. de overeenkomstig het eerste lid verstrekte opdrachten, en
  - d. alle overige bij hem bekende relevante informatie.
3. De Master Controller informeert na de alarmering van de Minister van Justitie terstond de Minister van Defensie.

### *Artikel 5. Overgang van de verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie naar de Minister van Justitie*

1. Vanaf het moment dat de NAVO, de Master Controller, dan wel de Minister van Justitie, overeenkomstig artikel 3, een civiel vliegtuig aanmerkt als een terroristische dreiging vanuit de lucht, is de Minister van Justitie bevoegd via de Master Controller aanwijzingen te geven aan de QRA. Alsdan vindt inzet van de QRA plaats onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

2. De Minister van Justitie kan via de Master Controller de QRA, naast de opdrachten genoemd in artikel 4, eerste

lid, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, opdracht geven tot:

- a. het afdwingen van een koerswijziging en/of landing van het civiele vliegtuig zonder het gebruik van geweld;
- b. het lossen van een waarschuwingschot;
- c. het geven van gericht vuur.

3. Op de inzet van de QRA voor de bestrijding van luchtvaartterrorisme is een specifieke geweldsinstructie van toepassing. Deze geweldsinstructie is gerubriceerd.

### *Artikel 6. Verslaglegging*

Van iedere inzet van de QRA in geval van een terroristische dreiging vanuit de lucht wordt zowel door de Minister van Justitie als door de Minister van Defensie een verslag opgemaakt ten behoeve van een gezamenlijke evaluatie. Deze verslagen zijn gerubriceerd.

### *Artikel 7. Vergoeding van de kosten van de bijstand*

De additionele kosten van de inzet van de QRA onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie komen voor vergoeding in aanmerking conform de vigerende afspraken tussen de Minister van Defensie en de Minister van Justitie.

### *Artikel 8. Slotbepaling*

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

### *Artikel 9*

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 20 april 2005.

De Minister van Justitie,  
J.P.H. Donner.

### **Toelichting**

#### *Algemeen*

#### *1. Inleiding*

Naar aanleiding van de aanslagen van Al Qaeda op doelwitten in de Verenigde Staten van Amerika op 11 september 2001 verzocht de Ministeriële Stuurgroep Terrorismebestrijding en Veiligheid (MSTV) op 9 november 2001 de Minister van Justitie om de uitwerking ter hand te nemen van een nationale

regeling voor het tegengaan van terroristische dreigingen vanuit de lucht. Deze opdracht werd uitgevoerd door de interdepartementale Werkgroep Interceptie Vliegtuigen (WGIV), samengesteld uit vertegenwoordigers van Justitie, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat en Algemene Zaken. Het voorstel van de WGIV voor een blauwdruk van een nationale luchtruim bewakingsstructuur en een stappenplan voor de inzet van defensiemiddelen in het kader van militaire bijstand tegen de dreiging van een civiel vliegtuig dat mogelijk als middel wordt gebruikt voor het plegen van een terroristische aanslag werd op 14 maart 2003 door de Minister-raad goedgekeurd. Sindsdien geldt een regeling tussen Justitie en Defensie op basis waarvan met een verkorte bijstandsprocedure binnen de kaders van het stappenplan wordt gehandeld indien zich een dreiging van een civiel vliegtuig lijkt voor te doen. Voortschrijdend inzicht en opgedane ervaringen met de regeling in het afgelopen jaar leiden ertoe dat Justitie en Defensie een permanente vorm van bijstand wenselijk achten. Op basis van het door de Ministerraad goedgekeurde voorstel hebben Justitie en Defensie de onderhavige ministeriële regeling opgesteld, waarin nadere uitwerking wordt gegeven aan de terbeschikkingstelling van defensiemiddelen door de Minister van Defensie in het kader van militaire bijstand ter bestrijding van luchtvaartterrorisme, alsmede de wijze waarop deze middelen onder aansturing van de Minister van Justitie kunnen worden ingezet. De regeling strekt ertoe op voorhand deze vorm van bijstand van Defensie te regelen. Dit is noodzakelijk gelet op de korte tijdsperiode waarbinnen (mogelijk) opgetreden dient te worden. In de regeling zijn voorts de bevoegdheden en verantwoordelijkheden neergelegd en zijn afspraken vastgelegd over het kostenaspect. Afspraken van operationele en procedurele aard tussen het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Justitie over de uitvoering van de bijstand zijn vastgelegd in een gerubriceerd nationaal draaiboek (hierna: nationaal actieplan).

*2. De nationale luchtruimbewakingsstructuur en het nationaal actieplan*  
Het nationaal actieplan geeft inhoud aan de uitvoering van militaire bijstand in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, in casu de bestrijding van luchtvaartterrorisme. Het nationaal actieplan voorziet in korte, rechtstreekse lijnen tussen het gezag (Justitie) en de schakel in de uitvoering van de militaire bijstand, namelijk het Air Operations and Control Station (AOCS) van de Koninklijke Luchtmacht te Nieuw Milligen. Onder omstandigheden als op 11 september 2001 zijn korte, rechtstreekse lijnen tussen gezag en uit-

voering onontbeerlijk; iedere andere constructie leidt immers tot kostbaar tijdverlies. In de nationale luchtruimbewakingsstructuur onderhoudt het AOCS NM daarom rechtstreeks contact met de Minister van Justitie teneinde de minister in staat te stellen op grond van 'real time' informatie afwegingen te maken over de noodzaak tot, en de wijze van, optreden door twee bewapende F-16 jachtvliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht (QRA) ter bestrijding van (vermoedelijke) gevallen van luchtvaartterrorisme. In deze situatie is bovendien sprake van volledig nationale besluitvorming en van nationale aansturing van defensiemiddelen. Deze nationale keten is inherent aan het besluit van de MSTV van 9 november 2001 dat de bestrijding van luchtvaartterrorisme een nationale bevoegdheid en verantwoordelijkheid is. De afspraken in Navo verband sluiten daarop aan.

In Navo-verband is kort na de aanslagen van 11 september 2001 bevestigd dat de bestrijding van luchtvaartterrorisme een nationale bevoegdheid en verantwoordelijkheid is, waarvoor de Lidstaten gebruik kunnen maken van de Navo infrastructuur voor luchtverdediging. Die afspraak is nader uitgewerkt in een operationeel concept en in juli 2002 door de Navo Raad goedgekeurd.

Als de Navo of een nationale luchtverkeersleidingsinstantie een mogelijke terroristische dreiging signaleert in het luchtbeeld, kan de Navo overgaan tot acties ter identificatie en verificatie van een dergelijke dreiging. Nader handelend optreden kan alleen in opdracht van de nationale autoriteit binnen wiens luchtruim zal worden opgetreden; de bevoegdheid tot het geven van dergelijke aanwijzingen aan de QRA gaat dan over op de desbetreffende nationale autoriteit.

In iedere lidstaat is daartoe op basis van nationale besluitvorming een nationale autoriteit (de zgn. National Governmental Authority (NGA)) aangewezen. In Nederland is deze autoriteit de Minister van Justitie. De NGA is 24 uur per dag bereikbaar voor de Navo, eventueel via een NGA vertegenwoordiger. Het AOCS Nieuw-Milligen, meer in het bijzonder de Master Controller van het AOCS NM, vervult in voorkomende gevallen de rol van NGA-vertegenwoordiger en draagt in die hoedanigheid zorg voor de uitwisseling van informatie en coördinatie met de Navo autoriteiten. Het AOCS NM, dat zelf deel uitmaakt van de geïntegreerde Navo luchtverdedigingsstructuur, is de cruciale schakel in de nationale aansturing van QRA, zodra de QRA onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie wordt ingezet.

Zodra aan minimaal twee van de Navo-criteria voor het aanmerken van een civiel vliegtuig als een terroristische dreiging vanuit de lucht wordt voldaan

en de Minister van Justitie daarvan in kennis is gesteld, dan wel wanneer de Minister van Justitie daartoe op andere gronden besluit, is de Minister van Justitie bevoegd aanwijzingen te geven aan de QRA. De onderhavige ministeriële regeling heeft daarom betrekking op de nationale aansturing van gevechtsvliegtuigen door de Minister van Justitie.

#### *Artikelsgewijs*

##### *Artikel 1*

Dit artikel bevat enkele voor de toepassing van deze regeling relevante begripsbepalingen.

In sub a wordt aangegeven wat onder een terroristische dreiging vanuit de lucht wordt verstaan. Het vermoeden dat een civiel vliegtuig mogelijk gebruikt wordt als een middel voor het plegen van een terroristisch misdrijf kan rijzen bij Navo-, (inter-)nationale luchtverkeersleidingsinstanties of de Minister van Justitie. In Navo verband wordt deze terroristische dreiging omschreven als een 'renegade'. De Master Controller van het Air Operations and Control Station van de Koninklijke Luchtmacht (artikel 1 sub b) geeft leiding aan gevechtsleiders en ondersteunend personeel in het operatiecentrum van het gevechtsleidingsstation. De Master Controller is voorts als NGA vertegenwoordiger namens de Minister van Justitie het eerste aanspreekpunt voor de luchtverdedigingsinstanties van de Navo. De Quick Reaction Alert (artikel 1 sub c), die twee snel-inzetbare gevechtsvliegtuigen omvat, staat onder het bevel van de Navo en maakt onderdeel uit van de geïntegreerde bondgenootschappelijke luchtverdediging. In geval een civiel vliegtuig kan worden aangemerkt als een terroristische dreiging vanuit de lucht, vindt inzet van de QRA niet meer plaats onder Navo-bevel, maar op aanwijzing van de Minister van Justitie. Het Nationaal Actieplan bevat de operationele en procedurele afspraken tussen het ministerie van Defensie en het ministerie van Justitie over de uitvoering van de militaire bijstand door de Koninklijke Luchtmacht en is om die reden gerubriceerd.

##### *Artikel 2*

Artikel 59 Politiewet 1993 regelt de bijstand voor onder meer de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door andere onderdelen van de krijgsmacht dan de Koninklijke Marechaussee. De Minister van Justitie bepaalt in overeenstemming met de Minister van Defensie, op grond van artikel 59, tweede lid, van de Politiewet 1993, per geval op welke wijze de bijstand zal worden verleend. Daarbij worden ook per geval nadere regels gegeven. De onderhavige regeling strekt er juist toe, eveneens op grond van artikel 59, tweede lid, van de Politiewet 1993, de wijze waarop de

bijstand wordt verleend voor toekomstige gevallen van een terroristische dreiging vanuit de lucht op voorhand te regelen. Dit is noodzakelijk gelet op de aard van de dreiging en de korte tijdsperiode waarbinnen opgetreden dient te kunnen worden. De Minister van Defensie stelt de in het onderhavige artikel genoemde middelen van de Koninklijke Luchtmacht, voorzover operationeel mogelijk, op voorhand ter beschikking van de Minister van Justitie. In voorkomend geval onderhoudt de Minister van Justitie rechtstreeks contact met het AOCS NM voorzover dit in het kader van de uitvoering van de bijstand noodzakelijk is. Aan deze bijstand hoeft geen (schriftelijk) verzoek aan de Minister van Defensie vooraf te gaan.

#### *Artikel 3*

De criteria voor het vaststellen van een terroristische dreiging vanuit de lucht zijn in Navo verband ontwikkeld en worden door alle Navo lidstaten gehanteerd. De criteria zijn vastgelegd in het Navo operationeel concept en opgenomen in de nationale draaiboeken van de Lidstaten. Deze criteria zijn om operationele redenen gerubriceerd en opgenomen in het eveneens gerubriceerde Nationaal Actieplan; daarom wordt hier niet nader op ingegaan. Indien aan minimaal twee van de bedoelde criteria wordt voldaan, kan de NAVO, de Master Controller dan wel de Minister van Justitie een civiel vliegtuig aanmerken als een terroristische dreiging vanuit de lucht. Alleen de Minister van Justitie kan dit ook op andere gronden doen. Deze gronden kunnen ook buiten de NAVO-criteria gevonden worden.

#### *Artikel 4*

In het kader van de luchtruimverdediging zal in de praktijk meestal de Navo de eerste opdracht geven tot het inzetten van de QRA ter verificatie van de informatie over het civiele vliegtuig. De Navo is met betrekking tot deze inzet bevoegd opdrachten te geven die verband houden met de identificatie en verificatie van informatie over het vliegtuig (de fase van 'identification and interrogation'). De Navo heeft geen bevoegdheid tot het geven van opdrachten die verband houden met de beïnvloeding van het vlieggedrag van het civiele vliegtuig (de fase van 'intervention'). Deze bevoegdheid is uitsluitend voorbe-

houden aan de Minister van Justitie als NGA. Ook de Master Controller is bevoegd om opdrachten aan de QRA te geven die verband houden met de identificatie en verificatie van informatie over het civiele vliegtuig. De noodzaak tot snelheid van handelen ligt hieraan ten grondslag. Deze bevoegdheid komt de Master Controller toe op basis van internationale en nationale regelgeving: de Master Controller oefent deze bevoegdheid uit in het kader van zijn rol binnen de Navo luchtverdedigingsstructuur dan wel ter bewaking van het nationale luchtruim. In beide gevallen alarmeert de Master Controller van het AOCS terstond het ministerie van Justitie zodra de QRA het luchtruim kiest. De Master Controller verschaft het ministerie van Justitie bij die gelegenheid alle beschikbare relevante (operationele) informatie. De Master Controller vergewist zich met behulp van authenticatie procedures ervan dat hij met het ministerie van Justitie in verbinding staat alvorens die informatie te verschaffen. Voorts draagt de Master Controller na de activering van de QRA en de alarmering van het ministerie van Justitie zorg voor de onmiddellijke informering van het Defensie Operatie Centrum van het ministerie van Defensie.

#### *Artikel 5*

Gelet op de aard van de dreiging, de noodzaak om hierop tijdig en adequaat te kunnen reageren en tegelijkertijd het besef dat in dit soort situaties de reactietijd relatief kort is, is een heldere verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling in het kader van de uitvoering van de bijstand van groot belang. Zodra voldaan wordt aan minimaal twee van de criteria die van toepassing zijn op het aanmerken van een civiel vliegtuig als terroristische dreiging vanuit de lucht of wanneer de Minister van Justitie daartoe op andere gronden besluit, gaat de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan de QRA over op de Minister van Justitie en vindt de inzet van de QRA plaats onder zijn verantwoordelijkheid. Dit betekent dat voor zover op dat moment de inzet van identificatie en verificatie nog niet is aangevangen dan wel afgerond in opdracht van de Navo of de Master Controller, de Minister van Justitie tot deze inzet opdracht geeft. De Minister van Justitie zal hiertoe bijvoorbeeld opdracht geven, indien hij uit

andere bronnen of via andere kanalen dan Defensie informatie heeft verkregen op basis waarvan hij een civiel vliegtuig aanmerkt als terroristische dreiging vanuit de lucht. Handelingen die betrekking hebben op de fase van interventie (tweede lid, onder a tot en met c), met inbegrip van het gebruik van geweld, geschieden uitsluitend in opdracht van de Minister van Justitie. De Minister van Justitie maakt bij zijn afweging of hij opdrachten tot inzet verstrekt, en zo ja welke, gebruik van de informatie die de Master Controller ingevolge artikel 4, tweede lid, voortdurend verstrekt en van overige beschikbare, relevante informatie.

De QRA beschikt over een specifieke geweldsinstructie voor het gebruik van geweld tegen een terroristische dreiging vanuit de lucht. Het geven van gericht vuur geldt daarbij als ultimum remedium. Deze geweldsinstructie is om operationele redenen gerubriceerd.

#### *Artikel 6*

Iedere inzet van de QRA in geval van een terroristische dreiging vanuit de lucht wordt geëvalueerd. Daartoe stellen de Ministers van Justitie en van Defensie na iedere inzet ieder een verslag op, zodat op basis van een gezamenlijke evaluatie lessen kunnen worden getrokken uit de inzet. Als de evaluatie aanleiding geeft tot aanpassingen in operationele of procedurele afspraken tussen beide ministers, worden deze in overleg met beide ministers opgenomen in het gerubriceerde Nationaal Actieplan. De evaluatieverslagen zijn om operationele redenen gerubriceerd.

#### *Artikel 7*

Zodra wordt voldaan aan minimaal twee van de criteria die van toepassing zijn op het aanmerken van een civiel vliegtuig als terroristische dreiging vanuit de lucht of zodra de Minister van Justitie op andere gronden een civiel vliegtuig als zodanig aanmerkt, komen de additionele kosten verbonden aan de inzet van de QRA voor vergoeding in aanmerking. Deze kosten worden verrekend conform de vigerende afspraken tussen de Minister van Justitie en de Minister van Defensie over de verrekening van de militaire bijstand.

*De Minister van Justitie,  
J.P.H. Donner.*