

Vergaderjaar 1998–1999

26 607

Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Afdeling 3A van het vierde hoofdstuk van de Luchtvaartwet betreft de beveiliging op luchtvaartterreinen.

Met de aanpassing van deze afdeling ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan internationale verplichtingen en aanbevelingen op het terrein van beveiliging van de burgerluchtvaart. Dit betreft afspraken die worden gemaakt in het kader van de International Civil Aviation Organisation (ICAO), en zijn neergelegd in Annex 17 (security) bij het Verdrag van Chicago. De belangrijkste wijzigingen betreffen de controle op alle ruimbagage, op vracht en op catering. De sterke uitbreiding van de internationale regels voor de beveiliging van de luchtvaart versterkt de noodzaak om de beveiliging zoveel mogelijk in het afhandelingsproces te integreren. Het is de bedoeling dat de taakuitvoering daarmee doelmatiger en kosteneffectiever kan verlopen, zonder dat aan het niveau van beveiliging afbreuk wordt gedaan.

Tot dusver vindt de uitvoering van de beveiliging plaats door de overheid. Het voorliggend wetsvoorstel strekt ertoe deze voor passagiers en hun bagage op te dragen aan de exploitanten van luchtvaartterreinen en voor vracht aan de luchtvaartmaatschappijen. De Minister van Justitie behoudt adequate mogelijkheden tot toezicht op deze taakuitoefening. Dit maakt het mogelijk de bestaande beveiligingsheffing op te heffen. Deze wordt tot dusver van overheidswege opgelegd aan eigenaars of houders van luchtvaartuigen ter bestrijding van de kosten van de controle door het personeel van de daartoe gecontracteerde particuliere beveiligingsorganisatie. Deze kosten komen in de toekomst ten laste van de luchthaven. De voorgestelde aanpassingen stoelen enerzijds, zoals gezegd, op gerealiseerde en binnen afzienbare tijd te verwachten wijzigingen in de desbetreffende internationale regelingen, en anderzijds op de gewijzigde inzichten omtrent de uitvoering van de beveiligingsactiviteiten, mede gelet op de volume-ontwikkeling van de burgerluchtvaart. Deze ontwikkelingen worden nader uiteengezet in paragraaf 2.

Wij hechten eraan op te merken, dat dit wetsvoorstel in overleg met de betrokken sectoren van het bedrijfsleven is voorbereid. Naar ons is

gebleken ondersteunen zij dit voorstel op hoofdlijnen. Op deze voorbereiding wordt ingegaan in paragraaf 5.

§ 2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel steunt op de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van de huidige regeling van 1 oktober 1991 (Wet van 6 juni 1991, Stb. 310) tegen de achtergrond van de ontwikkelingen en de te verwachten ontwikkelingen binnen burgerluchtvaart en het daarbij betrokken bedrijfsleven. Het wetsvoorstel regelt de beveiliging (Engels: security) op luchthavens. Hiermee wordt bedoeld het samenstel van maatregelen om de burgerluchtvaart in het algemeen te beveiligen tegen criminaliteit. Het begrip moet worden onderscheiden van «veiligheid» (Engels: safety), welk begrip ziet op het pakket van maatregelen vooral gericht op de goede technische staat van de luchtvaartuigen. Het wetsvoorstel gaat slechts over beveiliging.

De thans geldende regeling brengt mee dat de overheid verantwoordelijk is voor de uitvoering. De verplichtingen opgelegd aan de luchthavenexploitant strekken ertoe te bewerkstelligen dat de noodzakelijke voorzieningen beschikbaar zijn opdat de overheid de beveiligingstaak, met gebruikmaking van een particuliere beveiligingsorganisatie, kan uitvoeren. Ter bestrijding van de kosten wordt een publiekrechtelijke heffing geheven van eigenaars of houders van luchtvaartuigen, die deze op hun beurt de passagiers die aan boord gaan van een burgerluchtvaartuig met een bestemming buiten het grondgebied van Nederland, in rekening brengen. Die heffing wordt geïnd door de luchthavenexploitant en afgedragen aan de overheid.

De uitvoering van de beveiligingstaak is nauw verweven met de werkwijze op de luchthaven. Het huidige wettelijke regime stimuleert de betrokken actoren onvoldoende tot een verdergaande afstemming dan strikt met het oog op hun verschillende belangen en verantwoordelijkheden noodzakelijk is. Evenmin gaat er voldoende een kostenbeperkende werking van uit. De luchthavenexploitanten hechten groot belang aan verbetering van de doelmatigheid van het bedrijfsproces.

Het is daarom wenselijk de regeling zodanig te wijzigen dat de beveiligingsactiviteiten in dat proces worden geïntegreerd. Een aantal ontwikkelingen spelen daarbij een rol. Zij betreffen (a) de toenemende intensiteit van het luchtvaartverkeer, (b) de toenemende nadruk op beveiligingsvoorschriften in internationaal verband en (c) de behoefte aan het aanbieden van gedifferentieerde beveiligingsactiviteiten. Wij gaan hier nader op in.

§ 2.1. De toenemende intensiteit van het luchtvaartverkeer

In 1998 vertrokken vanaf Schiphol per dag gemiddeld zo'n 47 000 passagiers met bijna 500 vluchten. In piekuren loopt het aantal vertrekkende vluchten op tot ruim 60, waarmee omstreeks 6000 passagiers worden vervoerd. Voor het instappen worden deze reizigers en hun handbagage aan de poort gecontroleerd. Voor een deel van de passagiers heeft bij de incheckbalie een profiel-controle plaats. Reisbestemming en oogmerk van de reis worden daarbij nagegaan en beoordeeld op plausibiliteit. Verder wordt een – thans nog beperkt – deel van de ruimbagage op weg naar het vliegtuigruim in de bagagekelders extra gecontroleerd. Al deze beveiligingsactiviteiten moeten worden uitgevoerd in het beperkte tijdsbestek tussen de melding van de passagier aan de incheckbalie en het vertrek van het vliegtuig volgens het vluchtschema van die dag.

De wijze waarop de veiligheidscontrole van die grote aantallen passagiers met bagage plaatsvindt, is rechtstreeks van invloed op de bedrijfsprocessen van een luchthaven. Integratie van de beveiligingsactiviteiten in

het afhandelingsproces komt niet alleen de bedrijfsvoering ten goede, maar het zal ook kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de beveiliging, doordat een in de hand gehouden, zo kort mogelijk tijdsverloop tussen controle en afhandeling, het proces in zijn geheel beter beheersbaar maakt.

§ 2.2. De internationale regels voor de beveiliging van de luchtvaart

De uitbreiding van de internationale regels voor de beveiliging van de luchtvaart versterkt de noodzaak om de beveiliging zoveel mogelijk in het afhandelingsproces te integreren. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan mondiale afspraken op het terrein van beveiliging van de burgerluchtvaart die worden gemaakt in het kader van de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Relevante afspraken in dit verband zijn neergelegd in Annex 17 (Security)¹ bij het op 7 december 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. H 165). In het voorstel wordt reeds zoveel mogelijk aangesloten bij de op 1 augustus 1997 in werking getreden verplichtingen, die bij het negende amendement, vastgesteld door de Raad van de ICAO op 12 november 1996, zijn opgenomen in Annex 17 (International standards and recommended practices SECURITY safeguarding international civil aviation against acts of unlawful interference Annex 17 to the convention on international civil aviation, sixth edition, March 1997). In het onderhavige wetsvoorstel geven wij in het bijzonder invulling aan de volgende verplichtingen, opgenomen in Annex 17, zesde uitgave, maart 1997, van kracht geworden op 1 augustus 1997:

- artikel 4.1.6: effectiviteitsinspectie van de uitvoering van beveiligingsmaatregelen;
 - artikel 4.3.1: hereniging van bagage met passagiers;
 - artikel 4.3.8, 4.3.9: beveiligingscontrole van vracht;
 - artikel 4.4.1 controle op voertuigen;
- en de volgende aanbevelingen:
- artikel 4.3.3: beveiligingscontrole op alle te vervoeren bagage;
 - artikel 4.3.7: beveiligingscontrole op de catering van passagiersvluchten;

De European Civil Aviation Conference (ECAC) is een regionaal Europees samenwerkingsverband binnen de ICAO, waarvan ook Nederland lid is. De ECAC beoogt de wereldwijde afspraken binnen de regio zoveel mogelijk op uniforme wijze te implementeren. Binnen ECAC-verband wordt ernaar gestreefd om in de aangesloten Europese landen in de nabije toekomst een volledige controle («100 %-screening») van ruimbagage te verwezenlijken. Een controle van alle ruimbagage kan op korte termijn nog niet worden verwezenlijkt door de luchthavens, omdat hiervoor nog ingrijpende logistieke aanpassingen van het bagagesysteem alsmede technische voorzieningen benodigd zijn. Gelet hierop is in het voorstel een bevoegdheid, en niet een verplichting, tot die controle opgenomen. Zodra de daarvoor benodigde voorzieningen zijn gerealiseerd, kan door middel van een algemene aanwijzing op grond van het vierde lid van artikel 37f aan deze internationale afspraak volledig gevolg worden gegeven. Met de opneming in artikel 37f, tweede lid, van de bevoegdheid tot het controleren van ruimbagage wordt aan de aanbeveling in artikel 4.3.3 van Annex 17 bij het genoemde ICAO-Verdrag niettemin zoveel mogelijk gevolg gegeven.

Voorts zijn in ECAC-verband ter uitwerking van de verplichting in Annex 17 om vracht te controleren, afspraken gemaakt over een systeem van geregistreerde vrachtagenten. Deze afspraken zijn neergelegd in sectie 2.3.5 van het zogenoemde ECAC Document 30 (Manual of ECAC recommendations and resolutions relating to facilitation and security matters, ECAC/CEAC Doc 30, part II, seventh edition, December 1997¹). Aan de verplichting tot controle van alle vracht zijn de meest ingrijpende

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gevolgen verbonden. In het voorstel is daartoe een nieuwe vierde paragraaf opgenomen, getiteld: «Controle van vracht». Hoewel de ratio van de ICAO-verplichting tot controle van vracht is gelegen in de beveiliging van passagiersvluchten, beperkt de regeling zich daartoe niet, daar in de praktijk niet of nauwelijks op voorhand bepaalbaar is of een bepaalde vracht met een vrachtvliegtuig dan wel gecombineerd met een passagiersvlucht zal worden vervoerd.

De internationale regels stellen de inhoudelijke normen vast, doch laten het aan de lid-staten over om te bepalen wie welke controle dient uit te oefenen. In tegenstelling tot de controle van personen en hun bagage, waarvoor de luchthavenexploitant verantwoordelijk wordt gesteld, wordt in het voorstel de controle van vracht opgedragen aan luchtvaartmaatschappijen. Dit verschil in geadresseerden van de wettelijke regels kent de volgende achtergrond.

Passagiers melden zich met hun bagage op het luchtvaartterrein. Met bagage wordt bedoeld zowel hun handbagage als de bagage die, na afgifte bij aankomst, bestemd is om in het ruim van het luchtvaartuig te worden vervoerd. Het gaat bij deze passagiers en hun bagage om particulieren die ter wille van de beveiliging van de burgerluchtvaart tot op zekere hoogte in hun grondrechten worden beknot. Hun aanwezigheid op het luchtvaartterrein en hun contacten aldaar voor de afhandeling van hun vlucht, vindt in hoofdzaak plaats via de luchthaven. Een eenduidige bejegening, ongeacht de luchtvaartmaatschappij waarmee zij reizen, is gewenst. Daarom is voor dit aspect gekozen voor de exploitant van de luchthaven als geadresseerde van de regels.

Anders ligt dit bij de afhandeling van vracht. De personen die opdracht geven tot vervoer van vracht via de lucht, komen in de regel niet op de luchthaven. In de regel vindt de afhandeling van vrachtvervoer plaats via een keten van actoren die bedrijfsmatig handelen, waarvan het vervoer via de luchthaven slechts een ondergeschikt onderdeel vormt. De normen voor dit onderdeel richten zich op de luchtvaartmaatschappij die de vracht daadwerkelijk verzorgt, waarbij deze van zijn verplichtingen tot controle van de vracht is ontheven wanneer hij zaken doet met anderen in de transportketen die zich vrijwillig aan de regels onderwerpen. De daarbij behorende registratieplicht opent de mogelijkheid van controle op naleving van de regels. Daarbij wordt de mogelijkheid opengelaten dat de vracht, die aan de luchtvaartmaatschappij ter vervoer door de lucht wordt aangeboden, ook is ontheven van controle, wanneer deze is aangeboden via schakels in de keten die (nog) niet zijn geregistreerd en zich dus (nog) niet hebben onderworpen aan de regels, mits de vracht eerder in die keten door een geregistreerde volgens de voorschriften is verpakt en de verpakking bij aankomst op de luchthaven blijkens controle door de luchtvaartmaatschappij onbeschadigd is.

§ 2.3. Differentiatie van beveiligingsinspanningen

Soms is er de wens om het aanbod van de beveiligingsinspanningen te differentiëren naar behoefte, vanzelfsprekend met behoud van een voor alle burgerluchtvaart geldend minimumniveau van beveiliging. Het ligt niet in de rede de daaraan verbonden kostenstijging ongedifferentieerd op te nemen in de van alle luchtvaartmaatschappijen geheven heffing. Waar meer en minder vergaande beveiligingsinspanningen worden aangeboden zal de daarvoor gevraagde vergoeding dienovereenkomstig moeten kunnen variëren.

Bij luchtvaartmaatschappijen en buitenlandse overheden bestaat de behoefte om op eigen kosten extra controles van passagiers en bagage te kunnen laten uitvoeren, onafhankelijk van het oordeel van de Nederlandse overheid over de noodzaak daarvan. Voor wat betreft verzoeken van buitenlandse overheden is Nederland op grond van artikel 3.2.2 van Annex 17 gehouden deze verzoeken zoveel mogelijk in te willigen. Binnen

het huidige systeem van de Luchtvaartwet kunnen deze diensten niet uit de beveiligingsheffing betaald worden. In bijvoorbeeld Engeland, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Frankrijk en Duitsland kunnen maatschappijen tegen vergoeding wel aanvullende beveiligingsmaatregelen laten uitvoeren. In deze landen kan, als gevolg van een andere wijze van financieren en organiseren van de beveiliging, beter ingespeeld worden op de verschillende beveiligingsbehoeften. Ook thans is reeds sprake van differentiatie in de beveiligingsactiviteiten. Extra inspanningen zoals de profiel-controle, de controle van ruimbagage en controle op het platform, worden nu verricht op grond van een beoordeling door de verantwoordelijke overheidsinstanties. De daarbij gehanteerde criteria stroken niet steeds met de bekostiging van de beveiliging. Wanneer de uitvoering van de beveiligingstaak in handen wordt gelegd van de exploitant van de luchthaven kan deze gemakkelijker inspelen op de gevarieerde behoeften aan beveiliging. Bij deze gewijzigde taakverdeling zal uiteraard wel rekening gehouden moeten worden met de eisen die door de overheid, gelet op haar verantwoordelijkheid voor een adequate beveiliging van de burgerluchtvaart, worden gesteld.

§ 3. Verantwoordelijkheidsverdeling

Aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de beveiliging van de burgerluchtvaart wordt in de eerste plaats gestalte gegeven, doordat het niveau van beveiliging en de wijze van uitvoering van de beveiligingsactiviteiten bij wet en in nadere regelgeving door de Minister van Justitie wordt vastgesteld. Verder oefent het district Koninklijke marechaussee Luchtvaart ter plaatse toezicht uit op de uitvoering van de beveiligingstaak. De Commandant van de Koninklijke marechaussee wordt daartoe als toezichthouder op de naleving van het bepaalde bij en krachtens de onderhavige afdeling aangewezen.

Ook voor deze taakuitoefening is de Minister van Justitie verantwoordelijk. Het Bureau Kwaliteitszorg van het ministerie van Justitie zal een inspectiefunctie vervullen door middel van periodieke auditing van de taakuitoefening door de Koninklijke marechaussee in overleg met het Bureau Audits van het Ministerie van Defensie. Deze werkzaamheden kunnen worden ingepast in het reguliere takenpakket van deze bureaus. Zij zullen hun activiteiten ter zake opnemen in hun jaarlijkse auditplannen. Naar ons oordeel is aldus verzekerd, dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een passend niveau van beveiliging blijft waar zij thuishoort, namelijk bij de overheid. Waar dat mogelijk is, treedt de overheid in zoverre terug, dat de feitelijke uitvoering, onder passend overheidstoezicht, wordt opgedragen aan de exploitant van het luchtvaartterrein voor passagiers en hun bagage, en aan de luchtvaartmaatschappijen voor de vracht.

§ 4. Bevoegdheden, verplichtingen en grondrechten

Het wetsvoorstel berust op de ongewijzigde opvatting dat de overheid – alleen al vanwege de voor Nederland geldende internationaalrechtelijke verplichtingen – de volledige verantwoordelijkheid draagt voor een adequate beveiliging van de burgerluchtvaart. Daaruit vloeit niet noodzakelijkerwijs voort, dat de overheid dan ook de meest gereede partij is om alle feitelijke voorwaarden, waaronder bij voorbeeld de uitoefening van alle noodzakelijke controle op passagiers, zelf ter hand te nemen. Dat gebeurt ook nu slechts ten dele: de Luchtvaartwet bevat immers allerlei verplichtingen voor de luchthavenexploitant en gaat uit van controles verricht door een particuliere beveiligingsorganisatie.

Tegen die achtergrond worden in dit wetsvoorstel onder meer regels gesteld die de verhoudingen tussen private (rechts)personen (de exploitant van het luchtvaartterrein en de passagier) nader bepalen.

Voor wat betreft de controle van passagiers en bagage wordt enerzijds de luchthavenexploitant verplicht de nodige fysieke en organisatorische maatregelen te treffen en de feitelijke controle op passagiers en bagage uit te oefenen of te doen uitoefenen, terwijl anderzijds de passagiers worden verplicht zich te voegen naar hetgeen de exploitant ter uitvoering van zijn publiekrechtelijke verplichtingen redelijkerwijs dient te verrichten. Voor wat betreft de controle op vracht worden de luchtvaartmaatschappijen in beginsel verplicht voor vervoer aangeboden vracht te controleren op de aanwezigheid van gevaarlijke goederen, waaronder blijkens artikel 37a, eerste lid, onderdeel d, wordt verstaan: explosieven of andere voorwerpen en stoffen die de veiligheid van het luchtvaartuig in gevaar kunnen brengen. Met het oog op een goede uitvoerbaarheid is daarnaast voorzien in een vereenvoudigd systeem van geregistreerde aanbieders of vervoerders van voor vervoer door de lucht bestemde vracht, door wie de beveiliging en de betrouwbaarheid van de door hen voor vervoer aangeboden of vervoerde voorwerpen is gewaarborgd.

Het is, mede gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van de thans geldende regeling, van belang vast te stellen in hoeverre dit voorstel wijziging brengt in de wijze waarop de beveiliging van de burgerluchtvaart thans wettelijk is geregeld. In de huidige wet zijn de regels met betrekking tot de beveiliging in twee groepen verdeeld: enerzijds de regels betreffende de verplichtingen van een exploitant van een luchtvaartterrein (paragraaf 2 van afdeling 3A van hoofdstuk 4) en anderzijds (in samenhang met artikel 37a) de regels betreffende de uitvoering van controle door bewakingspersoneel (paragraaf 3). De laatstvermelde regels betreffen het onderzoek dat door de overheid (met inschakeling van een particuliere beveiligingsorganisatie) ter beveiliging wordt verricht. Daarin is ook de verplichting neergelegd voor de passagier om te dulden hetgeen ter verrichting van die controle moet worden gedaan.

Met dit wetsvoorstel wordt in dit stelsel één belangrijke wijziging aangebracht: de uitvoering van de beveiligingscontrole voor wat betreft personen en bagage is niet meer opgedragen aan de overheid maar aan de exploitant van het luchthaventerrein. De mogelijkheid tot inschakeling van een particuliere beveiligingsorganisatie en de verplichting voor de passagiers tot het ondergaan van de controle blijft onveranderd. Zoals bekend is eerder overwogen de exploitant van een luchthaventerrein te belasten met de uitvoering van de controle van personen en bagage. Een daartoe strekkend wetsvoorstel (kamerstukken II, 1987-1988, 20 306) is, nadat was gebleken dat het door de Eerste Kamer niet zou worden aanvaard, ingetrokken en vervangen door het voorstel dat tot de huidige wet heeft geleid (Wet van 6 juni 1991, Stb. 310, kamerstukken II, 1990-1991, 21 947). Wij brengen in herinnering, dat de grondslag waarop de genoemde taak aan de luchthavenexploitant werd toebedeeld, voorwerp is geweest van uitgebreid en diepgaand debat. Dit betrof, voor zover op deze plaats van belang, de vraag of de luchthavenexploitant uit hoofde van diens private recht bevoegd was bezoekers de toegang te weigeren tenzij zij bereid waren zich te onderwerpen aan controlemaatregelen (die op grondrechten inbreuk kunnen maken, meer in het bijzonder het recht op onaantastbaarheid van het lichaam). De vraag is door het parlement toen ontkennend beantwoord. De huidige regeling draagt de controle op aan de overheid. Deze maakt daarbij gebruik van een particuliere beveiligingsorganisatie onder toezicht van de Koninklijke marechaussee. De kosten worden bestreden uit de beveiligingsheffing. Het wetsvoorstel legt nu in de plaats daarvan de controleplicht op aan de luchthavenexploitant, terwijl een publiekrechtelijke verplichting op de burger wordt gelegd om controlemaatregelen te gedogen. Voor het overige is de luchthavenexploitant verplicht passagiers op het terrein toe te laten. Het toezicht door de Koninklijke marechaussee blijft onverlet.

Een belangrijke vraag is of er wezenlijke bedenkingen bestaan tegen de overdracht van de uitvoering van de controletaak aan de exploitant van het luchtvaartterrein. Aan laatstbedoelde vraag zijn verschillende aspecten te onderkennen:

- a) is de controle ter beveiliging van de burgerluchtvaart een onoverdraagbare overheidstaak of kan worden aanvaard dat het betrokken bedrijf die controle verricht (en daartoe zelfs wordt verplicht)?
- b) is te verwachten, dat bedoelde overdracht van de controletaak onaanvaardbare gevolgen meebrengt voor de rechtspositie van degenen die daaraan worden onderworpen?

De laatste vraag laat zich het eenvoudigst beantwoorden en wel ontkennend. De regering is blijkens dit voorstel van oordeel, dat evenals thans het geval is, de bevoegdheden die ter controle kunnen worden uitgeoefend en die door de betrokkenen dienen te worden geduld, regeling dienen te vinden in de wet, daarbij rekening houdende met de inbreuken die deze kunnen vormen op overigens gewaarborgde rechten. Met betrekking tot de eerste vraag kan allereerst worden opgemerkt, dat de taken van de overheid geen tijdloos gegeven zijn. Een eenvoudige verwijzing naar de privatisering van overheidsfuncties en -bedrijven moge ter illustratie volstaan. De vraag of een overdracht van overheidstaken aanvaardbaar is, kan dan ook worden beantwoord door na te gaan welke overwegingen zich daartegen mogelijk verzetten.

De overheid is verantwoordelijk voor een toereikende beveiliging van de burgerluchtvaart. Dat legitimeert wetgeving die ertoe strekt de overheid de mogelijkheid te bieden zelf op te treden, maar ook wetgeving die vormen van bedrijfsvoering en dienstverlening die naar hun aard risico's meebrengen voor het belang dat de overheid zich aantrekt, reguleert door de betrokkenen verplichtingen op te leggen en een vorm van toezicht te organiseren op de juiste uitvoering ervan. Tussenvormen zijn uiteraard ook denkbaar. Waar de overheid op grond van haar verantwoordelijkheid reeds een taak heeft, is de overdracht daarvan niet aanvaardbaar wanneer moet worden verwacht dat de toestand die dient te worden behouden of gerealiseerd niet zal voortduren, resp. niet zal ontstaan. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn, wanneer de private partijen aan wie de taak kan worden overgedragen daarbij onvoldoende belang hebben, of wanneer weliswaar een op zichzelf aannemelijke taakuitoefening mag worden verwacht, maar het gevaar dreigt van veronachtzaming van wezenlijke belangen of rechten van derden. Van andere orde, maar zeker niet van minder belang, is het bezwaar dat een taakoverdracht ertoe zou leiden dat de democratische controle niet voldoende kan worden verzekerd.

De exploitant van een luchtvaartterrein heeft bij de integratie van de beveiliging in het geheel van bedrijfsprocessen een eigen belang bij de overdracht van de controletaak aan hem. Evenmin zijn er andere gronden waarop de beoogde taakoverdracht kan worden afgewezen. Op de bescherming van derden is hiervoor reeds kort ingegaan. Met betrekking tot de democratische controle is uiteraard de wijze waarop het gezag over de uitvoering van de controletaak is geregeld, wezenlijk. De Minister van Justitie heeft bevoegdheid regels te stellen en de verplichting op de uitvoering van de controletaak toezicht uit te oefenen. Hij beschikt daartoe op de luchthaven over de Koninklijke marechaussee, waaraan hij ingevolge artikel 6, derde lid, van de Politiewet 1993 algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven. De mogelijkheden tot politieke controle op de beveiliging blijven daardoor onverkort overeind.

Resteert nog de vraag waarom de uitvoering van de controletaken bij wijze van verplichting aan de luchthaven wordt overgedragen. Uit de internationale verplichtingen van Nederland vloeit voort dat de voorzieningen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart toereikend, bestendig en niet vrijblijvend in het nationale rechtssysteem verankerd zijn. Hoewel het op zichzelf wellicht theoretisch mogelijk zou zijn dat resultaat met andere middelen dan wetgeving te bereiken, biedt dat instrument

niettemin de beste garantie dat de regeling en de daarop berustende praktijk aan de geldende eisen voldoen.

§ 5. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, bestuurslasten en bedrijfseffecten

§ 5.1 Aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Zoals wij hierboven reeds opmerkten, is het wetsvoorstel voorbereid in nauwe samenspraak met de luchtvaart- en de luchtvrachtsector. Bij het overleg terzake waren betrokken vertegenwoordigers van de Luchthaven Schiphol, KLM, de Vereniging van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, de Koninklijke marechaussee, de Nederlandse Vereniging van Luchtvrachtexpediteurs, de EVO-Raad voor Lucht- en Expresvervoer en voorts vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, van Verkeer en Waterstaat en van Justitie. Hun inbreng in de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft ertoe bijgedragen dat, naar wij verwachten, een uitvoerbaar en handhaafbaar samenstel van regels is ontworpen. Dit is met name van belang voor de implementatie van de nieuwe internationale verplichting tot controle van vracht.

Voor wat betreft de controle van personen en bagage wordt de uitvoering van de beveiliging opgedragen aan de luchthavenexploitant, die daartoe op zijn beurt, evenals de overheid nu, gebruik maakt van een particuliere beveiligingsorganisatie. Voor de passagier brengt dit in praktische zin niet of nauwelijks verandering met zich mee. Voor de volledige controle van ruimbagage dient de luchthavenexploitant, zoals wij al opmerkten, het bagagesysteem ingrijpend aan te passen en technische voorzieningen te treffen. Aangezien dit niet op korte termijn kan worden verwezenlijkt, is de controle van ruimbagage in artikel 37f, tweede lid, onderdeel a, als een bevoegdheid en niet als een verplichting geredigeerd. De geleidelijke invoering van volledige controle («100 %-screening») van ruimbagage brengt met zich mee, dat de kosten van de genoemde logistieke aanpassingen en technische voorzieningen over meerdere jaren kunnen worden gespreid. In de feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van de toezichhoudende taak van de Koninklijke marechaussee met betrekking tot de controle van personen en bagage komt weinig verandering. Alleen de grondslag van de toezichhoudende taak wordt een andere. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.2, Bestuurslasten. Het toezicht richt zich op de wijze waarop de luchthavenexploitant uitvoering geeft aan de opgelegde verplichtingen tot controle van personen en bagage alsmede in de wijze waarop de gecontracteerde particuliere beveiligingsorganisatie de daartoe benodigde werkzaamheden verricht.

Voor wat betreft de regeling met betrekking tot de controle van vracht is nauw aansluiting gezocht bij de afspraken die daarover zijn gemaakt in ECAC-verband. Zoals wij in paragraaf 2.2 al uiteen hebben gezet, gaat sectie 2.3.5 van het zogenoemde ECAC-document 30 uit van een systeem van geregistreerde vrachtagenten. Voor een uitvoeriger uiteenzetting over het systeem van geregistreerde vrachtagenten verwijzen wij naar Onderdeel L van het artikelsgewijze deel van deze toelichting. De keten van bedrijfsmatig handelende actoren waarlangs de afhandeling van vrachtvervoer doorgaans plaatsvindt, bestaat uit verladere, expediteurs en vervoerders, loodsen en afhandelaars en tenslotte luchtvaartmaatschappijen. Het overgrote deel van de bedrijfsmatig aangeboden luchtvracht, naar schatting meer dan 90%, is afkomstig van reguliere, dat wil zeggen bekende, luchtvrachtverladere. Via contractuele bepalingen, welke uiteindelijk terug te voeren zijn op de luchtvaartmaatschappij die de vracht voor vervoer door de lucht krijgt aangeboden en op wie de

wettelijke controleplicht rust, zullen de verschillende actoren er belang bij hebben zich te laten registreren.

De regels waaraan geregistreeerde vrachtagenten zich onderwerpen worden neergelegd in een ministeriële regeling en zien op waarborgen in het reguliere afhandelingsproces van de luchtvrachtagent ter voorkoming van ongewenste interventies door personeel of derden. Hierbij kan gedacht worden aan verpakking dan wel controle van de verpakking van door de betrokkene vervoerde of voor vervoer aangeboden vracht, opslag in afsluitbare of bewaakte ruimtes en afhandeling door daartoe geëigend personeel. Ook voor deze regels wordt weer nauwe aansluiting gezocht bij hetgeen daarover in ECAC-verband is afgesproken en bij de regels die daarvoor in de ons omringende landen gelden.

In de voorgestelde regeling is de internationale verplichting vertaald in een zodanige opzet, dat de bedoelde controle zoveel mogelijk in de reguliere afhandelingsprocessen binnen de keten van vrachtaanbieders wordt opgevangen. De luchtvaartmaatschappijen zijn verplicht zorg te dragen voor controle op voor vervoer aangeboden vracht. De wet geeft aan welke handelingen deze controle in ieder geval omvat en welke vracht van deze controleplicht (kan) zijn uitgezonderd, indien voor de vereiste feitelijke controle eerder in de keten wordt zorggedragen en bovendien gedurende het verdere afhandelingsproces tot aan het aan boord brengen van een luchtvaartuig ter vervoer door de lucht, door de betrokken actoren is verzekerd dat bij het opslaan en verladen van de vracht geen interventie door ongeautoriseerde personen kan plaatsvinden. Aldus is een evenwichtig systeem van beveiliging verzekerd.

Ook met het toezicht op de handhaving van de controleverplichtingen voor wat betreft vracht is het district Koninklijke marechaussee Luchtvaart belast. De Commandant Koninklijke marechaussee is houder van het registratiesysteem en ziet er aldus op toe, dat bij inschrijving aan de wettelijke regels wordt voldaan. Met het oog daarop beschikt hij ingevolge artikel 37s over de bevoegdheid onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van geregistreeerden en daartoe informatie te vergaren, onder meer uit de politieregisters. Als toezichthouder beschikt de Commandant Koninklijke marechaussee daarnaast over de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht daaraan verbindt, zoals het betreden van plaatsen en het vorderen van inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens. Voor een nadere uiteenzetting hierover verwijzen wij naar onderdeel M van het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting.

Indien bij controle van personen en bagage voor bedreiging geschikte voorwerpen, dan wel bij controle van vracht gevaarlijke goederen worden aangetroffen, voorziet het wetsvoorstel in de volgende verplichtingen en bevoegdheden.

De luchthavenexploitant is op grond van artikel 37f, derde lid, verplicht daarvan de Commandant Koninklijke marechaussee direct in kennis te stellen. De luchtvaartmaatschappij is hiertoe verplicht ingevolge artikel 37k, derde lid. De Koninklijke marechaussee is op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet, belast met de politietaak op de luchthaven en kan alsdan bepalen of een opsporingsonderzoek moet worden ingesteld. De beantwoording van deze vraag zal mede afhangen van de aard van het aangetroffen voorwerp of goed. De exploitant van de luchthaven zorgt er verder ingevolge artikel 37hb voor, dat de aangetroffen voor bedreiging geschikte voorwerpen niet dan in overeenstemming met daarvoor te stellen regels of te geven aanwijzingen, aan boord van het luchtvaartuig worden gebracht. Dezelfde verplichting rust blijkens artikel 37k, vierde lid, op de luchtvaartmaatschappij met betrekking tot aangetroffen gevaarlijke goederen of de vracht waarin deze goederen zijn aangetroffen. Voorts zijn van belang de nadere regels die ingevolge artikel 37, vierde lid, bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gegeven met betrekking tot de «afhandeling van bij de

controle geconstateerde onregelmatigheden». In deze algemene maatregel van bestuur kan onder meer worden voorgeschreven dat de medewerkers van de gecontracteerde particuliere beveiligingsorganisatie verplicht zijn bij de constatering van onregelmatigheden onmiddellijk het bevoegd gezag in kennis te stellen. Aldus wordt de geheimhoudingsplicht die is neergelegd in artikel 37ha terzake van het geconstateerde feit, opgeheven. Blijkens artikel 37k, derde lid, is de bevoegdheid tot het geven van nadere regels met betrekking tot de uitvoering van de controle en de afhandeling van daarbij geconstateerde onregelmatigheden, alsmede het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen, ook van toepassing op vracht. Tenslotte kan in dit verband van belang zijn artikel 37u, waarin aan de Minister van Justitie de bevoegdheid wordt toegekend tot toepassing van bestuursdwang en in het bijzonder de bevoegdheid het opstijgen van een luchtvaartuig te beletten. Deze laatste bevoegdheid kan slechts worden ingeroepen indien het bepaalde bij en krachtens de onderhavige afdeling niet is nageleefd, bijvoorbeeld indien op een geconstateerde onregelmatigheid niet is gereageerd overeenkomstig de gestelde nadere regels of gegeven aanwijzingen. Vanzelfsprekend dient van deze bevoegdheid slechts proportioneel en subsidiair, derhalve slechts in uiterste gevallen, gebruik te worden gemaakt.

§ 5.2 Bestuurslasten

Met betrekking tot de gevolgen van het voorstel voor de bestuurslasten kan worden opgemerkt, dat de jaarlijkse vaststelling van de beveiligingsheffing door de Minister van Justitie niet langer behoeft plaats te vinden. Voorts komt de contractsluiting met één of meer particuliere beveiligingsorganisaties die met de uitvoering van de beveiliging worden belast, rechtstreeks toe aan de luchthavenexploitant.

Hiermee vervalt de bestaande grondslag van het toezicht dat de Koninklijke marechaussee op de luchthaven houdt op de uitvoering van de verschillende controles. Dit toezicht kan niet langer berusten op een mandaat van de Minister van Justitie als partij bij het contract met een particuliere beveiligingsorganisatie. In de plaats daarvan wordt de commandant van de Koninklijke marechaussee in artikel 37t aangewezen als toezichthouder op de taakuitoefening door de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappijen.

Zoals wij in paragraaf 5.1 al opmerkten, komt voor de Koninklijke marechaussee in de feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van de toezichthoudende taak voor wat betreft personen en bagage weinig verandering. Het toezicht richt zich op de wijze waarop de luchthavenexploitant uitvoering geeft aan de opgelegde verplichtingen tot controle van personen en bagage. De feitelijke controle blijft onveranderd bij de gecontracteerde particuliere beveiligingsorganisatie. Nieuw is de toezichthoudende taak bij de controle op vracht. Deze betreft het opzetten en bijhouden van het register als bedoeld in artikel 37p, alsmede de werkzaamheden ter controle van identiteit en werkwijze van ter registratie aangemelde vrachtaanbieders. Hiervoor is naar verwachting de inzet van enkele full-time medewerkers nodig. Wij gaan er vooralsnog van uit dat deze geringe werklastvermeerdering zal worden opgevangen binnen de bestaande formatie. Er komt daarom op dit moment als gevolg van het wetsvoorstel geen wijziging in de bestaande formatie van de Koninklijke marechaussee.

§ 5.3 Bedrijfseffecten

Financieel gezien heeft het wetsvoorstel tot gevolg, dat de beveiligingsheffing van overheidswege, geïnd door de luchthavenexploitant, verdwijnt. Een lastenverschuiving van de overheid naar de exploitant is daarvan het gevolg. De daaraan verbonden kosten zal de luchthaven-

exploitant verwerken in zijn tarieven. Daarin zullen zijn begrepen de investeringen ten behoeve van de infrastructurele voorzieningen. Daar staat tegenover dat de passagiers niet meer de heffing hoeven te betalen. De werkzaamheden blijven in beginsel hetzelfde. De kosten blijven daardoor in beginsel ook gelijk en kunnen door een doelmatiger bedrijfsproces zelfs dalen. Door de toenemende intensiteit van het luchtverkeer en de aanscherping van beveiligingsactiviteiten op grond van internationale verplichtingen zal anderzijds de financiële druk op langere termijn daarentegen mogelijk weer toenemen. Deze toename vindt overigens niet zijn oorsprong in het wetsvoorstel. Het valt niet te voorspellen of de twee tegengestelde effecten elkaar zullen opheffen dan wel dat één van beide de overhand zal krijgen.

De verplichtingen die in dit wetsvoorstel aan luchtvaartmaatschappijen en overige bedrijven in de vrachtketen worden opgelegd, leiden onvermijdelijk tot lastenverzwaring voor deze bedrijfstak. De in de vrachtketen werkzame bedrijven zullen er gezamenlijk voor moeten zorgdragen dat de vereiste feitelijke controle zoveel mogelijk in het reguliere afhandelingsprocessen binnen de keten wordt geïntegreerd. Daarbij zal veelal kunnen worden aangesloten bij de reeds bestaande bedrijfsvoering, die in toenemende mate gericht is op de preventie van beschadiging en diefstal van goederen. Uit dat oogpunt bestaat binnen de vrachtketen al toenemende aandacht voor de eisen die moeten worden gesteld aan verpakking, opslag en personeel. Daarnaast zullen ter uitvoering van de vereiste controlehandelingen, met name met betrekking tot vracht afkomstig van niet-geregistreerde aanbieders, investeringen nodig zijn die kunnen oplopen tot enkele miljoenen guldens voor de gehele bedrijfstak. Door samenwerking met luchthavens en onderling, alsmede door gemeenschappelijk gebruik van aan te schaffen apparatuur, kunnen de kosten per bedrijf evenwel beperkt worden. Ook hier geldt dat deze kosten, die het gevolg zijn van internationale verplichtingen ter beveiliging van de burgerluchtvaart, zullen worden verdisconteerd in de marktprijzen.

De hoogte van de financiële lasten zal in de praktijk mede worden bepaald door de voorschriften en de algemene aanwijzingen van de Minister van Justitie onder meer op grond van de artikelen 37c en 37k.

§ 6. EG/WTO-notificatie in verband met technische voorschriften

Het wetsvoorstel is op 16 december 1998 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 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 en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217), onder nummer 98/0575/NL. Tevens heeft melding plaatsgevonden aan het Secretariaat van de World Trade Organisation, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994/235). Naar aanleiding van deze notificaties zijn geen reacties ontvangen van de Europese Commissie, van de lidstaten of van (de leden van) de Wereldhandelsorganisatie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

In de huidige Luchtvaartwet bevat Hoofdstuk IV abusievelijk twee afdelingen 3. Ter onderscheiding van de derde afdeling met als opschrift: «Gebruik van luchtvaartterreinen» wordt de onderhavige afdeling vernummerd tot 3A.

Onderdeel B

De beperking in artikel 37a, eerste lid, onder a, van de toepasselijkheid van de onderhavige afdeling tot luchtvaartterreinen die mede worden gebruikt voor verkeersvluchten van of naar een bestemming buiten Nederlands grondgebied, vervalt in verband met de afschaffing van de beveiligingsheffing. Op grond van het genoemde Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart zijn lidstaten uitsluitend verplicht tot controle van vluchten met internationale bestemming. Gelet echter op het beginsel van vrijheid tot het verrichten van diensten als bedoeld in artikel 59 en 62 van het EG-Verdrag, dienen de verplichtingen ingevolge deze afdeling in beginsel voor de burgerluchtvaartterreinen te gelden vanwaar nationale of internationale vluchten binnen de Europese Unie worden verzorgd. Dit voorkomt verstoring van de interne markt. Bepaalde soorten luchtvaartterreinen of vluchten, indien de dreiging op deze terreinen of vluchten verwaarloosbaar is, kunnen echter van die verplichtingen worden vrijgesteld of ontheven ingevolge de artikelen 37h, vijfde of zesde lid, of 37o.

Uit de aanduiding van beveiligingspersoneel blijkt, mede gelet op artikel 37f, dat de uitvoering van de beveiliging voor wat betreft personen en bagage berust bij de exploitant van een luchtvaartterrein, die daarmee een particuliere beveiligingsorganisatie belast.

Teneinde de leesbaarheid van de onderhavige afdeling te vergroten en onnodige herhaling te voorkomen, is voorzien in twee afzonderlijke begripsomschrijvingen van die voorwerpen waarop de controleverplichting is gericht. De omschrijving van voor bedreiging geschikte voorwerpen is afgestemd op de controle van personen en bagage. Deze controle dient zich niet alleen te richten op voorwerpen die op zichzelf de veiligheid van het luchtvaartuig in gevaar kunnen brengen, zoals explosieven, maar ook op die voorwerpen waarvan het voorhanden hebben of krijgen kan leiden tot bedreiging van personen. Dit laatste is het geval voor bijvoorbeeld wapens of voorwerpen die giftige gassen bevatten.

Voor de vaststelling van de controleverplichting inzake vracht is de geschiktheid van voorwerpen voor de bedreiging van personen niet relevant, maar de geschiktheid om de veiligheid van het luchtvaartuig in gevaar te brengen. Laatstgenoemde eigenschap kan bijvoorbeeld aan deugdelijk verpakte wapens in het ruim van het toestel niet worden toegeschreven.

Het begrip «bagage» komt op meerdere plaatsen in het wetsvoorstel voor. Telkens is het gebonden aan het begrip «passagiers». Het gaat om de goederen die passagiers tijdens een vliegreis meenemen. Het omvat zowel de bagage die zij na het inchecken bij zich houden en zelf in het vliegtuig meenemen (handbagage), als de bagage die zij hebben afgegeven bij het inchecken waarna de luchtvaartmaatschappij voor het transport zorgdraagt (ruimbagage). De definitie maakt met het woordje «teneinde» duidelijk dat de intentie van de passagier relevant is: het is bagage die hij tijdens zijn reis meeneemt en die hij wenst aan te treffen na afloop van de vlucht. Het is juridisch niet relevant dat soms de bagage

vervolgens via een andere vlucht wordt overgebracht en dan pas later weer met de passagier wordt samengebracht .

Van «bagage» moet worden onderscheiden «vracht», waarbij het gaat om goederen die onafhankelijk van passagiers, al dan niet met een passagiersvlucht, ter vervoer door de lucht worden aangeboden.

Mede met het oog op de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen wordt de reikwijdte van de controleverplichting op vracht door afbakening van de begripsomschrijving zodanig beperkt, dat de onderhavige afdeling van de Luchtvaartwet niet van toepassing is op vracht die door de lucht naar een Nederlandse luchthaven is aangevoerd en aan boord van het toestel blijft. Van deze goederen mag worden aangenomen dat zij op grond van de mondiale afspraken terzake reeds aan een veiligheidscontrole zijn onderworpen.

Het begrip vracht omvat mede postzendingen. Blijkens de Postwet worden onder postzendingen mede begrepen brieven. Voor de beveiliging van de burgerluchtvaart is niet relevant wie vervoert, een gewone vervoerder of een rechtspersoon die een concessie heeft op grond van de Postwet. Evenmin is relevant of de voor transport aangeboden goederen boodschappen bevatten die de bescherming genieten van het briefgeheim. Bij de uitwerking van de regels ter beveiliging van de burgerluchtvaart keert het onderscheid wel weer terug. Postinstellingen zijn onder het regime van de Postwet reeds aan een zekere controle onderworpen en kunnen daarom in het kader van deze wet tot op zekere hoogte van de algemene regels worden vrijgesteld. Brieven, ongeacht of deze worden vervoerd door een postinstelling of een andere vervoerder, genieten het grondwettelijk bechermd briefgeheim. Dit betekent dat een onafhankelijke rechter moet oordelen over het eventuele openen. In onderdeel 2 wordt, evenals op andere plaatsen, na «exploitant» toegevoegd «van een luchtvaarterrein», teneinde de terminologie in overeenstemming te brengen met de algemene definitie van artikel 1, onder d.

Onderdeel C

Met de verplichting, opgenomen in artikel 37b, derde lid, onder d, om voertuigen die op de aangewezen terreinen worden gebruikt van een toegangsbewijs te voorzien, wordt voldaan aan een eis ten aanzien van de identificatie van voertuigen. Deze eis vloeit voort uit artikel 4.4.1 van Annex 17 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart. De verplichting strekt ertoe te voorkomen, dat ongeïdentificeerde voertuigen zich begeven of bevinden op voor de beveiliging van de burgerluchtvaart vitale delen van het luchtvaarterrein.

De wijziging in het vierde lid maakt het mogelijk dat de controle op het toegangsbewijs niet alleen door inzien, maar ook met elektronische of andere technische middelen wordt uitgevoerd.

De wijzigingen in het vijfde lid van artikel 37b betreffen redactionele verbeteringen.

Onderdeel D

In het tweede lid van artikel 37c wordt de exploitant verplicht te beschikken over voldoende en passende detectieapparatuur, hetgeen uitdrukking geeft aan een kwantitatieve respectievelijk een kwalitatieve eis.

De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie in het vierde lid biedt een interventiemogelijkheid voor het geval dat de luchthaven-exploitant apparatuur zou inzetten die kwalitatief tekortschiet of zou nalaten ernstig verouderde apparatuur te vervangen. De bevoegdheid heeft geen betrekking op de kwantiteit van de apparatuur. Deze wordt via

de bestaande bevoegdheid ingevolge het derde lid, bij ministeriële regeling gereguleerd.

Mogelijk onredelijke eisen bij toepassing van het vierde lid worden voorkomen doordat de aanwijzingsbevoegdheid is beperkt tot detectie-apparatuur die redelijkerwijs niet als passend kan worden beschouwd. Bij verschil van inzicht kan een aanwijzing voor de bestuursrechter als onredelijk worden aangevochten.

Onderdeel E

Deze wijziging vloeit voort uit de aanpassing van artikel 37a, eerste lid, onderdeel b.

Onderdeel F

Door deze aanvulling is verzekerd dat ook de Minister van Verkeer en Waterstaat op diens verzoek de gegevens met betrekking tot de beveiliging op luchtvaartterreinen verkrijgt.

Onderdeel G tot en met J, algemeen

De wijzigingen in de onderdelen G tot en met J vloeien voort uit de keuze om de uitvoering van de beveiligingstaak voor wat betreft passagiers en bagage op te dragen aan de exploitant van de luchthaven. Deze artikelen bevatten in dit verband de verplichtingen en de daarmee samenhangende bevoegdheden die op de exploitant van de luchthaven rusten onderscheidenlijk hem voor de uitvoering van de beveiligingstaak ten dienste staan.

Onderdeel G

De artikelen 37f tot en met 37i worden samengebracht onder een nieuwe derde paragraaf betreffende de controle van personen en bagage. Het eerste lid van artikel 37f bevat de verplichting van de exploitant van de luchthaven met betrekking tot de controle van passagiers en hun handbagage. Tot controle van ruimbagage, aangeduid in het tweede lid onder a, is de exploitant niet verplicht, maar bevoegd. In het algemeen gedeelte van deze toelichting zetten wij reeds uiteen, dat op korte termijn controle van alle ruimbagage door luchthavenexploitanten nog niet kan worden gerealiseerd. Teneinde zoveel mogelijk recht te doen aan de aanbevelingen, neergelegd in artikel 4.3.3 van Annex 17 bij het ICAO-verdrag, is wel de bevoegdheid tot de desbetreffende controle opgenomen.

Thans vindt controle van die ruimbagage slechts plaats op grond van door de overheid gemaakte risico-analyses. Dit beleid zal worden voortgezet. Intussen spannen wij ons in om binnen enkele jaren te kunnen voldoen aan de in ECAC-verband gemaakte afspraak om binnen afzienbare termijn te komen tot honderd procent-screening van ruimbagage. Zodra de daarvoor benodigde voorzieningen zijn gerealiseerd, kan door middel van een algemene aanwijzing op grond van het vierde lid van dit artikel aan deze afspraak gevolg worden gegeven. Bij het tweede lid, onder b, wordt gedacht aan bemanning en schoonmaak- en bevoorradingspersoneel. Voor deze is controle in alle gevallen niet aangewezen, maar kan worden volstaan met de bevoegdheid hen in voorkomende gevallen te controleren op hun identiteit en op de rechtmatigheid van hun aanwezigheid op het luchtvaartterrein. Navraag naar het doel van hun aanwezigheid ligt slechts in de rede bij gerechtvaardigde twijfel omtrent de rechtmatigheid van hun verblijf op een bepaalde plaats.

Bij de ontdekking van voor bedreiging geschikte voorwerpen dient ingevolge het derde lid de Commandant van de Koninklijke marechaussee onverwijld te worden ingelicht. Deze kan alsdan invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de politietaak op de luchthaven ingevolge artikel 6, derde lid, Politiewet 1993.

De in het vierde lid gegeven mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de «uitvoering van de controle» kan worden aangewend met het oog op kwaliteitsborging van de uitgevoerde controles, zoals het houden van steekproeven, of met het oog op nieuwe eisen, al dan niet van technische aard, die aan de wijze van verrichten van de voorgeschreven controles moeten worden gesteld in verband met gewijzigde inzichten of technische ontwikkelingen. De ervaring heeft geleerd dat zowel technische ontwikkelingen als internationale eisen aan de beveiliging van de burgerluchtvaart, voortdurend aan verandering onderhevig zijn.

De mogelijkheid in hetzelfde lid om nadere regels te geven met betrekking tot de «afhandeling van bij de controle geconstateerde onregelmatigheden», houdt onder meer verband met de geheimhoudingsplicht die is neergelegd in artikel 37ha die kan worden opgeheven door «enig wettelijk voorschrift». Deze geheimhoudingsbepaling is gericht op medewerkers van de met de beveiliging belaste particuliere beveiligingsorganisatie als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, sub b, onder ten eerste. Deze medewerkers zijn, in tegenstelling tot de overige functionarissen die blijkens artikel 37a, eerste lid, sub b, onder ten tweede, met de beveiliging kunnen worden belast, geen ambtenaar. Ambtenaren zijn op grond van artikel 162, tweede lid, Wetboek van Strafvordering, verplicht tot het verschaffen van inlichtingen omtrent strafbare feiten met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, aan de (hulp)officier van justitie. Voor medewerkers van een particuliere beveiligingsorganisatie is daartoe een aparte voorziening nodig. Artikel 37f, vierde lid, maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur voor te schrijven dat de medewerkers van de desbetreffende particuliere beveiligingsorganisatie verplicht zijn bij de constatering van onregelmatigheden onmiddellijk het bevoegd gezag in kennis te stellen. Aldus wordt in «enig wettelijk voorschrift» verplicht tot bekendmaking en de geheimhoudingsplicht terzake van het geconstateerde feit opgeheven.

Artikel 37f, vierde lid, ziet op de controle van personen en bagage, maar is blijkens artikel 37k, derde lid, van overeenkomstige toepassing op de controle van vracht.

De algemene aanwijzingen die kunnen worden gegeven betreffende praktische uitvoering of intensiteit, zijn beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en als zodanig te onderscheiden van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in het vierde lid.

Over de bijzondere aanwijzingen merken wij het volgende op. De Minister van Justitie kan bijvoorbeeld op verzoek van een andere staat naar aanleiding van een plots opkomend veiligheidsrisico aan de exploitant opdracht geven bijzondere veiligheidsmaatregelen te treffen met betrekking tot een of meer nader bepaalde vluchten, uitgevoerd door een luchtvaartmaatschappij uit de verzoekende staat. Op grond van artikel 3.2.2. van Annex 17 is de Nederlandse overheid gehouden dergelijke verzoeken van buitenlandse overheden zoveel mogelijk in te willigen. De Minister kan ook op eigen initiatief zulke opdrachten geven. Dergelijke bijzondere aanwijzingen kunnen een plotselinge financiële lastenverzwaring tot gevolg hebben en daarom niet meer tijdig in de prijsstelling voor het gebruik van de luchthaven kunnen worden doorberekend. Het zou niet redelijk zijn van de luchthaven te vergen in zijn financiële planning rekening te houden met dergelijke onvoorziene omstandigheden. Daarom zullen de redelijkerwijs in dat verband te maken kosten van overheidswege worden vergoed. De ratio voor de vergoeding ontvalt wanneer het gaat om meer structurele bijzondere veiligheids-

risico's en daarmee gepaard gaande extra beveiligingsmaatregelen, die vanwege hun structurele karakter wel op voorhand in de prijsstelling kunnen worden verwerkt. Het gaat dan niet meer om «onvoorziene» omstandigheden.

Onderdeel H

In het eerste lid van artikel 37g komt de internationale regel tot uitdrukking die wordt aangeduid als hereniging van passagiers en bagage (Engels: reconciliation). In het huidige artikel 37h, tweede lid, is de ratio van deze regel al terug te vinden. In Annex 17 bij het Verdrag van Chicago is deze regel neergelegd in artikel 4.3.1.: «Geen bagage mag worden vervoerd van passagiers die niet aan boord van het vliegtuig zijn, tenzij deze bagage is onderworpen aan andere veiligheidsmaatregelen». In het voorstel is deze regel vertaald met een zorgverplichting voor de luchtvaartmaatschappij om ruimbagage die niet toebehoort aan één van de aan boord zijnde passagiers, niet aan boord te brengen.

Deze zorgplicht wordt bij de luchtvaartmaatschappij en niet bij de luchthavenexploitant gelegd, omdat het laden van reeds ingecheckte en gecontroleerde bagage in het ruim van het vliegtuig, geschiedt onder verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij. Dat stadium van het afhandelingsproces voltrekt zich buiten het directe bereik van de luchthavenexploitant.

Bij ministeriële regeling kan vrijstelling van dit gebod worden verleend onder het stellen van nadere waarborgen. Hierbij kan worden gedacht aan ruimbagage die buiten de wil van de passagier van hem gescheiden is geraakt, bijvoorbeeld als gevolg van een gemiste aansluiting, door weersomstandigheden of door perikelen rond paspoortcontrole. Ook kan een vrijstelling aangewezen zijn voor bagage die door omstandigheden is achtergebleven op de luchthaven en aan de passagier, die reeds op de plaats van bestemming is aangekomen, moet worden nagezonden. Aan de vrijstellingen worden nadere waarborgen verbonden, zoals in het bedrijfsproces geïntegreerde controlehandelingen, waardoor is verzekerd dat zich in de desbetreffende bagage geen voor bedreiging geschikte voorwerpen bevinden.

In bijzondere gevallen kan de Minister van Justitie ontheffing van een dergelijke controle geven, waarbij gedacht kan worden aan de situatie dat bagage die weliswaar niet toebehoort aan één van de aan boord zijnde passagiers met spoed vervoerd moet worden, terwijl de benodigde apparatuur voor nadere controle buiten werking is. Tot het verlenen van een ontheffing bestaat alleen aanleiding als er geen enkele reden is te vermoeden dat de bagage enig gevaar kan opleveren. In de praktijk zal de Koninklijke marechaussee deze bevoegdheid namens de Minister uitoefenen.

In het tweede lid wordt aan de luchtvaartmaatschappij de plicht opgelegd zorg te dragen voor de controle van voorwerpen die anders dan als bagage of vracht aan boord gaan. Hierbij moet worden gedacht aan de wagentjes die voedsel en drank bevatten: de catering. De controle op dergelijke voorwerpen wordt aanbevolen in artikel 4.3.7. van Annex 17. Ook voor deze voorwerpen geldt, dat deze aan boord gaan in een stadium van het afhandelingsproces dat zich aan directe controle van de luchthavenexploitant onttrekt, zodat hiervoor de verantwoordelijkheid moet berusten bij de luchtvaartmaatschappij. De cateringwagentjes worden in het algemeen gesloten en voorzien van een verzegeling bij het luchtvaartuig aangeleverd. De voorgeschreven controle omvat, blijkens het vierde lid van artikel 37h, dan ook in ieder geval een uitwendig onderzoek, teneinde vast te stellen of deze verzegeling nog intact is. Dit betreft een minimumeis, die onverlet laat dat de luchtvaartmaatschappij gerechtigd is verdergaande controle uit te voeren indien daartoe aanleiding is.

Onderdeel I

De artikelen 10, eerste lid, en 11 van de Grondwet vereisen, dat inbreuken op de persoonlijke levenssfeer en de daarmee verbonden ontastbaarheid van het lichaam worden geregeld bij wet in formele zin. De omschrijving in artikel 37h van de controle-handelingen die met betrekking tot verschillende categorieën personen en voorwerpen worden verricht, komt hieraan tegemoet.

Passagiers en handbagage worden in ieder geval onderzocht met behulp van detectieapparatuur. Naast deze algemene controle is eveneens, steekproefsgewijs of wanneer het onderzoek met detectieapparatuur daartoe aanleiding geeft, onderzoek aan de kleding van de passagiers en nader onderzoek van de handbagage vereist.

Laatstgenoemd onderzoek wordt stelselmatig verricht in bijzondere, bij ministeriële regeling te bepalen gevallen.

In bepaalde gevallen, eveneens vast te stellen bij ministeriële regeling, wordt onderzoek naar de betrouwbaarheid verricht. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan het ondervragen van passagiers over hun herkomst, hun bestemming en hun reismotief. Dit wordt ook wel profiel-controle genoemd.

De controlehandelingen die zijn aangeduid in het tweede, derde en vierde lid, worden passend geacht ten aanzien van de betreffende personen en voorwerpen. Het derde lid, onder b, beperkt de mogelijkheid van controle van personeel op goederen en kleding tot de individuele gevallen dat daarvoor een bijzondere aanleiding is.

Het vijfde lid, dat overigens inhoudelijk ongewijzigd is ten opzichte van het thans geldende artikel 37g, vierde lid, biedt de mogelijkheid bepaalde soorten vluchten of luchtvaartuigen vrij te stellen voor wat betreft de controle als bedoeld in het eerste lid, wanneer er bijzondere redenen zijn om aan te nemen dat voor deze soorten de dreiging van voor bedreiging geschikte voorwerpen verwaarloosbaar is. Gedacht moet onder meer worden aan vluchten van zakenlieden die met hun eigen vliegtuig reizen, en aan vluchten van hoge regeringsfunctionarissen. Al deze vluchten hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij niet openstaan voor het publiek.

Ook voor vluchten tussen twee bestemmingen is vrijstelling denkbaar, bijvoorbeeld doordat als gevolg van het strikt lokale karakter van de vluchten het risico van aanslagen verwaarloosbaar kan worden geacht. Dit kunnen bijvoorbeeld regionale vluchten betreffen van een voornamelijk op zakelijke passagiers gerichte pendeldienst tussen kleine luchthavens. Daarbij is wel vereist dat is verzekerd dat passagiers bij het verlaten van het vliegtuig in een ruimte komen waar zij zonder nadere controle noch aan boord van een niet-vrijgestelde vlucht kunnen komen, noch in contact kunnen komen met reeds gecontroleerde passagiers die op het punt staan aan boord te gaan van een niet-vrijgestelde vlucht. Aldus blijft gewaarborgd dat voor bedreiging geschikte voorwerpen niet kunnen worden overgegeven en aan controle worden onttrokken.

Het zesde lid maakt het mogelijk om, wanneer er geen aanleiding is om een algemene regeling te maken, toch, wanneer het overigens om een vergelijkbaar geval gaat als een reeds bestaande algemene regeling, ook in individuele gevallen de regels buiten toepassing te verklaren.

Onderdeel J

Artikel 37ha strekt tot het volgende. Waar ingevolge dit wetsvoorstel personen die aan boord gaan van een luchtvaartuig zich moeten laten controleren, is het gewenst de met deze controle belaste personen te verplichten de vertrouwelijke informatie geheim te houden die zij daarbij kunnen verkrijgen. Schending van deze geheimhoudingsplicht vormt een strafbaar feit in de zin van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 37hb legt de luchthavenexploitant de verplichting op maatregelen te treffen in de gevallen dat een persoon zich niet wenst te onderwerpen aan controle. Indien voor bedreiging geschikte voorwerpen worden aangetroffen, moet worden gehandeld overeenkomstig de daarvoor te stellen regels en de aanwijzingen van het beveiligingspersoneel. De strekking van artikel 37hb komt overeen met de inhoud van het bestaande artikel 37h.

Daar waar in de artikelen 37f en 37h de bevoegdheden die mogelijk een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de passagier uitputtend zijn beschreven, legt het voorgestelde artikel 37hc op de personen die aan boord van een luchtvaartuig wensen te gaan de plicht op, zich te onderwerpen aan het onderzoek aan hun kleding en van hun handbagage. Dit is een bepaling van de wet in formele zin, die door de Grondwet wordt vereist om inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de onaantastbaarheid van het lichaam te rechtvaardigen. Het samenstel van bepalingen dat een goede uitvoering van de beveiligingscontrole waarborgt, strekt ertoe de inbreuk op de grondrechten te beperken tot het noodzakelijke in verband met het beveiligingsdoel, zoals onder meer neergelegd in de internationale regelgeving.

Voorts zijn de passagiers verplicht de aanwijzingen van het beveiligingspersoneel op te volgen indien een voor bedreiging geschikt voorwerp wordt aangetroffen. Indien zij weigeren zich te onderwerpen aan een onderzoek aan kleding en van handbagage of indien zij weigeren een gevaarlijk voorwerp of een gevaarlijke stof af te geven of de aanwijzingen van het beveiligingspersoneel op te volgen, zijn zij strafbaar ingevolge artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, waarbij ook het tweede lid van dat artikel relevant is: de exploitant wordt wat betreft de beveiliging immers met een «openbare dienst» belast ingevolge artikel 37hb en handelt daarbij ter uitvoering van een hem bij de wet opgedragen meer algemene beveiligingstaak.

Het voorgestelde artikel 37hd maakt het mogelijk om gedifferentieerde beveiligingsactiviteiten te kunnen aanbieden of extra controles op verzoek van een luchtvaartmaatschappij of buitenlandse overheid te kunnen verrichten. Zo kunnen verdergaande controles worden uitgeoefend met betrekking tot passagiers en hun handbagage alsmede ruimbagage, dan waartoe de exploitant van een luchtvaartterrein op grond van het voorgestelde artikel 37h, eerste lid, verplicht is. Bij verdergaande controle kan gedacht worden aan een zogenoemde profiel-controle of controle van het vliegtuig en zich daarin bevindende ruimbagage. Aangezien deze controle een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan inhouden, is een wettelijke grondslag vereist, alsmede een nadere regulering, waarin kan worden voorzien door de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 37f, vierde lid.

De verdergaande controle op grond van dit artikel vindt, zoals gezegd, plaats op verzoek van een luchtvaartmaatschappij of buitenlandse overheid. De luchthavenexploitant kan hiertoe dus niet op eigen initiatief overgaan. Vereist is ook dat in de vervoersovereenkomst tussen de passagier en de luchtvaartmaatschappij is bepaald dat verdergaande controle wordt verricht. De luchthavenexploitant zal deze voorwaarde moeten doen opnemen in de ter zake strekkende overeenkomst met de desbetreffende luchtvaartmaatschappijen. Een overeenkomst tussen luchthavenexploitant en luchtvaartmaatschappij kan echter geen basis zijn voor een verdergaande inbreuk op grondrechten dan waartoe de wet de burger verplicht. Daarom dient de uitvoering van de controle te voldoen aan de nadere regels die daaromtrent ingevolge artikel 37f, vierde lid, kunnen worden gesteld. Zolang deze algemene maatregel van bestuur nog niet is totstandgekomen, blijven de reeds bestaande algemene aanwijzingen in dit verband van kracht. Ook deze uitgebreidere, onverplichte controle valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Onderdeel K

De wijzigingen betreffen twee redactionele wijzigingen en een aangepaste verwijzing.

Onderdeel L

Ter uitvoering van de internationale afspraken in ICAO- en ECAC-verband, wordt in paragraaf 4 voorzien in een systeem ter controle van alle voor vervoer door de lucht aangeboden vracht. Zowel de artikelen 4.3.8 en 4.3.9 in paragraaf 4.3 van Annex 17 bij het genoemde Verdrag van Chicago, als sectie 2.3.5 van Document 30 van de ECAC bevatten een dergelijke controleverplichting ter bescherming van de internationale burgerluchtvaart tegen misdaden. Hoewel de ratio daarvan is gelegen in de beveiliging van passagiersvluchten, beperkt de regeling zich daartoe niet, daar in de praktijk niet of nauwelijks op voorhand bepaalbaar is of een bepaalde vracht met een vrachtvliegtuig dan wel gecombineerd met een passagiersvlucht zal worden vervoerd.

Het internationale systeem van vrachtafhandeling wordt gevormd door een keten van actoren. De personen die opdracht geven tot vervoer van vracht via de lucht, komen in de regel niet op de luchthaven. De afhandeling van vrachtvervoer vindt plaats via een keten van actoren die bedrijfsmatig handelen, waarvan het vervoer via de luchthaven slechts een onderdeel vormt. In het afhandelingsproces speelt de luchthavenexploitant feitelijk nauwelijks een rol. Terreinen en gebouwen van de luchthavenexploitant gehuurd door luchtvaartmaatschappijen, vrachtagenten enafhandelaars. Teneinde te voldoen aan de internationale verplichting om te verzekeren dat in beginsel alle vracht wordt gecontroleerd alvorens aan boord van een luchtvaartuig te worden gebracht, is de eindverantwoordelijkheid hiervoor bij de luchtvaartmaatschappijen gelegd.

Gelet op de feitelijke constellatie van de desbetreffende bedrijfstak is het onnodig om de luchtvaartmaatschappijen te verplichten te allen tijde alle vracht feitelijk te controleren. Een dergelijke verplichting zou vaak onnodig tot onaanvaardbare vertragingen en kosten leiden. Controle door de luchtvaartmaatschappijen kan achterwege blijven indien voor de vereiste feitelijke controle eerder in de keten wordt zorggedragen en bovendien gedurende het verdere afhandelingsproces tot aan het aan boord brengen van een luchtvaartuig ter vervoer door de lucht, door de betrokken actoren is verzekerd dat bij het opslaan en verladen van de vracht geen interventie door ongeautoriseerde personen kan plaatsvinden, alvorens de vracht aan boord van het luchtvaartuig wordt gebracht. Aldus is een evenwichtig systeem van beveiliging verzekerd. In de voorgestelde regeling is de internationale verplichting vertaald in een zodanige opzet, dat de bedoelde controle zoveel mogelijk in de reguliere afhandelingsprocessen binnen de keten van vrachtaanbieders wordt opgevangen. De luchtvaartmaatschappijen zijn verplicht zorg te dragen voor controle op voor vervoer aangeboden vracht. De wet geeft aan welke vracht van deze controleplicht (kan) zijn uitgezonderd en welke handelingen deze controle in ieder geval omvat. Voorts is bepaald dat de luchtvaartmaatschappij beschikt over een afsluitbare en beveiligde ruimte voor de ontvangst en bewaring van de voor vervoer aangeboden vracht, alsmede over een registratie van de afzender daarvan.

De controlehandelingen door de luchtvaartmaatschappij kunnen achterwege blijven, wanneer deze zaken doet met anderen in de transportketen die zich vrijwillig aan de regels onderwerpen, waardoor zij op hun beurt verplicht zijn de vracht te controleren. De daarbij behorende registratieplicht opent de mogelijkheid van controle op naleving van de regels. Voor opname in het register komen slechts in aanmerking natuurlijke personen of rechtspersonen die bedrijfsmatig vracht die

bestemd is voor vervoer door de lucht, aanbieden of vervoeren, indien blijkt dat, en op welke wijze, de beveiliging en de betrouwbaarheid van de door deze voor vervoer aangeboden vracht is gewaarborgd. Het bedoelde register wordt gehouden door de Commandant van de Koninklijke marechaussee, die voor de uitoefening van deze taak bevoegd is onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de geregistreerden en daartoe bevoegdheden krijgt toegewezen, zoals de bevoegdheid om de politieregisters voor dit doel te raadplegen.

Voorts wordt de mogelijkheid opengelaten dat de vracht aan de luchtvaartmaatschappij ter vervoer door de lucht wordt aangeboden via schakels in de keten die zich (nog) niet hebben onderworpen aan de regels, mits de vracht onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde, eerder in de keten, volgens de voorschriften is verpakt en de verpakking bij aankomst op de luchthaven blijkens controle door de luchtvaartmaatschappij onbeschadigd is.

Het eerste lid van artikel 37j verwoordt het beginsel dat de luchtvaartmaatschappij verantwoordelijk is voor de beveiliging van aangeboden vracht. De vracht dient te worden gecontroleerd op de aanwezigheid van voorwerpen en stoffen die de veilige overtocht van het vliegtuig in gevaar zouden kunnen brengen, met name explosieven.

Het tweede lid geeft een uitzondering voor vracht waarop de regeling niet van toepassing is. De voorwerpen genoemd onder a tot en met e zijn ontleend aan de ECAC-regelgeving. Onder f is de mogelijkheid geopend ook voor andere voorwerpen een uitzondering te maken indien als gevolg van de controle de produkten zelf zouden worden aangetast.

Artikel 37k bevat in het eerste lid een precisering van de omvang van de controle. Onderdeel a schrijft een onderzoek naar de identiteit voor van degene die feitelijk vracht voor vervoer aanbiedt. Aangezien bij het aanbieden van vracht door een niet-geregistreerde het risico van de aanwezigheid van gevaarlijke goederen in beginsel groter moet worden geacht, is het van belang om te kunnen bezien of wegens onbekendheid of twijfels over de betrouwbaarheid, nader onderzoek is aangewezen. De identiteit van de feitelijke aanbieder biedt daartoe een aanknopingspunt. In onderdeel b wordt stelselmatig onderzoek met technische apparatuur voorgeschreven, terwijl blijkens onderdeel c, de bij de vracht behorende documenten aan een onderzoek behoren te worden onderworpen.

Het tweede lid laat de mogelijkheid open vrijstelling te verlenen van de controle-handelingen als bedoeld in het eerste lid, onder b, voor vracht die zich naar zijn aard of samenstelling niet leent voor onderzoek met de hand, met behulp van detectieapparatuur of met behulp van andere technische hulpmiddelen. Hierbij kan worden gedacht aan verse produkten die direct van productie- of veilinglokatie zonder, of voorzien van zeer summiere verpakking, naar de luchthaven worden vervoerd. Het achterwege laten van de fysieke controle van deze produkten stuit niet op bezwaren, gelet op de korte tijdspanne tussen productie van een bepaalde partij en het aan boord gaan van een luchtvaartuig. Daar komt bij dat het nauwelijks mogelijk is om van tevoren te bepalen met welke vlucht deze wordt vervoerd. Het daardoor beperkte risico dat gevaarlijke goederen worden verborgen in de desbetreffende partij, kan stelselmatige controle van deze soms grote hoeveelheden goederen niet steeds rechtvaardigen. In die gevallen kan vrijstelling worden verleend.

Het derde lid bepaalt door de verwijzing naar de artikelen 37c, derde en vierde lid, en 37f, derde, vierde en vijfde lid, dat bij algemene maatregel van bestuur voor de vracht, evenals bij de uitvoering van de controle van passagiers en hun bagage, nadere regels kunnen worden gegeven voor de vereiste voorzieningen voor de beveiliging en over de uitvoering van de controle.

De strekking van het vierde lid komt overeen met die van artikel 37hb. Indien bij controle van de vracht gevaarlijke goederen worden aangetroffen, moet worden gehandeld overeenkomstig de daarvoor te stellen regels en aanwijzingen. Dit kan inhouden dat de betreffende goederen dan wel dat gedeelte van de vracht waarin zich deze goederen bevinden, niet aan boord van het luchtvaartuig worden gebracht. Het kan ook inhouden dat de goederen pas aan boord van het luchtvaartuig mogen worden gebracht nadat nadere maatregelen zijn getroffen om de veiligheid van het luchtvaartuig te verzekeren. De aard van deze nadere maatregelen is afhankelijk van de aard van de goederen en de bekendheid met de herkomst en precieze inhoud ervan.

Artikel 37l regelt een lichtere vorm van controle in een aantal gevallen dat compenserende waarborgen aanwezig zijn. Indien uit uitwendige waarneming van ingepakte goederen blijkt dat met de verpakking niet is geknoeid waardoor, nadat de goederen de afzender of een ander in de transportketen hebben verlaten, geen gevaarlijke goederen kunnen zijn toegevoegd, kan de stelselmatige controle van artikel 37k achterwege blijven. Het eerste lid bevat in deze zin een aantal cumulatieve criteria: slechts wanneer aan alle criteria is voldaan, kan van stelselmatige controle worden afgezien. Het tweede lid geeft een opsomming van de personen die kunnen profiteren van het lichtere regime.

In de eerste plaats behoeft blijkens onderdeel a geen stelselmatige controle plaats te vinden indien de vracht aan de luchtvaartmaatschappij wordt aangeboden door een geregistreerde als bedoeld in artikel 37p, eerste lid. Er is dan immers een andere controle door steeksproefsgewijze consultatie van de politieregisters door de Koninklijke marechaussee, op de betrouwbaarheid van de geregistreerde aanbieder van vracht. Daardoor kan controle elke keer dat vracht door bedoelde geregistreerde wordt aangeboden, achterwege blijven. Dit bevordert een doelmatige afwikkeling van de vracht, terwijl de inspanningen gericht op de controle van vracht van onbekende aanbieders meer gericht kan plaatsvinden. Zulks laat onverlet dat ook vracht van geregistreerden steeksproefsgewijs aan controle wordt onderworpen teneinde vast te stellen of de wettelijke veronderstelling dat zij betrouwbaar zijn wegens vermelding op het register als bedoeld in artikel 37p, eerste lid, ook in de praktijk wordt bevestigd. Verder rust op de geregistreerde zelf ingevolge artikel 37r een plicht tot controle voor zover hij van een niet-geregistreerde vracht in ontvangst neemt.

Ingevolge onderdeel b kan de luchtvaartmaatschappij ook afzien van een stelselmatige controle, indien de vracht weliswaar wordt aangeboden door een niet-geregistreerde, maar de vracht in een eerder stadium van de vervoersketen door een geregistreerde is verpakt overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels. Voor het formuleren daarvan kan aansluiting worden gezocht bij de terzake in ECAC-verband gemaakte afspraken.

Wat betreft onderdeel c, is uitvoering gegeven aan de artikelen 4.3.8 en 4.3.9 van Annex 17 die voorschrijven dat ook vracht, pakketten per koerier en expre en brievenpost die per post worden vervoerd, worden onderworpen aan passende veiligheidsmaatregelen. Daartoe is voorzien in een aangepast controlesysteem. De bepaling voorziet in een uitzondering van de hiervoor aangeduide stelselmatige controleplicht voor de houder van de concessie op grond van de Postwet, voor wat betreft voorwerpen waarvoor op de concessiehouder een vervoersplicht rust. Ingevolge het bepaalde bij artikel 2, tweede lid, onder b, van die wet is deze rechtspersoon verplicht tot het internationaal vervoeren van postzendingen. Deze laatste bepaling verwijst naar het Verdrag van de Wereldpostunie welk verdrag een maximum van tien kilogram hanteert. Blijkens artikel 1 van het Besluit Postzendingen (Besluit van 19 december 1988, Stb. 604) strekt deze vervoersplicht wat betreft het binnenland

betreft zich eveneens uit tot postzendingen tot tien kilogram. Dit besluit verwijst verder wat grootste afmeting betreft tot honderd centimeter. Vanwege deze vervoersplicht is er een relevant verschil tussen de post en andere vervoerders, welke laatste wel de vrijheid hebben aangeboden vracht zonder meer te weigeren. Behalve brieven omvatten postzendingen ook andere geadresseerde zendingen, zoals drukwerken, monsters, pakjes en postpakketten. Deze postzendingen zijn in belangrijke mate afkomstig van onbekende aanbieders. Deze kunnen feitelijk ook geen invloed uitoefenen hoe de door hen aangeboden zending wordt vervoerd. Daarom wordt in het algemeen de bedreiging voor de beveiliging van de burgerluchtvaart die uitgaat van post geringer geacht, dan van vracht van andere vervoerders.

Het feitelijk aanmerken in artikel 37l, tweede lid, onder c, van TNT Post Groep NV als «regulated agent» in de zin van ECAC Doc 30, heeft tot gevolg dat de onderneming, in plaats van de luchtvaartmaatschappij, verantwoordelijk is voor de uitvoering van controle. Op de hierboven weergegeven gronden is er echter een lichter regime opgenomen voor de controle van aangeboden voorwerpen, voor zover deze onder de vervoersplicht vallen. Een uitzondering van gelijke strekking is opgenomen voor buitenlandse zusterorganisaties van de Nederlandse concessionaris, voor zover deze ook onder de regels van de Universal Postal Union (UPU) vallen. Aan deze wettelijke uitzondering zijn enige compenserende waarborgen verbonden.

Daarnaast vinden beide hiervoor genoemde uitzonderingen op de stelselmatige controle blijkens het derde lid geen toepassing indien de Minister van Justitie op grond van omstandigheden of inlichtingen vaststelt dat het vermoeden gerechtvaardigd is dat een bijzonder gevaar bestaat ten aanzien van bepaalde postzendingen, bijvoorbeeld wegens bepaalde afmetingen of met een bepaalde bestemming. Aldus is het mogelijk in geval van concrete dreiging van aanslagen en dergelijke, stelselmatige controles uit te doen voeren met betrekking tot bepaalde postzendingen. In de praktijk zal de Koninklijke marechaussee deze bevoegdheid namens de Minister van Justitie uitvoeren.

Het vierde lid regelt tenslotte dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven met betrekking tot de voorwerpen, bedoeld in het tweede lid, onder c. De Minister van Verkeer en Waterstaat is mede betrokken als verantwoordelijke voor de uitvoering van de Postwet. Hoewel tot het benutten van de mogelijkheid van nadere regelgeving vooralsnog geen aanleiding bestaat, vormt deze naar ons oordeel het sluitstuk van een passend samenstel van waarborgen ter beveiliging van postzendingen, zoals voorgeschreven in Annex 17.

Artikel 37m gaat over het briefgeheim, een grondrecht in de zin van artikel 13 van de Grondwet. De inbreuk daarop behoeft regeling in de wet in formele zin. Vracht kan gesloten boodschappen bevatten die de bescherming genieten van het grondwettelijk geregelde briefgeheim. Blijkt zulks het geval, dan is rechterlijke toestemming nodig voor de opening daarvan. De voorgestelde regeling is ontleend aan artikel 26 van de Douanewet en komt overeen met de strafrechtelijke inbeslagneming van enig voorwerp dat een brief behelst ingevolge artikel 101 Wetboek van Strafvordering. Het gewicht van het pakket is niet relevant en kan variëren van een enveloppe tot een pakket van meerdere kilo's. Evenmin is relevant of de brieven door tussenkomst van de PTT of van enige andere vervoerder worden getransporteerd.

Er moet, ter beoordeling van de rechter, een redelijk vermoeden zijn dat de vracht ook gevaarlijke goederen bevat. Buiten deze wettelijk omschreven situatie is het openen van postzendingen strafbaar op grond van artikel 201 of 350 Wetboek van Strafrecht (beschadiging van de verpakking).

De hierboven aangeduide bescherming van het briefgeheim laat onverlet dat de vracht wordt onderzocht op gevaarlijke goederen met apparatuur waarbij onder omstandigheden wellicht de inhoud van daarin vervatte boodschappen zou kunnen worden gelezen. Zolang de apparatuur niet daartoe in het bijzonder is ingericht, is dit geen probleem. De situatie is vergelijkbaar met de afhandeling van brieven door de post, die zodanig zijn verpakt dat de inhoud, bijvoorbeeld als de brief tegen het licht wordt gehouden, leesbaar is. Zolang geen apparatuur wordt gebruikt die kennelijk daartoe is bestemd, is dergelijke controle van vracht mogelijk.

Artikel 37n, eerste lid, verplicht de luchtvaartmaatschappij te beschikken over een aantal voorzieningen met het oog op de beveiliging van vracht. Zij dient voor het aannemen en het opslaan van vracht over een ruimte te beschikken die behoorlijk is beveiligd zodat niet bijvoorbeeld ongeautoriseerde personen daartoe toegang kunnen nemen om gevaarlijke goederen tussen de vracht te verstoppen. Het «beschikken» kan mede daarin bestaan dat de luchtvaartmaatschappij afspraken heeft gemaakt met anderen dat in voorkomend geval gebruik kan worden gemaakt van een dergelijke ruimte.

Het tweede lid verplicht de luchtvaartmaatschappij de identiteit vast te stellen van personen die vracht voor vervoer aanbieden voor zover zij niet zijn opgenomen in het register dat de Commandant van de Koninklijke marechaussee houdt op grond van artikel 37p, eerste lid. Juist vracht die wordt aangeboden door onbekende personen houdt immers het risico in zich dat daarin gevaarlijke goederen zijn verborgen. De luchtvaartmaatschappij registreert of doet registreren de naam en het adres van deze onbekende aanbieders, alsmede van de afzender van de vracht.

De registratie valt, voor zover het gaat om de registratie van natuurlijke personen, onder de Wet bescherming persoonsgegevens (kamerstukken II 1997/98, 25 892). Dit brengt met zich mee dat, in ieder geval wanneer het gaat om tot individuele natuurlijke personen herleidbare gegevens, deze gegevens uit de registratie worden verwijderd zodra de registratie niet meer noodzakelijk is voor het doel van de opslag. Dat doel is de beveiliging van de burgerluchtvaart. Wanneer aannemelijk is dat de vracht door de lucht is vervoerd, dienen de desbetreffende persoonsgegevens uit de registratie te worden verwijderd, nadat is gebleken dat het vervoer door de lucht geen problemen heeft veroorzaakt en genoegzaam kan worden aangenomen dat geen goederen in het luchtvaartuig zijn achtergebleven. Het is niet de bedoeling dat er in dit kader voor andere doeleinden dan alleen de beveiliging rond het transport ad hoc, persoonsgegevens worden geregistreerd.

Artikel 37o biedt een vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid om bepaalde vluchten of luchtvaartuigen te kunnen uitzonderen van de controle op vracht, bijvoorbeeld wanneer het gaat om particuliere vluchten of van besloten gezelschappen, terwijl er ook anderszins geen reëel gevaar bestaat voor de aanwezigheid van gevaarlijke goederen als onderdeel van de vracht.

Artikel 37p opent de mogelijkheid van een systeem van geregistreerde aanbieders. Hierbij is aangesloten bij de regeling van de «regulated agents» in het ECAC-document 30. Het systeem houdt in dat ieder die verwacht met een zekere regelmaat bedrijfsmatig vracht aan te bieden aan enige luchtvaartmaatschappij die vanaf Nederlands grondgebied vracht vervoert, zich kan laten inschrijven in een register dat wordt gehouden door de Commandant van de Koninklijke marechaussee. Er is geen voorafgaande toestemming of enig op rechtsgevolg gericht besluit van de kant van de overheid nodig om in aanmerking te komen voor vermelding op de lijst. Het doel van de registratie is duurzaam bij te houden wie met enige regelmaat vracht aanbiedt. Dit doel rechtvaardigt

een meer duurzame opslag van persoonsgegevens, zolang sprake is van regelmatige aanbieding van vracht. Overigens gaat het hier om de verwerking van persoonsgegevens op eigen verzoek.

Blijkens het tweede lid dient de geregistreerde bij inschrijving een document te overleggen waaruit blijkt van de beveiliging van door hem vervoerde vracht. Hierbij moet worden gedacht aan de beschrijving van het door hem gevolgde reguliere afhandelingsproces, waarin is voorzien in waarborgen tegen ongewenste interventies door personeel of derden. In de ons omringende landen wordt het systeem van geregistreerde vrachtaanbieders veelal gevolgd. Dit biedt de mogelijkheid om voor de inschrijving van buitenlandse vrachtaanbieders bij ministeriële regeling specifieke regels te stellen. In het algemeen zal tot inschrijving van een in het buitenland gevestigde vrachtaanbieder worden overgegaan, indien deze overeenkomstig de ECAC-afspraken is geregistreerd in het land van vestiging. Alsdan kan ervan worden uitgegaan dat de betreffende vrachtagent een met waarborgen omkleed afhandelingsproces volgt. De Commandant van de Koninklijke marechaussee kan op grond van dit document nagaan of ook de feitelijke situatie overeenstemt met de in het document beschreven situatie. Is dit niet het geval dan wordt inschrijving geweigerd of wordt, in beginsel na waarschuwing van de betrokkene, de inschrijving doorgehaald.

Het bepaalde in artikel 37q waarborgt de actualiteit en betrouwbaarheid van het register van bekende vrachtaanbieders. Op geregistreerden rust de plicht relevante wijzigingen onverwijld door te geven. Daarnaast voorziet artikel 37q, tweede tot en met het zesde lid, in mogelijkheden om de inschrijving in het register door te halen. Deze doorhaling is een op rechtsgevolg gericht handeling en kan daarom overeenkomstig de regels van de Algemene wet bestuursrecht voor de administratieve rechter worden aangevochten.

Ingevolge het zevende lid kunnen de gegevens aan bepaalde categorieën van ontvangers worden verstrekt, eventueel ongevraagd, in grote hoeveelheden en in een vorm dat de gegevens nader geautomatiseerd kunnen worden verwerkt indien het in de wet genoemde doel van de verstrekking daartoe noopt.

Uit het achtste lid blijkt dat het register een geclausuleerd verstrekkingenregime kent. De combinatie van de bestanddelen «desgevraagd» duidt op een bevraging omtrent bepaalde individuele (rechts)personen. De verstrekking van bulkgegevens is op deze grond niet mogelijk. De gegevens moeten overigens worden verstrekt ongeacht het motief van de bevraging. In dit opzicht kan het register worden vergeleken met een openbaar register.

Artikel 37r bevat een verplichting voor de «regulated agent». Daar waar de luchtvaartmaatschappij ingevolge artikel 37j, derde lid, kan afzien van stelselmatige controle wanneer de vracht wordt aangeleverd door een geregistreerde, komt deze controleverplichting in beginsel op die geregistreerde te rusten, voor zover de vracht aan hem wordt aangeleverd door een niet-geregistreerde. Deze controle omvat dezelfde handelingen als de controle door de luchtvaartmaatschappijen.

Dit betekent onder meer dat de geregistreerde niet tot stelselmatige controle verplicht is, indien de door hem afgehandelde vracht in een eerder stadium door een geregistreerde aanbieder of door de post deugdelijk, conform daaraan bij ministeriële regeling gestelde eisen, is verpakt ter voorkoming van ongewenste interventies tijdens het vervoer naar de luchthaven. De geregistreerde hoeft dan slechts vast te stellen of de verpakking van de vracht onbeschadigd is of anderszins onregelmatigheden hebben plaatsgevonden. Aldus kunnen er schakels in de transportketen voorkomen waarbij de waarborgen voor betrouwbaarheid ontbreken. Dit gebrek wordt dan gecompenseerd door een deugdelijke

verpakking en een controle achteraf door de ontvanger op het intact zijn van die verpakking.

Artikel 37s geeft de Commandant van de Koninklijke marechaussee met het oog op adequate handhaving van de voor opneming in het register gestelde vereisten, de bevoegdheid onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van geregistreerden als bedoeld in artikel 37p, eerste lid. Daartoe kan hij inlichtingen en inzage in zakelijke gegevens verlangen en hiervan kopiën maken. Daarnaast wordt hem de bevoegdheid toegekend informatie te vergaren over geregistreeerde personen of bedrijven, onder meer uit de politieregisters, daaronder begrepen de CID-registers, of, zoals deze in het wetsvoorstel bijzondere politieregisters (kamerstukken II 1996/97, 25 398, nrs 1–2) worden genoemd: de registers zware criminaliteit. Het gaat hier om een toezichthoudende bevoegdheid met behulp van de politieregisters. Uiteraard kunnen deze gegevens, wanneer deze wegens het belang van de opsporing van strafbare feiten aan de betrokkene niet kunnen worden kenbaar gemaakt en dus niet door hem kunnen worden weersproken, slechts worden gebruikt voor zover zij blijkens de jurisprudentie van de bestuursrechter desondanks door het bestuur als grond voor enig administratief besluit mogen worden gebruikt.

Onderdeel M

Dit wetsvoorstel laat de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor de beveiliging van de burgerluchtvaart onverlet. De op internationale afspraken berustende verplichtingen rusten primair op de overheid. Zowel ten aanzien van passagiers en hun bagage als ten aanzien van vracht wordt hieraan bij of krachtens dit wetsvoorstel het een en ander geregeld.

Artikel 37t waarborgt dat de overheid ook verantwoording kan dragen voor de uitvoering van de wettelijk geregelde beveiligingstaak. De taakuitvoering van luchthavenexploitant voor wat betreft passagiers en hun bagage en van de luchtvaartmaatschappijen voor wat betreft vracht, vindt plaats onder toezicht van de commandant van de Koninklijke marechaussee, ter plaatse namens hem uit te oefenen door het district Koninklijke marechaussee Luchtvaart. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor deze taakuitoefening en kan daartoe aanwijzingen geven. Aldus is bepaald in het voorgestelde artikel 37t, betrekking hebbend op het toezicht krachtens deze wet. In de gevallen dat het louter gaat om de uitvoering van de politietaak, heeft de Koninklijke marechaussee een taak krachtens artikel 6, eerste lid, onder c, en kan de Minister van Justitie aanwijzingen geven op grond van het derde lid van dat artikel. De vraag in hoeverre de toezichthoudende taak van de Koninklijke marechaussee als bedoeld in artikel 37t in al zijn aspecten wel kan worden aangemerkt als de uitvoering van een politietaak, wordt daarmee irrelevant, daar in ieder geval de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en diens bevoegdheid om aanwijzingen te geven, buiten kijf staat.

Ter ondersteuning van deze verantwoordelijkheid zal het Bureau Kwaliteitszorg van het ministerie van Justitie een inspectiefunctie vervullen op de uitoefening door en namens de commandant van de Koninklijke marechaussee van de toezichthoudende taak. Dit bureau kan hiertoe onderzoek doen in de vorm van periodieke auditing.

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht, derde tranche, die in werking is getreden op 1 januari 1998 (Besluit van 11 december 1997, Stb. 581) heeft de aanwijzing van de commandant van de Koninklijke marechaussee tot toezichthouder tot gevolg, dat deze beschikt over de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht daaraan verbindt in de artikelen 5:15 tot en met 5:19. Het gaat hier om de volgende bevoegdheden:

- a. het betreden van plaatsen, met medeneming van de benodigde apparatuur, en het zich doen vergezellen door andere personen;
- b. het vorderen van inlichtingen;
- c. het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en, alsmede het maken van kopieën;
- d. het onderwerpen van zaken aan onderzoek, opneming en monsterneming, alsmede het daartoe openen van verpakkingen en het zonodig meenemen van de zaken;
- e. het onderzoeken van vervoermiddelen en hun lading en het van de bestuurder vorderen van inzage van wettelijk voorgeschreven bescheiden, alsmede het daartoe doen stilhouden en naar een andere plaats overbrengen van het vervoermiddel.

Bepalingen over bevoegdheden in bijzondere regelgeving zijn slechts noodzakelijk, indien de desbetreffende toezichthouder voor een adequate taakuitoefening dient te beschikken over ruimere bevoegdheden dan in de Algemene wet bestuursrecht voorzien, dan wel kan worden volstaan met een nauwere omschrijving van bepaalde bevoegdheden. Tot opneming van dergelijke bepalingen bestaat geen aanleiding.

In artikel 37u wordt uitdrukkelijk voorzien in de bevoegdheid van de Minister van Justitie tot het uitoefenen van bestuursdwang overeenkomstig artikel 5:22 van de Algemene wet bestuursrecht. Gekozen is voor opneming in een afzonderlijke paragraaf handhaving, opdat de Minister van Justitie deze bevoegdheid zonodig kan inzetten ter handhaving van het gestelde bij of krachtens de gehele afdeling. Dit laat het bepaalde in de artikel 29 (betreffende de intrekking van de aanwijzing van een luchtvaartterrein) en artikel 35 (betreffende tijdelijke sluiting van een luchtvaartterrein) onverlet.

Indien de voorgeschreven controleverplichtingen, inclusief de daartoe gegeven nadere regels of aanwijzingen niet of onvoldoende worden nagekomen, kan de Minister van Justitie de verkeersleiding opdragen het opstijgen van een luchtvaartuig te beletten. Deze bijzondere vorm van bestuursdwang is noodzakelijk om recht te doen aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor een adequate beveiliging van luchtvaartuigen en de personen die zich aan boord daarvan bevinden. Indien de controleverplichtingen niet of onvoldoende zijn nagekomen moet het in het uiterste geval mogelijk zijn een toestel aan de grond te houden, teneinde te voorkomen dat de veiligheid van personen en van het luchtvaartuig in gevaar worden gebracht. De toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht brengt met zich mee dat van deze bevoegdheid slechts proportioneel en subsidiair gebruik wordt gemaakt. De toepassing van deze bevoegdheid vindt plaats overeenkomstig afdeling 5.3 van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Aangezien de feitelijke situatie waarin van deze bevoegdheid in voorkomend geval gebruik moet worden gemaakt doorgaans een spoedeisend karakter zal hebben, ligt in dat geval de toepassing van artikel 5:24, zesde lid, Awb voor de hand.

Het is wenselijk dat de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang, daaronder begrepen de in het tweede lid geregelde bijzondere vorm daarvan, in de praktijk door of namens de Commandant van de Koninklijke marechaussee kan worden uitgeoefend via mandaatverlening. De Koninklijke marechaussee is weliswaar zowel bij de uitoefening van de politietaak op de luchthaven ingevolge artikel 6, derde lid, Politiewet 1993, als bij de uitoefening van haar toezichthoudende taak ingevolge artikel 37t, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, maar is dit zonder nadere voorziening niet waar het gaat om de eigen, wettelijk toegekende bevoegdheid van de Minister van Justitie tot het toepassen van bestuursdwang. Ingevolge artikel 10:4, eerste lid, Awb, zou de hier bedoelde mandaatverlening afhankelijk zijn van de instemming

van de Koninklijke marechaussee. Om dit te voorkomen voorziet het derde lid derhalve uitdrukkelijk in de bevoegdheid tot mandaatverlening. De uitdrukkelijke voorziening in het derde lid is voorts wenselijk om discussie te voorkomen over de vraag of de aard van de in het tweede lid toegekende, specifieke bevoegdheid zich niet tegen mandaatverlening verzet. Het ingrijpende karakter van deze bevoegdheid zou op zichzelf een besluitvorming over de toepassing van deze bevoegdheid door de Minister van Justitie, aan wie de bevoegdheid wordt toegekend, rechtvaardigen. In de praktijk is de commandant Koninklijke marechaussee bij uitstek deskundig om in voorkomend geval de juiste afweging te maken, met inachtneming van instructies die de Minister van Justitie terzake eventueel geeft. De specialistische taakuitoefening door de Koninklijke marechaussee met betrekking tot de beveiliging van de luchtvaart en haar voortdurende aanwezigheid op de luchthaven in verband daarmee, brengen met zich mee dat de marechaussee in staat is de feitelijke situatie adequaat in te schatten en in het uiterste geval een verantwoorde beslissing terzake te nemen. De toepasselijkheid van afdeling 10.1.1 van hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht waarborgt de mogelijkheid voor de Minister van Justitie tot het geven van instructies en het verkrijgen van inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid in voorkomende gevallen.

Artikel 37v is een uitvloeisel van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de taakuitoefening ingevolge de onderhavige afdeling. Daar waar klachten primair betrekking hebben op het handelen of nalaten van de luchthavenexploitant of medewerkers van de door hem met de uitvoering van de beveiliging belaste particuliere beveiligingsorganisatie enerzijds, of van de luchtvaartmaatschappij anderzijds, ligt het in de rede dat de desbetreffende klachten in eerste instantie door de luchthavenexploitant respectievelijk de luchtvaartmaatschappij zelf worden behandeld. Zij beschikken niet alleen over informatie betreffende de feiten en omstandigheden waarop de klacht betrekking heeft, maar kunnen de klachtbehandeling tevens aanwenden als informatiebron ten behoeve van kwaliteitsbewaking en eventuele aanpassingen in het primaire proces. Dit laat onverlet dat het de klager te allen tijde vrijstaat de klacht voor te leggen aan de Minister van Justitie.

ARTIKEL II

De wijziging van de Wet politieregisters is noodzakelijk met het oog op de taakuitoefening door de Commandant van de Koninklijke marechaussee ingevolge artikel 37s.

ARTIKEL III

De inwerkingtreding van deze wet laat bestaande nadere regelgeving, vrijstellingen of ontheffingen onverlet, voor zover deze wet in de artikelen waarop deze besluiten zijn gebaseerd, geen wijziging brengt.

ARTIKEL IV

De formulering van de inwerkingtredingsbepaling maakt het mogelijk dat sommige voorschriften op een later tijdstip van kracht worden dan

andere. Dit kan noodzakelijk blijken indien de vereiste voorzieningen ter uitvoering van de betreffende voorschriften nog niet zijn gerealiseerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos