

Vergaderjaar 2015–2016

34 501

Wijziging van de Luchtvaartwet en de Luchtvaartwet BES in verband met de uitvoering van Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (Pb EU 2008, L 97/72) en enkele andere verordeningen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (Uitvoeringswet EG-verordening 300/2008)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 september 2015 en het nader rapport d.d. 14 juni 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 juli 2015, no.2015001255, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Luchtvaartwet en de Luchtvaartwet BES in verband met de uitvoering van Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (Pb EU 2008, L 97/72) en enkele andere verordeningen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (Uitvoeringswet EG-verordening 300/2008), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Luchtvaartwet en de Luchtvaartwet BES in verband met de uitvoering van de hierboven genoemde verordeningen. De verordeningen zien op het tot stand brengen van een gemeenschappelijk niveau van de beveiliging van de

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

burgerluchtvaart en zoveel mogelijk harmoniseren van de maatregelen van de lidstaten.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen aanpassing van het voorstel en de toelichting aangewezen. De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 9 van EG-verordening 300/2008,² het voorgestelde overgangsrecht, de uitvoering van het achtergrondonderzoek, de regeling van continue screening, de delegatiebepalingen die in het wetsvoorstel opgenomen zijn en de wijziging van de Luchtvaartwet BES.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juli 2015, nr. 662669, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 september 2015, nr. W03.15.0228/II, bied ik U hierbij aan. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen aanpassing van het voorstel en de toelichting aangewezen. De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 9 van EG-verordening 300/2008, het voorgestelde overgangsrecht, de uitvoering van het achtergrondonderzoek, de regeling van continue screening, de delegatiebepalingen die in het wetsvoorstel opgenomen zijn en de wijziging van de Luchtvaartwet BES. Op deze opmerkingen wordt hierna ingegaan.

1. De bevoegde autoriteit

- a. *Op grond van artikel 9 van EG-verordening 300/2008 dient een lidstaat één bevoegde autoriteit aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen. In het voorgestelde artikel 37ab, eerste lid, wordt de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen als de bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 9 van EG-verordening 300/2008, «tenzij bij deze wet anders is bepaald». De verordening zelf laat echter een dergelijke uitzondering niet toe. Deze uitzondering is daarnaast in strijd met het doel van de verordening, omdat het aanwijzen van één autoriteit juist bedoeld is om te voorkomen dat twee of meer organen belast zijn met de coördinatie van en toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen.³ In het onderhavige wetsvoorstel wordt naar verschillende organen verwezen die belast zijn met coördinatie en toezicht, naast de Minister van Veiligheid en Justitie. De Afdeling adviseert in artikel 37ab, eerste lid, de zinsnede «tenzij bij deze wet anders is bepaald» te schrappen.*
- b. *Om dezelfde reden dienen de volgende twee bevoegdheidsverdelingen te worden aangepast.*
 - i. *In het voorgestelde artikel 37rd, eerste lid, wordt de erkende opleidingsinstelling aangemerkt als de bevoegde autoriteit voor het certificeren van personen die op grond van hoofdstuk 11 van de bijlage bij EU-verordening 185/2010 een certificerings- of goedkeuringsprocedure dienen te hebben doorlopen. Hoofdstuk 11 van de betreffende bijlage vereist echter een certificering door*

² Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (Pb EU 2008, L 97/72).

³ Zie ook overweging 12 bij Verordening 300/2008.

of namens de bevoegde autoriteit.⁴ De bevoegde autoriteit van de uitvoeringsverordening is dezelfde bevoegde autoriteit als genoemd in artikel 9 van EG-Verordening 300/2008. In artikel 37ab, eerste lid, wordt de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen als de bevoegde autoriteit.

De Afdeling adviseert artikel 37rd te wijzigen, zodat blijkt dat de erkende certificerende instelling de certificering uitvoert namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

- ii. *In het voorgestelde artikel 37p, eerste lid, wordt de commandant van de Koninklijke marechaussee (Kmar) aangewezen als de bevoegde autoriteit voor het bijhouden van de EU-gegevensbank betreffende de beveiligde toeleveringsketen als bedoeld in EU-Verordening 185/2010. Uit deze uitvoeringsverordening blijkt niet dat met deze bevoegde autoriteit een andere wordt bedoeld dan in Verordening 300/2008, waar de uitvoeringsverordening op is gebaseerd. De EU-gegevensbank betreffende de beveiligde toeleveringsketen dient te worden bijgehouden door of namens de bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 9 van EG-verordening 300/2008. In het wetsvoorstel wordt hiervoor de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen.*

De Afdeling adviseert artikel 37p, eerste lid, overeenkomstig aan te passen.

1. De bevoegde autoriteit

a. Zinsnede «tenzij bij deze wet anders is bepaald»

Op grond van artikel 9 van EG-verordening 300/2008 dient een lidstaat één bevoegde autoriteit aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen. In het voorgestelde artikel 37ab, eerste lid, wordt de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen als de bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 9 van EG-verordening 300/2008, «tenzij bij deze wet anders is bepaald». De Afdeling adviseert deze laatste zinsnede te schrappen, omdat de verordening een dergelijke uitzondering niet zou toelaten. Daarnaast zou de uitzondering in strijd zijn met het doel van de verordening, nu het aanwijzen van één autoriteit juist bedoeld is om te voorkomen dat twee of meer organen belast zijn met de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen.

Het advies is opgevolgd. In het gewijzigde wetsvoorstel is de zinsnede «tenzij bij deze wet anders is bepaald» in artikel 37ab geschrapt.

b. Bevoegdheidsverdelingen

In het verlengde van het vorige punt dienen volgens de Afdeling twee bevoegdheidsverdelingen te worden aangepast. Ten eerste adviseert de Afdeling om in artikel 37rd, waarin de erkende opleidingsinstelling wordt aangewezen als de bevoegde autoriteit voor het certificeren van het personeel met beveiligingstaken, te wijzigen in die zin dat de erkende instelling de certificering namens de Minister van Veiligheid en Justitie uitvoert. Ten tweede adviseert de Afdeling om in artikel 37p, eerste lid, waarin de commandant van de Koninklijke marechaussee wordt aangewezen als de bevoegde autoriteit voor het bijhouden van de

⁴ Punt 11.0.2. van Hoofdstuk 11 van de bijlage bij Verordening (EU) nr. 185/2010 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart (Pb EU 2010 L 55/1).

EU-gegevensbank betreffende de beveiligde toeleveringsketen, aan te passen in dier voege dat deze taak door of namens de Minister van Veiligheid en Justitie wordt verricht.

Aan het advies met betrekking tot artikel 37rd is gevolg gegeven. Artikel 37rd van het gewijzigde wetsvoorstel bepaalt nu dat beveiligingstaken die op grond van EG-verordening 300/2008 en de uitvoeringsbepalingen daarvan slechts mogen worden uitgevoerd door gecertificeerd personeel, worden uitgevoerd door personen ten aanzien waarvan door de Minister van Veiligheid en Justitie is vastgesteld dat zij voldoen aan de eisen van bekwaamheid die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze taken. In de nieuwe opzet is het dus de Minister van Veiligheid en Justitie, in plaats van de opleidingsinstelling, die uiteindelijk bepaalt of een persoon de genoemde beveiligingstaken mag verrichten. In een algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt hoe wordt vastgesteld of de betrokkene over de vereiste bekwaamheid voor het verrichten van beveiligingstaken beschikt. Een centrale eis zal in ieder geval zijn dat de betrokkene met goed gevolg een examen heeft afgelegd bij een opleidingsinstelling die beschikt over een door de Minister van Veiligheid en Justitie goedgekeurd opleidingsprogramma (zie punt 11.2.1.3 van de bijlage bij EU-verordening 2015/1998).

Ook het advies ten aanzien van artikel 37p is opgevolgd. In het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel was het bijhouden van de EU-gegevensbank betreffende de beveiliging van de toeleveringsketen rechtstreeks opgedragen aan de commandant van de Koninklijke marechaussee. In het gewijzigde wetsvoorstel wordt nu tot uitdrukking gebracht dat de commandant de werkzaamheden ten behoeve van het bijhouden van de EU-gegevensbank onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie verricht, die daartoe aan de commandant van de Koninklijke marechaussee aanwijzingen kan geven over de vervulling van de aan hem toebedeelde taak.

Hiermee is ervoor gekozen de bestaande praktijk, waarin de commandant van de Koninklijke marechaussee onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie de EU-gegevensbank bijhoudt, te continueren en in het gewijzigde artikel 37p wettelijk te verankeren. Om te beginnen is de commandant op grond van het huidige artikel 37p reeds verantwoordelijk voor het bijhouden van het register van erkend luchtvrachtagenten, een nationale «voorloper» van de EU-gegevensbank. Het ligt daarom voor de hand om de commandant ook een rol te geven bij het bijhouden van de EU-gegevensbank. Daar komt bij dat het bijhouden van de EU-gegevensbank goed aansluit bij de overige taken en bevoegdheden van de commandant, zoals het houden van toezicht op de naleving van afdeling 3A van de Luchtvaartwet en de Europese verordeningen en het adviseren over de beveiligingsprogramma's van entiteiten en luchtvaartmaatschappijen. Tot slot moet bedacht worden dat het bijhouden van de EU-gegevensbank een zuiver administratieve taak is. De systematiek van EU-verordening 2015/1998 houdt in dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon die door de bevoegde autoriteit een erkenning is verleend als erkend agent, bekende afzender, erkend leverancier van vluchtbenodigdheden, ACC3-luchtvaartmaatschappij of EU-luchtvaartbeveiligingsvalideur, na deze erkenningverlening onverwijld moet worden ingeschreven in de EU-gegevensbank betreffende de beveiliging van de toeleveringsketen. Daartoe moet de bevoegde autoriteit een aantal gegevens van de betrokkene in de gegevensbank invoeren, zoals de vestigingslocatie en de contactgegevens van de beveiligingsmanager. Als de bevoegde autoriteit de erkenning intrekt, moet de inschrijving onverwijld weer worden doorgehaald.

2. Overgangsrecht

In de toelichting wordt gesteld dat luchthavenexploitanten, luchtvaartmaatschappijen en entiteiten de Europese verordeningen reeds toepassen, zodat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen geen gevolgen zullen hebben voor de praktijk. In dat licht stelt de Afdeling vragen bij het overgangsrecht. In de voorgestelde artikelen III, IV, V en VI zijn overgangsrechtelijke regels opgenomen ten aanzien van goedgekeurde beveiligingsprogramma's en detectieapparatuur, verleende erkenningen en goedgekeurde opleidingsprogramma's. De voorgestelde artikelen regelen dat de hiervoor benoemde zaken en personen die zijn goedgekeurd of erkend voor de inwerkingtreding deze wet, na de inwerkingtreding van deze wet worden aangemerkt als goedgekeurd of erkend op basis van de voorgestelde artikelen. In de artikelen III, IV en V wordt verder voorgesteld om de aanvragen en verzoeken die waren ingediend voor inwerkingtreding van deze wet te beoordelen op basis van de huidige regels. Ook bezwaar en beroep tegen dergelijke besluiten wordt beoordeeld volgens de huidige regels.⁵

De Afdeling veronderstelt dat onder «huidige regels» in deze artikelen niet worden verstaan de bepalingen uit de verordeningen die sinds 29 april 2010 gelden. Een dergelijke uitleg zou een overgangsregime immers zinledig maken. Maar ook indien onder «regels» de nationale uitvoeringsregels worden verstaan, is niet op voorhand duidelijk waarom de voorgestelde overgangsregeling noodzakelijk is. De betrokkenen voldoen blijkens de toelichting immers al aan de Europese verplichtingen. Er worden volgens de toelichting geen nieuwe verplichtingen met dit wetsvoorstel opgelegd naast de Europese verplichtingen. De Afdeling merkt daarnaast op dat de regeling om de lopende aanvragen en verzoeken te beoordelen op basis van de regels van vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de indruk wekt dat voor die aanvragen nog niet hoeft te worden voldaan aan de Europese verplichtingen. Dat staat echter op gespannen voet met de vereisten uit de verordeningen. De verordeningen voorzien immers niet in overgangsrecht, waardoor de Europese verplichtingen onmiddellijke werking hebben sinds 29 april 2010.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de noodzaak van het overgangsrecht en de verenigbaarheid van de voorgestelde artikelen III, IV en V en VI met EG-verordening 300/2008 en de onderliggende uitvoeringsverordeningen en zo nodig het overgangsrecht aan te passen.

2. Overgangsrecht

De Afdeling uit twijfels over de noodzaak van de in de voorgestelde artikelen III, IV, V en VI opgenomen overgangsrechtelijke regels en hun verenigbaarheid met EG-verordening 300/2008 en de onderliggende uitvoeringsverordeningen. Deze twijfels komen voort uit de opmerking in de toelichting bij het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel dat luchthavenexploitanten, luchtvaartmaatschappijen en entiteiten de Europese verordeningen reeds toepassen, zodat de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen geen gevolgen hebben voor de praktijk. Tegen deze achtergrond vraagt de Afdeling zich om te beginnen af waarom het nodig is om overgangsrechtelijke regels te geven over de status van op grond van het oude recht verleende erkenningen en goedkeuringen. Verder vraagt de Afdeling zich af waarom het nodig is overgangsrechtelijke regels te stellen over de vraag naar het recht dat van

⁵ Artikel III, tweede lid en derde lid, artikel IV, tweede lid en derde lid, Artikel V, vierde lid en vijfde lid.

toepassing is op de behandeling van aanvragen voor deze erkenningen en goedkeuringen die nog onder het oude recht zijn ingediend. Het stellen van overgangsrechtelijke regels over dit laatste onderwerp wekt volgens de Afdeling de indruk dat voor die aanvragen nog niet hoeft te worden voldaan aan de Europese verplichtingen. Dit zou op gespannen voet staan met de Europese verordeningen, die niet voorzien in overgangsrecht en onmiddellijke werking hebben sinds 29 april 2010. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de noodzaak van het overgangsrecht en de verenigbaarheid van de voorgestelde artikelen III, IV, V en VI met EG-verordening 300/2008 en de onderliggende uitvoeringsverordeningen en zo nodig het overgangsrecht aan te passen. Aan dit advies is gevolg gegeven.

De noodzaak van het in de voorgestelde artikelen III, IV, V, en VI opgenomen overgangsrecht is gelegen in het voorkomen van rechtsonzekerheid. Aangezien het wetsvoorstel verschillende aan de Europese verordeningen ontleende bevoegdheden van een nieuwe of gewijzigde formeel-wettelijke grondslag voorziet, zouden bij de overgang van het oude naar het nieuwe recht vragen kunnen rijzen over de geldigheid van op basis van de Europese verordeningen of oude wettelijke grondslagen verleende instemmingen en erkenningen. De overgangsrechtelijke regels die zijn opgenomen in artikel III, IV, eerste lid, artikel V, eerste en tweede lid en artikel VI, eerste, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel strekken er in de eerste plaats toe buiten twijfel te stellen dat op basis van de Europese verordeningen en oude wettelijke grondslagen verleende erkenningen en instemmingen onder het nieuwe recht hun geldigheid behouden en dus niet opnieuw behoeven te worden aangevraagd. In de toelichting is dit verduidelijkt.

In het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel was ook een regeling getroffen omtrent het rechtsregime dat van toepassing is op de behandeling van aanvragen die nog onder het oude recht zijn ingediend. Artikel III en IV, tweede lid, en in artikel V, vierde lid, van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel bepaalden, kort gezegd, dat op de behandeling van voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ingediende beveiligingsprogramma's, verzoeken om instemming met de ingebruikname van detectieapparatuur en aanvragen voor bepaalde erkenningen, het oude recht van toepassing was. Doel was om de rechtszekerheid te dienen van aanvragers die bij het indienen van hun verzoek of aanvraag nog geen rekening hadden kunnen houden met het nieuwe recht. Aan de Afdeling kan echter worden toegegeven, dat ten aanzien van de meeste in deze artikelen genoemde instemmingen en erkenningen geen sprake was van «oud recht» dat in de overgangssituatie zou kunnen worden toegepast. Met uitzondering van het beveiligingsprogramma van het luchtvaartterrein en van de luchtvaartmaatschappij, kennen de in deze artikelen genoemde erkenningen en instemmingen vooralsnog namelijk alleen een rechtsbasis in EG-verordening 300/2008 en de onderliggende uitvoeringsverordeningen. De Afdeling merkt terecht op dat onder de «huidige regels» in deze artikelen niet de bepalingen uit de Europese verordeningen kunnen worden verstaan. Bij nader inzien is het dan ook onnodig om ten aanzien van de bedoelde erkenningen en instemmingen regels te geven over het recht dat toepasselijk is op voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ingediende aanvragen, bezwaren of beroepen. Deze regels zijn daarom geschrapt.

3. Achtergrondonderzoek

EG-verordening 300/2008 vereist dat personen, met inbegrip van bemanningsleden, met succes een achtergrondcontrole moeten hebben doorlopen alvorens ze een bemannings- of luchthavenidentiteitskaart

krijgen uitgereikt die onbegeleide toegang verleent tot om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones.⁶ Het verplichte achtergrondonderzoek moet aan een aantal vereisten voldoen, zoals het vaststellen van de identiteit van de betrokken persoon op basis van schriftelijke bewijsstukken; de controle van de opleiding en de loopbaan van de betrokken persoon in de afgelopen vijf jaar, alsmede eventuele onderbrekingen in deze opleiding en loopbaan; en een controle van het strafregister van ten minste de afgelopen vijf jaar. In plaats van het achtergrondonderzoek kan ook worden volstaan met een aan de indienstname voorafgaande controle. In dat geval wordt de controle van het strafregister vervangen door een door de betrokken persoon ondertekende verklaring waarin zijn eventuele criminele antecedenten in ten minste de afgelopen vijf jaar in detail wordt toegelicht.

Zowel het vereiste achtergrondonderzoek als de aan de indienstname voorafgaande controle worden geregeld in het voorgestelde artikel 37aea. In een achtergrondonderzoek wordt aan de controle van het strafregister invulling gegeven door het vereiste van een verklaring omtrent het gedrag (VOG). Indien kan worden volstaan met een voorafgaande controle kan de Minister van Veiligheid en Justitie een vrijstelling verlenen voor het VOG vereiste, waardoor kan worden volstaan met een verklaring van de betrokkene. Op een betrokkene die een functie vervult waarvoor al het vereiste van een veiligheidsonderzoek geldt, zijn deze vereisten niet meer van toepassing.⁷ De Afdeling maakt twee kanttekeningen bij de voorgestelde regeling van het achtergrondonderzoek.

a. Opleiding en loopbaan

Onderdeel c van punt 11.1.3 en onderdeel b van punt 11.1.4 van de bijlage bij EU-verordening 185/2010 stellen dat bij het achtergrondonderzoek of de aan de indienstname voorafgaande controle ook de opleiding en de loopbaan van de betrokken persoon in de afgelopen vijf jaar, alsmede eventuele onderbrekingen in deze opleiding en loopbaan betrokken dienen te worden. Dit blijkt echter niet uit de tekst van artikel 37aea.

De Afdeling adviseert de tekst van het artikel hierop aan te passen.

b. Frequentie veiligheidsonderzoek

Het voorgestelde artikel 37aea, onderdeel d, bepaalt dat het achtergrondonderzoek, de controle en veiligheidsonderzoek met een bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te bepalen frequentie worden herhaald. Punt 1.2.3.1 van EU-verordening 185/2010 stelt dat het achtergrondonderzoek tenminste elke vijf jaar dient te worden herhaald. Voor veiligheidsonderzoeken bestaat de mogelijkheid van vijfjaarlijkse herhaling al op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken.⁸ Daarbij is voorzien in de mogelijkheid om binnen vijf jaar een hernieuwd onderzoek in te stellen.⁹ In zoverre is de voorgestelde bepaling voor veiligheidsonderzoeken niet nodig. Daarnaast is het ook niet mogelijk om bij AMvB op basis van het

⁶ Punt 1.2, sub 4, van de bijlage bij EU-verordening 185/2010.

⁷ Het voorgestelde artikel 37aea, onderdeel c (bedoeld lijkt overigens een «derde lid»).

⁸ Op grond van artikel 9 van de Wet veiligheidsonderzoeken is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd om na het verstrijken van een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan opnieuw een veiligheidsonderzoek te doen instellen.

⁹ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan binnen 5 jaar een hernieuwd veiligheidsonderzoek instellen indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen, zoals feiten en omstandigheden die de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft verkregen bij het verzamelen van justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel 9, eerste en tweede lid, Wet veiligheidsonderzoeken).

voorgestelde artikel 37aea, onderdeel d, van de regeling in de Wet veiligheidsonderzoeken af te wijken.

De Afdeling adviseert in onderdeel d «het veiligheidsonderzoek, bedoeld in het derde lid» te schrappen.

3. Achtergrondonderzoek

a. Opleiding en loopbaan

De Afdeling merkt op dat het door EG-verordening 300/2008 en de onderliggende uitvoeringsverordeningen vereiste achtergrondonderzoek of aan de indienstname voorafgaande controle ook een controle dient te omvatten van de opleiding en de loopbaan van de betrokken persoon in de afgelopen vijf jaar, alsmede eventuele onderbrekingen in deze opleiding en loopbaan. Dit blijkt echter niet uit de tekst van het voorgestelde artikel 37aea. De Afdeling adviseert de tekst van het artikel hierop aan te passen. Aan dit advies is gevolg gegeven.

In het gewijzigde wetsvoorstel zijn de bepalingen over het achtergrondonderzoek of de indienstname voorafgaande controle (artikel 37aea) en de continue screening (artikel 37aeab) verplaatst naar § 5 over de werving van opleiding en personeel. Aangezien het verplichte achtergrondonderzoek of de aan de indienstname voorafgaande controle een onderdeel is van het proces waarbij nieuw personeel wordt geworven en opgeleid, passen deze bepalingen beter in deze paragraaf. In het gewijzigde wetsvoorstel zijn het achtergrondonderzoek of de aan de indienstname voorafgaande controle en de continue screening geregeld in respectievelijk de artikelen 37rf en 37rg.

In het voorgestelde artikel 37rf over het achtergrondonderzoek is, in lijn met het advies van de Afdeling, een vijfde lid opgenomen dat regelt dat de exploitant van een luchtvaartterrein, de luchtvaartmaatschappij en de entiteit ervoor zorg dragen dat personen ten aanzien waarvan op grond van EG-verordening 300/2008 en de uitvoeringsbepalingen daarvan een achtergrondonderzoek of aan de indienstname voorafgaande controle is vereist, voor aanvang van hun werkzaamheden worden onderworpen aan een controle van hun opleiding en loopbaan in de afgelopen vijf jaar, alsmede eventuele onderbrekingen in deze opleiding en loopbaan. Aldus is wettelijk verankerd dat niet alleen de identiteit en het strafregister van de betrokkene wordt gecontroleerd, maar ook diens opleiding en loopbaan.

b. Frequentie veiligheidsonderzoek

De Afdeling plaatst een kanttekening bij het voorgestelde artikel 37aea, onderdeel d. Daarin is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur de frequentie wordt bepaald van het veiligheidsonderzoek van personeel dat een vertrouwensfunctie in de beveiliging van de burgerluchtvaart vervult. De Afdeling merkt op dat voor veiligheidsonderzoeken op grond van artikel 9 van de Wet veiligheidsonderzoeken al de mogelijkheid bestaat om binnen vijf jaar een hernieuwd onderzoek in te stellen. Zij adviseert daarom de verwijzing naar het veiligheidsonderzoek in het voorgestelde artikel 37aea te schrappen.

Het advies is opgevolgd. Zoals hiervoor aangegeven, worden het verplichte achtergrondonderzoek en de aan de indienstname voorafgaande controle in het gewijzigde wetsvoorstel uitgewerkt in artikel 37rf. In het derde lid van deze bepaling, waarin de herhaling van het achtergrondonderzoek en de aan de indienstname voorafgaande controle is

uitgewerkt, wordt niet langer verwezen naar het veiligheidsonderzoek op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat op grond van artikel 9 van de Wet veiligheidsonderzoeken de mogelijkheid bestaat om binnen vijf jaar een hernieuwd veiligheidsonderzoek in te stellen.

4. Continue screening

In artikel 37aeb wordt de wettelijke bevoegdheid gecreëerd voor de Minister van Veiligheid en Justitie om een continue controle (in de toelichting continue screening genoemd) uit te voeren op bij AMvB te bepalen categorieën van personen die beschikken over een VOG en houder zijn van een door de exploitant van een luchtvaartterrein verstrekt toegangsbewijs dat onbegeleid toegang biedt tot een om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone van het luchtvaartterrein.

a. Beperking tot VOG-plichtigen

Continue screening wordt alleen voorgesteld voor personen die beschikken over een VOG.¹⁰ Naast personen die verplicht een VOG dienen te overleggen, zijn er ook nog groepen die op grond van 37aea, onderdelen a, b, of c, een ander achtergrondonderzoek, een voorafgaande controle of een veiligheidsonderzoek kunnen ondergaan. Uit de toelichting blijkt echter niet waarom deze groepen zodanig verschillen van de groep die een VOG dient te overleggen, dat voor hen continue screening niet noodzakelijk zou zijn. Weliswaar lijkt er een relevant verschil te bestaan met de groep waarvoor kan worden volstaan met een aan de indienstname voorafgaande controle, maar de toelichting gaat op dat verschil niet in. Voor de groep waarvoor geen VOG noodzakelijk is omdat de betrouwbaarheid reeds is vastgesteld op basis van een ander achtergrondonderzoek, ligt een verschillende behandeling voorshands minder in de rede. Dat geldt te meer voor de personen die een veiligheidsonderzoek dienen te ondergaan omdat zij een vertrouwensfunctie bekleden; een functie bij de overheid of in het bedrijfsleven die zo kwetsbaar is, dat deze de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden.¹¹ Continue screening lijkt vanuit dat oogpunt (ook) voor deze groep aangewezen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de overwegingen op grond waarvan is gekozen «continue screening» alleen toe te passen op de groep personen die over een VOG dient te beschikken en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Strengere maatregelen

Artikel 6 van EG-verordening 300/2008 laat toe dat lidstaten strengere maatregelen treffen dan de in de verordeningen genoemde basisnormen, indien dit nodig blijkt uit een risicobeoordeling, en de maatregelen relevant, objectief, en niet-discriminerend zijn en in verhouding staan tot het desbetreffende risico.¹² Het tweede lid van dat artikel schrijft voor dat de lidstaten in dat geval de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis stellen. Continue screening lijkt een strengere maatregel, aangezien EG-Verordening 300/2008 en de uitvoeringsverordeningen slechts een periodiek achtergrondonderzoek en geen continue screening voorschrijven. De toelichting gaat hier niet op in.

¹⁰ Het voorgestelde artikel 37aeb, eerste lid.

¹¹ Artikel 3, eerste lid, Wet veiligheidsonderzoeken.

¹² Artikel 6, eerste lid, van de EG-verordening 300/2008.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de eisen die de EG-verordening stelt en, zo nodig, de Europese Commissie zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van de maatregelen.

4. Continue screening

a. Beperking tot VOG-plichtigen

Artikel 37re van het wetsvoorstel (artikel 37aeb van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel) introduceert de wettelijke bevoegdheid voor de Minister van Veiligheid en Justitie om een continue screening uit te voeren op personen die over een VOG dienen te beschikken en die onbegeleid toegang hebben tot een om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone van het luchtvaartterrein. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de overwegingen op grond waarvan is gekozen om continue screening alleen toe te passen op de groep personen die over een VOG dient te beschikken en het voorstel zo nodig aan te passen. Aan dit advies is gevolg gegeven. De toelichting bij het wetsvoorstel is aangevuld met een paragraaf waarin wordt uitgelegd waarom ervoor gekozen is continue screening alleen mogelijk te maken voor personen die dienen te beschikken over een VOG en niet ook voor personen die dienen te beschikken over een VGB, een verklaring dat de betrokkene met succes een achtergrondonderzoek anders dan op grond van de Wet justitiële gegevens heeft ondergaan, of een ondertekende verklaring in het kader van een aan de indienstername voorafgaande controle.

De keuze om continue screening niet toe te passen op de groep personen die over een VGB dient te beschikken, houdt verband met de specifieke functie die deze personen vervullen. Een VGB is vereist voor personen die een functie vervullen die op grond van artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken is aangewezen als vertrouwensfunctie. Dit zijn functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden. In de luchtvaartsector gaat het onder meer om personeel dat vanwege de locatie en de aard van de werkzaamheden de beveiligingsmaatregelen zou kunnen omzeilen, zoals het personeel op de luchthaven dat is belast met de uitvoering van het beveiligingsonderzoek. Alvorens een VGB wordt afgegeven of geweigerd, wordt ten aanzien van de betrokken persoon door de AIVD een veiligheidsonderzoek ingesteld. Het veiligheidsonderzoek omvat het instellen van een onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Op basis van het veiligheidsonderzoek wordt vastgesteld of er voldoende waarborgen zijn om aan te nemen dat de persoon de verantwoordelijkheden van de vertrouwensfunctie onder alle omstandigheden getrouwelijk zal vervullen. Daartoe worden gegevens verzameld over persoonlijke omstandigheden en gedragingen die antwoord kunnen geven op de vraag of iemand bijvoorbeeld betrokken is (geweest) bij staatsgevaarlijke activiteiten of antidemocratische organisaties. Bij de uitvoering van het veiligheidsonderzoek worden uiteenlopende gegevens betrokken, afkomstig uit diverse informatiebronnen (art. 7, tweede lid, Wet veiligheidsonderzoeken). Zo heeft de AIVD onder meer toegang tot de Centrale Justitiële Documentatie voor justitiële gegevens, de Gemeentelijke Basisadministratie voor gegevens over bijvoorbeeld de verblijfplaats en Bureau Kredietregistratie voor kredietinformatie. Ook wordt gekeken naar antecedenten over een persoon in het eigen AIVD-systeem.

De Wet veiligheidsonderzoeken bevat geen regeling over de doorlopende controle op relevante nieuwe gegevens ten aanzien van vertrouwensfunctionarissen. Gelet hierop, kan in de Luchtvaartwet niet worden bepaald dat personen die een vertrouwensfunctie in de beveiliging van de

burgerluchtvaart vervullen na afgifte van de VGB aan een continue screening worden onderworpen. Overigens kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een hernieuwd veiligheidsonderzoek doen instellen naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult, indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen (artikel 9 Wet veiligheidsonderzoeken). In dit laatste opzicht vertoont het veiligheidsonderzoek gelijkenis met de voorgestelde regeling van de continue screening in artikel 37rg. Op grond van het vijfde lid van deze bepaling wordt het toegangsbewijs van de betrokkene door de luchthavenexploitant onmiddellijk geblokkeerd, indien de exploitant vermoedt dat de betrokkene niet meer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG. Dit vermoeden ontstaat bij de exploitant naar aanleiding van «signaalbrief» van de Dienst Justis waarin de exploitant op de hoogte wordt gesteld van een relevante verandering in de justitiële documentatie ten aanzien van de betrokkene. Indien de betrokkene vervolgens niet binnen een redelijke termijn een VOG overlegt, wordt het toegangsbewijs ingenomen.

De keuze om continue screening niet toe te passen op de groep personen die kunnen volstaan met een verklaring waaruit blijkt dat de betrokkene met succes een achtergrondonderzoek anders dan op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens heeft doorstaan of een aan de indienstname voorafgaande controle tot slot, houdt verband met de locatie waarop deze personen werkzaam zijn. Personen uit deze groep hebben geen toegang tot de delen van een luchthaven waar geen passagiers mogen komen, zoals bijvoorbeeld het platform of de bagagekelder. Zij zijn met andere woorden niet werkzaam op locaties waar «kwetsbare processen» plaatsvinden en hebben daardoor ook niet de mogelijkheid om verboden voorwerpen aan bagage, vracht of overige goederen toe te voegen. Het wordt daarom niet proportioneel geacht om ten aanzien van dit personeel doorlopend te controleren of er nieuwe justitiële gegevens bekend zijn.

b. Strengere maatregelen

De Afdeling vraagt zich af of continue screening niet moet worden beschouwd als een strengere maatregel in de zin van artikel 6 van EG-verordening 300/2008. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de eisen die EG-verordening 300/2008 ten aanzien van het achtergrondonderzoek stelt en, zo nodig, de Europese Commissie zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van de maatregelen. Aan het advies is gevolg gegeven.

Op grond van artikel 6 van EG-verordening 300/2008 mogen de lidstaten strengere maatregelen nemen dan de gemeenschappelijke basisnormen, mits deze maatregelen relevant, objectief, niet-discriminerend en proportioneel zijn. De Europese verordeningen schrijven met betrekking tot het achtergrondonderzoek voor dat dit onderzoek «regelmatig, en ten minste om de vijf jaar» wordt herhaald (punt 11.1.5 van de bijlage bij EU-verordening 2015/1998). Continue screening kan, gezien de manier waarop deze doorlopende controle wordt uitgevoerd, en mede in het licht van de doelstelling van het door EU-verordening 2015/1998 voorgescreven achtergrondonderzoek, niet worden beschouwd als een strengere maatregel. Continue screening is een aanvullende vorm van screening bij een reguliere VOG, waarbij doorlopend wordt beoordeeld of sprake is van nieuwe justitiële gegevens terzake van een strafbaar feit dat – indien op dat moment door de houder van een luchthavenidentiteitskaart een aanvraag voor een VOG zou worden ingediend – ertoe leidt dat de VOG niet zou worden afgegeven. Indien uit de doorlopende controle relevante nieuwe justitiële gegevens naar voren komen, wordt de betrokkene verplicht om opnieuw een VOG aan te vragen, zodat een

herhaling van het achtergrondonderzoek kan plaatsvinden. Een dergelijke tussentijdse herhaling van het achtergrondonderzoek gaat niet verder dan de gemeenschappelijke basisnorm dat het achtergrondonderzoek «regelmatig, en ten minste om de vijf jaar» wordt herhaald. Continue screening maakt het mogelijk dat personen die een strafbaar feit hebben gepleegd of daarvan worden verdacht en daardoor een risico opleveren voor de veiligheid op een luchtvaartterrein, op een snelle wijze uit de kwetsbare processen en de beveiligde gebieden worden geweerd. Daarmee wordt bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van het door EU-verordening 2015/1998 voorgeschreven achtergrondonderzoek. De toelichting is in deze zin aangevuld.

5. Privacy

Voor de uitvoering van de continue screening regelt het voorgestelde artikel 37aeb dat de exploitant van de Luchthaven het burgerservicenummer (BSN) van betrokkenen registreert en verstrekt aan de Minister van V&J. Volgens de toelichting is uit de Privacy Impact Assessment gebleken dat er privacyrisico's aan het gebruik van het BSN zijn verbonden. Zo zou het BSN, na een datalek gebruikt kunnen worden voor identiteitsfraude.¹³ Het wetsvoorstel zelf bevat geen waarborgen tegen mogelijk misbruik. Aan het elektronisch verkeer dienen uit een oogpunt van vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid eisen te worden gesteld. In de toelichting wordt een aantal waarborgen genoemd die genomen zouden kunnen worden. Zo zal de lijst met pashouders en hun BSN door de luchthavens aan de Justitiële Informatiedienst versleuteld worden aangeleverd en zullen de luchthavens de oude lijsten met pashouders niet langer bewaren dan noodzakelijk.¹⁴ De Afdeling adviseert deze waarborgen niet alleen te benoemen in de toelichting, maar bij AMvB te regelen.¹⁵

De Afdeling adviseert in het voorgestelde artikel op te nemen dat het gegevensverkeer slechts plaatsvindt overeenkomstig bij AMvB te stellen eisen.

5. Privacy

Artikel 37aeb van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel (artikel 37rg van het gewijzigde voorstel) regelde dat de exploitant van de luchthaven het burgerservicenummer (BSN) van betrokkenen registreert en verstrekt aan de Minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van continue screening. De Afdeling constateert dat de memorie van toelichting verschillende waarborgen noemt tegen privacyrisico's die zijn verbonden aan het gebruik van het BSN. De Afdeling acht het wenselijk dat deze waarborgen wettelijk worden verankerd in een AMvB. Zij adviseert in het wetsvoorstel op te nemen dat het gegevensverkeer slechts plaatsvindt overeenkomstig bij AMvB te stellen eisen.

¹³ Memorie van toelichting paragraaf 5.3 «Continue screening van luchthavenpersoneel».

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 «Continue screening van luchthavenpersoneel». Deze waarborgen zijn ook in de PIA vermeld als factoren die het privacyrisico beperken.

¹⁵ Zie ook het advies van de Raad van State van 19 juni 2006 (W03.06.0120/II, Wet afschaffing procureaat), waarin de Raad stelde dat «omdat langs [elektronische] weg onder meer persoonsgegevens worden uitgewisseld en omdat manipulatie en onderschepping van dit berichtenverkeer dient te worden voorkomen, de Raad het gewenst [acht] dat (...) wordt bepaald dat dit verkeer slechts plaatsvindt, indien de vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid ervan zijn gewaarborgd overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen.» (Kamerstukken II 2006/07, 30 815, nr. 4).

Het advies is niet opgevolgd. De in de toelichting bij het wetsvoorstel genoemde waarborgen, die in de optiek van de Afdeling verankerd zouden moeten worden in een AMvB, vloeien namelijk reeds voort uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Zo regelt artikel 10, eerste lid, Wbp dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt. Artikel 12 Wbp verplicht de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens onder meer om passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Welke technische en organisatorische maatregelen nodig zijn om het risico op een datalek te minimaliseren is door middel van een Privacy Impact Assessment (PIA) in kaart gebracht. Deze maatregelen zullen worden vastgelegd in een convenant tussen Justid, Justis en de betrokken luchthavens. In het convenant zullen onder meer afspraken worden neergelegd over hoe men omgaat met signaalbrieven over personen die geen luchthavenpas meer hebben. Ook zal worden vastgelegd dat de deelnemende luchthavens de nodige veiligheidsmaatregelen zullen treffen om het gegevensbestand te beveiligen. Zo zullen in beginsel alleen de medewerkers van het badgecenter, die het passenbeheer doen, toegang hebben tot het gegevensbestand. Dit personeel zal bovendien een veiligheidsonderzoek door de AIVD moeten ondergaan.

De verplichtingen die ingevolge artikel 10, eerste lid en 12 Wbp rusten op Justid, Justis en de betrokken luchthavens als verantwoordelijke voor de verwerking van het BSN, in combinatie met de uitwerking van deze verplichtingen in het convenant dat tussen deze partijen zal worden gesloten, maken dat de zorgvuldige en veilige verwerking van het BSN ten behoeve van continue screening in mijn optiek reeds afdoende is gewaarborgd. Ik acht het dan ook niet nodig om de in de memorie van toelichting genoemde waarborgen wettelijk te verankeren in een AMvB.

6. Delegatiebepalingen

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel een aantal delegatiebepalingen bevat, waarin de regering of de Minister «nadere regels» kan stellen (de voorgestelde artikelen 37abd, 37ada en 37af). De Afdeling geeft in overweging de delegatie zo concreet en nauwkeuring mogelijk te begrenzen.¹⁶ Zo wordt in de toelichting van het voorgestelde artikel 37af verwezen naar de wijze waarop de verplichte herhaling van het achtergrondonderzoek en de aan indienstname voorafgaande controle gestalte moet krijgen.

De Afdeling adviseert een dergelijke begrenzing in het voorgestelde artikel 37af op te nemen. Daarnaast adviseert de Afdeling in artikel 37abd ook de begrenzing op te nemen dat de nadere regels zien op de standaardisering zoals de toelichting stelt, en in artikel 37ada, derde lid, op te nemen dat deze nadere regels gesteld kunnen worden ter uitvoering van EG-Verordening 300/2008, zoals uit de transponeringstabel blijkt.

6. Delegatiebepalingen

De Afdeling adviseert de delegatie van regelgevende bevoegdheid in de voorgestelde artikelen 37abd, 37ada en 37af zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen. Aan het advies is gevolg gegeven.

¹⁶ Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In artikel 37abd van het gewijzigde wetsvoorstel is de omvang van de delegatie begrensd door te bepalen dat de nadere regels uitsluitend betrekking kunnen hebben op de in de artikelen 12, 13 en 14 van EG-verordening 300/2008 genoemde onderwerpen. In artikel 37ada, derde lid, is in lijn met het advies de zinsnede «ter uitvoering van EG-verordening 300/2008» ingevoegd. Aan het voorgestelde artikel 37rf over de achtergrondcontrole en de aan de indienstname voorafgaande controle is een zesde lid toegevoegd, luidende: «Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, met het oog op de goede uitvoering van EG-verordening 300/2008, nadere regels worden gesteld omtrent a. de achtergrondcontrole, bedoeld in het eerste lid, b. de aan de indienstname voorafgaande controle, bedoeld in het tweede lid, c. de controle van de opleiding en loopbaan, bedoeld in het vijfde lid». Artikel 37af is in verband hiermee geschrapt.

7. BES-wetgeving

In de toelichting wordt gesteld dat de voorgestelde wijzigingen ertoe leiden dat het rechtsregime voor de BES-eilanden grotendeels ongewijzigd blijft.¹⁷ Met de voorgestelde §6 «Controle van vracht en post» worden additionele wettelijke eisen gesteld aan het beveiligingsonderzoek van alle vracht en post, zoals controle met detectieapparatuur of andere technische middelen en nader onderzoek indien daartoe aanleiding is. Daarnaast wordt een aantal nieuwe verplichtingen voorgesteld, zoals instemming van de Minister voor de ingebruikname van detectieapparatuur, verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen (§3) en entiteiten (§4) die goederen behandelen en de verplichte controle van ruimbagage door de exploitant. De toelichting stelt dat deze verplichtingen zijn voorgeschreven door Annex 17 bij het Verdrag van Chicago¹⁸ en dat in de praktijk reeds aan deze verplichtingen wordt voldaan. Uit de toelichting blijkt echter niet of de bestuurscolleges dan wel de exploitant van de luchthaven Flamingo Airport in de gelegenheid zijn gesteld zich uit te laten over het wetsvoorstel.¹⁹ Omdat het wetsvoorstel de verplichtingen uitwerkt in nieuwe wettelijke regels, had een dergelijke raadpleging op de BES-eilanden in de rede gelegen.

De Afdeling adviseert de bestuurscolleges en de exploitant van de luchthaven Flamingo Airport op Bonaire alsnog in de gelegenheid te stellen een reactie te geven op het wetsvoorstel alvorens dit te zenden aan de Tweede Kamer.

7. BES-wetgeving

Het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel was niet aan de bestuurscolleges van de BES-eilanden en de exploitant van de luchthaven Flamingo Airport op Bonaire ter consultatie voorgelegd, aangezien de wijziging van de Luchtvaartwet BES geen ingrijpende gevolgen heeft voor de BES-eilanden. De Afdeling adviseert de bestuurscolleges en de exploitant van Flamingo Airport alsnog in de gelegenheid te stellen een reactie te geven op het wetsvoorstel alvorens dit te zenden aan de Tweede Kamer.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 8 «Wijziging van de Luchtvaartwet BES»

¹⁸ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago, 7 december 1944, *Stb.* 1947, H 165. Annex 17 kan worden geamendeerd. De laatste wijziging stamt uit 14 November 2014: <http://www.icao.int/Security/SFP/Pages/Annex17.aspx>

¹⁹ Anders dan onder andere KLM, Schiphol en de Nederlandse vereniging van luchthavens aan wie wel de gelegenheid is gegeven om advies uit te brengen. (memorie van toelichting, paragraaf 10 «Ontvangen adviezen»)

Dit advies is opgevolgd. Het wetsvoorstel is alsnog gedurende vier weken aan de genoemde partijen ter consultatie voorgelegd. De reactie op deze consultatie is in de memorie van toelichting verwerkt.

8. Overige wijzigingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

8. Overige wijzigingen

Wijzigingen in verband met EU-verordening 2015/1998

Nadat de Afdeling op 24 september 2015 haar advies had uitgebracht, is op 14 november 2015 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2015/1998 van de Commissie van 5 november 2015 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basismaten op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (*Pb EU* 2015, L 299/1) bekendgemaakt. Deze verordening (hierna: EU-verordening 2015/1998) vervangt EU-verordening 185/2010 en is met ingang van 1 februari 2016 in werking getreden. Omdat EU-verordening 185/2010 sinds de inwerkingtreding ervan meer dan twintig keer is gewijzigd, achtte de Commissie het met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid noodzakelijk om een nieuwe verordening vast te stellen waarin de oorspronkelijke verordening en alle wijzigingen daarvan worden geconsolideerd. Ook achtte de Commissie het nodig de tekst van EU-verordening 185/2010 te verduidelijken en te actualiseren in het licht van de opgedane praktijkervaringen en de relevante ontwikkelingen.

Het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel bevatte verschillende verwijzingen naar EU-verordening 185/2010. Indachtig de frequente wijziging en uiteindelijke intrekking van EU-verordening 185/2010, is bij de voorbereiding van dit nader rapport bezien in hoeverre deze verwijzingen konden worden geschrapt of vervangen door verwijzingen naar EG-verordening 300/2008. EG-verordening 300/2008 is in de praktijk veel minder aan wijziging onderhevig dan de onderliggende uitvoeringsverordeningen. Op deze manier is gestreefd de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet een meer toekomstbestendig karakter te geven. Dit heeft geleid tot aanpassing van de volgende voorgestelde bepalingen uit het oorspronkelijk wetsvoorstel: artikel 37a, tweede lid (definitie «detectieapparatuur»), artikel 37aca (instemming met ingebruikname detectieapparatuur), artikel 37o, tweede lid (erkenning als ACC3-luchtvaartmaatschappij) en artikel 37rd (certificering beveiligingspersoneel). In een aantal gevallen bleek het niet mogelijk een verwijzing naar EU-verordening 185/2010 te schrappen of te vervangen door een verwijzing naar EG-verordening 300/2008. In die gevallen is volstaan met het vervangen van de desbetreffende verwijzing door een verwijzing naar EU-verordening 2015/1998. In het nieuwe artikel 37rf (achtergrondonderzoek en aan de indienstername voorafgaande controle) tot slot wordt, anders dan in artikel 37aeb van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel, zoveel mogelijk verwezen naar EG-verordening 300/2008. Alleen in het tweede lid staat nog een verwijzing naar EU-verordening 2015/1998.

Overige wetstechnische verbeteringen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om technische verbeteringen in artikel I van het wetsvoorstel aan te brengen. Aan de definitiebepaling (artikel 37a) is een definitie van «toegangsbewijs» toegevoegd (onderdeel C). Deze term wordt op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel gebruikt (zie de artikelen 37b, 37ra en 37rg). Aan artikel 37b is een vierde lid

toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappij ervoor moeten zorgdragen dat andere personen dan passagiers die ongebeleide toegang moeten hebben tot de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke delen van het luchtvaartterrein met succes een achtergrondcontrole moeten hebben doorlopen, alvorens hen een luchthavenidentiteitskaart of bemanningsidentiteitskaart wordt verstrekt (onderdeel M). Daarmee wordt een leemte in het wetsvoorstel opgevuld. In artikel 37c en 37f is verduidelijkt dat de controle van passagiers en hun bagage en van luchthavenbenodigdheden door het beveiligingspersoneel dient te geschieden (onderdeel M en O).

De artikelen 37j, 37k en 37l van de gewijzigde § 4 van Afdeling 3A van de Luchtvaartwet zijn lichtelijk aangepast met het oog op een betere aansluiting van de wettekst op EU-verordening 2015/1998 (onderdeel T). Verder is § 4 aangevuld met een gewijzigd artikel 37r (onderdeel T). In artikel 37rb is de regeling van de erkenning van opleidingsinstellingen geschrapt en vervangen door de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde eisen aan het bestuur en de organisatie van opleidingsinstellingen te stellen (onderdeel U). Bij nader inzien is het stellen van een erkenningsvereiste een disproportioneel zwaar instrument om de gewenste professionaliteit van opleidingsinstellingen te waarborgen en kan dit doel ook worden bereikt door het schrappen van de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan het bestuur en de organisatie van deze instellingen. In lijn met de vernieuwde opzet van de certificering van het personeel met beveiligingstaken in artikel 37rd, is de regeling van de certificering van instructeurs aangepast. Dit onderwerp wordt nu geregeld in artikel 37re.

Wijziging van de WED en gewijzigd artikel 37r

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel was over het hoofd gezien dat de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet noopt tot een wijziging van de zinsnede met betrekking tot de Luchtvaartwet in artikel 1, eerste lid, onderdeel 4^o, van de Wet op de economische delicten (WED). Deze zinsnede houdt een opsomming in van bepalingen uit de Luchtvaartwet die bij overtreding een economisch delict opleveren. Door de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet was de verwijzing naar sommige van deze bepalingen niet langer correct. Deze omissie is hersteld.

In het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel was artikel 37r over de verplichtingen van de geregistreerde luchtvrachtagent met het oog op de beveiliging van vracht en post komen te vervallen, nu deze bepaling is achterhaald door EG-verordening 300/2008 en de uitvoeringsbepalingen daarvan. Voor de beveiliging van vracht en post is door de Europese verordeningen namelijk het pan-Europese systeem van de «beveiligde toeleveringsketen» geïntroduceerd. Dit systeem houdt, kort gezegd, in dat luchtvaartmaatschappijen zendingen van vracht en post voor vervoer in een luchtvaartuig kunnen accepteren zonder dat deze vracht en post eerst aan een beveiligingsonderzoek te (laten) onderwerpen, mits de zending afkomstig is van een erkend agent, bekende afzender of vaste afzender die de zending aan de vereiste beveiligingscontroles heeft onderworpen. Een onbedoeld effect van het schrappen van artikel 37r was echter dat daarmee tevens de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving van deze verplichting via de WED kwam te vervallen. In het gewijzigde wetsvoorstel is deze omissie hersteld door een gewijzigd artikel 37r op te nemen. Het gewijzigde artikel 37r bepaalt, kort gezegd, dat erkend agenten, bekende afzenders en vaste afzenders ten aanzien van de door hen behandelde vracht en post de door de Europese verordeningen gespecificeerde beveiligingscontroles toepassen. Hierdoor voorziet het wetsvoorstel weer

in de mogelijkheid – gelijk in de huidige situatie – om de verplichtingen van natuurlijke personen of rechtspersonen die als geregistreerd luchtvrachtagent bedrijfsmatig vracht aanbieden, doen vervoeren of vervoeren (in termen van de Europese verordeningen: erkend agenten, bekende afzenders en vaste afzenders) strafrechtelijk te handhaven via de WED.

Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

- In artikel I, onderdeel C, in artikel 37a, eerste lid, onderdeel s, de zinsnede «de controle, bedoeld in artikel 3, punt 9» vervangen door «de controle, bedoeld in artikel 3, punt 10» nu de bedoelde toegangscontrole is beschreven in artikel 3, punt 10 van de EG-Verordening 300/2008.
- Bij de artikelsgewijze toelichting van artikel I, onderdeel E, ten aanzien van de artikelen 37aba, eerste lid, 37abb, eerste lid, en 37abc, eerste lid, verduidelijken dat onder «instandhouden», ook «opstellen» en «toepassen» wordt verstaan, nu de artikelen 12, 13, en 14, van EG-Verordening 300/2008 uitdrukkelijk zien op de verplichting een beveiligingsprogramma op te stellen, toe te passen en in stand te houden.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 37aea de onderdelen van artikel 37aea te redigeren als leden, aangezien in het artikel reeds wordt verwezen naar leden.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 37aea, onderdeel b, verduidelijken dat de vrijstelling ziet op de vereiste verklaring omtrent gedrag (VOG) dat een uitwerking is van het achtergrondonderzoek, en de vrijstelling regelt dat kan worden volstaan met een aan de indienstname voorafgaande controle, zoals de toelichting beschrijft.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 37aea, onderdeel a, subonderdeel a, «, en;» vervangen door:; en.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 37aea, onderdeel c, de zinsnede «dient de betrokkene met succes een veiligheidsonderzoek als bedoeld in artikel 7 van de Wet veiligheidsonderzoeken te hebben ondergaan» vervangen door: dient ten behoeve van de betrokkene een verklaring als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet veiligheidsonderzoeken te zijn afgegeven.
- In artikel I, onderdeel W, in artikel 37t, tweede lid, «als bedoeld» vervangen door:; bedoeld.
- In artikel II schrappen:
De Luchtvaartwet BES wordt gewijzigd als volgt:
A