

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 september 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Uitvoering van de Europese verordeningen tot op heden	2
3. Uitwerking van het vereiste van een achtergrondcontrole	3
3.1 Achtergrondonderzoek en aan de indienstname voorafgaande controle	3
3.2 Continue screening	4
4. Ontvangen adviezen	6
ARTIKELSGEWIJS	7

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot aanpassing van de Luchtvaartwet en de Luchtvaartwet BES in verband met de uitvoering van viertal Europese

verordeningen op het terrein van beveiliging van de burgerluchtvaart. Deze leden hebben ten dien aanzien enkele vragen. In hoeverre is met de implementatie in nationale wetgeving afgeweken van de voorgeschreven Europese minimumnormen? En indien daarvan is afgeweken, om welke reden is daarvoor gekozen? Voorts vragen deze leden de bevestiging dat de nationale autoriteiten onverminderd die aanvullende maatregelen kunnen treffen die zij gegeven een ontstane situatie nodig achten in het kader van veiligheid ten aanzien van de burgerluchtvaart. Hoe moet overigens in dit verband begrepen worden dat eventuele strengere maatregelen relevant, objectief, niet-discriminerend en proportioneel moeten zijn? Wie of wat bepaalt de nadere invulling van deze begrippen? Waartoe kan kennisgeving door Nederland van dergelijke maatregelen aan de Europese Commissie leiden?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Uitvoeringswet EG-verordening 300/2008, die delen van de verordening uitwerkt in de Nederlandse wetgeving. Deze uitvoeringswet werkt enkele onderdelen van de verordening uit die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de verordening. Deze leden willen enkele vragen stellen ter verduidelijking van deze Uitvoeringswet.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij stellen alleen vraagtekens bij de keuze om continue screening niet op al het luchthavenpersoneel toe te passen. Overigens nemen deze leden de gelegenheid te baat om de regering te vragen wat de stand van zaken is van de implementatie van de maatregelen naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17. Een van de verbeteracties die in gang gezet zou worden is het delen van informatie op de website van de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Kan de regering aangeven hoe die website functioneert? Welke landen delen informatie en wordt deze informatie gebruikt? Kan de regering verder aangeven hoe de communicatie met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen verloopt? Deelt de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) informatie met alle luchtvaartmaatschappijen? Hoe vaak hebben de luchtvaartmaatschappijen in de afgelopen zes maanden een concrete aanwijzing gehad om ergens niet overheen te vliegen vanwege veiligheidsredenen? Tot slot zouden deze leden graag vernemen of de ICAO-regelgeving al aangepast is op het punt van het verplicht bewaren van (radar)gegevens van een ongeluk dat niet boven het territorium van de eigen staat heeft plaatsgevonden? Heeft Nederland daartoe voorstellen gedaan, hoe luiden die voorstellen en zijn die aangenomen?

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan hebben zij enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van een uniform veiligheidsniveau en -beleid binnen de Europese Unie inzake de burgerluchtvaart. Deze leden hebben nog enkele vragen aan de regering.

2. Uitvoering van de Europese verordeningen tot op heden

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat voor de praktijk in feite niets wijzigt nu men reeds de betreffende Europese verordeningen toepast. Is daarmee de wettelijke verankering in feite niets anders dan een noodzakelijke papieren exercitie, zonder dat voor de praktijk effectief iets verandert? Of zien deze leden op dit punt essentialia over het hoofd?

3. Uitwerking van het vereiste van een achtergrondcontrole

3.1 Achtergrondonderzoek en aan de indienstname voorafgaande controle

De leden van de PvdA-fractie constateren dat voor een deel van het luchthavenpersoneel een versoepeling van de screening zal plaatsvinden. Zo lezen zij dat voor deze groep een verklaring van geen bezwaar (VGB) niet langer nodig is en dat kan worden volstaan met een verklaring omtrent gedrag (VOG) eventueel aangevuld met een continue screening. Om welke (groep) medewerkers gaat het? Kan de regering uitleggen waarom is gekozen voor het verlagen van het screeningsniveau voor deze groep medewerkers? Kan daarbij meegenomen worden de huidige tijdsgeest waarin terroristische aanslagen op de loer liggen, ook op luchthavens? Door geen VGB meer te vragen maar wel een VOG wordt voor deze groep medewerkers een belangrijk deel van het veiligheidsonderzoek geschrapt, te weten de screening door de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD). Voornoemde leden zijn er nog niet van overtuigd dat dit een juiste aanpassing is. Zij stellen voor om de AIVD toch nog een rol te geven, al is het maar een beperkte. Zij denken dan aan een meldplicht van Dienst Justis. Bij een VOG-verzoek door een medewerker die op basis van het onderhavige wetsvoorstel een VOG moet overhandigen, doet Dienst Justis een melding aan de AIVD. Voor de AIVD bestaat de mogelijkheid deze persoon te screenen. Kan de regering ingaan op deze suggestie?

Hoeveel functies/medewerkers op de luchthaven worden onder de huidige regeling nog gescreend door de AIVD en worden niet meer gescreend door de AIVD als onderhavig wetsvoorstel van toepassing is? Betekent dat een besparing voor de AIVD? Zo ja, hoeveel?

De leden van de PVV-fractie vragen of er een mogelijkheid bestaat voor vrijstelling voor de gevallen waarin ook kan worden volstaan met een aan de indienstname voorafgaande controle. Aan welke gevallen kan hier gedacht worden?

Deze leden merken op dat van de vrijstellingsmogelijkheid slechts gebruik kan worden gemaakt op voorwaarde dat de persoon in kwestie voorafgaand aan de indienstneming met succes een controle heeft ondergaan die bestaat uit het vaststellen van de identiteit van de betrokkene aan de hand van een geldig identiteitsbewijs en de beoordeling van een door de betrokkene ondertekende verklaring waarin zijn eventuele criminele antecedenten in al zijn verblijfplaatsen in tenminste de afgelopen vijf jaar in detail worden toegelicht. Hoe betrouwbaar acht de regering een verklaring van een persoon over zijn eventuele criminele antecedenten die hij of zij vervolgens zelf ondertekent?

Voornoemde leden lezen dat wordt aangegeven dat er minimaal gebruik zal worden gemaakt van deze vrijstellingsmogelijkheid. Wat is minimaal? In welke gevallen zal er wel gebruik van worden gemaakt?

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de toepassing van de indienstname voorafgaande controle, als alternatief zijnde voor een achtergrondonderzoek waaraan personeel dat beveiligingscontroles uitvoert op een andere locatie dan een om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zone van een luchthaven. De regering geeft aan dat van deze gelegenheid minimaal gebruik wordt gemaakt. Kan worden toegelicht in welke gevallen dit voorkomt? Door wie wordt de afweging gemaakt op welke werknemer een indienstname voorafgaande controle afdoende is of een uitgebreider achtergrondonderzoek nodig is? Klopt het dat, zoals door Schiphol is aangegeven, beveiligingspersoneel altijd onder de eis van het bezit van een VGB valt en daarvoor een uitgebreid

achtergrondonderzoek noodzakelijk is? In welke concrete gevallen verwacht de regering dat de indienstname voorafgaande controle dan wel van toepassing zal zijn?

3.2 Continue screening

De leden van de VVD-fractie lezen dat continue screening niet wordt toegepast op de groep personen die, na het voltooien van een veiligheidsonderzoek, een VGB ontvangt. Verdient het geen aanbeveling om deze personen toch tussentijds te controleren op nieuwe strafbare feiten die de betrouwbaarheid ten aanzien van het uitoefenen van zijn of haar taken in twijfel trekt? Met andere woorden, zouden de personen met een VGB niet ook een VOG moeten kunnen overleggen, waarmee zij kunnen worden meegenomen in het systeem van de continue screening?

Kan de regering bevestigen dat na ontvangst van een signaalbrief, de exploitant te allen tijde direct het toegangsbewijs van de betreffende werknemer blokkeert? Zo nee, in welke gevallen niet en wordt dit verantwoord geacht?

De leden van de CDA-fractie vragen – evenals de Afdeling advisering van de Raad van State – de regering te heroverwegen om continue screening niet toe te passen ten aanzien van personen die houder zijn van een VGB. Zij begrijpen dat de regering naar aanleiding van een – overigens zeer summier toegelicht – advies uit 2014 van het College bescherming persoonsgegevens (thans Autoriteit Persoonsgegevens) het voorstel op dit punt heeft gewijzigd. Deze leden vinden dat onverstandig.

De argumentatie van de regering bestaat er hoofdzakelijk uit dat personen uit deze groep reeds een AIVD-veiligheidsonderzoek achter de rug hebben en geen toegang hebben tot de delen van een luchthaven waar geen passagiers mogen komen. Dit zijn delen waar kwetsbare processen plaatsvinden, waar de mogelijkheid bestaat verboden voorwerpen aan bagage, vracht of overige goederen toe te voegen.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat waakzaamheid geboden is, juist ook in de gedeeltes van de luchthaven waar passagiers bijeenkomen. De aanslagen op luchthaven Zaventem op 22 maart 2016 hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat ook deze plekken door kwaadwilligen kunnen worden gebruikt. Onderhavig wetsvoorstel kan daarin een rol spelen door in elk geval een continue screening voor al het luchthavenpersoneel verplicht te stellen.

Ten aanzien van afgesloten delen bestaat voorts het risico dat houders van een VGB hiertoe weliswaar geen toegang hebben maar wellicht wel (directe) collega's of contacten hebben die zij kunnen benutten om verboden voorwerpen aan bagage, vracht of overige goederen toe te voegen.

Kortom, de leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat de regering juist op dit punt wél het zekere voor het onzekere neemt en een algemene continue screening van luchthavenpersoneel wettelijk borgt. Graag vernemen zij een reactie op bovenstaande punten.

De leden van de PVV-fractie merken op dat tot nu toe een luchthavenidentiteitskaart, die toegang biedt tot de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones van luchthavens, alleen wordt verstrekt aan personen ten behoeve waarvan een VGB is afgegeven. Na onderzoek is gebleken dat voor een aantal functies de VGB niet langer verplicht hoeft te worden gesteld omdat in plaats daarvan ook kan worden volstaan met een verplichte VOG, eventueel gekoppeld aan continue screening. Waarom was een VGB tot op heden dan wel noodzakelijk en om welke functies gaat het?

De keuze om voor een deel van het luchthavenpersoneel niet langer een VGB verplicht te stellen, maar een VOG gekoppeld aan continue

screening, houdt mede verband met de gedurende de afgelopen jaren sterk toegenomen fysieke beveiligingsmaatregelen op de luchthavens. Op welke fysieke beveiligingsmaatregelen wordt gedoeld en op welke wijze ondervangt deze de risico's die het VGB nu ondervangt?

Aangegeven wordt dat het betreffende personeel, dat straks geen VGB maar een VOG met continue screening moet ondergaan, in staat is bagage of vliegtuigen te manipuleren en daarmee schade te berokkenen aan, of een aanslag te plegen op het vliegtuig en zijn inzittenden. Is het in dat kader niet juist van het grootste belang dat hier ook bijvoorbeeld gegevens bij betrokken worden van de AIVD zoals dat wel gebeurt bij een VGB en niet bij een VOG met continue screening?

De leden van de PVV-fractie merken op dat als reden om geen continue screening te koppelen aan personen met een VGB wordt genoemd de Wet veiligheidsonderzoeken die geen regeling bevat 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. Het gaat hier onder meer om personeel dat vanwege de locatie en de aard van de werkzaamheden de beveiligingsmaatregelen zou kunnen omzeilen. Is het juist bij deze functies niet ontzettend belangrijk dat continu wordt gescreend of iemand bijvoorbeeld niet radicaliseert of iets dergelijks? Wordt het geen tijd om een continue screening mogelijk te maken in de Wet veiligheidsonderzoeken en de luchtvaartwet?

Voorname leden vragen of het waarschijnlijk is dat de betrokkene, indien hij na de signaalbrief een nieuwe VOG aanvraagt, een nieuwe VOG verkrijgt aangezien het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) al aan de hand van screeningsprofielen heeft beoordeeld dat het strafbare feit van invloed zou zijn geweest op het verkrijgen van de VOG. Is het niet minder omslachtig om, indien dit niet waarschijnlijk is, COVOG of Justis direct aan te laten geven (al dan niet in de signaalbrief) dat een nieuwe VOG niet zal worden afgegeven?

De leden van de D66-fractie achten een adequaat controlebeleid van het personeel dat beveiligingscontroles binnen de burgerluchtvaart uitvoert essentieel, mits dit proportioneel is en de privacy gewaarborgd. Deze leden zijn daarom verheugd dat het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is opgevolgd om personeel dat niet op het beveiligd gebied van de luchthaven werkt wel te onderwerpen aan continue screening, te schrappen. Voorname leden hebben desondanks nog enkele vragen over de continue screening.

Zij erkennen het belang van een nauwkeurige screening en het gebruik van het Burgerservicenummer (BSN) daarvoor. Het is echter van het grootste belang dat met het gebruik van het BSN zorgvuldig wordt omgegaan, teneinde het risico van fraude en identiteitsvervalsing te minimaliseren, zoals tevens uit het resultaat van het Privacy Impact Assessment (PIA) bleek. Deze leden zijn van mening dat de regering summier is in het in kaart brengen van de technische en organisatorische maatregelen die genomen worden om de privacy-risico's te minimaliseren. Het convenant tussen Justid, Justis en de betrokken luchthavens moet hier uitkomst aan bieden. Welke aspecten worden in het convenant opgenomen en wie is verantwoordelijk voor de naleving van het convenant? Op welke termijn wordt dit convenant gesloten? Welke maatregelen worden getroffen bij schending van het convenant? Kan de regering toezeggen dat dit convenant aan de Kamer wordt toegezonden?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de werkwijze omtrent de signaalbrief zal zijn, die door de Dienst Justis aan de exploitant van het luchtvaartterrein wordt verzonden bij mutatie in de justitiële documentatie

een VOG-plichtige werknemer. Wanneer en door wie wordt bepaald dat een mutatie in de justitiële documentatie van de betrokken persoon relevant genoeg is om door te geven aan de exploitant? Wordt elke mutatie doorgegeven? Zo nee, op basis waarvan wordt deze afweging gemaakt? Wordt vervolgens door de exploitant opnieuw een afweging gemaakt of de mutatie dusdanig relevant is dat betrokken persoon opnieuw een VOG moet aanvragen? Door wie en op basis waarop wordt deze afweging gemaakt? Op welke wijze wordt de betrokken werknemer hiervan op de hoogte gesteld en is er een mogelijkheid voor betrokkene om dit aan te vechten? Het toegangsbewijs wordt immers direct geblokkeerd, betekent dit dat betrokkene meteen op non-actief wordt gesteld? Wordt betrokkene in de periode dat hij of zij een nieuwe VOG aanvraagt en ontvangt doorbetaald? Wat zijn de consequenties als, ondanks de eerdere signaalbrief, de VOG wel opnieuw aan de betrokkene wordt uitgekeerd? Wordt betrokkene op een of andere wijze hiervoor gecompenseerd?

De leden van de D66-fractie hebben vragen over het verschil tussen wel continue screening voor VOG-plichtigen en niet voor vertrouwensfunctionarissen in het bezit van een VGB. In antwoord op de Afdeling Advisering van de Raad van State geeft de regering aan dat de Wet veiligheidsonderzoeken geen regeling bevat over de doorlopende controle op relevante nieuwe gegevens van vertrouwensfunctionarissen en dus geen continue screening kan plaatsvinden. Wel geeft de regering aan dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een hernieuwd veiligheidsonderzoek kan instellen naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult, indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd onderzoek rechtvaardigen. Kan de regering toelichten wat hiermee bedoeld wordt? Hoe komt de Minister van BZK aan deze informatie en op welke wijze beoordeelt hij of een nieuw onderzoek gerechtvaardigd is? Daarnaast lijkt het opnieuw instellen van een veiligheidsonderzoek door de AIVD de leden van de D66-fractie een stuk intensiever dan het monitoren van mutaties in de justitiële documentatie van betrokken personen. Waarom is de regering desondanks van mening dat het veiligheidsonderzoek gelijkenis vertoont met de voorgestelde regeling van continue screening? Met welke frequentie bepaalt de Minister van BZK of een hernieuwd onderzoek naar vertrouwensfunctionarissen gerechtvaardigd is?

4. Ontvangen adviezen

De leden van de PvdA-fractie lezen dat op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens voor een deel van het personeel dat niet op het beveiligd gebied van een luchthaven werkt de continue screening is geschrapt. Betreft dit het personeel dat onder de huidige regeling wel continue wordt gescreend of zou kunnen worden? Kan verduidelijkt worden wat wordt bedoeld met «Bij nader inzien achten wij op dit moment de tijd nog niet rijp om in deze uitbreidingsmogelijkheid te voorzien»? Waarom is dit moment nog niet het juiste moment en wanneer wel? Waarom is voor deze groep de continue screening na heroverweging toch niet nodig terwijl eerder een andere afweging is gemaakt? Heeft dat geen consequenties voor de veiligheid van de luchthaven in zijn algemeenheid? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting. De aan het woord zijnde leden merken op dat in reactie op de adviezen van de organisaties de regering niet inhoudelijk ingaat op het advies van de Koninklijke Marechaussee (KMar). In het advies vraagt de KMar hoe Dienst Justis controleert of een persoon die een VOG aanvraagt criminele antecedenten heeft, terwijl hij in de periode die onderzocht moet worden in het buitenland verbleef. En dan met name buiten Europa. Kan Dienst

Justis justitiële gegevens binnen Europa opvragen? En kan dat buiten Europa? Zo nee, waar ligt het probleem?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel II A Artikel 22b

De leden van de D66-fractie vragen of het de bedoeling is om de politie, KMar en Douane achter de hand houden in geval van een tekort is aan particulier beveiligingspersoneel? Beschikken de politie, KMar en Douane altijd over dezelfde bevoegdheden als het particuliere beveiligingspersoneel in het kader van de Luchtvaartwet? Deze leden vragen om een nadere toelichting op dit punt. De leden van de D66-fractie vragen in dit verband tevens wanneer de Kamer de in de Actieagenda Schiphol aangekondigde nadere besluitvorming over de inzet van de KMar op haar luchthaventaak, waaronder Schiphol, voor de termijn 2016–2019 kan worden verwacht. Voornoemde leden lezen in de Actieagenda dat deze voor de zomer dit jaar al gereed zou zijn. Deze leden vragen de regering om een nadere toelichting op dit punt.

De voorzitter van de commissie,
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts