

Vergaderjaar 2018–2019

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 maart 2019

I ALGEMEEN

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Graag ga ik hieronder, mede namens mijn ambtgenoot de Minister van Infrastructuur en Milieu, daarop in.

Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat ter wille van de leesbaarheid identieke vragen of vragen over hetzelfde onderwerp in enkele gevallen zijn samengenomen of is verwezen naar reeds eerder in deze nota gegeven antwoorden.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre met de implementatie in nationale wetgeving is afgeweken van de voorgeschreven Europese minimumnormen en zo ja, om welke reden daarvoor is gekozen. Bij de implementatie van EG-verordening 300/2008 en de uitvoeringsbepalingen daarvan (hierna: de verordeningen) is niet afgeweken van de voorgeschreven minimumnormen. Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is om de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen bij de beveiliging van de burgerluchtvaart (exploitanten van luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, luchtvrachtagenten, leveranciers van vluchtbenodigdheden en luchthavenbenodigdheden en andere entiteiten) wettelijk te verankeren en de voor de effectieve doorwerking van de verordeningen benodigde uitvoerings- en handhabingsbepalingen vast te stellen. Conform het kabinetsbeleid met

betrekking tot de implementatie van bindende Europese rechtshandelingen is daarbij gekozen voor een lastenluwe implementatie.¹ Zoals in paragraaf 9 van de memorie van toelichting is uiteengezet, leidt het voorstel niet tot extra inhoudelijke nalevingskosten en in principe ook niet tot nieuwe informatieverplichtingen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts de bevestiging dat de nationale autoriteiten onverminderd de voornoemde minimumnormen aanvullende maatregelen kunnen treffen die zij gegeven een ontstane situatie nodig achten in het kader van de veiligheid. Deze leden vragen verder hoe zij in dit verband het Europese vereiste dat strengere maatregelen «relevant, objectief, niet-discriminerend en proportioneel» zijn, dienen te duiden en wie de invulling van deze begrippen bepaalt.

Ik kan inderdaad bevestigen dat de verordeningen de nationale autoriteiten van de lidstaten de ruimte bieden om aanvullende maatregelen te treffen die zij, gegeven een ontstane situatie, nodig achten in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart. De verordeningen houden minimumharmonisatie in, hetgeen betekent dat het de lidstaten vrij staat om maatregelen te nemen die strenger zijn dan de minimumnormen uit de verordeningen. Dit is vastgelegd in artikel 6 van EG-verordening 300/2008. Wel moeten de getroffen strengere maatregelen relevant, objectief en niet-discriminerend zijn en in verhouding staan tot het desbetreffende risico. Ook dienen de maatregelen te worden gemeld aan de Europese Commissie, tenzij het gaat om maatregelen die beperkt blijven tot een bepaalde vlucht op een specifieke datum.

Hoe de zojuist genoemde begrippen moeten worden ingevuld, hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is dan ook in de eerste plaats aan de nationale autoriteiten om te zorgen dat de voorgenomen maatregelen aan de voornoemde criteria voldoen. Uit de verordeningen en hun wordingsgeschiedenis blijkt niet glashelder hoe deze begrippen moeten worden ingevuld. Het ligt echter in de rede dat de maatregelen in ieder geval praktisch nut moeten hebben (vereiste van relevantie), een objectieve noodzaak moeten hebben (objectiviteitsvereiste), geen discriminerend onderscheid mogen maken (discriminatieverbod) en in verhouding dienen te staan tot het betreffende risico (proportionaliteitsvereiste). Zo zal een strengere maatregel, bijvoorbeeld dat ter voorkoming van incidenten aan boord geen koptelefoons met snoertjes mogen worden vervoerd in cabinebagage, weinig praktisch nut hebben omdat deze aan boord ook al voorhanden zijn.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie waartoe kennisgeving door Nederland van strengere maatregelen aan de Europese Commissie kan leiden.

Zoals gezegd hoeven alleen strengere maatregelen die niet voor een bepaalde datum of specifieke vlucht gelden, te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Na ontvangst van een dergelijke kennisgeving geeft de Commissie deze informatie door aan de andere lidstaten. De aanmelding staat dus vooral in het teken van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de keuze om continue screening niet op al het luchthavenpersoneel toe te passen. Op deze vragen zal ik ingaan bij de beantwoording van de verschillende vragen die door de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de PVV en D66 over het onderwerp continue screening zijn gesteld (§ 3.2).

De leden van de CDA-fractie nemen de gelegenheid te baat om de regering te vragen wat de stand van zaken is van de implementatie van de

¹ Zie voor dit kabinetsbeleid de brief van de Ministers van EZ, BZK en VenJ en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 12 september 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 29 362, 224, p. 16 e.v.

maatregelen naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17. Zij hebben daarover verschillende vragen.

Voor beantwoording van vragen over de stand van zaken op dit onderwerp verwijs ik naar de Kamerbrief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake de uitkomsten van de Algemene Vergadering van de burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties (ICAO) en het vliegen over conflictgebieden zoals aldaar besproken is.² Voorts verwijs ik naar de antwoorden van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op Vragen van de leden Visser en Ten Broeke (beiden VVD) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over vliegen boven conflictgebieden³ en de evaluatie van de uitvoering en werking van het Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart.⁴

ICAO heeft na de Algemene Vergadering van 2016 het werkplan aangepast en heeft begin mei 2018 een document uitgegeven, waarin de stand van zaken over de ICAO activiteiten met betrekking tot vliegen over conflictgebieden is opgenomen. Uw Kamer zal hier nader over worden geïnformeerd. Het Convenant kent een jaarlijkse evaluatie. Begin juli 2018 is wederom een evaluatie verschenen.

2. Uitvoering van de Europese verordeningen tot op heden

De leden van de VVD-fractie vragen of het onderhavige wetsvoorstel, gelet op het feit dat de verordeningen in de praktijk al worden toegepast, in feite niets anders is dan een papieren exercitie, zonder dat voor de praktijk effectief iets verandert, of dat zij op dit punt essentialia over het hoofd zien.

Inderdaad worden de verordeningen in de praktijk al toegepast. Dit komt omdat de verordeningen rechtstreekse werking hebben. Voor de volledigheid wijs ik deze leden erop dat een verordening in het Unierecht verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Dat laatste wil echter nog niet zeggen dat het onderhavige wetsvoorstel in feite niets anders is dan een «papieren exercitie». Om een verordening effectief te kunnen uitvoeren in de nationale rechtsorde is het vaak nodig om aanvullende uitvoerings- en handhavingsbepalingen vast te stellen. Dat laatste geldt ook voor de verordeningen waaraan het onderhavige wetsvoorstel uitvoering geeft. Zo bevat dit wetsvoorstel onder meer bepalingen waarmee het door de verordeningen voorgeschreven achtergrondonderzoek van de benodigde nationaalrechtelijke inkadering wordt voorzien. Gedoeld wordt op artikel 37rf, waarin de hoofdregel is opgenomen dat de betrokkene een verklaring omtrent het gedrag (VOG) moet kunnen overleggen. Al met al leidt het wetsvoorstel ertoe dat de uitvoering van de verordeningen, die op dit moment vooral wordt ingekaderd door de lagere regelgeving en beleid, nu ook in de Luchtvaartwet wordt verankerd. Ook wordt de Luchtvaartwet aangepast aan de systematiek en terminologie van de verordeningen, hetgeen zorgt voor meer helderheid en eenduidigheid in de luchtvaartwetgeving. Tot slot vergroot dit wetsvoorstel de mogelijkheden om bij overtreding van de verordeningen bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Voor een nadere uitleg bij de hiervoor aangestipte punten verwijs ik naar de paragrafen 1 en 3 van de memorie van toelichting.

² Kamerstukken II 2016/17, 24 804, 92.

³ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, 1658.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 24 804, 95

3. Uitwerking van het vereiste van een achtergrondcontrole

3.1 Achtergrondonderzoek en aan de indienstname voorafgaande controle

De leden van de fracties van de PvdA, PVV en D66 hebben verschillende vragen gesteld over het voornemen om een deel van het luchthavenpersoneel niet langer te onderwerpen aan een achtergrondonderzoek (veiligheidsonderzoek) door de AIVD, maar aan een achtergrondonderzoek door Justis, eventueel aangevuld met een continue screening. De leden van de PvdA-fractie vragen om welke groep het precies gaat, wat de omvang van deze groep is en waarom in deze tijd, waarin terroristische aanslagen op de loer liggen, is gekozen voor het verlagen van het screeningsniveau voor deze groep medewerkers. Deze leden zeggen nog niet overtuigd te zijn van de juistheid van deze aanpassing en stellen voor de AIVD toch nog een (beperkte) rol te geven. Zij denken daarbij aan een systeem waarbij Justis aan de AIVD doorgeeft ten aanzien van welke personen een VOG is afgegeven, zodat de AIVD deze personen desgewenst kan screenen. Kan de regering ingaan op deze suggestie? Tot slot vragen deze leden zich af of de voorgenomen invoering van continue screening een besparing oplevert voor de AIVD en zo ja, hoeveel. De leden van de PVV-fractie lezen in de toelichting dat de keuze om een deel van het luchthavenpersoneel niet langer door de AIVD te laten screenen mede verband houdt met de gedurende de afgelopen jaren sterk toegenomen fysieke beveiligingsmaatregelen op de luchthavens. Op welke fysieke beveiligingsmaatregelen wordt gedoeld en op welke wijze ondervangen deze de risico's die het AIVD-veiligheidsonderzoek nu ondervangt? Deze leden lezen verder dat het betreffende personeel 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. Zij vragen zich af of het niet juist van het grootste belang is dat bij de screening van dit personeel ook gegevens betrokken kunnen worden van de AIVD.

De leden van de D66-fractie tot slot vragen of het klopt 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 antwoord op de vragen van deze leden wil ik allereerst benadrukken dat het handhaven van een adequaat niveau van beveiliging van de burgerluchtvaart voor het kabinet de hoogste prioriteit heeft. Het bepaalde in artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) staat hierbij voorop: functies die de mogelijkheid bieden om de nationale veiligheid te schaden worden aangewezen als vertrouwensfunctie. Elke te nemen beslissing met betrekking tot de modaliteit van het voor het luchthavenpersoneel vereiste achtergrondonderzoek zal eerst aan dit vereiste worden getoetst.

Bezuinigingsmotieven spelen daarbij geen enkele rol. Een eventuele vermindering van het aantal vertrouwensfuncties betekent weliswaar dat het aantal veiligheidsonderzoeken zal afnemen, maar aangezien de kosten van het veiligheidsonderzoek worden doorberekend aan de werkgever (art. 9a Wvo), leidt dit niet tot een besparing voor de AIVD.

De kern van het aanwijzingsbeleid bij vertrouwensfuncties is de sluitstukgedachte: vertrouwensfuncties worden aangewezen als er na alle in redelijkheid te nemen organisatorische, personele en beveiligingsmaatregelen nog restrisiko's zijn voor de nationale veiligheid. Bij luchthavenpersoneel wordt het bestaan van «restrisiko's» aangenomen als de desbetreffende persoon vanwege de aard of locatie van diens werkzaamheden de mogelijkheid heeft om de geldende beveiligingsmaatregelen te beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is het (beveiligings)personeel dat is belast met het beveiligingsonderzoek van passagiers en hun bagage. Voor

dit personeel geldt dan ook altijd (nu en in de toekomst) het vereiste van een VGB, zo kan ik de leden van de D66-fractie verzekeren. Op basis van het zojuist beschreven aanwijzingsbeleid zijn op dit moment alle functies waarin een persoon voor zijn werk toegang nodig heeft tot de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones van luchthavens aangewezen als vertrouwensfunctie. Dit betekent dat een luchthavenidentiteitskaart die toegang biedt tot de zojuist genoemde zones alleen wordt verstrekt aan personen die met succes een veiligheidsonderzoek door de AIVD hebben doorstaan. Uitgaande van cijfers van 2015 betreft het hier een groep van ongeveer 66.000 personen. Deze personen worden om de vijf jaar opnieuw aan een veiligheidsonderzoek onderworpen. Indien de Minister van BZK is gebleken van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen, kan ook tussentijds een nieuw veiligheidsonderzoek plaatsvinden (art. 9 Wvo). Op dit laatste kom ik hierna nog terug.

De Wvo schrijft voor dat om de vijf jaar wordt bezien of de aanwijzing van een functie als vertrouwensfunctie gehandhaafd moet blijven (art. 3, vierde lid, Wvo). Deze verplichte periodieke evaluatie (hierna: «herijking») dient om het bestand aan vertrouwensfuncties zuiver te houden.⁵ In dit kader heeft mijn ambtsvoorganger in 2012/13 in samenspraak met de AIVD onderzocht welke functies in de burgerluchtvaart aangewezen dienen te blijven als vertrouwensfunctie en voor welke functies het wellicht ook mogelijk is een passend veiligheidsniveau te creëren met maatregelen die minder ver ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer dan een veiligheidsonderzoek.

Een belangrijke bevinding uit dit onderzoek was dat, onder meer vanwege de in de afgelopen jaren sterk toegenomen fysieke beveiligingsmaatregelen op de luchthaven, ten aanzien van een deel van het luchthavenpersoneel inmiddels van een significante reductie van het restrisico voor de nationale veiligheid kon worden gesproken. Zo wordt tegenwoordig al het luchthavenpersoneel, inclusief de door dit personeel meegenomen voorwerpen, bij betreding van het beveiligd gebied standaard aan een beveiligingsonderzoek op verboden voorwerpen onderworpen.⁶ Bij deze stand van zaken kon, zo luidde de inschatting destijds, voor twee categorieën luchthavenpersoneel de aanwijzing van de functie als vertrouwensfunctie worden heroverwogen (zie nader p. 13 van de memorie van toelichting):

1. Het personeel dat de beveiligingsmaatregelen niet kan beïnvloeden, dat uitsluitend in delen van de luchthaven mag komen die ook toegankelijk zijn voor reeds gecontroleerde passagiers en dat niet bevoegd is om bij de gecontroleerde bagage en de vliegtuigen te komen, zoals bijvoorbeeld het winkelpersoneel bij de gates. Voor deze groep werd een periodieke (vijfjaarlijkse) screening door Justis voldoende geacht. Deze groep telde in 2015 ongeveer 15.000 personen.
2. Het personeel dat de beveiligingsmaatregelen niet kan beïnvloeden maar wel toegang heeft tot de delen van een luchthaven waar passagiers niet mogen komen, zoals bijvoorbeeld de bagagekelder en platformen. Voor deze groep werd een continue screening door Justis aangewezen geacht. Deze groep telde in 2015 ongeveer 33.000 personen.

Personeel dat de beveiligingsmaatregelen kan beïnvloeden, zoals beveiligingsmedewerkers, zouden sowieso een vertrouwensfunctie houden. In 2015 ging dat om ongeveer 18.000 personen.

⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 023, 5.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 24 804, 46.

Naar aanleiding van recente ontwikkelingen in de internationale beleidsvorming omtrent de beveiliging van de burgerluchtvaart en uw vragen over dit wetsvoorstel heb ik, in samenspraak met de AIVD, besloten opnieuw onderzoek te doen naar het veiligheidsbeeld op Nederlandse luchthavens in relatie tot de voorgenomen herijking. Daarbij is ook specifiek gekeken naar een aantal scenario's voor de doelgroepen personeel werkzaam op de platformen en in de bagagekelder, het terminalpersoneel en Nederlands vliegend personeel, waaronder het cabinepersoneel.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de huidige veiligheidssituatie thans fundamenteel anders is dan ten tijde van de beleidsontwikkeling in verband met dit voorstel in 2012/2013. De Europese regelgeving op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart biedt een stevig gemeenschappelijk minimumbeveiligingsniveau. Tegelijkertijd is bekend dat de burgerluchtvaart voor terroristen een aantrekkelijk doelwit is. Daarbij is er een capaciteit bij terroristische organisaties om complexe aanslagen te coördineren en verloopt de dreiging tevens via familiebanden of andere relaties. De *insider threat* wordt dan ook internationaal (EU, VS, ICAO) als één van de grote zorgelijke ontwikkelingen gezien, ondanks de bestaande fysieke maatregelen. *Insider threat* heeft de laatste tijd dan ook meer dan voorheen de aandacht tijdens werkgroepen van ICAO en op EU-niveau. Op Europees niveau wordt al enige tijd gesproken over het verscherpen van het minimumniveau van het achtergrondonderzoek. In juni 2016 kwamen hier de eerste voorstellen voor op tafel die via verschillende werkgroepen en comités – zeer recent – hebben uitgemond in voorstellen van de Europese Commissie voor een aanscherping van de vereisten voor het achtergrondonderzoek. Het achtergrondonderzoek is, als sluitstuk op de fysieke en andere beveiligingsmaatregelen zoals het standaard beveiligingsonderzoek van luchthavenpersoneel, een belangrijke maatregel om restrisiko's ten aanzien van de *insider threat* te mitigeren. Bij het huidige achtergrondonderzoek (veiligheidsonderzoek) door de AIVD wordt naast justitiële gegevens ook naar andere factoren gekeken, bijvoorbeeld tekenen van radicalisering en steun voor jihadistische groeperingen. De aanvankelijk voorgenomen herijking zou als effect hebben gehad dat voor een deel van het personeel op de luchthaven alleen justitiële antecedenten een rol kunnen spelen in het achtergrondonderzoek. Hiermee kan echter niet worden voldaan aan de aangescherpte vereisten voor het achtergrondonderzoek zoals die in de hiervoor genoemde voorstellen van de Europese Commissie worden gedaan. Volgens deze voorstellen moet namelijk ook informatie van de inlichtingendiensten worden betrokken bij het achtergrondonderzoek van luchthavenpersoneel dat werkzaam is in de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke gebieden van de luchthaven. Uit nader onderzoek dat de AIVD heeft uitgevoerd, blijkt bovendien dat het aantal weigeringen en intrekkingen op grond van niet-justitiële gegevens is gestegen ten opzichte van het aantal dat bekend was ten tijde van de beleidsontwikkeling in verband met dit voorstel in 2012/13. Het duidelijker en complexer worden van de dreiging, onder andere door *insiders*, de resultaten van de nadere bestudering door de AIVD en de geïdentificeerde restrisiko's naar aanleiding van de scenario's en de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie met betrekking tot het achtergrondonderzoek hebben mij doen concluderen dat het onder de huidige omstandigheden, en gezien vanuit de sluitstukgedachte, onverstandig is de aanvankelijk voorgenomen herijking door te voeren. Ik heb er daarom voor gekozen van de voorgenomen herijking af te zien. Dit betekent dat al het luchthavenpersoneel dat nu onderworpen is aan een veiligheidsonderzoek door de AIVD, hieraan onderworpen blijft.

De luchthaven Schiphol noemde de aangekondigde herijking van de vertrouwensfuncties in zijn consultatieadvies over het onderhavige voorstel een «belangrijke en wenselijke verbetering van de Wet». Ik realiseer mij dat het besluit om te terug te komen op de voorgenomen herijking van betekenis is voor de bedrijfsvoering van luchthavens, meer in het bijzonder van de luchthaven Schiphol. Door de relatief lange duur van het veiligheidsonderzoek neemt ook de afgifte van een luchthavenidentiteitskaart geruime tijd in beslag, hetgeen een efficiënte bedrijfsvoering kan bemoeilijken. Ik kies er echter voor om het belang van de beveiliging van de burgerluchtvaart voorop te stellen. Overigens kan ik op dit punt vermelden dat voortdurend wordt gekeken waar in het proces van het achtergrondonderzoek verbetering of efficiëntie te behalen valt. Zo is recent in samenwerking met Schiphol, de KMar, de AIVD en de NCTV onderzocht of het proces van het verkrijgen van een schipholpas efficiënter kan. Uit die procesanalyse is gebleken dat door stroomlijning van het proces een significante reductie van de doorlooptijd behaald kan worden. De komende tijd worden deze voorstellen omgezet in aangepaste werkwijzen.

Het voorgaande roept de vraag op of de in het wetsvoorstel geregelde continue screening (voorgesteld artikel 37rg) nog in een reële behoefte voorziet. Oorspronkelijk was de continue screening immers bedoeld voor personeel dat werkzaam is in de bagagekelder en op de platformen. Dit personeel behoudt echter zijn vertrouwensfunctie. Hierdoor is er op dit moment geen categorie luchthavenpersoneel in beeld die in aanmerking komt voor de in artikel 37rg geregelde continue screening. De noodzaak van een wettelijke grondslag voor continue screening bestaat evenmin ten aanzien van personeel dat is onderworpen aan een AIVD-veiligheidsonderzoek. Zoals ik hierna uiteen zal zetten, vindt op basis van de Wvo op dit moment namelijk al een vorm van continue screening van houders van een VGB plaats. Ik heb daarom een nota van wijziging uitgebracht, waarin artikel 37rg wordt geschrapt.

De leden van de PVV-fractie lezen dat minimaal gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om personen die een achtergrondcontrole moeten ondergaan vrij te stellen van deze verplichting mits zij in plaats daarvan met goed gevolg een aan de indienstname voorafgaande controle hebben doorstaan. Zij vragen wat onder «minimaal» moet worden verstaan en in welke gevallen van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Deze leden stellen voorts de vraag hoe betrouwbaar de regering een verklaring van een persoon over diens eventuele antecedenten acht die door deze persoon zelf wordt ondertekend. Ook de leden van de D66-fractie vragen zich af in welke gevallen de regering een aan de indienstname voorafgaande controle afdoende acht. Deze leden vragen voorts door wie de afweging wordt gemaakt, voor welke werknemer een aan de indienstname voorafgaande controle afdoende is en voor welke werknemer een uitgebreider achtergrondonderzoek nodig is. In welke concrete gevallen verwacht de regering dat de indienstname voorafgaande controle dan wel van toepassing zal zijn? De mogelijkheid om bij wijze van vrijstelling gebruik te maken van een aan de indienstname voorafgaande controle in plaats van het achtergrondonderzoek is in het wetsvoorstel opgenomen omdat hiermee uitvoering wordt gegeven aan de mogelijkheden die de Europese verordeningen hiertoe bieden. In de toelichting is aangegeven dat van deze vrijstellingsmogelijkheid minimaal gebruik gemaakt zal worden, omdat de controle van het strafregister een belangrijke indicatie geeft over de betrouwbaarheid van het personeel. Een dergelijke controle van het strafregister is uiteraard te verkiezen boven een verklaring van een persoon over diens eventuele antecedenten. Thans is geen categorie personen in beeld die voor de onderhavige vrijstelling in aanmerking zal

komen. Bovendien wordt in het eerder genoemde voorstel van de Europese Commissie de mogelijkheid van een «aan de indienstname voorafgaande controle» als alternatief voor het achtergrondonderzoek geschrapd. Tegen deze achtergrond deel ik de mening van deze leden en heb ik de vrijstellingsmogelijkheid geschrapd uit het wetsvoorstel. Ik heb deze wijziging opgenomen in de door mij uitgebrachte nota van wijziging.

3.2 Continue screening

Leden van verschillende fracties hebben gevraagd naar de uitvoering van continue screening. Ik dank te leden voor hun bijdrage. Nu ik de bepaling die continue screening mogelijk maakt uit het wetsvoorstel heb geschrapd, meen ik dat deze vragen geen afzonderlijke beantwoording meer behoeven. Wél meen ik te moeten antwoorden op vragen die gaan over de tussentijdse controle van houders van een VGB. Dit mede omdat de memorie van toelichting op dit punt bij nader inzien niet de gewenste duidelijkheid verschaft. Zo hebben de leden van de VVD-fractie in de memorie van toelichting gelezen dat continue screening niet wordt toegepast op de groep personen die, na het voltooien van een veiligheidsonderzoek, een VGB ontvangt. Zij vragen of het geen aanbeveling verdient 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. 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?

Ook de leden van de PVV-fractie hebben vragen op dit punt. Deze leden begrijpen uit de memorie van toelichting dat het bij VGB-houders onder meer om personeel gaat dat vanwege de locatie en de aard van de werkzaamheden de beveiligingsmaatregelen zou kunnen beïnvloeden. 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?

Tot slot hebben ook de leden van de CDA-fractie vragen over de toepassing van de continue screening. Deze leden vragen de regering te heroverwegen om continue screening niet toe te passen ten aanzien van personen die houder zijn van een VGB. Zij stellen dat waakzaamheid geboden is, juist ook in de gedeeltes van de luchthaven waar passagiers bijeenkomen en wijzen daarbij op de aanslagen op de luchthaven Zaventem van 22 maart 2016. Ten aanzien van afgesloten delen bestaat volgens deze leden 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. Deze leden roepen de regering op het zekere voor het onzekere te nemen een algemene continue screening van luchthavenpersoneel wettelijk te borgen. Het is begrijpelijk dat de leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PVV zich afvragen of het geen aanbeveling verdient ook personen aan wie een VGB is afgegeven aan (een vorm van) continue screening te onderwerpen. Het zou immers onwenselijk zijn als na afronding van het veiligheidsonderzoek van personen die een vertrouwensfunctie (willen) vervullen, niet gecontroleerd zou worden of zich ten aanzien van de betrokkene een verandering in de justitiële documentatie heeft voorgedaan. Paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting bevat op dit punt helaas een omissie. Weliswaar is in dit deel van de toelichting uiteen gezet waarom gekozen is om de voorgestelde regeling van de continue screening niet (mede) van toepassing te laten zijn op houders van een VGB, maar daarbij is niet vermeld dat ten aanzien het betreffende personeel op basis van de Wvo reeds een vorm van continue screening plaatsvindt.

De noodzaak om ook na afgifte van een VGB blijvend te controleren of zich ten aanzien van de betrokkene een verandering in de justitiële documentatie heeft voorgedaan, is eerder ter sprake gekomen in de nota «De uitvoerbaarheid van de Wet veiligheidsonderzoeken».⁷ In deze nota wordt verslag gedaan van de uitkomsten van een door de AIVD en MIVD uitgevoerd onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo. Een van de knelpunten die in dit onderzoek werd gesignaleerd, was dat bepaalde relevante informatie ten aanzien van een persoon met een vertrouwensfunctie (bijvoorbeeld relevante justitiële gegevens) wel bekend was bij politie en justitie, maar niet bij AIVD en MIVD, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wvo. Het kon dus voorkomen dat een persoon met een vertrouwensfunctie werd vervolgd of veroordeeld voor een misdrijf zonder dat dit ter kennis kwam van de AIVD of MIVD, dit terwijl deze nieuwe informatie aanleiding kon zijn om de VGB in te trekken. Naar aanleiding van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek is de Wvo zo gewijzigd dat het mogelijk is een hernieuwd veiligheidsonderzoek uit te voeren, indien nieuwe informatie over de betrokkene daartoe aanleiding geeft. De Wvo biedt de AIVD sindsdien de mogelijkheid actief op zoek te gaan naar relevante informatie uit de bestanden van justitie en politie. In het voorjaar van 2010 is de AIVD daarop begonnen met het «dynamiseren» van veiligheidsonderzoeken voor de sector burgerluchtvaart. Dit wil zeggen dat de AIVD periodiek vaststelt of er gegevens bekend zijn die aanleiding kunnen geven voor een herhaalonderzoek naar een persoon met een vertrouwensfunctie. Ook meldingen van bijvoorbeeld de werkgever of collega's van een functionaris op een vertrouwensfunctie kunnen in dit verband van belang zijn. De aldus verkregen gegevens vallen onder de feiten en omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek kunnen rechtvaardigen (art. 9, tweede lid, Wvo). Hiermee is bij personen met een vertrouwensfunctie reeds voorzien in een proces om tussentijds ontstane belastende gegevens te signaleren en mee te wegen in een oordeel of de functionaris nog langer op een vertrouwensfunctie kan werken.

De zojuist besproken wijziging van de Wvo is in de toelichting niet nadrukkelijk voor het voetlicht gebracht. Ik spreek de hoop uit dat ik met deze nadere toelichting de werkwijze bij de screening van luchthavenpersoneel in het bezit van een VGB heb verduidelijkt.

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat uit 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. Deze leden stellen daarover verschillende vragen. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik deze leden naar hetgeen ik daarover in paragraaf 3.1 heb gezegd.

4. Ontvangen adviezen

De leden van de PvdA-fractie stellen verschillende vragen naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting waarin staat dat op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is besloten om de mogelijkheid om ook personeel dat niet in het beveiligd gebied van een luchthaven werkt aan continue screening te onderwerpen, te schrappen.

Deze vragen behoeven naar ik meen geen afzonderlijke beantwoording meer. Zoals ik hiervoor onder punt 3.1 uiteen heb gezet, heb ik besloten de in het wetsvoorstel opgenomen wettelijke grondslag voor continue screening te schrappen.

⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 843, 1, blz. 20.

Deze leden stellen voorts enkele vragen over het achtergrondonderzoek van personen die gedurende de te onderzoeken periode voor langere tijd in het buitenland hebben verbleven. Zij zijn van mening dat de regering in reactie op de ontvangen consultatieadviezen niet inhoudelijk ingaat op het advies van de Koninklijke Marechaussee (KMar). In het advies vraagt de KMar hoe 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. Kan Justis justitiële gegevens binnen Europa opvragen? En kan dat buiten Europa? Zo nee, waar ligt het probleem?

De opmerkingen van de Kmar raken aan een lastig aspect van de uitvoering van de verordeningen. De noodzaak om gegevens over buitenlandse veroordelingen bij het achtergrondonderzoek te betrekken geldt op grond van de verordeningen indien de betrokkene gedurende de vijf jaren voorafgaand aan het onderzoek voor een periode van zes maanden of langer verblijf in het buitenland heeft gehad. Niet alleen voor Nederland is de verordening op dit punt ingewikkeld uit te voeren. Het opvragen van gegevens over veroordelingen in het buitenland vergt immers de bereidheid van de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat en de andere lidstaat of het derde land om deze gegevens (over en weer) te delen.

Vooraf wil ik graag benadrukken dat de opmerking van de Kmar geen betrekking heeft op functies die de nationale veiligheid kunnen schaden. Anders waren die functies immers aangewezen als vertrouwensfunctie. In dat geval kan de voor het vervullen van die functie benodigde verklaring van geen bezwaar (VGB) worden geweigerd op grond van het ontbreken van gegevens uit het buitenland. De opmerking van de Kmar heeft dus uitsluitend betrekking op de functies waarvoor een VOG voldoende is. Dit betreft een beperkt aantal functies; voor de meeste functies is en blijft een VGB nodig. Zoals eerder al aan bod kwam, heb ik besloten alle functies waarin een persoon voor zijn werk toegang nodig heeft tot de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones van luchthavens aangewezen te houden als vertrouwensfunctie.

In antwoord op de gestelde vragen, verwijs ik allereerst naar mijn beantwoording van de op 1 mei 2018 door de CDA-fractie gestelde kamervragen.⁸ In antwoord op deze vragen heb ik uiteengezet dat Europese lidstaten verplicht zijn om elke onherroepelijke veroordeling van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat te melden aan de lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft. De lidstaat is vervolgens verplicht de melding op te nemen in het eigen Justitiële Documentatie Systeem (JDS). Hierdoor krijgen lidstaten een volledig overzicht van onherroepelijke veroordelingen van hun onderdanen uitgesproken in EU-lidstaten. Bij een eventuele VOG-aanvraag weegt Justis alle informatie uit het Nederlandse JDS mee, dus ook strafvonnissen die zijn uitgesproken in andere lidstaten.

Het aantal functies binnen de Nederlandse burgerluchtvaart waarvoor een VOG moet worden overlegd is zoals gezegd beperkt. Van de functies waarvoor een VOG nodig is wordt naar schatting 10% van de functies vervuld door werknemers uit het buitenland. Het gaat dan met name om werknemers uit EU-landen. Voor Europese werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit kan de dienst Justis informatie opvragen bij het land van nationaliteit, via het ECRIS-netwerk. Van die mogelijkheid wil ik gebruik gaan maken. Verstrekkingen voor andere niet-strafrechtelijke doelen kunnen plaatsvinden als hiervoor in de nationale wetgeving een

⁸ *Aanhangsel Handelingen II 2017/18, 2278.*

basis is (zowel in het vragende als in het verstrekkende land). Daarbij geldt echter dat landen niet verplicht zijn die gegevens ook daadwerkelijk te leveren. Een dergelijke verplichting bestaat op Europees niveau alleen voor het werken met kinderen.⁹

In tegenstelling tot de afspraken die gelden binnen EU-verband, wordt niet op structurele wijze strafrechtelijke informatie uitgewisseld met landen buiten de EU. De belangrijkste redenen daarvoor zijn gelegen in het feit dat de strafmaat en wijze van registratie van veroordelingen in niet EU-landen onvoldoende zijn geharmoniseerd. Bovendien is de uitwisseling van strafrechtelijke informatie gebaseerd op het principe van wederkerigheid. Nederland is terughoudend met het delen van informatie met landen buiten de EU waar de rechtsbescherming van het individu onvoldoende is gewaarborgd. Dit brengt met zich mee dat het achtergrondonderzoek van personeel dat langer dan zes maanden in een niet EU-land verbleven heeft, ingewikkeld is. Voor functies waarin de betrokkene de nationale veiligheid kan schaden geldt dit wederom niet, omdat de daarvoor benodigde verklaring van geen bezwaar kan worden geweigerd op grond van het ontbreken van gegevens. Voor functies waarin de betrokkenen niet de nationale veiligheid kan schaden en waarvoor een VOG is vereist bestaat deze laatste mogelijkheid niet. Omdat het hier gaat om een zeer beperkte categorie medewerkers die niet werkzaam is op risicovolle functies acht ik het aanpassen van het huidige instrumentarium en de inzet daarvan niet proportioneel.

Daarnaast wil ik graag wijzen op het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening ECRIS derdelanders, waarin wordt toegewerkt naar centraal systeem (ECRIS-TCN).¹⁰ Met dit systeem zal justitiële informatie ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen die onherroepelijk zijn veroordeeld in een strafrechtelijke procedure binnen de EU, worden verzameld. Het kabinet is positief over de ontwikkeling van ECRIS-CTN. Met de komst van ECRIS-TCN zal de informatiepositie ten aanzien van binnen de EU veroordeelde derdelanders verbeteren, omdat via ECRIS-TCN een volledig overzicht beschikbaar komt van EU-lidstaten waarin een derdelander veroordeeld is.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II, onderdeel A (artikel 22b)

De leden van de D66-fractie vragen of het de bedoeling is om de politie, KMar en Douane achter de hand te houden in het geval dat er 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.

Ik antwoord deze leden dat personeel van de politie, de KMar en de Douane, indien zij zijn aangewezen als beveiligingspersoneel conform het voorgestelde artikel 22b, over dezelfde bevoegdheden zal beschikken als het reguliere beveiligingspersoneel. De huidige Luchtvaartwet voorziet hier al in, maar nu wordt ook de Luchtvaartwet BES in deze zin aangepast.

⁹ Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (*PbEU* 2009, L 93/22).

¹⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (TCN) ter aanvulling en ondersteuning van het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem (ECRIS) en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011, COM(2017)344.

De mogelijkheid dergelijke functionarissen aan te wijzen is niet bedoeld om een eventueel tekort aan beveiligingspersoneel op te vangen, maar is van belang om bijvoorbeeld bij calamiteiten snel in een uitbreiding van bevoegd beveiligingspersoneel te kunnen voorzien.

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.

Wat betreft de luchthaventaken van de KMar verwijs ik u naar de brief die ik op 16 september 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heb toegestuurd in antwoord op de Kamervragen van het lid Belhaj (D66).¹¹ In aanvulling daarop kan ik u melden dat de KMar samen met de betrokken departementen een behoeftestelling voor de periode tot en met 2022 heeft opgeleverd en thans bezig is om met de toegekende gelden het benodigde personeel te werven en op te leiden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹¹ *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 18.