

Wijziging van de Luchtvaartwet met het oog op de aanwijzing van luchtvaartterreinen waarvan gebruikt dient te worden gemaakt voor de landing van vluchten die een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor drugsmokkel

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Doel en achtergrond van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het kabinetsbesluit van juni 2015 dat vluchten die vallen onder het zogeheten '100%-controleregime' niet mogen landen op regionale luchthavens, aangezien op deze luchthavens onvoldoende personele en materiële voorzieningen aanwezig zijn voor een robuuste, veilige en menswaardige controle op en opsporing van drugsmokkel. Het wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Luchtvaartwet, schept daartoe een bevoegdheid voor de minister van Veiligheid en Justitie om, in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu, te bepalen dat vluchten die een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor drugsmokkel uitsluitend mogen landen op een luchthaven waarop een zogeheten '100%-controle' op verdovende middelen kan plaatsvinden. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal deze bevoegdheid worden aangewend om te bepalen dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen, uitsluitend mogen landen op de luchthaven Schiphol. Schiphol is op dit moment de enige luchthaven waarop de benodigde (controle)faciliteiten aanwezig zijn voor het afhandelen van vluchten die een 100%-controle behoeven.

Het 100%-controleregime, dat sinds 2003 op Schiphol van kracht is, houdt in dat vluchten die op het punt van drugsmokkel de meeste aandacht vergen aan een intensieve controle van, met name de door reizigers meegevoerde, goederen worden onderworpen. Onder het 100%-controleregime vallen tot op heden uitsluitend intercontinentale vluchten afkomstig uit Curaçao, Aruba, Bonaire, Sint Maarten, Suriname en Venezuela. Het gaat daarbij om 30 tot 35 vluchten per week met daarop tot 10.000 passagiers. De aanleiding voor de instelling van het 100%-controleregime was de ernstige situatie die in 2001 op Schiphol ontstond met betrekking tot drugsmokkel. Eind 2001 dreigde door de grote toename van de stroom aan drugskoeriers (zogeheten 'bolletjesslikkers') de situatie te ontstaan dat aangehouden drugskoeriers op Schiphol wegens gebrek aan detentiecapaciteit structureel met een dagvaarding zouden worden heengezonden. Deze situatie werd destijds zowel politiek als maatschappelijk onaanvaardbaar geacht en vormde de aanleiding voor het opstellen van een Plan van Aanpak Drugsmokkel Schiphol. Kern van het Plan van aanpak was het realiseren van een structureel hoog handhavingsniveau, waardoor de pakkans zodanig groot zou worden dat daarvan een afschrikwekkende werking zou uitgaan voor de drugskoeriers en de organisaties daarachter (zie *Kamerstukken II 2006/07, 28 192, nr. 41, p. 1*).

Het 100%-controleregime kan met recht een succes worden genoemd: met vereende krachten van de douane, de Koninklijke marechaussee en het justitiële apparaat is de situatie op Schiphol met betrekking tot drugsmokkel weer beheersbaar geworden. In de loop der jaren zijn bovendien verschillende kwalitatieve verbeteringen van het selectie- en controleproces doorgevoerd, waardoor de hinder die bedrijven en passagiers van de controle en opsporing ondervinden zoveel mogelijk wordt beperkt. Overigens mag niet onvermeld blijven dat ook de luchtvaartmaatschappijen een belangrijk aandeel in dit succes hebben gehad, onder meer door hun beleid om veroordeelde drugskoeriers gedurende drie jaar aan boord van hun luchtvaartuigen te weigeren. Elk succes kent echter zijn prijs. Zoals de toenmalig minister van Justitie uw kamer destijds schreef, konden de ontstane problemen op Schiphol niet anders dan met 'onevenredig grote inspanningen' worden aangepakt (*Kamerstukken II 2001/02, 28 192, nr. 1*). Om het gewenste structureel hoge handhavingsniveau te realiseren, zag de overheid zich genooddaakt om een miljoeneninvestering te plegen in de rechtshandavingsketen. Deze investering was onder meer nodig voor de vergroting van de controle-, opsporings- en vervolgingscapaciteit, de uitbreiding van de celcapaciteit, de bouw van speciale 'slikkerscellen' waarin de drugskoeriers zich gecontroleerd en onder medisch toezicht kunnen ontlasten en de aanschaf van speciale detectieapparatuur. Op Schiphol is verder een apart detentiecentrum met rechtszalen gebouwd (zie *Kamerstukken II 2001/02, 28 192, nr. 8*).

Toen in 2003 het 100%-controleregime werd ingesteld, was nog niet voorzienbaar dat regionale luchthavens op termijn ook vluchten zouden gaan ontvangen die een 100%-controle behoeven. Afgezien van Schiphol beschikt namelijk, ook in de voorzienbare toekomst, alleen de luchthaven Eindhoven Airport over een 3000-meterbaan die geschikt is voor de start en landing van intercontinentale vluchten. Eindhoven Airport werd tot 2002 echter vrijwel uitsluitend als militaire luchthaven gebruikt. Sinds 2002 ontvangt Eindhoven Airport ook passagiersvluchten, voornamelijk uit andere Europese landen. De (geprojecteerde) groei van Eindhoven Airport als burgerluchthaven past binnen het beleid dat de regering sinds 2008 voert om de groei van de regionale luchthavens te stimuleren. Dit zogeheten 'selectiviteitsbeleid' is erop gericht de beschikbare capaciteit op Schiphol zoveel mogelijk te benutten voor het internationale netwerk van verbindingen, door te stimuleren dat rechtstreekse vakantievluchten zoveel mogelijk plaatsvinden vanaf regionale luchthavens (zie Kamerstukken II 2010/11, 29 665, nr. 163). Bezien vanuit het perspectief van de handhaving, laat dit beleid evenwel de mogelijkheid open dat regionale luchthavens in de toekomst intercontinentale vluchten gaan ontvangen die vallen onder het 100%-controleregime, terwijl op deze luchthavens (nog) geen 100%-controle mogelijk is. Dat het zojuist geschetste scenario niet ondenkbeeldig is, wordt geïllustreerd door de – inmiddels verlaten – plannen van de luchtvaartmaatschappij TUI Airlines (voorheen Arkefly) om met ingang van november 2015 een geregelde luchtverbinding op te zetten tussen Eindhoven Airport en Aruba/Curaçao. De minister van Veiligheid en Justitie heeft uw kamer over deze kwestie, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij brief van 31 augustus 2015 geïnformeerd (Kamerstukken II 2014-2015, 31 936, nr. 293).

Nu het scenario dat regionale luchthavens intercontinentale vluchten gaan ontvangen waarvoor een 100%-controle is vereist niet langer ondenkbeeldig is, rijst de vraag of de desbetreffende regionale luchthavens met dezelfde robuuste controlefaciliteiten zouden moeten worden toegerust als de luchthaven Schiphol. Bij de beantwoording van deze vraag spelen verschillende overwegingen een rol. De regering stelt voorop dat vluchten die vallen onder het 100%-controleregime alleen kunnen worden toegestaan op luchthavens waar een voldoende robuuste, menswaardige en veilige controle op en opsporing van drugsmokkel kan plaatsvinden. Zouden vluchten die vallen onder het 100%-controleregime op Schiphol wel aan een 100%-controle worden onderworpen, maar op regionale luchthavens niet, dan moet ernstig worden gevreesd dat deze luchthavens zullen verworden tot 'doorvoerhavens' van verdovende middelen, met alle gevolgen van dien. Dat scenario wil de regering ten allen tijde voorkomen. Tegelijkertijd wil de regering voorkomen dat zij genooddaakt wordt omvangrijke investeringen te doen voor het opzetten van een 100%-controle op een luchthaven die op jaarbasis slechts een gering aantal vluchten ontvangt waarvoor dit type controle benodigd is. Ook dit scenario is niet ondenkbeeldig. Zo dreigde in de hiervoor genoemde kwestie-TUI Airlines bijvoorbeeld de situatie te ontstaan dat op Eindhoven Airport ten behoeve van (slechts) twee geplande vluchten per week, met in totaal maximaal 600 passagiers, op korte termijn kostbare voorzieningen moesten worden getroffen ten behoeve van een 100%-controle.

Bij de huidige stand van zaken acht de regering het stellen van een gebod, inhoudende dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen uitsluitend mogen landen op Schiphol, vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit gerechtvaardigd. Aldus kan blijvend worden gewaarborgd dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen aan de benodigde 100%-controle worden onderworpen, zonder dat de overheid genooddaakt wordt een disproportionele investering te plegen voor het opzetten van 100%-controles op de regionale luchthavens. Het spreekt voor zich dat de keuze om de regionale luchthavens vooralsnog niet uit te rusten met faciliteiten ten behoeve van een 100%-controle op een later moment, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan worden heroverwogen.

Het wetsvoorstel maakt slechts beperkt inbreuk op het selectiviteitsbeleid. Het aantal rechtstreekse vakantievluchten dat kan worden gekwalificeerd als vluchten met een sterk verhoogd risico op drugsmokkel is namelijk beperkt. De groeimogelijkheden van regionale luchthavens met betrekking tot vluchten die niet onder het 100%-controleregime vallen blijven onaangetast.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

De kern van dit wetsvoorstel wordt gevormd door het voorgestelde artikel 37x, eerste lid. Op grond van deze bepaling kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen uitsluitend mogen landen op een daartoe aangewezen luchthaven. Daarbij geldt een aantal voorwaarden.

De belangrijkste voorwaarde is uiteraard dat het moet gaan om vluchten die een 'sterk verhoogd risico' vormen om te worden gebruikt voor drugssmokkel (en om die reden bij aankomst in Nederland aan een 100%-controle dienen te worden onderworpen). Het is aan de minister van Veiligheid en Justitie om te beoordelen welke vluchten tot deze categorie behoren. Hij zal zich daarbij laten leiden door de adviezen die hij van het Openbaar Ministerie en de betrokken handhavingsdiensten ontvangt. Deze zullen bij hun advisering een breed palet aan factoren betrekken. Behalve naar cijfers van de controles, zal onder meer worden gekeken naar risicoanalyses, relevante omstandigheden en naar de aard en het aantal van de bevindingen.

De uitoefening van de bevoegdheid om luchthavens aan te wijzen voor de landing van vluchten die een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor drugssmokkel kan alleen geschieden 'in het belang van de rechtshandhaving'. Het belang van de rechtshandhaving vergt zoals gezegd dat vluchten die een sterk verhoogd risico op drugssmokkel met zich meebrengen in alle gevallen aan een 100%-controle dienen te worden onderworpen. Dit betekent dat op de aangewezen luchthavens voldoende personele en materiële voorzieningen aanwezig dienen te zijn voor de uitvoering van dit type controle. Vanwege de mogelijke gevolgen voor het luchtvaartbeleid, is in het voorgestelde artikel 37x nadrukkelijk bepaald dat de aanwijzing van luchthavens in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu geschiedt.

Uiteraard is het denkbaar dat het (sterk verhoogde) risico dat bepaalde intercontinentale vluchten worden gebruikt voor drugssmokkel op een gegeven moment weer afneemt. Wanneer op de luchthaven van aankomst blijvend minder aanhoudingen worden verricht en minder verdovende middelen worden onderschept en ook uit overige feiten en omstandigheden blijkt dat er sprake is van een structureel gewijzigde situatie, kan de minister van Veiligheid en Justitie besluiten dat de betrokken vluchten niet langer een 'sterk verhoogd risico' op drugssmokkel met zich meebrengen. In dat geval zal de op artikel 37x gebaseerde ministeriële regeling zo snel mogelijk worden aangepast.

De in artikel 37x toegekende bevoegdheid kan alleen worden aangewend ten aanzien van vluchten afkomstig uit een 'derde land'. Hiermee wordt bedoeld elke staat of elk grondgebied waarop het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet van toepassing is. Hieronder vallen dus bijvoorbeeld ook de Caribische delen van het Koninkrijk. Voor de beperking tot 'derde landen' is gekozen omdat intracommunautaire vluchten in verband met het vrij verkeer van personen en goederen in beginsel niet aan een (100%-)controle worden onderworpen. Overigens bestaan er ook geen aanwijzingen dat vluchten uit andere lidstaten een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor drugssmokkel.

In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen niet in de Luchtvaartwet zelf te bepalen dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen uitsluitend op Schiphol mogen landen, maar de regeling van deze aspecten te delegeren aan de minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu. Een formeel-wettelijke regeling zou te rigide zijn en te weinig rekening houden met mogelijke veranderingen in de vluchten die vallen onder het 100%-controleregime. Uiteraard kan het risico dat bepaalde intercontinentale vluchten worden gebruikt voor drugssmokkel in de loop der tijd afnemen of juist toenemen. In beide gevallen is het van belang dat snel op deze veranderde omstandigheden kan worden ingespeeld. Een soortgelijk bezwaar geldt tegen het vastleggen in de Luchtvaartwet van de luchthaven(s) waarop de vluchten die vallen onder het 100%-controleregime mogen landen. Zoals gezegd, is het niet op voorhand uitgesloten dat de 100%-controle die nu alleen op Schiphol plaatsvindt, in de toekomst alsnog wordt uitgebreid naar andere luchthavens. In dat geval is het van belang dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen snel kunnen worden toegestaan op deze luchthavens. Het voorgestelde artikel 37x maakt dit mogelijk.

3. Gevolgen van het wetsvoorstel

3.1 Gevolgen voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal zoals gezegd een gebod gaan gelden, inhoudende dat vluchten die onder het 100%-controleregime vallen uitsluitend op Schiphol mogen landen. Aangezien regionale luchthavens op dit moment al geen vluchten ontvangen die onder het 100%-controleregime vallen, zal dit gebod bij de huidige stand van zaken geen directe gevolgen hebben voor deze luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthavens gebruik maken. Aangezien een aantal intercontinentale (vakantie)vluchten in het vervolg alleen nog op Schiphol zullen mogen landen, heeft het wetsvoorstel wel enige invloed op de toekomstige groeimogelijkheden van de regionale luchthavens. Deze invloed is echter gering. Slechts een klein

deel van het intercontinentaal vliegverkeer naar Nederland valt onder het 100%-controleregime (momenteel betreft het omstreeks de 30 vluchten per week). Bovendien is Eindhoven Airport bij de huidige stand van zaken de enige luchthaven die deze vluchten daadwerkelijk zou kunnen ontvangen. Dit komt omdat onder het 100%-controleregime op dit moment alleen bepaalde intercontinentale vluchten vallen en Schiphol en Eindhoven Airport de enige luchthavens zijn waarop intercontinentale vluchten kunnen starten en landen.

Voor luchtvaartmaatschappijen leidt het wetsvoorstel tot een zekere beperking van hun mogelijkheden om luchtvervoersdiensten te verlenen op routes tussen derde landen en Nederland en tussen Aruba, Curaçao, St. Maarten, Bonaire en Nederland. Zij mogen deze diensten immers alleen verlenen met gebruikmaking van de daartoe aangewezen luchthavens. Niettemin maakt het wetsvoorstel geen inbreuk op het vrije verkeer van diensten op grond van artikel 56 van het VWEU. Op grond van artikel 100, eerste en tweede lid, VWEU gelden de regels over het vrije verkeer van diensten namelijk niet voor luchtvaartmaatschappijen, zolang de Europese wetgever niet anders heeft besloten. De Europese wetgever heeft op dit moment geen regels gesteld ten aanzien van de verstrekking van luchtvervoersdiensten op routes tussen lidstaten van de Europese Unie en derde landen. In het arrest *International Jet Management* heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigd dat de verlening van luchtvervoerdiensten op verbindingen tussen derde landen en de Unie aan bepaalde beperkingen mag worden onderworpen, mits daarbij niet wordt gediscrimineerd tussen nationale en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen.

Zoals gezegd, kan niet geheel worden uitgesloten dat vluchten die op dit moment een laag of gemiddeld risico op drugsmokkel met zich meebrengen, zich in de toekomst onverhoopt ontwikkelen tot vluchten met een sterk verhoogd risico. In dat geval zouden wij ons genoodzaakt kunnen zien te bepalen dat deze vluchten voortaan alleen nog mogen landen op de luchthaven Schiphol (of een andere daartoe aangewezen luchthaven). Op de middellange termijn achten wij de kans dat een dergelijk scenario zich voltrekt echter niet groot. Het 100%-controleregime is immers al jarenlang van toepassing op dezelfde vluchten en de ontwikkelingen op dit gebied zijn stabiel.

3.2 Regeldruk en administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het wetsvoorstel creëert om te beginnen geen extra administratieve lasten of financiële kosten. In het wetsvoorstel zijn namelijk geen informatieverplichtingen opgenomen of verplichtingen tot het betalen van leges en dergelijke. Ook leidt het wetsvoorstel niet tot inhoudelijke nalevingskosten.

4. Handhaving

In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om overtreding van de krachtens artikel 37x gestelde geboden strafbaar te stellen via de Wet economische delicten. Het doen of laten landen van een vlucht die onder het 100%-controleregime valt op een luchthaven die niet daartoe is aangewezen, zonder dat er sprake is van een noodlanding, moet in de optiek van de regering als een ernstige overtreding worden beschouwd. De luchtvaartmaatschappij die de niet toegestane vlucht uitvoert en de luchthaven die de niet toegestane vlucht ontvangt werken door hun handelswijze namelijk drugsmokkel in de hand. Gelet op de ernst van de onderhavige overtreding, acht de regering bestuursrechtelijke handhaving niet passend. Afgezien van dit principiële argument, heeft de keuze voor strafrechtelijke handhaving ook praktische voordelen. Anders dan bestuursrechtelijke sancties, kunnen strafrechtelijke boetes op grond van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties ook in een andere lidstaat van de EU ten uitvoer worden gelegd. Aangezien overtreders van de krachtens artikel 37x gestelde verboden ook buitenlandse luchtvaartmaatschappijen kunnen zijn, is dat een belangrijk voordeel.

Het in strijd handelen met een krachtens artikel 37x gesteld voorschrift wordt aangemerkt als overtreding en zal kunnen worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie. De opsporingstaak zal worden verricht door de politie. Binnen politie beschikt de dienst Operationele samenwerking van de landelijke eenheid, waar het luchtvaarttoezicht op dit moment is ondergebracht, hiervoor over de juiste expertise. Met de gekozen strafmaxima wordt aangesloten bij de strafmaxima die op grond van de WED gelden voor overtreding van de artikelen 37ab, 37ae, eerste lid, 37f, derde lid, 37g, derde lid en 37r van de Luchtvaartwet. De niet-naleving van deze voorschriften kan een gevaar opleveren voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. In geval van landing van een vlucht die valt onder het 100%-controleregime op een luchthaven die niet over de juiste controlefaciliteiten beschikt, wordt in de optiek van de regering een belang van vergelijkbare orde geschaad, namelijk het belang van een effectieve bestrijding van drugsmokkel.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 37x

Zoals in het algemeen deel van de toelichting al uiteen is gezet, is het aan de minister van Veiligheid en Justitie om te beoordelen of een bepaald type vlucht een sterk verhoogd risico vormt om te worden gebruikt voor drugssmokkel. Zo ja, dan vergt het belang van de rechtshandhaving dat vluchten van dit type bij aankomst in Nederland aan een 100%-controle worden onderworpen. Betreft het vluchten die ook op een regionale luchthaven (kunnen) worden uitgevoerd waar geen 100%-controle mogelijk is, dan bestaan er in principe twee mogelijkheden: 1) op de desbetreffende luchthaven(s) wordt een 100%-controleregime ingesteld 2) op grond van artikel 37x worden een of meer luchthavens aangewezen waarop de desbetreffende vluchten bij aankomst in Nederland moeten landen. Een keuze voor de eerste optie betekent uiteraard dat voor wat betreft de desbetreffende luchthaven(s) geen gebruik wordt gemaakt van de door artikel 37x geboden mogelijkheden. Vanwege de mogelijke gevolgen van een keuze voor de tweede optie voor het selectiviteitsbeleid (zie hiervoor §1 van het algemeen deel van de toelichting), kan een keuze voor deze optie niet zonder instemming met de minister van Infrastructuur en Milieu worden gemaakt. Het eerste lid legt dit vast.

Het tweede lid stelt buiten twijfel dat een vlucht die valt onder het 100%-controleregime in geval van nood ook mag landen op een andere luchthaven dan de aangewezen luchthaven(s).

ARTIKEL II

Voor een toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Veiligheid en Justitie,