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 drugssmokkel

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsbesluit van juni 2015 dat vluchten die vallen onder het zogeheten '100%-controleregime' niet mogen landen op andere luchthavens dan Schiphol, aangezien op deze luchthavens onvoldoende personele en materiële voorzieningen aanwezig zijn voor een robuuste, veilige en menswaardige controle op en opsporing van drugssmokkel. Het 100%-controleregime houdt in dat vluchten die op het punt van drugssmokkel de meeste aandacht vergen aan een verscherpte controle van, met name de door reizigers meegevoerde of in het lichaam verborgen, goederen worden onderworpen. Het kabinet acht de huidige situatie, waarin vluchten die onder het 100%-controleregime vallen in beginsel op elke luchthaven mogen landen, ook op luchthavens waarop de genoemde verscherpte controle niet mogelijk is, onwenselijk. In de optiek van de regering vergt het belang van een doelmatige rechtshandhaving dat alle vluchten die een sterk verhoogd risico op drugssmokkel met zich meebrengen bij aankomst in Nederland op een luchthaven landen die is toegerust om 100%-controles te kunnen uitvoeren. Dit wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Luchtvaartwet, introduceert daarom een verbod om verkeersvluchten die onder het 100%-controleregime vallen te doen landen op een niet daartoe aangewezen luchtvaartterrein. Vluchten die onder dit regime vallen worden in het wetsvoorstel aangeduid als 'risicovluchten'.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de luchthaven Schiphol worden aangewezen als luchtvaartterrein waarvan gebruik dient te worden gemaakt voor de landing van risicovluchten. Schiphol is op dit moment de enige luchthaven waarop de benodigde (controle)faciliteiten aanwezig zijn voor het afhandelen van dit type vluchten. Het beleid van de regering om risicovluchten alleen toe te staan op de luchthaven Schiphol is gebaseerd op een kosten-batenanalyse. Het alternatief voor de gekozen oplossing, te weten het toerusten van alle overige luchthavens die intercontinentale risicovluchten (kunnen) ontvangen met (controle)faciliteiten voor het uitvoeren van 100%-controles, zou van de overheid een structurele miljoeneninvestering in personeel en materieel vergen. Een dergelijke investering is in de optiek van de regering pas lonend als zij wordt gepleegd ten behoeve van luchthavens die op jaarbasis een substantieel aantal risicovluchten ontvangen. Op dit moment zijn er, afgezien van de luchthaven Schiphol, geen luchthavens die aan deze randvoorwaarde voldoen. Nieuwe ontwikkelingen in de luchtvaartsector, zoals het ontstaan van een markt voor intercontinentale (vakantie)vluchten van en naar andere luchthavens dan Schiphol, zouden hierin in de toekomst wellicht verandering kunnen brengen. Het spreekt voor zich dat als een dergelijke ontwikkeling zich zou voordoen, bezien zal moeten worden of het kabinetsbesluit van juni 2015 dient te worden heroverwogen. Het wetsvoorstel voorziet in dat scenario in de mogelijkheid om risicovluchten ook toe te staan op andere luchthavens dan Schiphol.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Achtergrond van het kabinetsbesluit van juni 2015
Voor een goed begrip van het kabinetsbesluit van juni 2015, dat de aanleiding heeft gevormd voor dit wetsvoorstel, is het van belang kort stil te staan bij de achtergrond van het 100%-controleregime. Daarvoor moet worden teruggegaan tot het jaar 2001. Eind 2001 dreigde door de grote toename van de stroom aan drugskoeriers (zogeheten 'bolletjesslikkers') op Schiphol de situatie te ontstaan dat aangehouden drugskoeriers 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 Drugssmokkel 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 dat sinds 2003 op Schiphol van kracht is 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 drugssmokkel 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 hierbij niet onvermeld blijven dat ook de luchtvaartsector een belangrijk aandeel in dit succes heeft gehad, onder meer door het beleid van luchtvaartmaatschappijen om veroordeelde drugskoeriers gedurende drie jaar aan boord van hun luchtvaartuigen te weigeren. Elk succes kent echter zijn prijs. Zoals mijn ambtsvoorganger 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 genoodzaakt om miljoenen te investeren in de rechtshandhavingsketen. 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 op de luchthaven Schiphol het 100%-controleregime werd ingesteld, was nog niet voorzienbaar dat in de toekomst ook andere luchthavens gebruikt zouden (kunnen) worden voor de uitvoering van risicovluchten. 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. Van belang is dat intercontinentale vluchten alleen kunnen opstijgen en landen met gebruikmaking van een extra lange start- en landingsbaan. Afgezien van Schiphol beschikt op dit moment 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, maar dit betreffen voornamelijk vluchten uit andere Europese landen die worden uitgevoerd met kleinere vliegtuigen. De (geprojecteerde) groei van Eindhoven Airport als burgerluchthaven past in het zogeheten 'selectiviteitsbeleid' dat de regering sinds 2008 voert. Dit beleid is erop gericht de beschikbare capaciteit op de *mainport* Schiphol zoveel mogelijk te benutten voor het internationale netwerk van verbindingen (de zogenaamde hubfunctie), onder meer door te stimuleren dat rechtstreekse vakantievluchten zoveel mogelijk plaatsvinden vanaf andere luchthavens (zie Kamerstukken II 2010/11, 29 665, nr. 163).

In 2015 werd voor het eerst duidelijk dat de uitvoering van intercontinentale risicovluchten op andere luchthavens dan Schiphol tegenwoordig niet langer een ondenkbeeldig scenario is. Begin dat jaar werd bekend dat de luchtvaartmaatschappij TUI Airlines (voorheen Arkefly) vergevorderde plannen had om in november van dat jaar een geregelde luchtverbinding te gaan exploiteren tussen Eindhoven Airport en Aruba en Curaçao. Vluchten vanaf deze twee eilanden vallen onder het 100%-controleregime. Zodra deze plannen bekend werden, is er dan ook intensief overleg opgestart tussen de betrokken private partijen en overheidspartijen. Door de plannen van TUI Airlines dreigde namelijk 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 disproportioneel grote investeringen zouden moeten worden gepleegd om deze luchthaven toe te rusten met de benodigde (controle)faciliteiten. Hiervan afzien was geen reële optie, aangezien daarmee het onaanvaardbare risico in het leven zou worden geroepen dat Eindhoven Airport zou 'verworden' tot een doorvoerhaven voor drugs, met alle gevolgen van dien. Uiteindelijk heeft TUI Airlines in goed overleg met de overheid besloten de geplande vluchten op Curaçao en Aruba te verplaatsen naar Schiphol, van waar deze luchtvaartmaatschappij al meer vluchten uitvoert naar deze bestemmingen. Ik heb uw Kamer, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij brief van 31 augustus 2015 over deze kwestie geïnformeerd en daarbij het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd (Kamerstukken II 2014/15, 31 936, nr. 293).

Het onderhavige wetsvoorstel maakt slechts zeer beperkt inbreuk op het selectiviteitsbeleid. Bij de voorbereiding van het kabinetsbesluit van juni 2015, dat zoals gezegd de aanleiding heeft gevormd voor dit wetsvoorstel, heeft een afweging plaatsgevonden tussen aan de ene kant het beleidsvoornemen om geen risicovluchten meer toe te staan op andere luchthavens dan Schiphol en aan de andere kant het bestaande beleid om directe vakantievluchten van en naar deze andere luchthavens te stimuleren. Met name de overweging dat het 100%-controleregime betrekking heeft op vluchten van en naar een klein aantal bestemmingen, terwijl het toerusten van andere luchthavens met (controle)faciliteiten voor het uitvoeren van 100%-controles aan de andere kant

disproportioneel hoge kosten met zich mee brengt, heeft tot het kabinetsbesluit van juni 2015 geleid.

2.2 Verbod om risicovluchten te doen landen op niet daartoe aangewezen luchtvaartterreinen
De kern van dit wetsvoorstel wordt gevormd door het voorgestelde artikel 37x, eerste lid. Deze bepaling houdt een verbod in op het doen landen van risicovluchten op niet daartoe aangewezen luchtvaartterreinen. Overtreding van dit verbod zal op grond van de Wet op de economische delicten (WED) worden aangemerkt als een economisch delict dat kan worden bestraft met een geldboete van de vijfde categorie indien er sprake is van opzet en met een geldboete van de vierde categorie indien er geen sprake is van opzet (zie hierna § 4). Het verbod kent een ruime formulering. Dit is gedaan in verband met het feit dat het plannen en uitvoeren van verkeersvluchten een proces is dat uit verschillende stappen bestaat en waarbij verschillende actoren zijn betrokken.

Om op een bepaalde luchthaven te mogen landen, dient een luchtvaartmaatschappij allereerst een vluchtplan in te dienen bij de Stichting Airport Coordination Netherlands (hierna: Stichting ACN) met het oog op het verkrijgen van een zogeheten 'slot'. Een 'slot' is in de luchtvaartbranche een internationaal gebruikelijke term voor de tijdsperiode waarbinnen een vliegtuig mag opstijgen of landen op een luchthaven. De Stichting ACN is een zelfstandig bestuursorgaan (art. 7.3, tweede lid, Wet luchtvaart). Met het oog op de afgifte van een slot beoordeelt de Stichting ACN het vluchtplan van de luchtvaartmaatschappij op beschikbaarheid en capaciteit, zoals bezetting van de landingsbanen, milieu- en geluidsnormen van de luchthaven van bestemming. Bij de beoordeling van het vluchtplan vindt geen toetsing op andere aspecten plaats, zoals bijvoorbeeld de herkomst van de vlucht. Het wetsvoorstel beoogt hierin overigens ook geen verandering te brengen. Indien er voor de geplande vlucht voldoende capaciteit beschikbaar is op de luchthaven van bestemming, geeft de Stichting ACN een slot af om te landen. Om te kunnen landen op een bepaalde luchthaven, dient de luchtvaartmaatschappij ook een overeenkomst te sluiten met de desbetreffende luchthaven. Deze overeenkomst ziet op de hoeveelheid af te handelen vluchten en wordt aangegaan nadat de luchtvaartmaatschappij de benodigde slots heeft verkregen om te kunnen landen op en vertrekken vanaf de luchthaven in kwestie. De luchtvaartmaatschappij verkoopt na het verkrijgen van de benodigde slots en het sluiten van een overeenkomst met de luchthaven in kwestie de geplande vluchten aan passagiers.

Artikel 37x, eerste lid, richt zich in de eerste plaats tot de luchtvaartmaatschappij. Het is immers de luchtvaartmaatschappij die verantwoordelijk is voor het plannen en uitvoeren van verkeersvluchten. Het ligt daarom in de rede dat bij een geconstateerde overtreding van artikel 37x, eerste lid, de desbetreffende luchtvaartmaatschappij wordt vervolgd. Ook de exploitant van de desbetreffende luchthaven kan worden vervolgd. De luchthavenexploitant is op grond van de Wet luchtvaart verantwoordelijk voor het toelaten van het desbetreffende luchthavenverkeer op de luchthaven. Bij het toelaten van verkeersvluchten op de luchthaven is de exploitant verplicht de bij of krachtens de Luchtvaartwet gestelde voorschriften in acht te nemen (art. 8.24a, 8.51, 8.72, en 8.78 Wet luchtvaart). Dit betekent dat op exploitanten van andere luchthavens dan Schiphol na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de verplichting komt te rusten geen risicovluchten op de luchthaven toe te laten.

Tot slot is nog het volgende van belang. In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarin het belang van een veilige vluchtuitvoering vergt dat een luchtvaartuig niet naar de luchthaven van bestemming vliegt, maar uitwijkt naar een andere luchthaven. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als tijdens de vlucht een motor uitvalt of zich een andere abnormale of noodsituatie voordoet. In dat geval is het van belang dat de gezagvoerder van een risicovlucht kan uitwijken naar elke daarvoor geschikte luchthaven, ongeacht de vraag of het een luchthaven betreft die overeenkomstig artikel 37x, derde lid, is aangewezen voor de landing van risicovluchten. Met het oog hierop, is een uitzondering op het verbod geformuleerd voor het geval het luchtvaartuig op initiatief van de gezagvoerder of de luchtverkeersleiding wordt omgeleid naar een zogeheten 'bestemmingsuitwijkhaven'. Dit is een luchtvaartterrein waar een luchtvaartuig naar toe mag vliegen als het onmogelijk of niet raadzaam is door te vliegen naar of te landen op het luchtvaartterrein van bestemming. De procedures voor omleiding van een verkeersvlucht naar een bestemmingsuitwijkhaven zijn vastgelegd in een Europese verordening.[1]

[1] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1035/2011 en Verordeningen (EG) nr.

2.3 Aanwijzing van risicovluchten en luchthavens waarop risicovluchten mogen landen
In het wetsvoorstel is er bewust van afgezien op voorhand in de Luchtvaartwet vast te leggen welke vluchten als risicovlucht worden aangemerkt en welke luchthaven(s) zijn toegerust voor het ontvangen van dit type vluchten, maar de invulling van deze aspecten over te laten aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu. Een formeel-wettelijke regeling zou te rigide zijn en te weinig rekening houden met mogelijke veranderingen met betrekking tot de vluchten die onder het 100%-controleregime vallen. Zo 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 op voorhand vastleggen van de luchthaven(s) die zijn toegerust voor het ontvangen van risicovluchten. Het is immers niet volledig uitgesloten dat zich in de toekomst een scenario zal voordoen waarbij bepaalde intercontinentale (vakantie)vluchten die niet onder het 100%-controleregime vallen en worden uitgevoerd op een luchthaven die niet is toegerust voor het ontvangen van risicovluchten, zich naderhand ontwikkelen tot vluchten met een sterk verhoogd risico op drugssmokkel (zie hierna § 3.1). Als dat ongunstige scenario zich voordoet, zal een keuze moeten worden gemaakt tussen het niet langer toestaan van deze vluchten op de desbetreffende luchthaven of het toerusten van deze luchthaven met (controle)faciliteiten voor het uitvoeren van 100%-controles. Wordt voor de laatste optie gekozen, dan is het van belang dat, als de desbetreffende luchthaven eenmaal is toegerust met de benodigde (controle)faciliteiten, het verbod om risicovluchten op deze luchthaven te doen landen snel kan worden opgeheven. Artikel 37x maakt het al met al mogelijk om snel in te spelen op veranderende omstandigheden met betrekking tot de vluchten die onder het 100%-controleregime vallen en de luchthavens waarop deze vluchten (kunnen) landen.

Voor het aanmerken van verkeersvluchten als risicovlucht en het aanwijzen van luchthavens die bestemd zijn voor de landing van risicovluchten geldt een aantal strenge voorwaarden. Ten eerste mogen alleen verkeersvluchten die 'een sterk verhoogd risico' vormen om te worden gebruikt voor drugssmokkel worden aangewezen als risicovlucht. 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.

Ten tweede kunnen alleen verkeersvluchten afkomstig uit een 'derde land' worden aangewezen als risicovlucht. Onder het begrip 'derde land' valt ingevolge het voorgestelde artikel 37w elke staat of elk grondgebied waarop het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) niet van toepassing is. Voor de beperking tot 'derde landen' is gekozen omdat intracommunautaire vluchten in verband met het vrij verkeer van personen en goederen in beginsel niet onder het 100%-controleregime vallen. Overigens bestaan er ook geen aanwijzingen dat vluchten uit andere lidstaten een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor drugssmokkel. Onder 'derde landen' vallen ook de Caribische delen van het Koninkrijk. Deze delen hebben op grond van artikel 198 VWEU een status als Landen en Gebieden Overzee (LGO-status). Dit geldt ook voor de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba, die de LGO-status hebben overgenomen van het opgeheven land de Nederlandse Antillen (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56 en Kamerstukken II 2008/09, 31 700 IV, nr. 3). Landen en gebieden met een LGO-status vallen niet onder de werkingssfeer van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (zie art. 355 VWEU).

Ten derde dient de aanwijzing van luchtvaartterreinen die zijn bestemd voor de landing van risicovluchten te geschieden 'in het belang van een doelmatige rechtshandhaving'. Het belang van een doelmatige rechtshandhaving vergt zoals gezegd dat alle vluchten die een sterk verhoogd risico op drugssmokkel met zich meebrengen bij aankomst in Nederland op een luchthaven landen waarop een 100%-controle mogelijk is. Dit betekent dat de aan te wijzen luchthaven(s) dienen te zijn toegerust met (controle)faciliteiten voor de uitvoering van 100%-controles.

1265/2007, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010 (*PbEU* 2012, L 281).

De aanwijzing van verkeersvluchten landen als risicovlucht en de daaropvolgende aanwijzing van luchtvaartterreinen waarop deze vluchten mogen landen kan gevolgen hebben voor het selectiviteitsbeleid. Gelet hierop, bepaalt artikel 37x in het tweede en derde lid nadrukkelijk dat de minister van Veiligheid en Justitie zijn bevoegdheid om verkeersvluchten aan te wijzen als risicovlucht en luchtvaartterreinen aan te wijzen die zijn bestemd voor de ontvangst van deze vluchten, alleen kan uitoefenen in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu.

In verband met de op Bonaire, St. Eustatius en Saba geldende luchtvaartwetgeving is tot slot het volgende van belang. Artikel 37x maakt het niet mogelijk op Bonaire, St. Eustatius en Saba luchtvaartterreinen aan te wijzen waarvan gebruik dient te worden gemaakt voor de landing van risicovluchten. De Luchtvaartwet is namelijk alleen van toepassing in het Europese deel van het Koninkrijk. Op Bonaire, St. Eustatius en Saba geldt de Luchtvaartwet BES. In het wetsvoorstel is er bewust van afgezien om de Luchtvaartwet BES uit te breiden met een met artikel 37x vergelijkbare regeling. Een dergelijke regeling zou bovendien zinledig zijn, aangezien van de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba alleen Bonaire over een luchthaven beschikt die intercontinentale vluchten kan ontvangen (Bonaire International Airport, doorgaans aangeduid als 'Flamingo Airport') en daarvoor geen alternatieven zijn.

2.4 Verhouding wetsvoorstel tot afspraken met Koninkrijkslanden, Suriname en Venezuela
Nederland, Aruba, Curaçao en St. Maarten hebben op 24 maart 2011 te Oranjestad een onderlinge regeling in de zin van artikel 38 van het Statuut getroffen inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden (hierna: het protocol). Het protocol, dat ook geldt voor Bonaire, St. Eustatius en Saba (art. 20), is op 1 januari 2012 in werking getreden en vervangt het protocol tussen Nederland en Aruba en het protocol tussen Nederland en het opgeheven land de Nederlandse Antillen. In artikel 2 van het protocol hebben de vier landen elkaar over en weer verschillende luchtverkeersrechten toegekend. Aangezien vluchten uit Aruba, Curaçao en St. Maarten onder het 100%-controleregime vallen, is van belang dat de vier partijen bij het protocol elkaars luchtvaartmaatschappijen het recht hebben verleend om geregeld en ongeregeld luchtvervoer van en naar elke luchthaven op hun onderscheiden grondgebieden te verzorgen. Dit recht is echter niet onbegrensd. Op grond van artikel 6 dienen luchtvaartmaatschappijen van het ene land, wanneer zij zich begeven in het luchtruim van een ander land of dit luchtruim verlaten, zich te houden aan de (luchtvaart)wetgeving van dat land inzake 'the operation and navigation of aircraft' (eerste lid) en 'the admission to or departure from its territory of passengers, crew or cargo on aircraft (including regulations relating to entry, clearance, aviation security, immigration, passports, customs and quarantine)' (tweede lid).

Ook vluchten uit Suriname en Venezuela vallen onder het 100%-controleregime. Met beide landen heeft Nederland een verdrag inzake luchtdiensten gesloten.[2] Deze verdragen kennen eenzelfde systematiek als de onderlinge regeling met Aruba, Curaçao en St. Maarten. Op deze plaats is met name van belang dat de verdragen met Venezuela en Suriname in identieke bewoordingen bepalen dat luchtvaartmaatschappijen van de ene verdragspartij, wanneer zij zich begeven in het luchtruim van de wederpartij of dit luchtruim verlaten, zich dienen te houden aan de (luchtvaart)wetgeving van die partij inzake onder meer douane, immigratie en reisdocumenten (art. 13 van het verdrag met Suriname en art. 11 van het verdrag met Venezuela).

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan de vraag hoe het kabinetsbesluit van juni 2015 en de uitwerking daarvan in dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het protocol en tot de verdragen met Suriname en Venezuela. Volgens de regering is het instellen van een verbod om risicovluchten te doen landen op andere luchthavens dan Schiphol zowel toegestaan onder het protocol, als onder de verdragen met Suriname en Venezuela. De toepassing van 100%-controles op risicovluchten vindt namelijk (mede) plaats in het kader van de (handhaving van de) Nederlandse en Europese douanewetgeving. Het voorgestelde artikel 37x waarborgt dat passagiers op een risicovlucht altijd aan een 100%-controle kunnen worden onderworpen en kan dus niet los worden gezien van deze regelgeving. Als zodanig dient artikel 37x te worden aangemerkt als een voorschrift 'relating to customs' in de zin van artikel 6 van het protocol. Eenzelfde redenering kan worden gevolgd met betrekking tot de verdragen met Venezuela en Suriname. Als zodanig leveren ook de verdragen met Suriname en Venezuela geen spanning op met het kabinetsbesluit van juni 2015 en de uitwerking daarvan in dit wetsvoorstel.

[2] Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden (*Trb.* 1990, 163); Overeenkomst inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Venezuela (*Trb.* 1993, 120).

2.5 Rechtsbescherming
De formulering van het verbod in artikel 37x, eerste lid, brengt met zich mee dat zolang er nog geen risicovluchten zijn aangewezen en luchtvaartterreinen waarop deze vluchten dienen te landen, er nog geen gedragingen zijn die op grond van het verbod niet zijn toegestaan. De inhoud van de op grond van het tweede en derde lid te nemen (aanwijzings)besluiten is daarmee bepalend voor de rechtspositie van de luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten wier bedrijfsvoering (potentieel) wordt geraakt door het verbod. De vraag rijst dan ook wat het rechtskarakter is van een op grond van het tweede of derde lid te nemen besluit: betreft het hier een algemeen verbindend voorschrift dat op grond van artikel 8:3 Awb is uitgesloten van bezwaar en beroep, of betreft het een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, waartegen juist wél bezwaar en beroep openstaat? In de optiek van de regering betreft het hier een algemeen verbindend voorschrift. De aanwijzing van risicovluchten en luchtvaartterreinen waarop deze vluchten dienen te landen houdt namelijk een concretisering in van de achterliggende verbodsnorm uit artikel 37x, eerste lid. In de juridische doctrine wordt aangenomen dat een dergelijke concretisering een nadere zelfstandige normstelling behelst, hetgeen met zich meebrengt dat sprake is van een algemeen verbindend voorschrift.[3] Geschillen over een op artikel 37x, tweede en derde lid, gebaseerd aanwijzingsbesluit zullen dus alleen aanhangig kunnen worden gemaakt bij de burgerlijke rechter.

Overigens heeft dit alles in de huidige situatie een gering praktisch belang. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal zoals gezegd worden bepaald dat de luchthaven Schiphol is aangewezen als luchthaven bestemd voor de landing van risicovluchten. Op dit moment is Schiphol de enige luchthaven die risicovluchten ontvangt. Voor zover bekend zijn er momenteel ook geen luchtvaartmaatschappijen die voorbereidingen treffen voor het uitvoeren van risicovluchten op andere luchthavens dan Schiphol (zie hierna uitgebreid § 3). Gesteld dat tegen een op grond van artikel 37x, tweede of derde lid, genomen besluit bezwaar en beroep zou openstaan, dringt zich met andere woorden de (ontvankelijkheids)vraag op of een luchtvaartmaatschappij of luchthavenexploitant die nog geen concrete voorbereidingen heeft getroffen voor het uitvoeren of ontvangen van risicovluchten op een andere luchthaven dan Schiphol, geacht kan worden een actueel belang te hebben bij het aangevochten besluit. Het hebben van een actueel belang is een van de vereisten voor het zijn van belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb.

3. Gevolgen van het voorstel

3.1 Gevolgen voor de luchtvaartsector en de luchtvaartmarkt
Dit wetsvoorstel heeft slechts zeer beperkte gevolgen voor de luchtvaartsector en de luchtvaartmarkt. De voorgestelde regeling houdt geen verbod in om te vliegen op bepaalde (derde) landen en leidt dus niet tot een beperking van het aantal bestemmingen waarop vanuit Nederland gevlogen kan worden. Het enige dat verandert is dat vluchten op routes tussen Suriname, Venezuela, Aruba, Curaçao, St. Maarten, Bonaire en Nederland (de huidige risicovluchten) voortaan alleen nog mogen landen op de luchthaven Schiphol (of een ander daartoe aangewezen luchtvaartterrein). Aangezien Schiphol momenteel al de enige luchthaven is die vluchten uit deze landen en delen van het Koninkrijk ontvangt, heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de huidige bedrijfsactiviteiten van de overige luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthavens gebruik maken.

Zoals hiervoor al is aangegeven, kan niet geheel worden uitgesloten dat vluchten op routes tussen een bepaald derde land en een overige luchthaven, die op dit moment een laag of gemiddeld risico op drugssmokkel met zich meebrengen, zich in de toekomst onverhoopt ontwikkelen tot vluchten met een sterk verhoogd risico daarop. In dat geval zou op basis van het voorgestelde artikel 37x kunnen worden bepaald dat vluchten uit dit derde land voortaan alleen nog mogen landen op Schiphol (of een andere daartoe aangewezen luchthaven). In een dergelijk scenario zouden lopende bedrijfsactiviteiten van de overige (niet-aangewezen) luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthavens gebruik maken mogelijk wel in beperkte mate geraakt kunnen worden. Op de middellange termijn acht ik 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] S.A. Munneke, 'De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking: een pleidooi voor minder samenhang', *NTB* 2008, 2.

Dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de huidige bedrijfsactiviteiten van de luchthavens anders dan Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthavens gebruik maken, laat onverlet dat het beleid om risicovluchten voortaan alleen nog toe te staan op Schiphol de mogelijkheden van eerstgenoemde partijen om luchtdiensten te verlenen tot op zekere hoogte verkleint. Luchtvaartmaatschappijen zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving immers niet langer de mogelijkheid hebben om risicovluchten uit te voeren op andere luchthavens dan Schiphol, wat met zich meebrengt dat deze luchthavens deze vluchten ook niet meer zullen ontvangen. De invloed van het wetsvoorstel op de marktpositie van de overige luchthavens is niettemin zeer beperkt. Slechts een klein deel van het intercontinentaal vliegverkeer naar Nederland valt onder het 100%-controleregime (momenteel betreft het omstreeks de 30 vluchten per week). Daar komt zoals gezegd bij dat Eindhoven Airport, afgezien van Schiphol, momenteel de enige luchthaven is die deze intercontinentale vluchten daadwerkelijk zou kunnen ontvangen. Zoals de verlaten plannen van TUI Airlines illustreren, is het denkbaar dat Eindhoven Airport zou kunnen worden gebruikt om een potentiële markt aan te boren voor (risico)vluchten van en naar vakantiebestemmingen zoals Aruba en Curaçao. Deze vluchten zouden in beginsel niet alleen aantrekkelijk kunnen zijn voor Nederlandse passagiers, maar ook voor passagiers in delen van Duitsland en België (zuidelijk/oostelijk *catchment area*). Of er daadwerkelijk een levensvatbare markt bestaat voor vluchten vanaf Eindhoven Airport naar deze nieuwe bestemmingen is echter onbekend, zodat ook niet met zekerheid gezegd kan worden in hoeverre dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor deze (potentiële) markt.

Tot slot is van belang dat het wetsvoorstel geen inbreuk maakt 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.[4] Dit laatste is hier niet het geval.

3.2 Regeldruk en administratieve lasten
Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het wetsvoorstel creëert 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. Uitvoering en handhaving

In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om overtreding van het verbod uit artikel 37x, eerste lid, strafbaar te stellen via de Wet economische delicten. Het in strijd met dit verbod doen landen van een risicovlucht op een op een luchthaven die niet daartoe is aangewezen moet in de optiek van de regering als een ernstige overtreding worden beschouwd. De luchtvaartmaatschappij die risicovluchten doet landen op een luchthaven die niet is toegerust voor de uitvoering van 100%-controles, aanvaardt door haar handelswijze immers de aanmerkelijke kans dat zij (onbedoeld) drugssmokkel faciliteert. Gelet op de ernst van de onderhavige overtreding, acht de regering het opleggen van een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom of punitieve sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete 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 het bij artikel 37x, eerste lid, gestelde verbod ook luchtvaartmaatschappijen uit andere lidstaten kunnen zijn, is dat een belangrijk voordeel.

Het voorgestelde artikel 37x, eerste lid, zal op grond van artikel II van het wetsvoorstel worden opgenomen in de opsomming van artikel 1a, onderdeel 1°, van de WED. Dit betekent dat het feit wordt aangemerkt als misdrijf, voor zover het opzettelijk wordt begaan. In dat geval kan de

[4] HvJ EU 18 maart 2014, C-628/11 (*International Jet Management GmbH*), r.o. 59.

overtreder worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie (€ 82.000). Voor zover het feit geen misdrijf oplevert, wordt het aangemerkt als overtreding. In dat geval kan de overtreder worden bestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (€ 20.500). De keuze om artikel 37x, eerste lid, op te nemen in de opsomming van artikel 1a, onderdeel 1°, van de WED houdt verband met de hoedanigheid van de potentiële overtreders van het verbod. Zoals eerder al aan bod is gekomen, richt artikel 37x, eerste lid, zich tot luchtvaartmaatschappijen en exploitanten van luchtvaartterreinen. Dit zijn in de regel rechtspersonen. Op basis van de interdepartementale Boetwijzer is bij overtreding van voorschriften die zich richten tot rechtspersonen in beginsel een boetemaximum van de hoogste categorieën uit het strafrecht (5e of 6e categorie) aangewezen.

De opsporing van overtredingen van artikel 37x, eerste lid, 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. De Koninklijke marechaussee zal een signalerende, verbaliserende rol spelen en de verdere afhandeling van geconstateerde overtredingen overlaten aan de politie.

5. Advies en consultatie

5.1 Overzicht
Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (KLM), TUI Airlines, Amsterdam Airport Schiphol (Schiphol), Eindhoven Airport, BARIN (belangenvereniging van luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen), SAOC (de vereniging van luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol vliegen), NVL (Nederlandse vereniging van luchthavens), de Koninklijke marechaussee, het College van Procureurs-Generaal en de Nationale Politie. Na ommekomst van de consultatietermijn zijn reacties ontvangen van Schiphol, Eindhoven Airport, TUI Airlines en het College van Procureurs-Generaal. De Koninklijke marechaussee heeft aangegeven geen nadere opmerkingen of commentaar bij het wetsvoorstel te hebben. De adviezen van de overige genoemde partijen worden hierna kort besproken.

5.2 Consultatiereactie College van Procureurs-Generaal
Het College van Procureurs-Generaal (hierna: het College) stelt voorop dat de wens om te voorkomen dat risicovluchten op luchthavens landen die niet zijn ingericht om 100%-controles uit te voeren een zeer terechte en reële wens is. Het College heeft echter enkele inhoudelijke en wetstechnische bezwaren tegen het concept-wetsvoorstel.

De inhoudelijke bezwaren hebben om te beginnen betrekking op de keuze voor strafrechtelijke handhaving van het in artikel 37x, eerste lid, geformuleerde verbod. Het College meent dat dit verbod ook als voorschrift zou kunnen worden verbonden aan de verschillende vergunningen en certificaten waarover luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten voor de uitvoering van hun bedrijfsactiviteiten dienen te beschikken. Overtreding van dit voorschrift zou tot intrekking of schorsing van de vergunning of het certificaat kunnen leiden. Deze vorm van bestuursrechtelijke handhaving zou in de optiek van het College effectiever zijn dan strafrechtelijke handhaving. Verder plaatst het College vraagtekens bij de hoogte van de maximumboete die in het concept-wetsvoorstel wordt gesteld op overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 37x. Het College vreest dat van deze maximumboete een te geringe afschrikwekkende werking uitgaat.

Aan de inhoudelijke bezwaren van het College is deels tegemoet gekomen. Naar aanleiding van het commentaar van het College op de hoogte van de in het concept-wetsvoorstel opgenomen maximumboete is besloten deze te verhogen, zodat bij opzettelijke overtreding van artikel 37x, eerste lid, ook boetes van de vijfde categorie (€ 82.000) mogelijk worden (zie hiervoor § 4). In het concept-wetsvoorstel was gekozen om het voorgestelde artikel 37x op te nemen in de opsomming van artikel 1, onder 4°, van WED, zodat overtreders ten hoogste een boete van de vierde categorie (€ 20.500) kon worden opgelegd. Op de keuze voor strafrechtelijke handhaving is niet teruggekomen. Hoewel het in beginsel mogelijk is aan vergunningen en veiligheidscertificaten bepaalde voorwaarden te verbinden, meent de regering dat deze weg in dit geval niet begaanbaar is. Bedacht moet worden dat de vergunningen en veiligheidscertificaten waarover luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten dienen te beschikken uitsluitend met het oog op het veilige gebruik van luchthavens of de veiligheid van het luchtvervoer worden verleend (blijkens § 3.1 van de consultatiereactie wordt dit punt door het College zelf ook onderkend). Hieruit volgt dat in deze vergunningen of certificaten uitsluitend veiligheidsvoorschriften kunnen worden opgenomen. Aangezien voorwaarden met betrekking tot risicovluchten geen veiligheidsvoorschriften zijn, maar voorschriften die worden gesteld met het oog op een doelmatige

rechtshandhaving, meent de regering dat de door het College voorgestelde oplossing niet goed past binnen het systeem van de Luchtvaartwet en de Wet luchtvaart.

De wetstechnische bezwaren van het College zien om te beginnen op de wijze waarop in het concept-wetsvoorstel (al dan niet) in strafbaarstelling is voorzien. Het College merkt op dat het concept-wetsvoorstel geen materiële strafrechtelijke norm bevat die bijvoorbeeld voor de luchtverkeersleiding, de luchthavens, de luchtvaartmaatschappijen en het cockpitpersoneel tot een strafbaar feit zou kunnen leiden. In het concept-wetsvoorstel is sprake van een nog tot stand te brengen ministeriële regeling, waarin concreet wordt bepaald dat verkeersvluchten, afkomstig uit een derde land, die een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor het naar Nederland smokkelen van drugs, uitsluitend op daartoe aangewezen luchtvaartterreinen mogen landen. Het College dringt erop aan dat deze ministeriële regeling, zodra zij in concept gereed is, aan het College ter advisering wordt voorgelegd. Wat betreft de formulering van het strafbare feit adviseert het College om niet te volstaan met een algemeen verbod op het doen landen van risicovluchten op niet daartoe aangewezen luchtvaartterreinen, maar te werken met specifieke normen, die zijn toegesneden op de in de luchtvaartsector gebruikelijke processen van planning/totstandkoming (van dienstregelingen) van vluchten en de uitvoering van vluchten. Verder noemt het College de keuze om nieuwe artikelen aan de Luchtvaartwet toe te voegen een ongelukkige en niet heel begrijpelijke keuze nu – naar verwachting – op termijn de huidige bepalingen uit de Luchtvaartwet vernieuwd in andere wetten zoals de Wet luchtvaart en nieuwe Europese regelingen zoals EASA zullen worden opgenomen.

Ook aan de wetstechnische bezwaren van het College is deels tegemoet gekomen. Naar aanleiding van deze bezwaren is besloten het (strafrechtelijk te handhaven) verbod op het doen landen van risicovluchten op niet daartoe aangewezen luchtvaartterreinen in de Luchtvaartwet te verankeren, in plaats van in een ministeriële regeling. Dit verbod is opgenomen in artikel 37x, eerste lid, van het gewijzigde wetsvoorstel. Daarbij is gekozen voor een algemene formulering van het verbod. De keuze voor een algemeen geformuleerd verbod is hiervoor in § 2.2 reeds toegelicht. De kritiek van het College op de plaatsing van de voorgestelde regeling in de Luchtvaartwet heeft niet tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid. In de optiek van de regering heeft plaatsing van de voorgestelde regeling in de Wet luchtvaart niet de voorkeur. Op zichzelf is het juist dat de Wet luchtvaart een aanbouwwet is waarin de Luchtvaartwet te zijner tijd volledig zal opgaan. Tot dat moment blijft de Luchtvaartwet echter de wet waarin alle onderwerpen die niet zijn gerelateerd aan het veilige gebruik van luchthavens en de veiligheid van het luchtvervoer regeling behoren te vinden.

5.3 Consultatiereactie TUI Airlines
TUI Airlines heeft twee opmerkingen bij het wetsvoorstel. TUI Airlines plaatst om te beginnen een kanttekening van meer wetstechnische aard. Artikel 37x, tweede lid, van de consultatieversie van het wetsvoorstel bepaalde dat de verplichting om risicovluchten te doen landen op een daartoe aangewezen luchtvaartterrein niet van toepassing is, indien een verkeersvlucht in geval van nood wordt omgeleid naar een bestemmingsuitwijkhaven. TUI Airlines wijst erop dat de zinsnede 'in geval van nood' niet in lijn is met de definitie van bestemmingsuitwijkhaven die wordt gegeven in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 tot vaststelling van gemeenschappelijke luchtverkeersregels en operationele bepalingen betreffende luchtvaartnavigatiediensten en -procedures en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1035/2011 en Verordeningen (EG) nr. 1265/2007, (EG) nr. 1794/2006, (EG) nr. 730/2006, (EG) nr. 1033/2006 en (EU) nr. 255/2010 (PbEU 2012, L 281). In deze uitvoeringsverordening wordt een bestemmingsuitwijkhaven gedefinieerd als 'een uitwijkhaven waar een luchtvaartuig naartoe mag vliegen als het onmogelijk of niet raadzaam is te landen op de luchthaven van bestemming'. TUI Airlines adviseert artikel 37x, tweede lid, dienovereenkomstig aan te passen. Aan dit advies is gevolg gegeven. In artikel 37x, vierde lid, van het gewijzigde wetsvoorstel is een uitzondering op het daarin geformuleerde verbod opgenomen voor risicovluchten die worden omgeleid naar een bestemmingsuitwijkhaven. De definitie van bestemmingsuitwijkhaven in artikel 37w komt overeen met de definitie van bestemmingsuitwijkhaven in de genoemde Europese verordening.

Verder stelt TUI Airlines voor alle militaire verkeersvluchten expliciet vrij te stellen van het in artikel 37x, eerste lid, gegeven verbod. TUI Airlines wijst er op dat zij op verzoek van bijvoorbeeld het Ministerie van Defensie regelmatig vluchten uitvoert van en naar verschillende landen, waaronder ook landen die onder het 100%-controleregime vallen. Dit advies zal worden opgevolgd. In het op grond van artikel 37x, tweede lid en derde lid, te nemen aanwijzingsbesluit of de toelichting daarop zal worden geëxpliciteerd dat het type vluchten waarop TUI Airlines doelt, niet zijn aangewezen als risicovlucht. Er bestaat op dit moment immers geen enkele aanleiding om te

veronderstellen dat deze vluchten een sterk verhoogd risico op drugssmokkel met zich meebrengen.

5.4 Consultatiereactie Schiphol
Schiphol geeft aan op dit moment niet te kunnen overzien wat de consequenties van het wetsvoorstel voor de bedrijfsvoering van de luchthaven zijn en verzoekt om een impact-assessment, alvorens het wetgevingstraject wordt doorgezet. Dit acht ik niet nodig. De problemen in de bedrijfsvoering waarvoor Schiphol kennelijk vreest, kunnen alleen ontstaan als Schiphol na inwerkingtreding met het wetsvoorstel te maken zou krijgen met een substantiële toename van het aantal risicovluchten. Er is echter weinig aanleiding om te veronderstellen dat deze vrees gerechtvaardigd is. Op dit moment is Schiphol al de enige luchthaven die risicovluchten ontvangt. Het wetsvoorstel kan er dus niet toe leiden dat risicovluchten die momenteel op andere luchthavens worden uitgevoerd, naar Schiphol zullen worden verplaatst. Weliswaar heeft TUI Airlines, naar aanleiding van de besprekingen die met deze luchtvaartmaatschappij zijn gevoerd (zie hiervoor § 2.1), aangekondigd de door haar geplande risicovluchten op Eindhoven Airport naar Schiphol te zullen verplaatsen, maar het gaat hier slechts om twee vluchten per week. Voor zover bekend zijn er behalve TUI Airlines geen andere luchtvaartmaatschappijen die plannen hebben om risicovluchten op Schiphol te gaan uitvoeren, of het aantal risicovluchten dat zij reeds uitvoeren op deze luchthaven te verhogen. Ook hoeft niet gevreesd te worden dat veranderingen in de landen die vallen onder het 100%-controleregime tot een toename van het aantal risicovluchten zal leiden. Onder dit regime vallen al sinds jaren vluchten uit dezelfde zes landen en gebieden en de ontwikkelingen op dit gebied zijn stabiel. De kans dat dit wetsvoorstel op termijn tot een dusdanige toename van het aantal risicovluchten op Schiphol leidt, dat daardoor capaciteitsproblemen ontstaan, moet al met al als zeer gering worden ingeschat.

Zoals gezegd, is het beleid van de regering om risicovluchten alleen toe te staan op de luchthaven Schiphol gebaseerd op een kosten-batenanalyse. Indien capaciteitsproblemen op Schiphol zouden ontstaan als gevolg van een grote toename van het aantal risicovluchten zal in goed overleg een redelijke oplossing gezocht worden.

5.5 Consultatiereactie Eindhoven Airport
Het advies van Eindhoven Airport heeft geen aanleiding gegeven tot wijziging van het wetsvoorstel. Eindhoven Airport geeft aan verheugd te zijn dat in het wetsvoorstel is gekozen voor de flexibiliteit van delegatie aan de minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van het aanwijzen van luchthavens waarop vluchten die vallen onder het 100%-controleregime mogen landen, zodat in de toekomst in geval van gewijzigde omstandigheden ook op Eindhoven Airport een 100%-controleregime zou kunnen worden ingesteld.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 37w
Bij een dynamische verwijzing naar bepalingen van een EU-verordening, zoals in artikel 37x, vierde lid gebeurt, dient afzonderlijk te worden aangegeven vanaf welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende bepalingen doorwerken in het Nederlandse recht (zie Ar 336, tweede lid). Met het oog hierop is het tweede lid opgenomen.

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 doelmatige rechtshandhaving zoals gezegd dat vluchten van dit type bij aankomst in Nederland op een luchthaven landen die is toegerust voor het kunnen uitvoeren van 100%-controles. Betreft het vluchten die ook op een andere luchthaven dan Schiphol (kunnen) worden uitgevoerd, terwijl die luchthaven niet is toegerust met de benodigde (controle)faciliteiten, dan bestaan er in principe twee mogelijkheden: 1) de andere luchthaven wordt alsnog toegerust met de benodigde (controle)faciliteiten, waarna de luchthaven op grond van artikel 37x, derde lid, wordt aangewezen als luchtvaartterrein dat is bestemd voor de ontvangst van risicovluchten 2) de andere luchthaven wordt niet als zodanig aangewezen, met als gevolg dat de desbetreffende luchthaven geen risicovluchten meer kan ontvangen. Vanwege de mogelijke gevolgen van een keuze voor de tweede optie voor het selectiviteitsbeleid (zie hiervoor § 2.2), kan een keuze voor deze optie niet

zonder instemming met de minister van Infrastructuur en Milieu worden gemaakt. Het tweede en derde lid leggen dit vast.

ARTIKEL II

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,