

5 | 07

Justitiële verkenningen

Veiligheid in het luchtruim

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 33 augustus

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
prof. dr. mr. E. Niemeijer
mr. dr. M. Malsch
prof. dr. mr. L.M. Moerings
dr. C.J. de Poot
mr. drs. M. Schuilenburg
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
fax: 070-370 79 48
tel.: 070-370 71 47
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
070-370 65 53 (09.00u.-13.00u.)
E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internetadres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 132 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 83 (incl. btw en verzendkosten) voor een folio-abonnement. Een plusabonnement biedt

u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailtendering. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.bju-tijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of bdc@bdc.boom.nl. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-3307033, fax: 070-3307030, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl.

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagfoto

Peter Hilz / Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>P.A.M. Verrest en J.A.C. Bevers</i>	
Rechtshandhaving in het luchtruim	9
<i>R.P. Bron en D. de Hoog</i>	
Civiele luchtvaart en terroristische incidenten; historische ontwikkelingen en toekomstige trends	21
<i>W.C.J.M. van Dijk</i>	
Toegang tot een veilig luchtruim; 'security' op luchthavens	38
<i>P.M.J. Mendes de Leon m.m.v. M. Gurvits</i>	
De ontwikkeling van een trans-Atlantische luchtvaartrelatie in de periode 1992-2007	46
<i>R.M. Schnitker</i>	
Het melden van voorvallen in de luchtvaart binnen een 'just culture'	62
<i>B. Baksteen</i>	
Dilemma's van een gezagvoerder	71
<i>F.G. von der Dunk</i>	
Ruimtepuin en ruimterecht	85
Summaries	95
Internetsites	99
Jaarnaal	102
De WODC-rapporten	107

Voorwoord

Het is bijna een cliché om te zeggen dat vliegen de veiligste manier van reizen is. Toch is de mate van veiligheid die bereikt is in de burgerluchtvaart allerminst vanzelfsprekend en misschien zelfs verwonderlijk. Want op allerlei fronten kan er iets verkeerd gaan. Denk aan de geavanceerde technologie die ermee gemoeid is, de ingewikkelde grensoverschrijdende samenwerking tussen zeer verschillende actoren op allerlei niveaus, slechte weersomstandigheden en grote vogelzwermen. En dat is nog maar de categorie misverstand, vergissing, onvoorzichtigheid of noodlot.

De aandacht voor de categorie moedwil is enorm toegenomen sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de aanhoudende dreiging van meer zelfmoordaanslagen met vliegtuigen. De huidige stringente veiligheidsmaatregelen op luchthavens, die reizigers gelaten dan wel mokkend ondergaan, zijn extreem vergeleken met de jaren zeventig, toen kapingen 'populair' werden. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat het luchtverkeer sindsdien explosief is toegenomen. Maximale veiligheid bieden is ondoenlijk, zo stellen deskundigen ook in dit themanummer. In de praktijk wordt het belang van veiligheid afgewogen tegen factoren als een efficiënte bedrijfsvoering, economische belangen en mensenrechten. Dat staten daarbij verschillende afwegingen maken, blijkt bijvoorbeeld uit het meningsverschil tussen de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie over de privacy van luchtreizigers en de beschikbaarstelling van allerlei persoonlijke gegevens.

Gezien ook de internationale context roept het streven naar veiligheid in het luchtruim tal van interessante vragen op op het terrein van wet- en regelgeving, internationale verdragen, rechtsmacht, rechtshandhaving en -vervolging. Er bestaat een grote variëteit aan overtredingen en misdrijven die kunnen worden begaan, zowel delicten aan boord van vliegtuigen als tegen en met gebruik van vliegtuigen. Vanuit het perspectief van de reguliere rechtshandhaving zijn de omstandigheden waaronder luchttransport plaatsvindt uniek: in een vrijwel geïsoleerd en kwetsbaar voertuig worden internationale grenzen met grote snelheden gepasseerd. De vraag welke staat rechtsmacht heeft om op te treden tegen delictplegers en rechtsvervolging in te instellen, is daarom niet altijd gemakkelijk te beantwoorden.

In het openingsartikel gaan Bevers en Verrest uitgebreid in op deze vraagstukken van rechtshandhaving en rechtsmacht in het luchtruim. De auteurs doen dit aan de hand van aansprekende voorbeelden en incidenten waarmee de Nederlandse autoriteiten recent zijn geconfronteerd, zoals wangedrag van passagiers en het zonder toestemming binnentreden van het luchtruim. Tevens geven zij inzicht in de uitgangspunten van het luchtrecht en bespreken ze kort toepasselijke wet- en regelgeving. Daarbij komen internationale verdragen aan de orde (conventies van Chicago, Tokio, Den Haag en Montréal) en enkele relevante nationale straf(proces)rechtelijke bepalingen.

Vervolgens geven Bron en De Hoog een historisch overzicht van terroristische acties in de burgerluchtvaart, waarbij ze gebruikmaken van enkele theoretische begrippen op het terrein van terrorismestudies. De auteurs laten zien dat er sprake lijkt te zijn van enkele opvallende parallellen tussen de algemene historische fasen van terrorisme en de historische ontwikkeling van terroristische acties tegen de burgerluchtvaart. Daarnaast stellen zij dat het hedendaagse terrorisme duidelijke, nieuwe kenmerken vertoont, maar daarnaast ook oudere. Betoogd wordt dat veiligheidsmaatregelen een groot effect hebben gehad op de afname van aanvallen op de burgerluchtvaart.

Die – veel bekritiseerde – veiligheidsmaatregelen staan centraal in het artikel van Van Dijk. Zij laat zien hoe die maatregelen zich sinds 1970 op Nederlandse luchthavens hebben ontwikkeld van enigszins vrijblijvende *gentlemen agreements* tussen bedrijfstak en overheid, naar meer dwingende en verplichtende arrangementen. Een andere trend is de uniformisering van veiligheidsmaatregelen op Europese schaal. De regelgeving daaromtrent wordt tegenwoordig in grote mate bepaald door de Europese Commissie. Veiligheidsmaatregelen in de burgerluchtvaart zijn onvermijdelijk. Dit betekent echter niet dat de autoriteiten en de bedrijfstak ontheven zijn van de taak om veiligheidsmaatregelen regelmatig te evalueren in het licht van technologische ontwikkelingen, implicaties voor de bedrijfsvoering en de gevolgen voor passagiers, aldus de auteur.

Mendes de Leon en Gurvits beschrijven in hun bijdrage de internationale context waarbinnen veiligheidsmaatregelen een steeds belangrijker plaats innemen, naast de gebruikelijke afspraken over liberalisatie en landingsrechten en dergelijke. De trans-Atlantische luchtvaartrelatie tussen de EG-lidstaten en de Verenigde Staten

staat centraal in het artikel. De auteurs laten zien dat luchtvaartmaatschappijen zeer veel profijt hebben gehad van zogeheten Open Skies-regimes. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de samenwerking tussen KLM en NorthWest. De luchtvaartrelatie tussen de VS en Europa is gebaseerd op een bestaande concensus over een marktgeoriënteerde aanpak gecombineerd met het opleggen van concurrentieregels. De EG wenst echter verder te gaan met de liberalisatie op economisch gebied. Zij wil meer investeringsmogelijkheden, een verdere versoepeling van verkeersrechten en een vestigingsrecht voor de luchtvaartmaatschappijen. De VS nemen een meer protectionistische houding aan tegenover deze voorstellen. Wat echter belangrijker is: waar de VS de nadruk leggen op nationale veiligheid, hecht de EG daarnaast veel belang aan mensenrechten en het milieu. Het verschil in deze standpunten maakt niet alleen de noodzaak tot verdere onderhandelingen evident, maar ook het sluiten van nieuwe trans-Atlantische overeenkomsten om de dienstverlening van de luchtvaartmaatschappijen te verbeteren.

Vervolgens besteden we in twee artikelen aandacht aan veiligheid in de luchtvaartbedrijfsvoering, waarbij preventie van ongevallen voorop staat. In de eerste bijdrage stelt Schnitker de vraag centraal hoe de vervolging van mogelijk schuldigen aan een ongeluk of incident zich verhoudt tot de wens om het veiligheidssysteem te verbeteren. In de luchtvaartsector wordt veel energie gestoken in het ontdekken van een onveilige situatie, al dan niet na een incident of ongeval. Hoe meer en betere informatie beschikbaar komt, des te groter de kans dat toekomstige ongelukken kunnen worden voorkomen. Daarnaast kan een gerechtelijk onderzoek plaatsvinden betreffende de schuldvraag. De toenemende interesse van de Luchtvaartpolitie en het openbaar ministerie voor deze zaken kan echter contraproductief zijn. Immers, vrees voor straf leidt tot een afnemende bereidheid onveilige situaties te rapporteren. Dat betekent uiteraard niet dat het gerechtelijk systeem zich niet zou moeten of mogen bemoeien met de luchtvaart. Wel moet er sprake zijn van een klimaat van veiligheid. Dat betekent een atmosfeer van vertrouwen waarin mensen worden aangemoedigd (zelfs beloond) om belangrijke en essentiële veiligheidsgerelateerde informatie te verschaffen. Het moet voor hen duidelijk zijn waar de grens ligt tussen acceptabel en niet-acceptabel gedrag. Dat zou de basis moeten zijn voor een 'just culture'.

In het tweede artikel over dit aspect van veiligheid gaat Baksteen in op de dilemma's van een gezagvoerder, waarbij hij veel aandacht

besteedt aan de cultuurverschillen tussen de wereld van 'denkers' (de wetten- en regelmakers) en die van 'doeners'. De auteur betoogt dat de samenleving niet veilig kan worden gemaakt door regels en wetten, maar dat is wel de oplossingsrichting van de 'denkers' in hun virtuele wereld. In de echte wereld kan veiligheid nooit de allerhoogste prioriteit hebben en zullen er altijd dingen fout gaan en worden fouten gemaakt. Die kloof kan nooit helemaal worden overbrugd. Het onvermijdelijke ongeluk zal verbazing, woede en meer regels uitlokken. Toch is veiligheid wel degelijk bereikbaar, zoals de luchtvaart laat zien, aldus de auteur. Het model waarmee regels vanuit de praktijk (bottom-up) totstandkomen, is mogelijk ook van nut voor andere maatschappelijke sectoren. Het adagium zou niet moeten zijn 'rules are rules', maar 'rules are tools'.

In het laatste artikel, geschreven door Von der Dunk, besteden we aandacht aan veiligheid in de ruimte, specifiek aan het groeiende probleem van ruimtepuin. Juridisch wordt dit probleem op verschillende manieren aangepakt. Er bestaat al een aansprakelijkheidsregime voor schadeveroorzakende ruimteobjecten (satellieten, ruimtecapsules en -stations) en dit kan ook worden toegepast op schade die wordt veroorzaakt door ruimtepuin. Ten tweede kan het verbeteren van het registratieregime voor ruimteobjecten de mogelijkheid voor daadwerkelijke identificatie van een aansprakelijke staat of staten vergroten. Ten derde kunnen mechanismen als een internationaal compensatiefonds worden ontwikkeld. En ten vierde worden geleidelijk aan maatregelen geïntroduceerd om het veroorzaken van nieuw ruimtepuin te minimaliseren. Uiteindelijk is het echter een zaak van politieke wil en de daaruit volgende bereidheid om geld uit te geven om de problemen aan te pakken. De auteur meent dat een duidelijke tendens zichtbaar is om het probleem serieus te nemen.

Ten slotte bedankt de redactie de beide auteurs van het openingsartikel, mr. Pieter Verrest en mr. dr. Hans Bevers, voor hun advies en enthousiaste inbreng bij de totstandkoming van dit themanummer.

M.P.C. Scheepmaker

Rechtshandhaving in het luchtruim

*P.A.M. Verrest en J.A.C. Bevers**

Vliegen staat symbool voor grenzeloze vrijheid, de soms draconische veiligheidsmaatregelen waaraan passagiers sinds de aanslagen van 11 september 2001 worden onderworpen ten spijt. Het is de enige manier om relatief snel lange afstanden te overbruggen, en om verre steden en zonnige stranden dichtbij te brengen. De burgerluchtvaart heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een omvangrijke economische sector. Jaarlijks maken ongeveer 2,1 miljard passagiers gebruik van een vliegtuig (ICAO Journal, 2007). Daarnaast wordt nog eens veertig miljoen ton aan goederen door de lucht vervoerd.

Gezien deze belangrijke rol van het vliegverkeer in het economische en maatschappelijke leven, is het opvallend dat de kennis over de juridische aspecten van het vliegverkeer niet wijd verbreid is. Bij incidenten met vliegtuigen, of in vliegtuigen, heerst niet zelden onzekerheid hoe en op welke grondslag er precies kan worden opgetreden. We kunnen dit illustreren met zomaar enkele voorbeelden van recente voorvallen.

In november 2005 verscheen in de *Washington Post* een artikel over geheime gevangenschappen waarin de Verenigde Staten in het kader van de *war on terror* buiten eigen land verdachten van terroristische misdrijven zouden verhoren.¹ Het artikel bevestigde eerdere berichten over een fenomeen dat wordt aangeduid met de term 'extraordinary rendition', het in weerwil van de geldende kaders van internationaal (straf)recht, onder dwang wegvoeren van verdachten van ernstige misdrijven. Bij de operaties, vermoedelijk uitgevoerd door de Amerikaanse geheime dienst CIA, werd, zoveel staat inmiddels vast, gebruikgemaakt van een beperkt aantal kleine, civiele vlieg-

* Mr. Pieter Verrest is wetgevingsjurist bij het Ministerie van Justitie en docent bij de vaksectie straf(proces)recht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Mr. dr. Hans Bevers is juridisch adviseur van de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof. Beide auteurs schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

¹ 'CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons', *Washington Post*, 2 november 2005.

tuigen. Vliegbewegingen en landingen van deze vliegtuigen bleken door heel Europa te hebben plaatsgevonden. Europa raakte in de ban van de 'CIA-vluchten', waarmee niet alleen 'gekidnapte' personen werden vervoerd naar geheime verhoorlocaties, maar waarmee vermoedelijk ook in Afghanistan gevangengenomen personen naar de speciale gevangenis in Guantanamo Bay werden gebracht. Met name de Raad van Europa verrichtte onderzoek naar de CIA-vluchten (Marty, 2006, 2007). Een belangrijke vraag in dit verband is uiteraard wat er is gebeurd. Een voor dit artikel interessante vraag is, meer algemeen, onder welke omstandigheden er opgetreden kan worden tegen vliegtuigen die het nationale luchtruim doorkruisen of een tussenlanding maken.

Afgelopen mei vond een vreemd voorval plaats boven de Waddenzee. Een klein eenmotorig Duits vliegtuigje was zonder aankondiging het Nederlandse luchtruim binnen komen vliegen. Het lukte de luchtverkeersleiding niet om contact te krijgen met de piloot, waarop F-16 gevechtsvliegtuigen de lucht in werden gestuurd om het te onderscheppen. Ook de piloten van de F-16's kregen geen contact met de piloot van het vliegtuigje, dat steeds lager vloog en uiteindelijk neerstortte in de Waddenzee. Naar later bleek was de piloot tijdens het vliegen onwel geworden. Zijn vlucht vormde een voorbeeld van een 'renegade', een schending van het luchtruim door een onbekend vliegtuig. Soortgelijke incidenten hebben zich de afgelopen jaren meerdere malen voorgedaan, soms ook met passagiersvliegtuigen. Welke regels gelden er in dit verband? Er zijn ook incidenten die in min of meer dezelfde vorm dagelijks plaatsvinden in het vliegverkeer: het gaat dan om wangedrag van passagiers in vliegtuigen. Slechts in enkele gevallen krijgt dit uitgebreide aandacht, meestal doordat een beroemde wereldburger betrokken is. Zo raakte in februari 2007 Frankrijks bekendste tv-presentator, Jean-Luc Delarue, halverwege een vlucht van Parijs naar Johannesburg, nochtans gezeten in de eerste klas van een vliegtuig van een gerenommeerde luchtvaartmaatschappij, compleet de weg kwijt. Een combinatie van alcoholgebruik en een indrukwekkende hoeveelheid kalmerende middelen, ingenomen om een opspelende vliegangst de baas te blijven, bracht hem buiten zinnen. Uiteindelijk lukte het de bemanning om de tv-ster te overmeesteren en vast te binden op zijn stoel. Bij aankomst in Johannesburg werd hij overgedragen aan de Zuid-Afrikaanse politie. Deze liet hem na verhoor vrij. Bij terugkomst in Frankrijk

werd hij wederom aangehouden en veroordeeld tot een taakstraf. In 2000 was zanger André Hazes het middelpunt van eenzelfde soort voorval op een vlucht van Zürich naar Amsterdam. Nadat een Noorse medepassagier het enigszins lawaaiige zoontje van Hazes een ‘corrigerende tik’ met een tijdschrift had gegeven, corrigeerde Hazes op zijn beurt de medepassagier met een vuistslag in het gezicht. Hij werd uiteindelijk drie jaar later door de Nederlandse rechter veroordeeld tot een boete. Het duurde zo lang voordat de rechtszaak doorgang kon vinden, omdat de passagierslijst van de vlucht kwijt was. Maar dat is niet het enige potentiële probleem dat in dergelijke zaken speelt.

Het lijkt erop dat rechtshandhaving in de lucht een stuk lastiger is dan op het land. Dit geldt zowel *ten aanzien van*, als *in* vliegtuigen. Als er geen vliegtuig in het spel is, zijn er minder problemen. Zo had de rechtbank Utrecht in 2002 weinig moeite om een stuntman die met een parachute van de Dom was gesprongen, te veroordelen voor het onbevoegd deelnemen aan het luchtverkeer met ‘een werktuig dat geen luchtvaartuig is’.

De problematische aard van rechtshandhaving in de lucht heeft voor een belangrijk deel te maken met het grensoverschrijdende karakter van het vliegverkeer. Ook al is het voor de passagier in het vliegtuig niet direct merkbaar, een vliegtuig overschrijdt wel de grenzen. De soevereiniteit van staten, die ten volle geldt voor het luchtruim boven hun grondgebied, komt hiermee in het geding. Anderzijds heeft de luchtvaart er alle belang bij niet aan onnodige restricties en ingewikkelde procedures te worden onderworpen. Van belang is ook de kwetsbaarheid van vliegverkeer: een incident met een vliegtuig levert al snel gevaar op voor het leven van een groot aantal personen. Uitgebreide veiligheidsvoorschriften moeten daarom de kans op incidenten zo ver mogelijk reduceren en voor het geval zich een probleem voordoet, voorzien in een adequate oplossing. Het resultaat is een eigen rechtsorde, waarvan we in dit artikel de basis op een zo eenvoudig mogelijke wijze zullen analyseren. Op zoek dus naar vaste grond onder een complex vraagstuk.

Het internationale lucht(vaart)recht

De geschiedenis van het luchtvaartrecht loopt gelijk op met die van de luchtvaart. Met de opkomst van de (burger)luchtvaart wordt het

noodzakelijk te voorzien in afspraken over het gebruik van elkaars luchtruim, de procedures die voor gebruik van het luchtruim gelden, verkeersregels, landingsrechten en luchtvaartpersoneel.

Aan de basis van de regels die de rechtshandhaving in de lucht vorm geven, staat de soevereiniteit van de territoriale staat, dat wil zeggen de staat in wiens luchtruim het vliegtuig zich bevindt.

De eerste twee grote internationale verdragen inzake de luchtvaart, het Verdrag van Parijs van 1919 en het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (1944), bepalen dat het gebruik van het luchtruim boven het grondgebied van een staat valt onder diens soevereiniteit. Het Verdrag van Chicago speelt nog steeds een zeer grote rol in het luchtvaartrecht en de internationale organisatie die het verdrag in het leven heeft geroepen, de International Civil Aviation Organization (ICAO), een agentschap van de Verenigde Naties, fungeert als hét gremium voor overleg over alles wat met de burgerluchtvaart te maken heeft.

Het Verdrag van Chicago geeft een belangrijke vrijheid aan het vliegverkeer. Alle deelnemende staten (inmiddels 190 in getal) verplichten zich ertoe om vliegtuigen geregistreerd in een andere deelnemende staat, toe te laten tot hun luchtruim. Om toegang te verkrijgen volstaat als regel het indienen van een vluchtplan bij de luchtverkeersleiding, dat de territoriale staat de mogelijkheid biedt om het verkeer in zijn luchtruim te regelen.

We moeten op dit punt al een belangrijke nuancering aanbrenge in onze uiteenzetting van het juridische kader. De internationale regelgeving ziet, in navolging op het Verdrag van Chicago, op de burgerluchtvaart. Dit betekent dat alle vliegtuigen en vormen van luchtvaart die daarvan kunnen worden onderscheiden – in het bijzonder ‘state aircraft’ (vliegtuigen met regeringsleiders en andere gezagsdragers aan boord) en ‘military aircraft’ –, buiten de algemene regels vallen (Diederiks-Verschoor 2001, p. 34-35). Dit kan wringen, zeker als we ons bedenken dat het gaat om een onderscheid naar functie van het vliegtuig en dat die functie door een staat zonder afstemming met andere staten kan worden bepaald. In alle basisregels die het Verdrag van Chicago brengt voor de burgerluchtvaart komt de dominantie van de soevereiniteit van staten naar voren. Het soevereiniteitsbeginsel prevaleert boven de vrijheid van de lucht (Mendes de Leon, 2007, p. 806). Er is niet zoiets als ‘onschuldige overvlucht’ van een land. Overvluchten kunnen alleen met uitdrukkelijke toestemming plaatsvinden, na indiening van

een vluchtplan. Een uitzondering bestaat alleen in geval van nood, technische mankementen en brandstofgebrek.

Vliegtuigen dragen voorts een – één enkele – nationaliteit. Deze nationaliteit is die van de staat waar het vliegtuig officieel is geregistreerd. Elke staat die partij is bij het Verdrag van Chicago past de regels van dat verdrag toe op burgervliegtuigen die zijn nationaliteit dragen.

Strikt genomen is het voor een duidelijke afbakening van de reikwijdte van het lucht(vaart)recht ook van belang waar de luchtkolom boven een staat ophoudt en de ruimte begint. Een onderscheid tussen 'lucht' en 'ruimte' bestaat tot op heden evenwel niet, en ook over de noodzaak of wenselijkheid van zo een afbakening lopen de meningen sterk uiteen. Een reden daarvoor is dat bijvoorbeeld ruimtevaartuigen altijd eerst het luchtruim van een staat zullen moeten doorkruisen alvorens de ruimte te bereiken. Wel is er 'ordeningsrecht' uitgevonden voor de ruimte en neergelegd in het Verdrag van de Buitenruimte van 1967. Dit Verdrag bepaalt onder meer dat staten niet delen van de ruimte als hun territorium kunnen aanmerken: de ruimte is van allemaal. De Overeenkomst met betrekking tot de Maan (1979) regelt dat natuurlijke rijkdommen van de maan en andere planeten als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid worden aangemerkt.

De noodzaak van speciale regels voor rechtshandhaving

De hierboven uiteengezette basisregels van het luchtvaartrecht komen logisch over. De soevereiniteit van staten over het luchtruim boven hun grondgebied staat buiten twijfel. Er wordt wel gesproken van rechtsmacht op basis van het territorialiteitsbeginsel (artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht). Evenzeer is het redelijk dat de staat van registratie bevoegdheden kan uitoefenen over een vliegtuig dat zijn nationaliteit draagt. De registratie staat in beginsel los van de nationaliteit van de vliegtuigmaatschappij zelf. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vliegtuigen van de KLM ondanks de fusie met Air France in Nederland geregistreerd kunnen blijven, zodat het Nederlands recht van toepassing blijft op de vliegtuigen met de vertrouwde blauw-witte kleuren. In artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is dit geregeld: de Nederlandse strafwet is van toepassing op een ieder die zich buiten Nederland aan boord van

een Nederlands luchtvaartuig schuldig maakt aan een strafbaar feit. Maar met deze basisregels zijn we er niet. Enkele evidente lacunes doemen op. Zo wordt met de hoofdregel van koppeling van rechtsmacht aan het territorium van staten geen oplossing gevonden voor de situatie waarin een vliegtuig boven internationale wateren vliegt. De territoriale wateren van een staat houden 12 zeemijlen buiten de kust op. Het ligt voor de hand dat voor deze gevallen wordt teruggegrepen op de nationaliteit van het vliegtuig.

Daarmee komen we wel bij een ander vraagstuk: hoe verhoudt zich de rechtsmacht van staten op basis van hun territorium, met die van staten van registratie? Een tweede vraag kan in het verlengde hiervan gesteld worden: welke staat zou het beste kunnen optreden ten aanzien van gebeurtenissen die in een vliegtuig voorvallen? Een pragmatische benadering wijst al snel naar de staat van registratie. Immers, een vliegtuig zal vaak niet eens landen in een staat in wiens luchtruim het zich beweegt. Een dergelijke staat zou het vliegtuig tot landen moeten dwingen om handelend op te kunnen treden voor een vergrijp dat aan boord plaatsvindt. Strafvorderlijk optreden door de staat van registratie zal in vergelijking realistisch zijn, en vanuit veiligheids- en economisch oogpunt de minste risico's en schade met zich meebrengen. Daar komt bij dat het niet steeds helder zal zijn in het luchtruim van welke territoriale staat een bepaald vergrijp exact heeft plaatsgevonden.

In de praktijk dreigt bovendien de volgende situatie: in een vliegtuig geregistreerd in staat A, breekt terwijl het vliegt in het luchtruim van staat B een vechtpartij uit, waarna het landt in staat C. Wat zou de reden zijn voor staat C om de daders van de vechtpartij aan te houden en te vervolgen?

Specifiek ter voorkoming van dit soort situaties waarin staten die wel zouden kunnen optreden daartoe feitelijk niet in staat zijn, is in 1963 het Verdrag van Tokio inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van vliegtuigen tot stand gekomen. Het verdrag bevat geen verplichting tot strafbaarstelling van de feiten die het wil bestrijden, maar slechts bepalingen met betrekking tot de rechtsmachtverdeling. Het verdrag verplicht staten er zorg voor te dragen dat zij strafbare feiten aan boord van vliegtuigen strafrechtelijk kunnen vervolgen. Dit moet ertoe leiden dat in de praktijk ook kan worden opgetreden wanneer er geen sprake is van territoriale rechtsmacht (het strafbare feit in het vliegtuig heeft bijvoorbeeld plaatsgehad terwijl het boven internationale wateren

vloog), of wanneer het niet duidelijk is op welke plaats het feit precies is gepleegd (tijdens de vlucht, ergens tussen Kenia en Nederland). Een ander aspect van rechtsmacht regelt het Verdrag van Tokio ook: de vraag wanneer staten handelend hun rechtsmacht door mogen zetten. Om feiten te kunnen vaststellen *in* het vliegtuig, zal eerst moeten kunnen worden opgetreden *ten aanzien van* het luchtvaartuig.

Artikel 4 van het verdrag bepaalt dat alleen de staat van registratie op het moment dat het vliegtuig in vlucht is rechtsmacht mag uitoefenen terzake van een misdrijf dat aan boord is gepleegd. Deze regel is van toepassing wanneer het vliegtuig 'in vlucht' is, te weten vanaf het moment van opstijgen tot het einde van de landing. Dit betekent dat hoewel zij rechtsmacht hebben, de autoriteiten van een staat in wiens luchtruim een vliegtuig zich bevindt, in beginsel niet handelend mogen optreden.

Voor de feitelijke handhaving van een strafbepaling aan boord van een vliegtuig in vlucht zal het optreden moeten worden afgewacht van de autoriteiten van de staat van registratie, dan wel van de staat van landing, behalve uiteraard wanneer zich aan boord reeds personen bevinden die bevoegd zijn om handhavend op te treden. Er kan worden gedacht aan *air marshals*, gewapende vluchtbegeleiders die worden ingezet om de veiligheid op risicovolle vluchten te garanderen.² In uitleveringszaken komt het ook wel voor dat een gedetineerde in het vliegtuig wordt begeleid door een politiefunctionaris. In het vliegtuig heeft de gezagvoerder de belangrijke taak om over de veiligheid van passagiers en het luchtvaartuig te waken. De autoriteit van de gezagvoerder geldt als het vliegtuig 'in vlucht' is, maar ook reeds daarvoor: vanaf het moment dat de vliegtuigdeur wordt gesloten. De gezagvoerder heeft ook allerlei bevoegdheden om op te kunnen treden, mocht dit nodig zijn. De meest in het oog springende bevoegdheid is die om een persoon zijn vrijheid te ontnemen. Het Verdrag van Tokio geeft deze en andere bevoegdheden niet alleen in geval er een strafbaar feit aan boord wordt gepleegd, maar ook wanneer er sprake is van gedragingen die de veiligheid van of de orde in het vliegtuig in gevaar brengen.

Voor de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig zijn de bevoegdheden nader geregeld in de artikelen 539c e.v. van het

2 Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 041, nr. 1 e.v.

Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). Zover er sprake is van een strafbaar feit, kan de gezagvoerder een proces-verbaal opmaken en de verdachte aanhouden. Het niet voldoen aan een bevel van de gezagvoerder vormt een strafbaar feit.

Een belangrijk moment breekt aan wanneer een vliegtuig landt met een persoon die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit aan boord. De gezagvoerder zal de verdachte willen overdragen aan de lokale autoriteiten. Op grond van het Verdrag van Tokio zijn deze verplicht de verdachte van de gezagvoerder over te nemen. Maar hoe gaat het daarna verder?

Staten die partij zijn bij het Verdrag van Tokio zouden rechtsmacht moeten hebben voor gedragingen die plaatshebben in vliegtuigen met de nationaliteit van andere staten die zijn aangesloten bij het verdrag. Dat verlangt het verdrag in artikel 3, tweede lid. In het Nederlandse recht bestaat een speciale grondslag voor onderzoek naar de feiten, wanneer er geen rechtsmacht zou bestaan (artikel 552r Sv). Hetgeen in het vliegtuig is voorgevallen, zal ook nog strafbaar moeten zijn in de staat van landing, wil de verdachte voor de rechter kunnen worden gebracht. Daar heeft het Verdrag van Tokio niets voor geregeld, zodat het mogelijk blijft dat hetgeen de amokmaker aan boord van een luchtvaartuig precies heeft gedaan, niet strafbaar is in een bepaalde staat. Een mogelijkheid is ook dat de staat van landing de verdachte vrijlaat, en de zaak laat (of overdraagt) aan de staat van registratie van het vliegtuig of de staat waar de verdachte zelf vandaan komt. De laatst aangeduide staat kan waarschijnlijk rechtsmacht uitoefenen op basis van het actief personaliteitsbeginsel. Tot slot is – in ernstigere zaken – ook voorzetting van de vrijheidsbeneming mogelijk, in het licht van een volgende uitlevering aan een andere staat.

Een verbijzondering van de regels van het Verdrag van Tokio kwam aan de orde toen in de jaren zeventig van de vorige eeuw kort achter elkaar een aantal (geslaagde) vliegtuigkapingen en bomaanslagen tegen vliegtuigen had plaatsgevonden. Het gaat om het Verdrag van Den Haag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen en het Verdrag van Montréal tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart. Anders dan het Verdrag van Tokio bevatten deze verdragen niet slechts bepalingen over rechtsmacht, maar ook de verplichting te voorzien in strafbaarstelling van deze delicten, zodat internationale samenwerking niet meer zo gemakkelijk zal afstui-

ten op een gebrek aan dubbele strafbaarheid, vaak vereist voor het verlenen van rechtshulp.

De uitwerking voor de Nederlandse rechtshandhaving

We gaan terug naar de voorbeelden waar we dit artikel mee begonnen.

De stuntman die met een parachute van de Dom sprong, maakte zich schuldig aan overtreding van de Wet Luchtvaart. Deze wet geeft voor het Nederlandse luchtruim en voor Nederlandse luchtvaartuigen algemene regels met betrekking tot de luchtvaartuigen, vliegtuigpersoneel, het vliegverkeer (daarin aangevuld door de Luchtvaartwet), en het vervoer van goederen en personen.

De onwel geworden Duitse piloot werd het doelwit van de zogenoemde 'renegade-procedure'. Deze procedure is in het verband van de Navo ontwikkeld voor het geval van een dreigende internationale aanval of gebruikmaking van een vliegtuig als wapen, zoals geschiedde bij de aanslagen op 11 september 2001. Nationaal is de procedure verder uitgewerkt in de Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme.³ Op grond van deze regeling kan de Minister van Justitie een burgervliegtuig dat bijvoorbeeld ongeïdentificeerd het Nederlandse luchtruim binnenvliegt en niet reageert op nadrukkelijke verzoeken tot identificatie en verificatie, aanmerken als een terroristische dreiging vanuit de lucht. De Minister van Justitie kan dan op grond van artikel 59 van de Politiewet een beroep doen op twee bewapende F-16's van de luchtmacht voor bijstand. Afhankelijk van hoe de situatie zich ontwikkelt zal die bijstand in eerste instantie bestaan uit onderschepping, identificatie en onder-vraging, maar de Minister van Justitie kan de F-16's ook opdragen het onbekende toestel te dwingen op een veilige plaats te landen, en zelfs – ter uitvoering van artikel 8 Politiewet en indien nodig ter afwendings van een groter kwaad – het met gericht vuur uit de lucht te schieten.⁴

³ *Staatscourant* 2005, 83.

⁴ Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 4, p. 14-15.

De elementen zoals die worden geschetst in de berichtgeving over de vermeende CIA-vluchten⁵ vormen tezamen een gecompliceerde casus vol tegenstrijdigheden. Laten we beginnen met te stellen dat het regelmatig voorkomt dat personen in gedetineerde toestand worden vervoerd in een vliegtuig dat het Nederlandse luchtruim doorkruist. Het gaat daarbij dan om het effectueren van een uitlevering van een persoon door een staat aan een andere staat. In de meeste uitleveringsverdragen zijn bepalingen opgenomen voor deze figuur van 'doortocht'. Toestemming van de staat wiens luchtruim wordt gebruikt is in de regel alleen nodig indien er een tussenlanding wordt gemaakt.

De casus vestigt de aandacht op een belangrijk punt dat we eerder tegenkwamen: wanneer kan er daadwerkelijk worden opgetreden tegen strafbare feiten in vliegtuigen? De hoofdregel ligt besloten in artikel 4 van het Verdrag van Tokio. Maar er zijn uitzonderingen mogelijk, geeft het verdrag in hetzelfde artikel aan. Namelijk indien het strafbare feit direct gevolg heeft voor Nederland (hetzij op het grondgebied of luchtruim, hetzij doordat een Nederlander of ingezetene is betrokken als dader of slachtoffer), of indien uitoefening van rechtsmacht nodig is om te voldoen aan verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de verplichting opgenomen in artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Staten die partij zijn bij het EVRM moeten een ieder die valt onder hun rechtsmacht de rechten en vrijheden garanderen die zijn opgenomen in het EVRM.

Als zich een van de uitzonderingsgevallen zou voordoen, kan de gezagvoerder op basis van het internationale recht worden verplicht mee te werken, hetgeen ook een gedwongen landing kan inhouden. Maar om dergelijke actie te ondernemen *ten aanzien van* een luchtvaartuig, zal natuurlijk eerst een behoorlijke mate van zekerheid moeten bestaan over de feiten die *in* het vliegtuig geschieden. Dit leidt gemakkelijk tot een patstelling.

Het is echter de vraag of het hele betoog tot dusver wel opgeld doet. Eén enkel facet is cruciaal: het moet wel gaan om een vlucht in het kader van 'burgerluchtvaart'. Zelfs als het gaat om naar hun uiterlijke verschijningsvorm civiele toestellen, is niet uitgesloten

5 Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 467, nr. 1 e.v.

dat de staat van registratie een vlucht aanmerkt als ‘militair’. Welke voorwaarden staten stellen voor het toelaten van militaire vluchten tot hun luchtruim komt aan de orde in gremia buiten de burgerluchtvaart, bijvoorbeeld binnen het verband van de Navo (Marty, 2007, p. 23-24).⁶

Tot slot nog de amokmakers aan boord van vliegtuigen. Een korte blik op de rechtspraak levert maar weinig zaken op van personen die worden verdacht van baldadigheid of geweldpleging aan boord van een vliegtuig.⁷ Veel zaken halen waarschijnlijk de rechter niet, voornamelijk omdat de zaak vanwege de geringe ernst van de feiten wordt afgedaan met een transactie – in de zin van betaling van een geldbedrag –, of wordt overgelaten of (officieel) overgedragen aan een andere staat. Dat laatste zal in veel gevallen een logische oplossing zijn, ook overigens omdat het Nederland mogelijk aan rechtsmacht ontbreekt. Wie is ermee gediend als een persoon uit een vreemde staat die in een vliegtuig dat de nationaliteit draagt van weer een andere staat, uiteindelijk in een Nederlandse gevangenis zou belanden, zuiver en alleen omdat Schiphol toevalligerwijs de eerstvolgende landingsplaats was?

Nederland heeft rechtsmacht als er strafbare feiten hebben plaatsgevonden in een Nederlands vliegtuig of indien de feiten zijn gepleegd door een Nederlander. Misdrijven die een rol kunnen spelen bij schermutselingen zijn bijvoorbeeld zaaksvernietiging of eenvoudige mishandeling. Bijzondere aandacht verdient het misdrijf ‘geweld aan boord van een luchtvaartuig’ (artikel 385b Sr). Het is een van de strafbaarstellingen die in het Nederlandse strafrecht zijn opgenomen, ter uitvoering van het hierboven genoemde Verdrag van Montréal. Artikel 385b Sr beoogt uit te drukken dat geweld gepleegd aan boord een ernstige bedreiging kan vormen voor de veiligheid van het vliegtuig en daarmee voor alle inzittenden. Niet alleen kent het misdrijf hoge maximumstraffen – in eenvoudige vorm al negen jaar –, maar het is ook breder toepasbaar. Rechtsmacht bestaat ook voor feiten die buiten Nederland plaats hebben gevonden, wanneer de verdachte in Nederland is, ongeacht of hij de Nederlandse nationaliteit bezit of de feiten aan boord van een Nederlands luchtvaartuig zijn gepleegd.

6 Het verband tussen artikel 1 EVRM en militaire operaties ligt uiterst gecompliceerd: zie o.a. EHRM 19 december 2001, *Bankovic v. België* e.a.

7 Zie voor een voorbeeld Rechtbank Haarlem 1 maart 2007, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, nr. LJN: BA7122.

Besluit

Rechtshandhaving in en ten aanzien van vliegtuigen is geen eenvoudige zaak. Bij de voorbeelden van incidenten met vliegtuigen die we in dit artikel hebben besproken blijkt telkens sprake van pittige vraagstukken. Een oplossing – in sommige gevallen slechts een oplossingsrichting – moet per casus worden gezocht door de grondslagen van het internationale (straf)recht te combineren met regels opgenomen in de verdragen inzake de burgerluchtvaart en zeer specifieke voorschriften op nationaal niveau. Doel van dit artikel was om inzichtelijk te maken hoe een en ander in elkaar steekt. Naar we hopen kan het ertoe bijdragen dat de problematiek van rechtshandhaving in de lucht wordt teruggebracht tot aardse dimensies.

Literatuur

Diederiks-Verschoor, I.H.Ph.

An introduction to air law

Den Haag, Kluwer, 2001

ICAO Journal

62^e jrg., nr. 1, 2007, p. 5-6

Marty, D. (Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe)

Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states; report

Straatsburg, Raad van Europa (Doc. 10957), 2006 (rapp.)

Marty, D. (Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe)

Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report

Straatsburg, Raad van Europa (Doc. 11302 rev.), 2007 (rapp.)

Mendes de Leon, P.

Luchtrecht

In: N. Horbach, R. Lefeber e.a. (red.), *Handboek internationaal recht*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2007, p. 801-838

Civiele luchtvaart en terroristische incidenten

Historische ontwikkelingen en toekomstige trends

*R.P. Bron en D. de Hoog**

Eén van de meest archetypische doelwitten van terrorisme vormt de burgerluchtvaart. Voor terroristen is de *sky* allesbehalve de *limit*. Het internationale luchtruim biedt terroristen een kansrijke *bühne*. Een actie gericht op de burgerluchtvaart is bijna per definitie transnationaal – wat eveneens geldt voor de te genereren aandacht. Luchtvaartmaatschappijen zijn symbolen van westerse landen en het aanvallen daarvan demonstreert de kwetsbaarheid van de westerse vooruitgang (Karber, 2001, p. 786). Wanneer het maken van slachtoffers een doel op zich is, zijn aanvallen op burgerluchtvaart een snelle weg naar dat doel. Gesuggereerd wordt dat de kans slachtoffer te worden van een terroristische actie gericht op of gebruikmakend van luchtvaart zeshonderd keer groter is dan de kans om slachtoffer te worden bij enig andere vorm van terrorisme (Martonosi en Barnett, 2004, p. 2). Voorts brengt een terroristische actie op de burgerluchtvaart al snel ontregeling en economische schade. Denk bijvoorbeeld aan de intercontinentale gevolgen van de dreiging op onder meer de Britse luchthaven Heathrow in de zomer van 2006 en de (mede) daaruit voortvloeiende verzwaring van de beveiligingsmaatregelen op luchthavens wereldwijd – terwijl er in dat geval nog niet eens sprake was van een daadwerkelijk terroristisch incident. Het feit dat een groot aantal gijzelaars bijeen zijn in een compacte, overzichtelijke en mobiele ruimte die snel te beheersen is, maakt vliegtuigen een gewild doelwit voor kapingen, waarbij bovenstaande elementen de kracht van de eisen verder moeten onderstrepen.

* mr. drs. Roland Bron en Dennis de Hoog Ma, Msc zijn beiden senior adviseur-onderzoeker in het Team Security van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. De auteurs danken Chris Bühler voor de bijdrage aan de literatuurstudie en Jan Dobbelaar voor het uitvoeren van enkele SPSS-analyses.

De algemene identificatie met deze aspecten van burgerluchtvaart – relatieve kwetsbaarheid en grote (bewegings)vrijheid – maakt de burgerluchtvaart dan ook tot een beproefd doelwit van het hedendaags terrorisme.

In dit artikel staat een aantal vragen centraal: hoe heeft het terroristisch geweld gericht op de internationale burgerluchtvaart zich vanuit historisch perspectief ontwikkeld? Is er sprake van continuïteit of discontinuïteit dan wel beide? Welke meer eigentijdse/recente ontwikkelingen zijn waarneembaar? En welke toekomstige ontwikkelingen vallen te voorzien/verwachten en wat zijn de consequenties hiervan voor de bescherming van de burgerluchtvaart?

De beantwoording van deze vragen volgt in drie stappen. Allereerst gaan wij in op het concept terrorisme en op een aantal theoretisch interessante inzichten uit het veld der terrorismestudies. Daarvoor putten we onder meer uit de eerste resultaten van het Europese project *Transnational terrorism, security and the rule of law* (TTSRL)¹ dat door een consortium van Europese onderzoeksinstituten samen met het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement wordt uitgevoerd. Daarnaast proberen we aan de hand van empirisch materiaal de ontwikkeling van terroristisch geweld in de burgerluchtvaart te duiden en te spiegelen aan de genoemde theoretische inzichten. Tot slot leggen we verbanden tussen deze twee thema's.

Terrorisme als omstreden concept

Het definitieprobleem

Hét centrale wetenschappelijke obstakel in het internationale veld van terrorismestudies vormt de definitiekwestie. Wetenschappers verkeren alweer zo'n vier decennia in een schijnbaar onoplosbare twist over de conceptuele duiding van dit omstreden begrip – allerlei constructieve initiatieven ten spijt (zoals Schmid en Jongman e.a., 1988). Er bestaat een aantal redenen voor de aanhoudende discussie. In de eerste plaats is er de vraag over het al dan niet typeren van staatsoptreden als terroristisch. In de tweede plaats bestaat er discussie over overeenkomsten tussen terrorisme enerzijds en

1 Zie www.transnationalterrorism.eu.

andere vormen van politiek geweld en criminaliteit anderzijds. In de derde plaats is er het volgens velen inherent subjectieve karakter van het begrip. Tot slot is er de zich volgens sommigen voltrekkende gedaanteverwisseling van een klassiek terrorisme in het verleden naar een nieuwe vorm van terrorisme in het heden. Op dit laatste aspect komen wij verderop nog terug.

Ook in de rechts- en beleidspraktijk ontwaren we reeds decennia worstelingen met dit omstreden begrip, bijvoorbeeld binnen de Verenigde Naties. Tezelfdertijd ontwaren we de laatste jaren een ontwikkeling richting meer pragmatisme. Eén van de meer consensusgedreven voorbeelden hiervan betreft het Europese kaderbesluit dat voorafging aan de Wet Terroristische misdrijven (Wtm, 2004): *Framework Decision on Combatting Terrorism* (Brussel, 2002). Het belangrijkste voordeel van deze meer 'juridiserende' benadering van terrorisme is dat concrete strafbare handelingen vanuit een terroristisch oogmerk centraal worden gesteld (Koopstra, Ende, 2007, p. 9). Aldus is het als gevolg van de Europese codificatie van de kaderwetgeving gemakkelijker geworden om strafbare handelingen gericht op bijvoorbeeld de Europese burgerluchtvaart onder bepaalde omstandigheden te duiden als terroristisch.

De empirische gegevens waar de auteurs van dit artikel op bogen, nopen tot het gebruik van de volgende definitie²: 'Terrorism is violence, or the threat of violence, calculated to create an atmosphere of fear and alarm. These acts are designed to coerce others into actions they would not otherwise undertake, or refrain from actions they desired to take. All terrorist acts are crimes. Many would also be violation of the rules of war if a state of war existed. This violence or threat of violence is generally directed against civilian targets. The motives of all terrorists are political, and terrorist actions are generally carried out in a way that will achieve maximum publicity. Unlike other criminal acts, terrorists often claim credit for their acts. Finally, terrorist acts are intended to produce effects beyond the immediate physical damage of the cause, having long-term psychological repercussions on a particular

2 Deze definitie vormt het vertrekpunt van de gebruikte incidentenstatistiek en daarmee ook de conceptuele basis voor dit artikel. Hiermee is echter niet gezegd dat deze definitie volgens de auteurs onomstreden zou zijn. In tegendeel, het duiden van incidenten als terroristisch blijft om voor de hand liggende redenen in bepaalde gevallen buitengewoon lastig en omstreden.

target audience. The fear created by terrorists may be intended to cause people to exaggerate the strengths of the terrorist and the importance of the cause, to provoke governmental overreaction, to discourage dissent, or simply to intimidate and thereby enforce compliance with their demands'.³

Oud versus nieuw terrorisme

Sinds het einde van de jaren negentig bestaat er discussie over de vraag of het hedendaagse terrorisme een nieuwe gedaante heeft aangenomen ten opzichte van meer klassieke precedenten. Dit debat kent twee sterke posities: het hedendaagse terrorisme is een nieuw fenomeen (zie: Hofman, 1999; Laqueur, 1999; Muller, 2002; Rosenthal e.a., 2006) versus het hedendaagse terrorisme is niets anders dan een voortzetting van het 'oude' terrorisme (zie bijvoorbeeld Duyvesteyn en De Graaf, 2007).

Aanhangers van het idee van een 'nieuw' terrorisme identificeren toenemende dodelijkheid ('letaliteit') als één van de meest kenmerkende eigenschappen van dit hedendaagse fenomeen (Hofman, 1999; Muller, Spaaij e.a., 2003). Hoewel de kwantiteit van de incidenten zou afnemen, neemt het gemiddelde aantal slachtoffers per aanslag volgens de aanhangers toe. Een tweede noviteit vormt de dreiging van chemische, biologische, radiologische of nucleaire wapens (CBRN). Uitgaande van de aanhangers van de *newschool* is de waarschijnlijkheid van het gebruik van onconventioneel wapentuig groter dan ooit. Als belangrijkste aanjager van dit (vermeende) risico geldt de toegenomen beschikbaarheid van en de actieve zoektocht naar non-conventionele wapens. Naast het oervoorbeeld van de sarin-aanval op de metro in Tokio door de Aum-sekte, zijn er recent voorbeelden van terroristische aanslagen met chemische middelen in Irak (chloorgas). Een derde voorbeeld dat veelal geassocieerd wordt met het nieuwe terrorisme betreft de toenemende religieuze motivatie van terroristen (zie Hofman, 1999). Dit kenmerk zou ertoe leiden dat religieus geïnspireerde terroristen bereid zijn om grotere offers te brengen dan hun seculiere collega's. Een vierde kenmerk van het nieuwe terrorisme is de fluïde organisatiestructuur van hedendaagse terroristen (Muller, Spaaij e.a., 2003). Waar terro-

3 MIPT-Terrorism Knowledge Base, www.tkb.org/Faqs.jsp, juni 2007, www.tkb.org.

risten voorheen deel uit zouden maken van hiërarchisch ingerichte organisaties, geldt voor de nieuwe terrorist dat hij geen organisatie meer nodig heeft voor het bereiken van zijn doelen. Aanhangers van het idee van nieuw terrorisme duiden in dit verband vaak op de (slapende) celstructuur en op zogeheten ‘zelfontbranders’ – solisten die individueel en virtueel doorradicaliseren.

Golfbewegingen

In een analyse van het terrorisme van de laatste 135 jaar ziet Rapoport een viertal golfbewegingen (Rapoport, 2002). In zijn analyse combineert hij beide posities in het debat over nieuw of oud terrorisme. Enerzijds ziet hij een continuïteit van terrorisme door de jaren heen in toepassing van geweld, genereren van publiciteit en antistatelijke initiatieven. Aan de andere kant onderscheidt hij discontinuïteit in ideologie en middelen. Hij onderscheidt vervolgens vier golven, waarbij de hierboven genoemde aspecten van nieuw terrorisme onderdeel zijn van de vierde golf.⁴

De eerste golf is de ‘anarchistische’ golf die zich van 1880 tot ongeveer 1920 voordeed. Deze werd opgevolgd door de ‘antikoloniale’ golf die van 1920 tot ongeveer 1960 zichtbaar was. Aansluitend deed zich de golf van ‘nieuw-links’ of ‘revolutionair’ geweld voor, die zichtbaar was van midden jaren zestig tot halverwege de jaren tachtig in met name Latijns- en Midden-Amerika, enkele Zuid-Europese landen en bijvoorbeeld op Sri Lanka. Vanaf het eind van de jaren zeventig is de vierde golf zichtbaar: de ‘religieuze’ golf. Uitgaande van het fasenmodel van Rapoport zal deze golf naar verwachting ook de komende jaren actueel blijven – al biedt het historische model vanzelfsprekend geen garanties voor de toekomst.

De derde golf verdient als eerste de aanduiding transnationaal terrorisme. Er was sprake van samenwerking tussen uiteenlopende groepen (zoals PLO en Japanse Rode Leger) en activiteiten ver buiten de grenzen van de staten waar zich destijds conflicten voordeden (aanslagen in Europa die gerelateerd waren aan conflicten in

4 De poging van Rapoport om een fasering aan te brengen in de historische ontwikkeling van terrorisme is niet onomstreden. Zo prijzen Duyvesteyn en De Graaf in hun recente publicatie over terroristen en hun bestrijders (2007) weliswaar zijn poging maar maken zij tevens duidelijk dat Rapoport soms weinig oog heeft voor historische uitzonderingen die zijn fasenmodel ontkrachten. Met name waar het gaat om de slechts beperkt kenbare ideologische motivatie van terroristen als ook het diffuse karakter hiervan.

het Midden-Oosten). Landen zoals Syrië, Libië en Irak stimuleerden aanslagen in andere landen als een vorm van buitenlandse politiek en verschaften asiel aan verdachten van terroristisch geweld.

Het kapen van vliegtuigen was een tactiek die zich met name bij deze derde golf voordeed, hetgeen onder meer resulteerde in ruim honderd kapingen gedurende de jaren zeventig. Vaak was sprake van spectaculaire gijzelacties en geweld gericht op uiteenlopende instellingen.

Hoewel religie altijd al een onderscheidende factor was, werd het een dominant gegeven in de vierde golf. Het centrale ideologische uitgangspunt verschoof van 'revolutie' naar 'religie'. Vooral de islam vormde een voedingsbodemp, maar er zijn ook tal van voorbeelden van geweld door Sikhs, Joodse fundamentalisten en andere religieuze groepen. Zelfmoordaanslagen werden een beproefde tactiek in deze golf. De religieuze achtergrond maakte ook dat het terrorisme nog transnationaler werd; nationale identiteiten verschuiven naar de achtergrond ten gunste van de gemeenschappelijke (mondiale) religieuze identiteit. Het gaat niet meer om de vrijheid van een bepaalde staat of een geografisch gebied, maar om het bereiken van een religieus ideaal. De activiteiten van hedendaagse transnationale netwerken van jihadisten die onafhankelijk van landsgrenzen mensen interesseren, rekruteren, opleiden, aansturen en mogelijk zelfs aanslagen (willen) laten plegen is in dit verband illustratief. Hieronder zullen we Rapoports analyse koppelen aan de gegevens over geweld tegen burgerluchtvaart om te bepalen of zijn ontwikkelingsmodel stand houdt.

De ontwikkeling van het geweld tegen vliegtuigen: 'aviation terrorism' als transnationaal terrorisme in optima forma

Zoals in de inleiding bij dit artikel al werd gezegd, is de burgerluchtvaart een van de meest archetypische doelwitten van terroristische acties. In dit artikel geven we een – noodzakelijkerwijs beperkt – overzicht van terroristisch geweld tegen civiele luchtvaart. Het belangrijkste hulpmiddel daarbij is een database met de aanduiding *Terrorism Knowledge Base* (TKB)⁵ van *Rand Corporation* en

5 www.tkb.org.

The Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, die we hebben gespiegeld aan en aangevuld met gegevens uit de database van het *Aviation Safety Network* (ASN)⁶.

TKB start met incidenten vanaf 1968. Deze beperking in tijd doet natuurlijk geen recht aan de volledige historie van geweld tegen de civiele luchtvaart. Geweld tegen vliegtuigen, en de burgerluchtvaart in het bijzonder, dateert al van ruim voor 1968. Bij de eerste terroristische actie op 21 februari 1931 werd een postvliegtuig Fokker F7 van Pan American Airways in Venezuela door rebellen gedwongen om pamfletten uit te werpen. Hierbij vielen geen slachtoffers. Dat was anders bij de eerste geregistreerde kaping van een commerciële vlucht in 1948. Vier Chinese kapers probeerden de macht te krijgen over een Catalina van Cathay Pacific Airlines (genaamd de *Miss Macao*). Als gevolg van de worsteling crashte het toestel – slechts één van de 27 inzittenden (de leider van de kapers) overleefde deze gebeurtenis.

Bomaanslagen op commerciële luchtvaart komen ook al voor in de periode vóór 1968. In 1949 ontplofte een bom in een DC-3 van Philippine Airlines, onderweg naar Manila. Door de explosie stortte het toestel in zee, drie bemanningsleden en tien passagiers kwamen om het leven. Twee ex-gedetineerden zouden de bom hebben geplaatst, maar het motief is onbekend. Desalniettemin gebruiken we de TKB-dataset. Hieronder leggen we uit waarom.

Toepassing van databases en selectie van incidenten

De TKB is een empirisch rijke bron en is een eigentijdse⁷ variant van de incidentenstatistiek. Daarnaast hebben we de database van ASN als spiegel gebruikt. In die database worden alle bekende incidenten met vliegtuigen bijgehouden, zowel die het gevolg zijn van ongelukken (falende techniek, weersomstandigheden) als die het gevolg zijn van bewuste acties. Het voordeel van de ASN-database is dat deze veel verder teruggaat dan de TKB-database en meer details biedt.

6 <http://aviation-safety.net/index.php>.

7 De database kan namelijk online worden geraadpleegd en iedere bezoeker kan bescheiden statistische analyses uitvoeren.

Een nadeel is dat geen onderscheid wordt gemaakt naar *oogmerk* maar slechts naar *oorzaak*. De vraag of geweld een terroristisch oogmerk had of een financieel oogmerk, dan wel in het kader van een oorlog plaatsvond tegen een niet-civiel luchtvaartuig, wordt niet beantwoord. ASN is daarom als aanvulling gebruikt op TKB, waarbij we een handmatige selectie uit ASN hebben toegepast op basis van de hierboven beschreven definitie.

Bij alle statistieken kunnen vraagtekens geplaatst worden omtrent hun betrouwbaarheid. Allereerst omdat het duiden van een incident als terroristisch op voorhand omstreden is. Verder omdat de incidentenstatistieken worden gevuld na media-analyse, waarbij nooit kan worden uitgesloten dat er naast de incidenten uit de statistiek andere hebben plaatsgevonden. Vooral de informatie uit 'gesloten' landen is begrijpelijkerwijs beperkt. Zo leren we bijvoorbeeld dat de vermeldingen van luchtvaartincidenten uit de voormalige Sovjet-Unie feitelijk pas in 1991 starten.

Tot slot verloopt het proces van duiding langs een aantal filters: eerst de initiële perceptie van het incident door slachtoffers en getuigen, dan de perceptie van autoriteiten en de waarneming door media, en tot slot de inschatting van de bij het vullen van de database betrokken onderzoekers (Scott, 2003).

Ondanks dit betrouwbaarheidsvraagstuk zien we niettemin dat gerenommeerde wetenschappers zich voor hun studies baseren op deze statistieken (zie onder andere: Abadie; Burgoon; Li; Sandler). Hieruit kunnen we dan ook afleiden dat deze bestanden – mits gebruikt onder juiste voorwaarden en met de noodzakelijke methodologische kanttekeningen – bijzonder waardevol zijn voor 'hardere' vormen van terrorismeonderzoek.

Methode selectie incidenten

De auteurs hebben uit de TKB-categorie *airports & airlines* (815 incidenten in de periode 1968 tot juni 2007) handmatig de terroristische acties gericht op burgerluchtvaart gefilterd en deze aangevuld met de bij de gehanteerde definitie passende informatie uit ASN. Geweld op/tegen luchtvaartterreinen is voor ons geen onderzoeksobject en is daarom uit de selectie gehaald. Wederom handmatig hebben we onderscheid gemaakt tussen succesvolle en mislukte acties – waarbij een mislukte actie moet worden opgevat als één die ondanks de

intentie(s) van de (vermeende) dader(s) het doelwit heeft gemist. Hierdoor konden ook binnenlandse incidenten van vóór 1998 worden toegevoegd aan het overzicht. Dit maakte het mogelijk dat bijvoorbeeld de activiteiten van de Unabomber (zoals de aan hem toegeschreven aanslag op een Boeing 727 van American Airlines op 15 november 1979) aan onze analyse zijn toegevoegd.

Wat resteert, is een verzameling van ruim driehonderd incidenten (n=319) die als uitgangspunt dienen voor het vervolg van dit artikel. In een aantal gevallen telt één incident meerdere gelijktijdige acties (meervoudige kaping, meervoudige bomaanslag). Het werkelijke aantal beschreven gebeurtenissen ligt daarom hoger dan 319.⁸

Het vliegtuig als (druk)middel: kapingen en verwante acties

Een eerste categorie van incidenten is die van vliegtuigen als een ‘middelijk’ doel; de kaping of geweldpleging tegen vliegtuigen is bedoeld als middel tot een ander doel (zie Avihai, 2007). Deze doelen zijn uiteenlopend: publicitaire aandacht, vrijlating van gevangenen, een vrijgeleide naar een andere staat, geld of een combinatie van deze doelen.

Het valt op dat ruim 65% van de door ons verzamelde incidenten in deze categorie valt (n=206). De kapingen doen zich met name voor in de jaren zeventig en tachtig. In 1970 was sprake van 20 kapingen en in de periode 1968 tot 1985 (het laatste ‘piekjaar’ met 10 kapingen) vonden 139 kapingen plaats. Tussen 1986 en 2007 was sprake van 67 kapingen, waarbij 1995 het eerste jaar is zonder geregistreerde vliegtuigkaping. Wat opvalt is dat in de tweede periode een toename zichtbaar is van eenlingen (‘lone wolfs’) die kapingen plegen. Het zijn steeds minder door organisaties gestimuleerde kapingen die plaatsvinden, maar vooral individuen met een eigen doel; veelal publiciteit of vertrek naar een ander land. Deze observatie past bij de verwachting dat de vierde golf een toename laat zien van individuele ‘zelfontbranders’.

Van 30 incidenten is het doel niet bekend, vooral omdat het hier pogingen betreft en de daders bij deze pogingen omkwamen of werden gearresteerd. In 64 gevallen was sprake van een eis om naar

8 Een aantal serieus te nemen terroristische ‘plotten’ maakt overigens eveneens onderdeel uit van deze populatie.

een ander land te vliegen, voornamelijk Cuba (10), Libië (9), Iran, Sovjet-Unie en Saoedi-Arabië (elk 3). Maar men wilde ook naar landen als Honduras, Australië, Italië en Zwitserland.

Veel kapingen hadden als doel vrijlating van gevangenen af te dwingen, in totaal gaat het om 52 van dergelijke incidenten. In een aantal gevallen werd aan deze eisen toegegeven, zoals na de kaping van vier vliegtuigen in september 1970 (de *Dawson Field*-kapingen, ook wel bekend als *Skyjack Sunday*) en na de kaping van een British Airways VC-10 in november 1974 in Dubai.

Het genereren van publiciteit was toen vanzelfsprekend ook vaak een hoofddoel. Met name aandacht voor situaties in het Midden-Oosten, maar ook voor gebeurtenissen in Soedan, Puerto Rico of Iran, was het doel. Een bijzondere reeks kapingen vond plaats in de periode 1979-1983. Maar liefst zeven kapingen hadden als doel aandacht te vragen voor de verdwijning van Musa Sadr, een prominente sjii'tische leider uit Libanon. Sadr verdween na een bezoek aan Libië in 1978 en de kapingen waren bedoeld om druk te genereren voor het oplossen van het mysterie van zijn verdwijning. Ondanks de kapingen is het mysterie van zijn verdwijning nooit opgelost.

Kapingen deden zich overwegend voor in Azië (54) en Europa (47), gevolgd door het Midden-Oosten (25)⁹ en Afrika (24). Een aantal landen is zeer prominent vertegenwoordigd in de statistieken. Met name Libanon (15), India (14), de Verenigde Staten (12) en Turkije (10) vormen uitschieters. Ondanks dat informatie over de maatschappij die slachtoffer is nogal eens ontbreekt, zijn Ethiopian Airlines (9), Indian Airlines (9), Trans World Airlines (7), Turkish Airlines (6) Air France (6), Japan Airlines (5) en Royal Jordanian (5) gemiddeld vaak doelwit geweest.

Zoals beschreven lag het zwaartepunt van de kapingen in de jaren zeventig en vroege jaren tachtig. Dit gegeven ondersteunt de opvattingen van Rapoport en Avihaï dat er een verschil is tussen terrorisme van de derde golf (meer revolutionair georiënteerd) en hedendaags terrorisme, waarbij in de derde golf op revolutionaire gronden vliegtuigkapingen een aanvaardbaar middel waren voor bepaalde

9 Wordt door TKB als separate geografische categorie onderscheiden terwijl deze regio natuurlijk deel uitmaakt van Azië en Afrika.

doelen.¹⁰ Het aantal slachtoffers bleef daardoor beperkt: slechts bij 25 kapingen was sprake van dodelijke slachtoffers (uitgezonderd kapers die het leven lieten bij hun acties). Behalve de slachtoffers van 9/11 was de meest dodelijke kaping die van een Boeing 767 van Ethiopian Airlines. Door brandstofgebrek crashte dit toestel bij de Comoren, met 127 doden en 48 gewonden als gevolg. In andere gevallen vielen slachtoffers bij bevrijdingsacties of als gevolg van liquidaties door kapers om hun eisen kracht bij te zetten. Een ander interessant aspect is dat op basis van de dataset een significante positieve relatie te vinden is tussen het continent 'Zuid-Amerika' en het incident 'vliegtuigkapingen'. Naast 21 kapingen deden zich in dit continent slechts 3 bomaanslagen voor en één beschieting. Gelet op het meer revolutionaire karakter van de conflicten in Zuid-Amerika is dit een bij de theorie van de derde golf passende conclusie. De stelling is dat sinds de opkomst van de vierde golf terroristische activiteiten van karakter zijn veranderd en dat daardoor kapingen als middel zijn afgenomen ten gunste van andere typen van geweld tegen vliegtuigen. Hieronder kijken we daarom naar geweld tegen vliegtuigen met als oogmerk het aanrichten van schade en het maken van slachtoffers.

Het vliegtuig als doel(wit): bommen en beschietingen

De verschuiving van het centrale ideologische uitgangspunt van de derde naar de vierde golf waarin religieuze motieven een voorname rol spelen, zou moeten leiden tot een toename van bij deze golf behorende methodes: zelfmoordaanslagen en andere acties gericht op het maken van slachtoffers. Wanneer het gaat om burgerluchtvaart, moet in de dataset een toename van bomaanslagen op vliegtuigen en beschietingen van vliegtuigen zichtbaar zijn. In totaal zijn sinds 1968 27 beschietingen van civiele toestellen en 102 bomaanslagen geteld. In de periode 1968 tot 1988 zijn er 3 tot 9 van dergelijke incidenten per jaar. Nadien neemt het aantal

¹⁰ Hierbij moet natuurlijk ook de 'emancipatie' van de burgerluchtvaart als vervoermiddel voor het grote publiek gedurende de derde fase worden meegewogen. Evenals de toen nog geringe aandacht voor de beveiliging van de civiele luchtvaart. Afnemende noviteit van de burgerluchtvaart en afbreuk aan de gelegenhedenstructuur voor acties door toegenomen *security* zouden ook evengoed een verklaring kunnen vormen voor de geschetste dalende trend.

beduidend af, met alleen 2002 (met onder meer de viervoudige bomdreiging in de Oekraïne) en 2006 (het complot in Londen tegen tien vluchten) als uitschieters.

Vergeleken met de kapingen blijft het aantal beschietingen en bomaanslagen over langere tijd stabiel, maar neemt deze vorm van geweld vanaf midden jaren tachtig sterk af. Binnen die afname is zichtbaar dat eigenlijk alleen nog maar pogingen tot bomaanslagen staan geregistreerd: bommen worden als gevolg van verbeterde beveiliging steeds eerder ontdekt in bagage, vracht of bij passagiers. Alleen in 2004 waren er nog drie voltooide bomaanslagen, twee op 24 augustus door Tsjetsjenen (99 doden) in Rusland en één in een toestel op de luchthaven van Istanbul (geen slachtoffers).

Opvallend is dat beschietingen zich meer dan gemiddeld in Afrikaanse landen voordoen, met veel beschietingen met raketwerpers in landen als Kenia, Zimbabwe en Soedan. Meer dan gemiddeld zijn toestellen van El Al hierbij het doelwit. Nog opvallender is dat er een significante positieve relatie lijkt te bestaan tussen het continent 'Noord-Amerika' en het 'incident' bomaanslagen. Amerikaanse doelen wereldwijd zijn in deze periode relatief vaak slachtoffer van incidenten, ruim 10% van alle incidenten en ruim 15% van alle bomaanslagen was gericht tegen een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij.

Het aantal dodelijke slachtoffers van bomaanslagen varieert. De aanslagen op de toestellen van Air India in 1985 en van Pan American boven Lockerbie in 1988 waren het bloedigst, met respectievelijk 329 en 270 dodelijke slachtoffers. Algemeen wordt aangenomen dat verijdeling van het Bojinka-plot in 1995 en het Londen-plot in 2006 duizenden slachtoffers heeft voorkomen. Beide plots waren gericht tegen meer dan tien vliegtuigen en zouden – indien succesvol – elk het aantal slachtoffers van 9/11 hebben overschreden.

Opvallend is echter tegelijkertijd dat bij de meerderheid van de succesvolle bomaanslagen geen dodelijke slachtoffers vielen (29 aanslagen). Die bommen ontploften wel, maar veroorzaakten geringe schade aan het toestel waarna een geslaagde noodlanding kon worden gemaakt, ofwel ze ontploften in het ruim en verwonden daarbij geen passagiers, of ze ontploften terwijl het toestel nog op de grond stond en leeg was. Een aantal bommen ontplofte in toestellen met ernstige vertraging, waarbij de opvatting is dat wanneer de toestellen op tijd waren vertrokken, de kracht van de explosie fatale gevolgen zou hebben gehad voor alle inzittenden.

De aanslagen op een toestel in Colombo op 3 mei 1986 en een toestel van Royal Jordanian in Beirut op 6 oktober 1971 zijn hiervan voorbeelden.

Wanneer de data van de door ons verzamelde incidenten via SPSS worden geanalyseerd, is een significante positieve relatie tussen tijd en aantallen doden zichtbaar: later in de tijd betekent meer doden bij incidenten oftewel toenemende letaliteit. Dit is frappant, zeker tegen de achtergrond van een zeer sterke reductie van het aantal incidenten door de tijd heen. Het ondersteunt daarmee de suggestie van een verschuiving van het centrale ideologische uitgangspunt van terrorisme van de derde naar de vierde golf.

Het vliegtuig als wapen: 9/11 en andere incidenten

De meest catastrofale variant van geweld tegen burgerluchtvaart is de inzet van vliegtuigen als wapen. De kaping van een toestel wordt hierbij gevolgd door een zelfmoordactie tegen een doel op de grond met datzelfde toestel. De aanslagen van 9/11 zijn hiervan een voorbeeld, maar zeker niet uniek.

Het gebruiken van vliegtuigen als wapens/projectielen is voor sommige terroristen aantrekkelijk vanwege de opeenstapeling van doelen: maximaliseren van het aantal slachtoffers (in het toestel en op de grond) valt samen met een aanval op symbolen van en de ontwrichting van een samenleving en de zelfmoord.

De eerst bekende kaping met als doel het vliegtuig als projectiel te gebruiken is de kaping van een Air France-toestel in 1994 door de Algerijnse GIA. Aangenomen wordt dat het doel was het vliegtuig op de Eiffeltoren te laten neerstorten. Andere voorbeelden zijn de kaping van een Trans World Airlines Boeing 727 in 1985 (vermoedelijke crash op presidentieel paleis in Libanon), de kaping van de Pan Am Boeing 747 op 5 september 1986 (beoogde crash op Tel Aviv) en de poging tot kaping van een El Al-toestel door de Turkse student Taufik Fukra in 2002 (beoogde crash op Tel Aviv).

Naast deze bekende kapingen en de vrijdelde plots bestaat informatie over meer vrijdelde aanslagen met vliegtuigen als projectielen. Zo zouden in 2003 met 9/11 vergelijkbare plots op Heathrow en de Amerikaanse oostkust zijn vrijdeld en in 2005 aan de westkust van de VS (zie *Fact sheet*, 2005).

Er is een toename van dergelijke acties zichtbaar vanaf midden jaren negentig, waarvan de meeste gelukkig vrijdeld zijn. Wel blijkt

dat de schaal kennelijk onbeperkt is: de vier toestellen die op 9/11 crashten vallen in het niet bij de bij de beoogde aantallen van het Bojinka- en Londen-plot.

Gelet op het geringe aantal voorbeelden van dergelijke plots – en onduidelijkheid over het waarheidsgehalte en dreiging – is het lastig hieruit conclusies te trekken. Maar toch lijkt een trend zichtbaar van een bij de vierde terroristische golf passende toename van groot-schalige aanslagen gericht op het maken van grote slachtofferaantallen middels de burgerluchtvaart.

Overige trends en observaties

Niet alleen is de luchtvaart een archetypisch terroristisch doel, maar het is inmiddels ook nog eens één van de best beveiligde industrieën die er is. Dat is ook niet zo vreemd gelet op de economische belangen van de luchtvaart en de potentiële kwetsbaarheid van passagiers. Er zijn daarom meerdere factoren aan te wijzen die hebben meegewerkt aan een daling van het aantal incidenten. Branum (2001) suggereert dat de privatisering van luchthavens en luchthavenbeveiliging van doorslaggevend belang is geweest. Een analyse van incidenten op luchthavens en in vliegtuigen laat zien dat een toename van particuliere veiligheid op de luchthavens leidt tot een significante afname van dit type incidenten. Deze daling valt ook samen met de introductie van maatregelen als fouillering, bagagescans en metaaldetectoren. Wat resteert zijn incidenten aan de 'buitenrand': beschietingen van vliegtuigen, aanslagen op luchthavenkantoren en aanslagen op niet-beveiligde luchthaven-terreinen. In onze dataset is inderdaad zichtbaar dat er een sterke daling van incidenten ontstaat en daarbinnen een verschuiving zichtbaar is van geslaagde acties naar pogingen en een toename van gearresteerde daders. Aan de andere kant bleek na 9/11 de kwaliteit van particuliere beveiliging in de VS volgens sommigen ontluisterend te zijn en de bijdrage aan de veiligheid gering (Karber, 2001, p. 798-800).

Op grond van onze dataset is zichtbaar dat 9/11 in veel opzichten een uitzonderlijke aanslag was. Maar een aantal aspecten aan 9/11 was niet uitzonderlijk: meervoudige kapingen zijn er al eerder geweest (en ook nadien geprobeerd) evenals meervoudige bomaanslagen, en het idee om vliegtuigen als projectielen te gebruiken was zoals beschreven ook al eerder opgekomen.

Conclusie

In dit artikel hebben we een aantal inzichten uit het veld van terrorismeonderzoek gekoppeld aan het fenomeen van terroristisch geweld gericht op de burgerluchtvaart.

Op basis van een combinatie van de inzichten is er overduidelijk steun voor de verwachting dat de burgerluchtvaart blijvend de aandacht zal houden van terroristen. In de jaren zeventig en tachtig was er, zoals we hebben kunnen lezen, sprake van meer revolutionair georiënteerd terrorisme waarbij geweld tegen burgerluchtvaart een middel was voor andere doelen: aandacht voor de eigen belangen, vrijlating van gevangenen, geld of een vlucht naar een ander land. Op dit moment lijkt Rapoport's vierde golf van terroristisch geweld – religieus georiënteerd – sterk actueel. In die vierde golf ligt meer nadruk op vliegtuigen als doelwit en als projectiel, schade en slachtoffers zijn een doel op zich en minder een middel tot iets anders. Daarnaast is een toename van 'lone wolfs' zichtbaar. Het door ons gebruikte empirische materiaal lijkt aldus de theorie van Rapoport te ondersteunen. Ook lijken deze gegevens te onderstrepen dat hoewel *aviation terrorism* allesbehalve een nieuw verschijnsel is, er in termen van de terroristische modus operandi eigentijdse – zo men wil 'nieuwe' – ontwikkelingen zichtbaar zijn. Voornamelijk vanwege het gebruik van vliegtuigen als wapens, het willen veroorzaken van zo veel mogelijk dodelijke burgerslachtoffers, als ook vanwege het ontbreken van vastomlijnde doelen en het schijnbaar afnemende belang van klassieke organisatievormen.

Uit de aantallen incidenten blijkt echter ook – zij het indirect – dat de beveiliging van de burgerluchtvaart succesvol is: het aantal incidenten neemt af en bovendien is het merendeel van de incidenten een poging en lijken plots en gepoogde acties vaker te worden ontdekt. Het betekent dat ter bescherming van de burgerluchtvaart een tweesporenbeleid zal moeten blijven worden gevoerd: de bescherming van terreinen en vliegtuigen door middel van *screening* van bagage en passagiers en intensieve beveiliging, gecombineerd met inspanningen van inlichtingendiensten om in een zo vroeg mogelijk stadium samenzweringen met nieuwe modus operandi (zoals *liquids*) te verijdelen.

Literatuur

Abadie, A.

Poverty, political freedom, and the roots of terrorism (Faculty research working papers series)
Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 2004

Avihai, H.

Aviation terrorism; from bargaining chip to strategic agent
Webpublicatie 20 februari 2002
(www.ict.org.il/aarticles/c1847.php)

Branum, T.L.

Aviation security in the new century, part 1
Federalist society for law & public policy studies, National security white papers,
Webpublicatie, 1 november 2001
(www.fed-soc.org/doclib/20070514_AviationSecurityPart1.pdf)

Burgoon, B.

On welfare and terror; social welfare policies and political-economic roots of terrorism (ASSR Working Paper Series)
Amsterdam, ASSR, 2004

Council of the European Union

Framework decision on combating terrorism
Brussel, 13 juni 2002

Duyvesteyn, I., B. de Graaf (red.)

Terroristen en hun bestrijders; vroeger en nu
Amsterdam, Boom, 2007

Enders, W., T. Sandler

The political economy of terrorism
Cambridge, Cambridge University Press, 2006
Fact sheet; plots, casings, and infiltrations referenced in president Bush's remarks on the war on terror White House press release, 6 oktober 2005

Hoog, D. de

Terrorisme & democratie; een nieuw kwantitatief onderzoek naar het verband tussen terreur en regeringsvormen
Amsterdam, 2005 (thesis)

Hoffman, B.

Inside terrorism
London, Indigo, 1999

Karber, Ph.A.

Re-constructing global aviation in an era of the civil aircraft as a weapon of destruction
Harvard journal of law & public policy, 25e jrg., nr. 2, 2001, p. 781-814

Koopstra, W., P. Ende

Wettelijk kader terrorismebestrijding
Den Haag, Sdu, 2007

Kuepper, G.J.

Aviation terrorism; learning from history
Crisis respons, december 2004, p. 44-47

Laqueur, W.

The new terrorism; fanaticism and the arms of mass destruction
London, Phoenix Press, London, 1999

Li, Q.

Does democracy promote or reduce transnational terrorist incidents?

Journal of conflict resolution, 49e jrg., 2005, p. 278-297

Martonosi, S.E., A.I. Barnett

Some issues in airline security

Presentatie voor de Industry Advisory Board Meeting 4 november 2004

Muller, E.R.

Nieuw terrorisme

Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg, nr. 1, 2002, p. 18-31

Muller, E.M., R.F.J. Spaaij e.a.

Trends in terrorisme

Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003

Rapoport, D.C.

The four waves of rebel terror and September 11

Anthropoetics, 8e jrg., nr. 1, 2002

Rosenthal, U., E. Muller e.a.

Het terroristische kwaad

Den Haag, Boom, 2006

Russell, P.A., F.W. Preston

Airline security after the event; unintended consequences and illusions

American behavioral scientist, 47e jrg., nr. 11, 2004, p. 1419-1427

Schmid, A.P., A.J. Jongman e.a.

Political terrorism; a new guide to actors, authors, concepts data bases, theories, and literature

Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1988

Scott, J.

Terrorism databases; an empirical comparison

Maryland University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice, 2003

Silke, A.

The devil you know; continuing problems with research on terrorism

Terrorism and political violence, 13e jrg., nr. 4, 2001, p. 1-14

Statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents, Worldwide Operations 1959-2005

Webpublicatie Boeing commercial airplane group

Wilkinson, P.

Terrorism and the liberal state

London, MacMillan, London, 1977

Internetbronnen

www.tkb.org

www.transnationalterrorism.eu

www.aviation-safety.net

Toegang tot een veilig luchtruim

'Security' op luchthavens

*W.C.J.M. van Dijk**

De luchtreiziger ontkomt tegenwoordig niet meer aan het metaal-detectiepoortje, de meest zichtbare vorm van beveiliging op een luchthaven. Sinds mei van dit jaar wordt op Schiphol bij de beveiliging de Security Scan ingezet. Beveiligingspersoneel zoekt naar metaalhoudende en andere stoffelijke voorwerpen. De luchtreiziger ondergaat de beveiligingsmaatregelen gelaten. Emoties krijgen soms de overhand wanneer crèmes en tandpasta in een doorzichtig zakje getoond moeten worden aan de beveiligingsmedewerker. Een veelgehoorde klacht is dat de beveiligingsmaatregelen overdreven zijn. Dat miskent evenwel de relatie tussen de beveiligingsmaatregelen en een veilig luchtruim. In dit artikel wordt deze relatie nader beschouwd.

Daarbij wordt met beveiligingsmaatregelen in de burgerluchtvaart bedoeld het samenstel van beveiligingmaatregelen om de burgerluchtvaart tegen terroristische daden te beschermen. De beveiliging heeft niet alleen betrekking op de directe toegang tot het vliegtuig, maar op veel meer processen op de luchthaven. Men spreekt hier ook wel over 'security' maatregelen.

In het navolgende bespreek ik de relatie tussen de beveiliging en een veilig luchtruim. Daarvoor is het nodig de ontwikkeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart uiteen te zetten. Om te beginnen sta ik stil bij de eerste periode toen de beveiliging nog een afspraak betrof tussen overheid en sector. Daarna wordt de verandering naar een meer permanente situatie beschreven, waarna vervolgens de opkomst van de Europese Unie als waakhond van de beveiliging van de Europese burgerluchtvaart volgt. Tot slot ga ik in op aspecten in de beleidsontwikkeling.

* Mr. Wilma van Dijk is als plaatsvervangend directeur beveiliging burgerluchtvaart werkzaam bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Hoe het begon: een afspraak tussen overheid en luchtvaartsector

Op zondag 6 september 1970 werden vier passagiersvliegtuigen gekaapt door Arabische terroristen. Twee daarvan hadden daarvoor een tussenlanding gemaakt in Amsterdam. Een El Al-toestel kwam uit Tel Aviv en was op weg naar New York. Een PanAm-toestel kwam uit Brussel en had eveneens bestemming New York. Beide toestellen werden gekaapt door passagiers die in Schiphol aan boord kwamen. De terroristen brachten drie van de gekaapte vliegtuigen naar een vliegveld in Jordanië, waar ze opgeblazen werden nadat de gegijzelde passagiers werden vrijgelaten. De kaping van het vierde toestel mislukte. Een kaper werd gedood, de medekaper werd gevangengenomen. Het toestel kon daarna landen op Heathrow.

Hier ligt in feite het begin van de beveiliging van de vliegvelden Schiphol, Zestienhoven en Beek. Men ging over tot fouillering en controle op handbagage op alle passagiers van lange afstandvluchten en, selectief of steekproefsgewijs, op passagiers voor andere vluchten.

Deze voorbeelden vormen slechts een greep uit de ernstige luchtvaartincidenten aan het begin van de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Zij schokten de gehele internationale gemeenschap. De Nederlandse regering besloot tot instelling van de Veiligheidscommissie voor de Burgerluchtvaart. Deze commissie kreeg als taak 'zich te beraden over maatregelen ter verhoging van de veiligheid op Schiphol'. Besloten werd het voorzitterschap van deze commissie te laten vervullen door de minister van Justitie vanwege diens verantwoordelijkheid inzake de bestrijding van terrorisme, dat immers een zeer ernstige bedreiging vormt voor de rechtsorde.

Ook de bestaande internationale gremia kwamen in actie. Partijen bij het VN-Verdrag van Chicago (1944) brachten in 1974 binnen het verband van de International Civil Aviation Organisation (ICAO) 'Annex 17' tot stand. Deze annex verplichtte lidstaten tot het treffen van beveiligingsmaatregelen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart. De eisen omvatten onder meer de verplichting om passagiers en hun handbagage te controleren op wapens en explosieven. Op Europees niveau sloten de betrokken landen zich aan bij de European Civil Aviation Conference. Deze organisatie stelde een eigen beleidsdocument op. In dit zogeheten 'Document 30' zijn de eisen van Annex 17 gedetailleerder uitgewerkt en is een aantal aanvullende richtlijnen opgenomen.

Deze internationale eisen vertaalden zich in Nederland in afspraken tussen de overheid en de sector. In 1974 sloten deze partijen een akkoord waarbij de luchthaven de in het belang van de beveiliging vereiste materiële voorzieningen en de overheid de personele voorzieningen voor zijn rekening nam. Dit betekende dat Schiphol röntgenapparatuur, metaaldetectiepoortjes en handscanners aanschafte en bouwkundige voorzieningen trof om de veiligheidsfouillering van passagiers mogelijk te maken. De daadwerkelijke veiligheidsfouillering was in handen van de dienst Luchtvaart van het Korps Rijkspolitie, die zich daarbij bediende van een particulier beveiligingsbedrijf. De afspraak gold ook voor Zestienhoven en Beek. De kosten voor het inhuren van het beveiligingsbedrijf kwamen ten laste van de rijksbegroting (Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 30^{ste} vergadering).

De vliegmaatschappijen bepaalden in onderlinge afspraken de omvang van de handbagage. Deze mocht voornamelijk bestaan uit 'een dameshandtas passend bij normale reiskleding, een redelijke hoeveelheid lectuur voor de duur van de vlucht, babyvoeding, een volledige opvouwbaar rolstoel, een kleine camera of een verrekijker, een overjas of mantel, een deken, een paraplu of wandelstok'. Toen bleek dat deze afspraak niet zo strikt werd nageleefd, deed de regering een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel van de sector. Bij de meeste kapingen speelde immers de handbagage een belangrijke rol. De strikte lijn werd vervolgens weer ter hand genomen. De reputatie van een veilige luchtvaartmaatschappij was in die tijd al een economisch 'asset' (Verslag van een mondeling overleg over veiligheidsmaatregelen op Schiphol en die met betrekking tot de toestellen van de KLM, Tweede Kamer 1973-1974, 12 722).

Dat de overheid in die tijd volstond met een regeling van de beveiliging burgerluchtvaart op basis van afspraken, had te maken met het feit dat aanvankelijk nog de gedachte leefde dat aanslagen, kapingen en geweldplegingen in de burgerluchtvaart een tijdelijk verschijnsel vormden. De gedachte was dat dit door een adequaat preventiebeleid op den duur zou wegebben (Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 306, nr. 3).

Van afspraak naar wettelijke regeling

De ramp met de Air India in juni 1985 (329 doden) en met de PanAm 103 boven Lockerbie in december 1988 (259 doden) vormden een dieptepunt voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Bij de Lockerbie-aanslag explodeerde een Boeing 747 en stortte neer op het Schotse stadje Lockerbie. De explosie was veroorzaakt door een semtexbom die verstopt was in een koffer in het bagageruim. Twee agenten van de geheime dienst van Libië waren de verdachten. De aanslag op PanAm 103 vormde tegelijkertijd een keerpunt. De modus operandi was gewijzigd. Terroristen maakten gebruik van explosieven en waren op zoek naar spectaculaire effecten onder andere door het maken van veel slachtoffers.

Langzamerhand ontstond het besef dat terroristische daden tegen de burgerluchtvaart niet een tijdelijk verschijnsel waren. Men zag onder ogen dat bestrijding van terrorisme en geweld een voortdurende beveiligingsinspanning vergt. Door de toegenomen beveiligingsmaatregelen en internationale afspraken stabiliseerde in die tijd het aantal kapingen op ongeveer dertig per jaar, maar de kapingen werden wel gewelddadiger en er vielen meer slachtoffers. Daarnaast vonden in toenemende mate aanslagen plaats zowel op vliegtuigen als op luchthavens waaronder in Wenen en Rome in 1985. De reeks aanslagen maakte duidelijk dat beveiligingsmaatregelen als structurele instrumenten nodig zijn om het terrorisme in de burgerluchtvaart tegen te gaan. Waar aanvankelijk begonnen werd met de controle van passagier en handbagage op langeafstandsvluchten werd dit uitgebreid tot alle vluchten. Ook werd de controle van koffers en de beveiliging van het luchtvaartterrein een structurele maatregel. Deze structurele maatregelen maakten het noodzakelijk de beveiliging een solide wettelijke basis te geven. Daar kwam bij dat het reizigersverkeer in de loop van de jaren tachtig aanzienlijk toenam, waardoor de kosten voor de Nederlandse overheid voor het inhuren van beveiligingspersoneel eveneens stegen. Er dreigde destijds een acuut tekort van 30 tot 35 miljoen gulden per jaar op de begroting van het Ministerie van Justitie. De overheid zocht met een wetsvoorstel tot regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart een oplossing voor de oplopende kosten (Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1987-1988, 20 306, nr. 3). Het resultaat is dat sinds 1991 de beveiliging van de burgerluchtvaart geregeld is in de Luchtvaartwet, waarbij kosten in rekening

worden gebracht bij de luchtreiziger. Voor de passagier ging het om een standaardpakket van maatregelen, dat overal ter wereld werd uitgevoerd. Het was een algemene standaard, waaraan elk land zijn eigen invulling gaf.

De Europese Unie als waakhond van de beveiliging van de Europese burgerluchtvaart

De aanslagen van 11 september 2001 toonden opnieuw aan dat de burgerluchtvaart een aantrekkelijk doelwit vormt voor terroristen, maar er was ook een nieuwe dreiging bij gekomen: het gebruik van het vliegtuig als moordwapen. De aanslagen veroorzaakten een schokgolf juist omdat de uitvoering van de aanslagen via televisiebeelden te volgen was. Direct na 9/11 heerste vrees voor meer aanslagen. Er was sprake van een aanzienlijke daling van het aantal passagiers. Terwijl de internationale gemeenschap (ICAO en ECAC) overleg voerde hoe met dit nieuwe verschijnsel om te gaan, werden op verzoek van de Amerikaanse autoriteiten alle schaartjes ingenomen, schoenen gecontroleerd en werd in het vliegtuig plastic bestek gebruikt. Het vliegen werd ingewikkeld en tijdrovend. De Amerikaanse autoriteiten baseerden hun verzoek op Annex 17. Op die grondslag is een staat, voor zover het praktisch mogelijk is, verplicht uitvoering te geven aan verzoeken van een andere staat tot het treffen van extra maatregelen. Dat het verzoek ter bescherming van de Amerikaanse samenleving werd gedaan, viel te begrijpen. Voor de schaartjes en het plastic bestek lag dat anders. De nieuwe dreiging betekende uiteindelijk dat structurele maatregelen in het vliegtuig werden getroffen; cockpitdeuren werden verstevigd, er kwamen camera's aan boord van het vliegtuig. Direct na 11 september 2001 manifesteert de Europese Commissie zich. Zij trok zich de veiligheid van de passagiers op het Europese grondgebied aan en ontwierp een verordening met gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart. De Europese Raad en het Europese Parlement zijn eensgezind en besluiten snel tot inwerkingtreding van deze verordening, te weten 31 december 2001. Met de komst van Europese regelgeving is de beveiliging binnen de Europese Unie minder vrijblijvend geworden. De Europese verordening heeft rechtstreekse werking. Bovendien staan de nationale overheid en de Europese luchthavens

onder toezicht van inspecteurs van de Europese Commissie die de procedures en uitvoering van de beveiligingsmaatregelen op kwaliteit en eenduidigheid controleren. Verregaande sancties (ingebrekestelling) kunnen het gevolg zijn.

Dat de Europese Commissie nadrukkelijk op de voorgrond treedt als beveiligingsinstantie voor de burgerluchtvaart heeft voor de sector een aantal consequenties. Ten eerste zullen de Europese regels en het toezicht uniformiteit brengen in de kwaliteit van de beveiligingsmaatregelen binnen de Europese Unie. Uiteindelijk zal de passagier die binnen de Europese Unie reist, ongeacht de lidstaat, overal op vergelijkbare wijze gecontroleerd worden. Dit is overigens met 27 EU-lidstaten en ongeveer 450 luchthavens in Europa geen eenvoudige opgave. Bovendien horen hier ook nog de luchthavens van IJsland, Noorwegen en Zwitserland bij, omdat deze landen de Europese regels hebben overgenomen. In de tweede plaats heeft de harmonisatie invloed op het zogenoemde 'level playing field'. Voorkomen wordt dat binnen de Europese Unie een luchtvaartmaatschappij of een luchthaven financieel aantrekkelijker wordt door het weglaten van beveiligingsmaatregelen. Een belangrijke consequentie is ook dat de Europese Commissie in korte tijd in staat is om nieuwe maatregelen voor alle EU-luchthavens af te kondigen. Dit is ook gebleken na de arrestaties op 9 en 10 augustus 2006 in het Verenigd Koninkrijk. Drie maanden later, op 6 november, werden nieuwe beveiligingsmaatregelen op de luchthavens in de Europese Unie ingevoerd om het risico van vloeibare explosieven tegen te gaan. Ter vergelijking: de ICAO heeft in december 2006 aanbevelingen gedaan, waarbij het aan de lidstaat is wanneer en op welke wijze tot implementatie van de aanbeveling wordt overgegaan.

Zorgplicht versus draagvlak

Zijn de vloeistoffenmaatregelen een passend antwoord op de dreiging? In de kranten en media komt het beeld naar voren dat de maatregelen overdreven zijn. Ze hinderen het dagelijks leven. Tegelijkertijd verwacht elke burger dat hij veilig kan vliegen. Hoe om te gaan met dit dilemma?

De rode draad vanaf 1970 is dat alles binnen het redelijke gedaan moet worden om verdere aanslagen te voorkomen. Daarbij speelt enerzijds het vrijelijk bewegen als wezenlijk element in onze samen-

leving. Aan de andere kant moet de overheid de veiligheid van de burgers zoveel als mogelijk waarborgen. Ook dat is een kerntaak. Schiphol en de KLM hebben belang bij een reputatie als veilige luchthaven en veilige maatschappij. Maar de kosten van beveiliging moeten echter de 'bredere' economische belangen van de sector niet belemmeren. Het komt erop neer dat de overheid en de luchtvaartsector tot elkaar veroordeeld zijn. Wat betekent dat dan voor de ontwikkeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart?

Het begin van het antwoord ligt in het voeren van een nuchter en doeltreffend beleid. Vergroot de weerstand door maatregelen die de kans van slagen voor de terrorist verkleinen. Verklein de kwetsbaarheden. Langs deze weg is vanaf de jaren zeventig gewerkt aan het voorkomen van terroristische daden. Richtinggevend is de dreiging. Als de dreiging reëel is, dient de overheid vanwege zijn zorgplicht voor een beveiligde burgerluchtvaart, maatregelen te treffen die de dreiging tegengaan. Het valt echter nooit uit te sluiten dat terroristen een weg vinden om de keten van beveiligingsmaatregelen te passeren. Dat blijft een risico in een open samenleving. Het is dan ook niet eenvoudig om eenmaal getroffen beveiligingsmaatregelen op te heffen. Een beproefde methode zal snel weer toegepast worden als de weerstand wordt weggenomen. Daarvoor blijft de burgerluchtvaart ook in dit tijdsgewricht helaas een te aantrekkelijk doelwit voor terroristen.

Toch zal de overheid voor een genuanceerde benadering moeten kiezen, ook wanneer geruchtmakende daden van terreur de gemeenschap opschrikken. Streven naar maximale veiligheid zou de vrijheid van de burger te zeer aantasten en het luchtverkeer verlammen. De opdracht voor overheid en sector is dan ook om de beveiligingsmaatregelen te evalueren en verder te ontwikkelen, samen te werken in 'intelligence', technologie en training om tot verfijning van de maatregelen te komen. Om vooruitgang te boeken zijn samenwerking en nadere afspraken in internationaal verband onontbeerlijk, in dit geval tussen de Europese Commissie en de ICAO. Het draagvlak voor beveiligingsmaatregelen wordt positief beïnvloed als de internationale gemeenschap op vergelijkbare wijze met verschijnselen omgaat. Daar is nog winst te boeken.

Wat betekent dit voor de vloeistoffenmaatregelen? In de tweede overweging van de verordening staat dat: 'These measures should be reviewed every 6 months in the light of technical developments, operational implications at airports and the impact on passengers'

(Verordening (EG), nr. 1546/2006 van de commissie van 4 oktober 2006, Publicatieblad L 286/6). In deze taakopdracht ligt besloten de plicht te kijken naar de dreiging, de mogelijke maatregelen en het effect daarvan in relatie tot de inspanningen die van de sector en passagiers gevergd worden. Dit is wat mij betreft een juiste benadering om verantwoord om te gaan met het dilemma van zorgplicht versus draagvlak.

De ontwikkeling van een trans-Atlantische luchtvaartrelatie in de periode 1992-2007

*P.M.J. Mendes de Leon en M. Gurvits**

Sinds het ontstaan van de internationale luchtvaartorde bij het Verdrag van Chicago in 1944 is de trans-Atlantische burgerluchtvaart een van de meest lucratieve sectoren in de internationale luchtvaartmarkt gebleken. Het vormt de enige vorm van effectief vervoer tussen twee van 's werelds grootste economische machten, te weten Europa en de VS. Zowel de VS als Europa, de laatste voornamelijk in het kader van de Europese Gemeenschap, hebben gedurende de afgelopen decennia intern vergaande liberalisering doorgevoerd. In de VS werd de interne luchtvaartmarkt in de jaren zeventig geliberaliseerd. In de EG is een drietal liberaliseringpakketten vanaf eind jaren tachtig doorgevoerd die uiteindelijk hebben gezorgd voor een vrije interne burgerluchtvaartmarkt.¹ Op het trans-Atlantische vlak is deze ontwikkeling helaas nog niet met diezelfde daadkracht voortgezet, maar toch zijn er enige grote stappen gezet.

Het is geen toeval dat juist de EG en de VS dit verdrag hebben gesloten. Beide delen een visie op de economische ordening van de luchtvaart: de markt moet bepalen hoe die luchtvaart zich ontwikkelt. Er zijn echter ook verschillen aan te wijzen die in het verleden hebben geleid, in het heden leiden en in de toekomst zullen leiden tot spanningen. De VS is bezorgd over het voortbestaan van de luchtvaart als nationale sector, en zal dus bijvoorbeeld staatssteun niet zo rigoureuus afwijzen als de EG (zie het 9/11-scenario). De EG lijkt hier wat neutraler tegenover te staan.

* Dr. Pablo Mendes de Leon is executive chair van het International Instituut voor Lucht- en Ruimterecht, Universiteit Leiden. Maxim Gurvits is student internationaal recht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

¹ Verordening van de Raad van de EG 2407/92 over vergunningen van luchtvaartmaatschappijen; Verordening 2408/92 over markttoegang van Communautaire luchtvaartmaatschappijen tot de interne markt, en Verordening 2409/92 over tarieven voor luchtvaartdiensten. Deze drie verordeningen worden aangevuld met twee verordeningen die de werking van van het EG-mededingingsrecht garanderen. Zie OJ L240/1-19 (1992).

Waar de VS de nadruk legt op de consequente doorvoering van harde veiligheidsmaatregelen, is de EG meer geneigd accenten te leggen op het milieu en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer – lees: die van passagiers – ook wanneer die bescherming moet worden afgewogen tegen het veiligheidsbelang. De VS maakt die afweging anders: veiligheid gaat boven alles. Dit artikel beschrijft enkele hoogtepunten in dit trans-Atlantische liberaliseringproces, en stipt enkele notoire problemen aan.

De NL-VS Open Skies-overeenkomst van 1992

Op 4 september 1992 hebben Nederland en de Verenigde Staten een nieuw ijkpunt bereikt in het proces van de liberalisering van de burgerluchtvaart tussen de twee landen met de ondertekening van een *Memorandum of Consultation*, het *Open Skies*-verdrag. Dit verdrag creëert een zone tussen de twee landen waarin aangewezen maatschappijen hun diensten vrijelijk kunnen aanbieden.

Nederland had in 1957 een burgerluchtvaartverdrag met de Verenigde Staten gesloten, naar gelijkenis met het Britse verdrag van 1946, ook wel de *Bermuda I*-overeenkomst genaamd. Toen eind jaren zeventig de Amerikaanse interne markt werd vrijgegeven ontstond er ook een korte liberaliseringgolf op het internationale vlak: zo werden de overeenkomsten met het Verenigd Koninkrijk en Nederland minder rigide gemaakt.

Begin jaren negentig achtten beleidsmakers in de Verenigde Staten de tijd rijp om de marktgerichte benadering van hun nationale luchtvaart te exporteren. Zij boden zogenoemde *Open Skies*-overeenkomsten aan geïnteresseerde landen. Voor VS-maatschappijen waren de grotere Europese landen, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, de belangrijkste kandidaten. Die hapten echter nog niet toe. Nederland meldde zich als eerste. Op 21 september 1992 sloten de VS en Nederland de eerste *Open Skies*-overeenkomst ter wereld. Dit voltooide en consolideerde het bilaterale liberaliseringsproces dat bij de Protocollen van 1978 en 1987 bij het verdrag van 1957 werd begonnen.

De VS en Nederland hadden beide enkele belangrijke argumenten om de overeenkomst te sluiten. Nederland had al een vrij liberaal regime met de VS, terwijl voor de VS Nederland een handig proefterrein was zodat grotere landen zouden worden verleid ook mee

te doen. Bovendien was in die periode de samenwerking tussen de Nederlandse KLM en de Amerikaanse maatschappij NorthWest (NW) ontstaan. Deze samenwerking ontstond eind jaren tachtig toen de VS eenzijdig enkele beperkingen uit het Protocol van 1978 hebben opgeheven waardoor KLM naar thuisbases van Northwest in Baltimore, Minneapolis en Detroit kon vliegen. In 1989 zette KLM een verdere stap door een meerderheidsaandeel zonder stemrecht in NorthWest te kopen, dat destijds in financiële moeilijkheden verkeerde. Dit zorgde weer voor moeilijkheden met Amerikaanse luchtvaart- en mededingingswetgeving, waarin onder andere wordt bepaald hoeveel procent van een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij in buitenlandse handen mag zijn. Na enige onderhandelingen met het Amerikaanse ministerie van vervoer, de *Department of Transportation* (hierna ook DoT te noemen) werd een tussenoplossing gevonden, maar het definitieve groene licht voor de samenwerking zou pas met het *Open Skies*-verdrag komen.

De term *Open Skies* veronderstelt een zeer liberale aanpak van internationale luchtvaartdiensten. Het is dan ook meer een marketingterm dan een juridisch concept. Partijen bij een dergelijke overeenkomst moeten het afgesproken beleid in juridische termen vertalen. Deze praktijk verschilt van verdrag tot verdrag, maar de aanpak is voornamelijk hetzelfde.

De overeenkomst incorporeert reeds bestaande afspraken uit de voorafgaande verdragen en protocollen met nieuwe. De belangrijkste elementen betreffen:

- *Markttoegang*. Net als Amerikaanse maatschappijen bij het Protocol van 1978 hebben alle Nederlandse maatschappijen nu eveneens toegang tot alle Amerikaanse luchthavens.
- *Capaciteit*. Geen van de partijen mag capaciteitsbeperkingen op de routes instellen.
- *Tarieven*. Er is vrije tariefvorming door de markt, met voorzieningen voor overheidsingrijpen in geval van prijsafspraken of ongebruikelijk lage dan wel hoge tarieven. Tot op heden is dergelijk ingrijpen echter niet voorgekomen.
- *Commerciële diensten*. De door de beide partijen aangewezen luchtvaartmaatschappijen mogen in de andere staat niet alleen ondersteuning aan eigen operaties uitvoeren, maar ook technische onderhoudsdiensten aan derde partijen aanbieden, en ook ongelimiteerd ticketverkoop verrichten.

De overeenkomst is op enkele punten tekortgeschoten in vergelijking met hetgeen althans één van de partijen, meestal Nederland, oorspronkelijk voor ogen stond. Hieronder zijn de beperkingen genoemd die in stand zijn gebleven na de inwerkingtreding van de *Open Skies*-overeenkomst.

- *Vrachtcapaciteit*. Ondanks het bestaan van een zeer liberaal vrachtvervoerregime reeds voor de *Open Skies*-overeenkomst, heeft de VS het Nederlandse voorstel om zogenoemde zevende vrijheidsrechten² voor vrachtluchten toe te staan afgewezen. Later zijn deze echter in een aparte overeenkomst afgesproken.
- *Nationaliteitsvereiste*. Nederland heeft, in het licht van de samenwerking en onderlinge investeringen van KLM/NorthWest, bij de VS aangedrongen om de formulering, afkomstig uit de Bermuda 1-overeenkomst van de VS met het Verenigd Koninkrijk, te schrappen. Deze bepaling geeft de partijen de mogelijkheid om maatschappijen aangewezen door de wederpartij, niet als nationale maatschappij van die staat te accepteren als deze niet effectief wordt gecontroleerd door de wederpartij, of haar onderdanen. Dit is door de VS niet aanvaard omdat het tegen bestaande nationale regelgeving aangaande buitenlandse controle en investeringen in luchtvaartmaatschappijen zou indruisen.
- *Zevende vrijheidsrechten*. Zoals hierboven al aangegeven speelde dit vooral een rol voor vrachtvervoer, dat op een later tijdstip werd geregeld. In 1992 wilde Nederland echter ook voor personenvervoer zevende vrijheidsrechten bedingen, op basis waarvan KLM bijvoorbeeld vanuit Italië naar de VS zou kunnen vliegen (wanneer bijvoorbeeld de mislukte samenwerking van KLM met Alitalia uit 1999 zou zijn gelukt). Dit wees de VS echter af.
- *Cabotage*. Het *Open Skies*-beleid van de VS stelt de interne markt niet open voor buitenlandse maatschappijen. Deze blijft om economische, waaronder sociale (werkgelegenheid) en nationale veiligheidsredenen aan Amerikaanse maatschappijen voorbehouden. Voor de KLM speelt dit geen rol aangezien het via de samenwerking met NorthWest reeds vrijwel elk punt in de VS kan bereiken door middel van *code sharing*, waarbij KLM haar code

2 Het recht voor een maatschappij om vracht te vervoeren tussen twee punten die in twee vreemde staten zijn gelegen, op een dienst zonder verbinding met de thuishaven van de vervoerende luchtvaartmaatschappij. Voorbeeld: KLM stationeert een toestel in Denver waarmee zij vracht van en naar Mexico City vervoert.

(KL) mocht hechten aan die van NorthWest, ook al vloog KLM de betrokken route niet. KLM moest wel vervoersrechten hebben op de routes waarop het haar codes met die van NW combineerde.

De *Open Skies*-overeenkomst tussen Nederland en de VS vormde een stap maar niet een enorme sprong voorwaarts, omdat er al de nodige voorbereidende maatregelen waren genomen in eerdere overeenkomsten. Nederland wilde meer dan de VS heeft gegeven. Deze situatie is enerzijds ingegeven door het feit dat Nederland een kleinere thuismarkt heeft dan de VS, anderzijds door de visie van de VS dat de nationale luchtvaartsector ook in een geliberaliseerde omgeving bescherming behoeft. Dit blijkt uit de beperkte investeringsmogelijkheden die de VS aan Nederlandse maatschappijen heeft gegeven, en de weigering betreffende de uitoefening van zevende vrijheidsrechten voor passagiersdiensten en cabotage voor Nederlandse maatschappijen.

In deze periode stonden zaken als slot-allocatie, bevordering van milieu en veiligheid, en bescherming van passagiersrechten nog niet zo hoog op de agenda als zij nu staan. In het kader van de bespreking van het EU-VS-verdrag komen wij op deze aspecten terug.

De aanloop tot het EU-VS-verdrag: de periode 1992-2007

Vanuit een luchtvaartpolitieke optiek was het *Open Skies*-verdrag van 1992 voornamelijk een middel van de VS om grotere Europese bondgenoten tot lucratieve samenwerkingsverbanden met Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen te brengen. De Amerikaanse maatschappijen hebben hiervan gebruikgemaakt door het aangaan van allianties met enkele grote Europese maatschappijen, zoals United Airlines met Lufthansa en American Airlines met British Airways.

KLM/NorthWest hebben hun samenwerking verder kunnen uitbreiden omdat zij relatief vrije afspraken over en weer konden en mochten maken. Immers, het meest gebruikte voordeel na de overeenkomst bleek de verlening door de Amerikaanse overheid (DoT) van immuniteit tegen mededingingswetgeving aan allianties met Europese maatschappijen. Dit vormt geen onderdeel van het *Open Skies*-verdrag, maar wel van het *Open Skies*-beleid van Amerika.

Het aantal passagiers tussen de VS en Nederland is in deze periode sterk gegroeid: van 1,7 miljoen passagiers in 1992 naar 4,5 miljoen in 2000. Voor Nederland in het algemeen en KLM/NorthWest in het bijzonder heeft het *Open Skies*-beleid aanmerkelijke voordelen opgeleverd.

Als gevolg van deze gunstige marktontwikkelingen die door KLM/NW zijn ingezet, hebben in de jaren na 1992 een groot aantal EU-landen *Open Skies*-verdragen met de Verenigde Staten ondertekend. In het algemeen kan worden gezegd dat het afsluiten van *Open Skies*-verdragen met de VS een groot succes is geweest. Traditionele luchtvaartmaatschappijen, waaronder United Airlines, American Airlines, Delta, NorthWest, KLM, Lufthansa, British Airways, Air France, Alitalia en Iberia hebben een lucratieve handel op de trans-Atlantische sector verwezenlijkt terwijl ze door de liberaliseringsprocessen in de VS en de EU door *low-cost carriers* op interne routes waren gepasseerd.

Voor een verdere ontwikkeling op het trans-Atlantische vlak en intensivering van samenwerking tussen maatschappijen van verschillende zijden door bijvoorbeeld de verwerving van eigendom van maatschappijen aan gene zijde van de Atlantische oceaan blijkt het genoemde nationaliteitsvereiste een groot probleem. Deze beperkingen werden, zoals gezegd, niet in de *Open Skies*-verdragen van de jaren negentig opgeheven, omdat de VS uiteindelijk toch zijn 'eigen' luchtvaart wenst te behoeden voor buitenlandse overnames. Dit beleid is gebaseerd op argumenten van werkgelegenheid en beveiliging: vliegtuigen moeten beschikbaar blijven voor de overheid in geval van oorlog. De visie van de VS houdt in dat die beschikbaarheid vermindert als vliegtuigen in beheer zijn bij buitenlandse maatschappijen. Zoals hieronder zal blijken heeft de fusie tussen Air France en KLM met deze beperkingen te maken gehad.

De fusie Air France-KLM

In het najaar van 2003 voerden de Nederlandse KLM en de Franse Air France een aandelenfusie uit. Beide luchtvaartmaatschappijen hadden in de jaren negentig grote veranderingen meegemaakt. Air France werd geherstructureerd, terwijl KLM zich als gevolg van de intensivering van de samenwerking met NorthWest sterk op het trans-Atlantische vlak profileerde.

De fusie in 2003 werd bewerkstelligd door de totstandkoming van een holdingmaatschappij met twee werkmaatschappijen, de respectievelijke luchtvaartmaatschappijen Air France S.A. en KLM NV. De holding Air France-KLM zou bestaan uit alle aandelen van de twee maatschappijen voorheen, hetgeen neerkomt op 81% Air France en 19% KLM. Ondanks dit zouden de werkmaatschappijen, te weten Air France S.A. en KLM NV, worden bestuurd door een meerderheid van respectievelijk Franse of Nederlandse bestuurders en een Franse respectievelijk Nederlandse meerderheid van aandeelhouders; dit ter bescherming van de vervoersrechten die immers gebaseerd zijn op de nationaliteit van de maatschappijen.

Om verdere liberalisering mogelijk te maken wordt naast en soms in plaats van de traditionele nationaliteitscriteria (eigendom en zeggenschap van een maatschappij) een ander criterium voor nationaliteit ingevoerd, namelijk vestiging en plaats van de hoofdzetel. Een maatschappij ontleent dan haar nationaliteit aan de plaats van de hoofdzetel zoals deze term is gebezigd in het vennootschapsrecht. Een maatschappij moet echter een nationaliteit hebben omdat het land dat de nationaliteit verleent verantwoordelijk is voor de veiligheid van die maatschappij – op grond van het hierboven kort genoemde Verdrag van Chicago –, zie hierna.

Vestiging in de luchtvaart

De luchtvaartautoriteiten van Frankrijk in Nederland blijven Air France S.A en KLM NV op routes aanwijzen onder bilaterale luchtvaartovereenkomsten op grond van eigendom en zeggenschap die zoals gezegd formeel althans Frans respectievelijk Nederlands is. In de toekomst zou het land waar de hoofdzetel van de maatschappij is gevestigd het nationaliteitscriterium kunnen verlenen.

Wanneer vestiging en hoofdzetel als nationaliteitscriteria gelden, kan aanwijzing van maatschappijen om internationale routes te mogen vliegen vanuit het land van vestiging op grond van deze criteria geschieden. Dat zou ook belangrijke economische voordelen – synergie en verruiming van investeringsmogelijkheden – opleveren. Op grond daarvan zouden de EG en derde landen bijvoorbeeld Air France/KLM als een eenheid in het economische verkeer kunnen zien, en onderwerpen aan één luchtvaartbeleid, mededingingsregime, sociale en fiscale wetgeving. De synergie tussen bijvoor-

beeld Air France S.A. en KLM NV zou dan kunnen worden vergroot door de verdere integratie van activiteiten van de genoemde huidige werkmaatschappijen.

Volgens velen is dit een nieuwe stap in het luchtvaartbeleid en een nieuwe interpretatie van het nationaliteitsvereiste; steeds verder af van eigendom en effectieve controle, en steeds meer toe naar het beginsel van de 'principal place of business'. Dit beginsel moet natuurlijk wel door de wederpartijen worden geaccepteerd, maar het lijkt erop dat wereldwijd langzamerhand consensus ontstaat voor een progressieve interpretatie van dit nationaliteitsvereiste. Behalve nationaliteitsvragen waren er nog andere perikelen aan de orde in de trans-Atlantische relatie – namelijk het gevecht om bevoegdheden in het externe luchtvaartbeleid van de EG en haar lidstaten.

Het externe luchtvaartbeleid van de EG

Reeds sinds 1990 stelt de Europese Commissie zich zeer ferm op het standpunt dat externe luchtvaartbetrekkingen aan de Gemeenschap toekomen. In 1995 heeft de Commissie geprobeerd om van de Raad van Transport Ministers een mandaat te krijgen tot het voeren van onderhandelingen met derde staten. Dit echter is niet gelukt.³ Ook het Europese Hof heeft de Commissie een onderhandelingsmandaat uit hoofde van gemeenschappelijk handelsbeleid ex artikel 133 EG Verdrag niet toegekend.

Na het sluiten van *Open Skies*-overeenkomsten door een meerderheid van de EG-staten heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat sinds het verkrijgen door de EG van exclusieve bevoegdheden op het gebied van luchttransport bij de voltooiing van het derde luchtvaartmaatregelenpakket op 1 januari 1993 EG-lidstaten de bevoegdheid verliezen om dergelijke overeenkomsten met de VS te sluiten. Aan het einde van de jaren negentig heeft de Commissie uiteindelijk procedures aangespannen tegen zeven lidstaten die in 1995 en 1996 *Open Skies*-verdragen met de VS hadden afgesloten, alsook het Verenigd Koninkrijk aangezien bepalingen van zijn Bermuda II-verdrag met de VS ook buiten zijn competentie zou liggen.

3 Commission Press Release IP(95) 414.

Het Europese Hof heeft in zijn uitspraak van 5 november 2002 allereerst bepaald dat de Commissie op het gebied van intern vliegverkeer geen *implied powers* voor externe bevoegdheden bezit zoals de Commissie stelde. Het Hof oordeelde dat de competentie om intern beleid te regelen nog niet direct leidt tot uitsluitende competentie over de gehele gemeenschappelijke luchtvaart. *Implied powers* heeft de EG niet verworven op het gebied van de onderhandeling en toekenning van vervoersrechten (*traffic rights*) die de essentie van bilaterale luchtvaartovereenkomsten vormen.

Volgens het Hof heeft de EG slechts bevoegdheid om extern verkeer te regelen wanneer hiervoor een expliciete juridische basis in de EG-wetgeving aanwezig is. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van tariefstelling. Daarom mochten de lidstaten geen afspraken maken over tarieven met betrekking tot intracommunautaire routes in de betwiste *Open Skies*-verdragen.⁴ Waar er in *Open Skies*-verdragen bepalingen zijn opgenomen over zulke tarieven moeten zij opnieuw worden onderhandeld om niet langer inbreuk te vormen op het EG-recht.

Het Hof heeft ook beslist dat de *Open Skies*-overeenkomsten bepalingen bevatten op het gebied van computerreserveringssystemen (CRS) en slotallocatie op luchthavens die tegen specifieke EG-competenties indruisen. Op deze gebieden heeft de EG dus exclusieve bevoegdheden verworven.

Het belangrijkste oordeel van het Hof betreft echter de *nationaliteitsclausule*: hierin wordt de Commissie in haar standpunt dat de EG-lidstaten het EG-recht hadden geschonden in het gelijk gesteld. Het Hof hanteerde argumenten van het EG-recht aangaande vestiging van economische activiteiten om luchtrechtelijke argumenten van staten aangaande nationaliteitsvereisten af te wenden. Wanneer een EG-luchtvaartmaatschappij een vestiging – en niet noodzakelijkerwijs een hoofdzetel – in een EG-land heeft, moet zij vanuit die vestiging naar de VS – en andere derde landen – mogen vliegen. In de praktijk betekent dit dat wanneer bijvoorbeeld KLM een vestiging in Spanje heeft, zij van Madrid naar Miami moet kunnen vliegen (en terug).

Hier gebeurt dus hetzelfde als in de Air France/KLM-fusie en haar acceptatie door staten. Het nationaliteitsvereiste wordt steeds meer

4 Zie artikel 1(3) van Verordening 2409/92 EG.

in een liberaal, ondernemings- en Europeesrechtelijk licht geïnterpreteerd. Omdat de luchtvaart een mondiale economische activiteit is met zoals gezegd hier en daar nationalistische trekjes, was en is het de vraag of deze Europese visie op de verdere liberalisering van de luchtvaart door derde landen wordt gedeeld.

Om deze visie te testen heeft de Raad van Transport Ministers reeds in 1996 voorgesteld om met de VS te praten over een gemeenschappelijke luchtvaartruimte. In 1999 werd dit initiatief aangevuld door de *Association of European Airlines*, die in een document genaamd *Towards a Transatlantic Common Aviation Area* opriep om de trans-Atlantische markt in te richten onder een gemeenschappelijk, plurilateraal regime. In de jaren negentig werd dit nog beschouwd als een gewaagd concept, maar dit veranderde na het arrest van het Hof in 2002, waarin het te kennen gaf dat de EG vrij is om ook externe luchtvaartbetrekkingen op zich te nemen, mits er een juridische basis voor wordt geschapen binnen het EG-recht. Deze ontstond bij het mandaat van 2003 dat voorziet in het creëren van een gemeenschappelijk luchtvaartgebied tussen de EU en de VS.

Gedurende de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw waren er meer veranderingen waarneembaar, niet in het minst onder invloed van de aanslagen van 11 september 2001. Ook de klimaatdiscussie stak de kop op. Ten slotte begon de EG passagiersbelangen op grond van bescherming van mensenrechten en in het kader van het consumentenbeleid hoger en hoger op de agenda plaatsen. Deze beleidskeuzes zijn niet altijd te verenigen met die van de VS, dat nationale economische, inclusief werkgelegenheidsmotieven en vooral 'national security' hoog in het vaandel heeft geschreven. Deze opvattingen werden dan ook druk besproken tijdens de voorbereidingen van het verdrag dat in 2007 werd gesloten.

Belangrijkste kenmerken van het EU-VS-verdrag 2007

Het verdrag is een mengsel tussen een bilateraal en multilateraal verdrag. Het heeft een bilateraal karakter als men de twee principale onderhandelende partijen beziet: de EG, vertegenwoordigd door de Europese Commissie en door de lidstaten, en de VS, vertegenwoordigd door het *State Department* en het *Department of Transport*. Het is echter multilateraal wanneer alle tekenende en ratificerende partijen worden inbegrepen.

Er zijn 27 partijen: de VS, de 25 lidstaten, en de EG. Dit multilaterale karakter is uiteraard ontleend aan het Verdrag van Chicago en ICAO-principes, waarbij toegang tot het luchtruim van een andere staat slechts door *staten* kan worden verleend. De EG is geen partij bij het Verdrag van Chicago omdat alleen (VN) staten hiervan lid kunnen worden. Wanneer de overeenkomst van kracht wordt, zal het de bestaande overeenkomsten, inclusief natuurlijk de bestaande *Open Skies*-overeenkomsten, aanvullen, en niet althans niet direct teniet doen gaan.

Vergeleken met de *Open Skies*-verdragen zijn er geen dramatische veranderingen. Het streven is om een gemeenschappelijke markt te creëren door een stapsgewijze aanpak, hetgeen enigszins overdadig klinkt omdat er geen gemeenschappelijke markt wordt gecreëerd bij het verdrag, zoals dat gebeurde bij de interne markt van de EG. Zo zijn cabotagerechten – rechten voor binnenlands vervoer dus bijvoorbeeld vervoer tussen New York en Los Angeles uitgevoerd door Lufthansa – niet toegekend, is er geen eenvormig mededingingsregime totstandgekomen en is de toepassing van de vrijheid van vestiging evenmin erkend. Het Britse *Virgin Atlantic* kan dus niet zoals het had gewenst een dochtermaatschappij in de VS oprichten. Er zijn echter ook aanvullingen op de *Open Skies*-overeenkomsten:

- *Liberalisering van eigendom- en controlebegrippen*. In het ontwerpverdrag wordt getracht om deze begrippen naar EG-niveau te tillen. Het EG-recht schrijft voor dat een luchtvaartmaatschappij een *Community air carrier* is als minstens 50,1% ervan eigendom is van EG-onderdanen, en de effectieve controle (bestuur) ervan ook in handen is van EG-onderdanen, en de hoofdvestiging binnen de EG is gelegen. Op grond van de genoemde bescherming van nationale economische belangen zijn de Amerikaanse wetten strenger; die eisen onder meer dat het bestuur de Amerikaanse nationaliteit heeft, en dat op zijn minst 75% van de aandelen in handen van Amerikanen is. Dit onderscheid is het grootste struikelblok voor onderhandelingen betreffende verdere liberalisering.
- *Zevende vrijheidsrechten voor vrachtvervoer*. Deze zijn zoals bekend al eerder een probleem geweest in *Open Skies*-onderhandelingen, maar in het ontwerpverdrag worden ze helemaal vrijgegeven voor alle bestemmingen in de EU inclusief de *European Common Aviation Area* – dus inclusief de Balkanstaten, Noorwegen, en Zwitserland, enerzijds, en de VS anderzijds, mits de derde staat uiteraard uitoefening van die rechten toestaat.

- *Veiligheidsmaatregelen.* Het ontwerpverdrag stelt expliciet dat schending van ICAO- veiligheidsmaatregelen intrekking van de vergunning voor een *carrier* kan betekenen; als gevolg van 9/11 zijn er ook dergelijke bepalingen met betrekking tot de menselijke veiligheid. Op dit thema komen wij hieronder kort terug.
- *Wet lease-operaties* (huur van vliegtuig met bemanning) zijn expliciet opgenomen in het verdrag voor wat betreft de trans-Atlantische sector of intra-EU vijfde vrijheidsroutes. *Wet lease* op interne VS-routes blijft echter afhankelijk van de expliciete toestemming van de Amerikaanse autoriteiten.
- *Het milieu* neemt met name op instigatie van de EG ook een plaats in het verdrag; ook hier moeten ICAO-standaarden worden nageleefd, hetgeen weer een VS-punt is. Alle nieuwe in te voeren milieuwetgeving moet tevens aan een kosten-batenanalyse worden onderworpen. Dit heeft voornamelijk betrekking op het voorgestelde systeem van de handel in uitstootnormen (*emission trading*).
- *Institutionalisering.* Het ontwerpverdrag creëert een *Joint Committee*, een zeer vooruitstrevende stap voor een luchtvaartverdrag. Deze commissie heeft, op grond van de VS-visie hierop, beperkte bevoegdheden, en zal zich slechts bezighouden met discussies en consultaties. Helaas zullen onderwerpen als harmonisatie van bijvoorbeeld mededingingsregimes voorlopig niet op de agenda van deze commissie staan.

De toekomst van de luchtvaart in zowel in de VS als Europa hangt in sterke mate af van de verdere onderhandelingen met betrekking tot dit ontwerpverdrag. In de EG is men bang dat wanneer de VS niet overstag gaat met de voorstellen aangaande het nationaliteitsvereiste, investeringen in de luchtvaart niet kunnen worden gerealiseerd. Ook marktoverwegingen spelen een grote rol; daarom hebben partijen besloten om bestaande overeenkomsten niet op te heffen om de marktposities niet al te veel te doen wijzigen. In de 21^{ste} eeuw lopen vraagstukken als milieu, consumentenbescherming en beveiliging (*security*) als een rode draad door luchtvaartonderhandelingen heen. In het onderstaande en laatste onderdeel van dit artikel zal het spanningsveld tussen beveiliging en passagiersbescherming worden toegelicht.

Beveiliging versus passagiersbelangen

Deze titel klinkt wellicht heftig maar beoogt de keuzes duidelijk te maken. Die keuze ligt voor wat de VS betreft op beveiliging (*security*) van de luchtvaart als doelstelling waarvoor alle andere doelstellingen moeten wijken. Voor de EG ligt die keuze wat genuanceerder: er moet een afweging worden gemaakt. Het onderwerp wordt overigens aangestipt maar niet gedetailleerd geregeld in het EU-VS-verdrag van 2007. Voor dit onderwerp bestaat een apart regime (zie hieronder).

Er hebben zich al diverse incidenten voorgedaan waaruit blijkt dat de VS-overheid, vooral de *Department of Homeland Security* – de naam van dit overheidslichaam alleen al spreekt boekdelen – een onwrikbaar standpunt inneemt. Een KLM-vlucht, KL 685, vloog op 8 april 2005 van Amsterdam naar Mexico City zonder tussenstop in de VS. Aan boord zaten twee Arabische personen die in de ogen van de FBI verdacht waren van terroristische activiteiten. De KLM-vlucht mocht niet door het Amerikaanse luchtruim vliegen en moest terugkeren naar Amsterdam, waarna de Arabische passagiers via Londen terug naar Saoedi-Arabië werden vervoerd.

Volgens het internationale luchtrecht is het zeer twijfelachtig of de VS het recht had de doortocht van het KLM-toestel te weigeren. Immers, zowel Nederland als de VS hebben maatschappijen van beide landen bij verdrag toestemming gegeven door het luchtruim van het andere land te vliegen. Nederland had deze zaak juridisch kunnen uitvechten maar zou dan politieke en economische *goodwill* verliezen en wellicht op retaliatie kunnen rekenen.

Niet alleen het internationale luchtrecht speelt bij deze kwestie een rol. In 2006 hebben de EG en de VS een verdrag gesloten dat bedoeld is om een balans te creëren tussen de bescherming van beveiliging (*security*) enerzijds – de primaire VS-doelstelling – en van mensenrechten en passagiersbelangen – een EG-prioriteit – met elkaar in balans te brengen. Die balans is moeilijk te vinden. Eén van de voornaamste punten waarover onenigheid bestaat, is de mate waarin passagiersgegevens door EG-maatschappijen aan de VS mogen worden verstrekt. De VS willen om genoemde reden zo veel mogelijk gegevens krijgen terwijl de EG daarin – wederom op basis van genoemde argumenten – terughoudender in wil zijn. Beide jurisdicties hebben met lokale regelingen te maken die hun beleid ondersteunen. In de EG is dat bijvoorbeeld Richtlijn 95/46, die

gegevens van individuen beoogt te beschermen tegen verwerking door derde partijen waaronder luchtvaartmaatschappijen.

De doelstelling die in deze richtlijn wordt nagestreefd komt dus in het gedrang wanneer de VS juist zoveel mogelijk gegevens opeisen op grond van hun nationale wetgeving en beleid. Luchtvaartmaatschappijen zitten in een ongelukkige *sandwich*-positie: gehoorzamen zij de EG-wetgeving dan dreigen zij doorvlieg- en landingsrechten in de VS te verliezen (zie het lot van de vlucht van KLM 685); voeren zij de beveiligingsmaatregelen van de VS uit dan komen zij in conflict met EG-wetgeving – waaronder de genoemde richtlijn – en riskeren zij boetes.

Aan Europese zijde is de zaak nog gecompliceerder omdat tussen de verschillende EG-instellingen verschil van mening over de ‘nuances’ lijkt te bestaan: hoe ver mag de EG gaan met het doen van concessies op het gebied van mensenrechten ter bevordering van de door de VS voorgestane veiligheidsopvattingen? De EG Raad van Ministers en de Commissie lijken die balans eerder in de richting van concessies jegens de VS te zoeken, terwijl het Europese Parlement de nadruk legt op EG-wetgeving aangaande mensenrechten. Genoemde partijen hebben de zaak voor het Europese Hof van Justitie gebracht, die helaas alleen een uitspraak heeft gedaan over de door het Parlement gestelde vraag betreffende procedures, namelijk of het EG-VS-verdrag op de juiste juridische basis was gesloten.⁵ Voorlopig moeten alle partijen verder leven met een tijdelijk verdrag dat op 30 september 2007 afloopt.

Conclusies

Welke feitelijke voordelen kunnen nu uit het EG-VS-luchtvaartverdrag van 2007 worden gehaald? Aangezien Amerikaanse maatschappijen ongelimiteerde toegang tot intra-EU vijfde vrijheidsroutes hebben (dus mag bijvoorbeeld NW van Amsterdam naar Rome vliegen en vervoeren), krijgen Europese carriers hoogstwaarschijnlijk verhoogde concurrentie op deze routes, die volledig in lijn is met de consumentgerichte aanpak van de EG. Het blijft echter de vraag in hoeverre zulke activiteiten winstgevend zijn voor Ameri-

5 Gevoegde zaken C-317/04 en C-318/04.

kaanse maatschappijen. Wel kan aanpassing van tarieven in het vooruitzicht worden gesteld. Maar een tariefexplosie in neerwaartse zin is onwaarschijnlijk omdat *low-cost carriers* vooralsnog weinig belangstelling tonen voor de door het verdrag geïntroduceerde verworvenheden op trans-Atlantisch vlak.

Daarnaast wordt er een positieve spin-off verwacht voor allianties, doordat er meer mogelijkheden ontstaan voor samenwerking. Dit is gunstig voor de economische perspectieven van maatschappijen, maar kan op gespannen voet komen te staan met het mededingingsbeleid.

In bredere zin moet worden opgemerkt dat de EG in verband met het ontwerpverdrag blijft hameren op convergentie en harmonisatie van wetgeving en regulering op luchtvaartgebied. Dit beleid heeft uiteraard vruchten afgeworpen binnen de EG, waar dit beleidsterrein volledig in handen van de EG is en niet langer bij de lidstaten ligt. Dit beleid heeft ook effect op de betrekkingen met derde landen, om te beginnen met de omliggende landen, zoals Marokko, de Balkanstaten, Turkije en het Midden-Oosten. Deze staten nemen in verschillende mate EU-luchtvaartwetgeving over. De hoop is dat deze trend ook met de VS en zijn geografisch nabij gelegen partners kan worden voortgezet, ook al ontbreekt dit element in het verdrag, omdat de VS natuurlijk niet van plan zijn recht en beleid van een ander land toe te passen.

Ook is te hopen en te verwachten dat de nationaliteitsvereisten niet alleen op papier maar vooral ook in praktijk verder op een liberale wijze zullen evolueren. Recente ontwikkelingen zoals de genoemde fusie van Air France en KLM rechtvaardigen zulke verwachtingen. Ten slotte zou kunnen worden gestreefd naar de verruiming van de toepassing van de vrijheid van vestiging, zij het dat de VS hierop niet zitten te wachten omdat het zou indruisen tegen Amerikaanse visies op nationale economie en werkgelegenheid.

Ten slotte is de veiligheid en passagiersbescherming aan de orde geweest. Op dit gebied lopen de meningen zo mogelijk nog verder uiteen. Er zal heel wat water door de Atlantische Oceaan moeten vloeien voordat hierover afspraken kunnen worden gemaakt die ook op langere termijn houdbaar zijn. De instelling van een trans-Atlantisch comité dat al dit soort zaken onder de loep neemt zou praktisch zijn voor de luchtvaart maar lijkt politiek nog een verliggend ideaal.

Literatuur

Cheng, B.

The law of international air transport

London, Stevens/New York, Oceana Publications, 1962

Feldman, J.

It's time to lead, DoT; the open-skies agreement with the Netherlands is not enough

Air transport world, 29e jrg., nr. 10, 1992, p. 59-62

Fennes, R.J.

International air cargo transport services; economic regulation and policy

Leiden, Universiteit Leiden, 1997 (diss.)

Haanappel, P.P.C.

Airline ownership and control, and some related matters

Air and Space Law, xxvii jrg., 2001, p. 90-104

Levine, M.

Airline competition in deregulated markets; theory, firm strategy, and public policy

Yale journal on regulation, nr. 393, 1987

Mendelsohn, A.I.

Myths of international aviation

Journal of air law and commerce, 68e jrg., nr. 2, 2003, p. 519-535

Mendes de Leon, P.

A new phase in alliance building; the Air France/KLM venture as a case study

Zeitschrift für Luft- und Welt-raumrecht, 53e jrg., nr. 3, 2004

Het melden van voorvallen in de luchtvaart binnen een 'just culture'

*R.M. Schnitker**

Binnen de luchtvaartsector geldt algemeen de opvatting dat fouten in de luchtvaart symptomen zijn van problemen dieper in een systeem. De ervaring leert dat, voordat een ongeval plaatsvindt, dikwijls al voorvallen of tal van andere tekortkomingen op het bestaan van veiligheidsrisico's wijzen. In het belang van de veiligheid is het daarom belangrijk dat onveilige situaties worden gemeld zodat verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Het onderzoek naar een luchtvaartincident of -ongeval dient zich dan ook niet noodzakelijk te richten op de gemaakte fouten, of door wie ze gemaakt zijn, maar veel meer op wat de oorzaak is van de fout en hoe het komt dat de fout onopgemerkt is gebleven tot een voorval of een ongeval zich voordeed. Niet het bestraffen van de persoon die aan het eind van de keten staat, veelal de vlieger, maar het achterhalen van de oorzaak van de onveilige situatie in de keten zelf staat voorop. Een veiligheidssysteem kan daarom alleen effectief werken, zo redeneert men, als de personen die werkzaam zijn in de luchtvaart zonder vrees voor strafrechtelijke repercussies incidenten en onveilige situaties kunnen melden ('blame free' reporting). Daarmee is niet gezegd dat het justitiële apparaat zich op geen enkele wijze met de luchtvaart mag bemoeien. Niet iedere gemaakte fout kan en mag automatisch worden vrijgepleit. Strafrechtelijke handhaving is opportuun indien sprake is van grove nalatigheid of opzet. Voorgestaan wordt een 'just culture', een werkcultuur waarin het maken van fouten wordt gezien als een mogelijkheid om te leren. Het rapporteren van gemaakte fouten moet dus openlijk en zonder zorgen voor eventuele consequenties kunnen plaatsvinden. Tegelijkertijd moet er geen sprake zijn van juridische onschendbaarheid. In het geval dat er aantoonbaar sprake is van grove nalatigheid en/of opzet

* Mr. dr. Ronald Schnitker was in het verleden Hoofd van de afdeling Luchtvaartonderzoeken van de Dienst Luchtvaart van het Korps Rijkspolitie en is tegenwoordig jurist bij Eindhoven Airport N.V.

moet er juridisch vervolgd kunnen worden. In dit artikel zal duidelijk worden dat deze wenselijke situatie nog lang niet is bereikt.

Handhaving luchtvaartregelgeving

Handhaving van de luchtvaartregelgeving is het domein van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Unit Luchtvaarttoezicht van de Dienst Luchtvaartpolitie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het openbaar ministerie. De IVW en het openbaar ministerie hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid om op te treden in situaties waarbij de vliegveiligheid of de veiligheid van personen en zaken op de grond in het geding zijn. De IVW oefent zowel (post)toelatingsinspecties als handhavingstoezicht uit, de Dienst Luchtvaartpolitie voert opsporingsactiviteiten uit. De landelijk coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart van het parket Haarlem, nevenvestiging Schiphol is belast met de coördinatie van de vervolging van luchtvaartzaken en pleegt daartoe overleg met de Dienst Luchtvaartpolitie en de IVW. Bovendien adviseert de coördinerend officier het plaatselijke openbaar ministerie over de afdoening van luchtvaartzaken.

Verplichte melding van voorvallen

Om zeker te stellen dat informatie over voorvallen die zich in de luchtvaart voordoen ook daadwerkelijk bekend wordt, hebben het Europese Parlement en de Raad richtlijn 2003/42/EG vastgesteld, die de lidstaten verplicht om een systeem op te zetten voor verplichte melding van voorvallen. Onder een 'voorval' wordt in dit verband verstaan een operationele onderbreking, defect, fout of andere onregelmatigheid die de luchtvaartveiligheid kan beïnvloeden, zonder dat er daadwerkelijk sprake is van een ongeval of ernstig incident. De EU-richtlijn, die voor het strafrechtelijk onderzoek geen beperkingen oplegt, heeft tot grote ongerustheid onder Nederlandse verkeersvliegers en verkeersleiders geleid. Zij vreesden dat een verplichte meldplicht niet alleen meer voorvallen aan het licht zou brengen, maar tevens dat de belangstelling van het openbaar ministerie hiervoor zou worden aangewakkerd. De Delta-kwestie (zie kader op p. 64) lag immers nog vers in het geheugen.

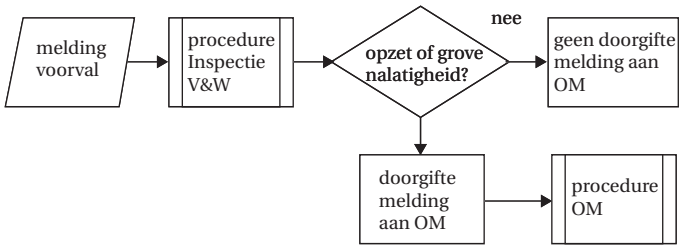
Het incident Delta Airlines – Schiphol

Op 10 december 1998 vond op de luchthaven Schiphol een ernstig incident plaats. Vanuit de verkeerstoren werd aan een Boeing 767 van Delta Airlines toestemming gegeven van de Kaagbaan op te stijgen. Op datzelfde moment was een trekker met daarachter een Boeing 747 bij beperkt zicht bezig de Kaagbaan over te steken, eveneens met toestemming van de toren. De cockpitbemanning van de Boeing 767 van Delta Airlines zette de start in, maar brak deze af toen men voor zich de Boeing 747 de baan zag kruisen. Kort na het gebeuren heeft de afdeling 'Incident Investigation' van de LVNL het voorval onderzocht. LVNL heeft het rapport aan de Rijksluchtvaartdienst, de Raad voor de Transportveiligheid en de Luchtvaartpolitie ter beschikking gesteld.

In oktober 2000 besloot het openbaar ministerie te Haarlem ieder van de drie bij het voorval betrokken luchtverkeersleiders individueel te vervolgen. November 2002 deed de rechtbank in hoger beroep uitspraak. De rechtbank achtte overtreding van artikel 5.3 van de Wet Luchtvaart: 'Het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen dan wel luchtverkeersleiding te geven dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht' wettig en overtuigend bewezen voor alle drie de verkeersleiders, maar legde geen straffen op.

Het openbaar ministerie heeft deze vrees willen wegnemen met het uitvaardigen van een 'Aanwijzing opsporing en vervolging bij melding van voorvallen in de burgerluchtvaart' (*Staatscourant*, 1 december 2006, nr. 235, p. 7). In deze aanwijzing heeft het College van Procureurs-Generaal bekendgemaakt dat geen vervolging zal worden ingesteld tegen natuurlijke personen met betrekking tot overtredingen die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan en waarvan het OM op de hoogte is alleen maar omdat er krachtens artikel 7.1 Wet Luchtvaart verplicht melding van is gedaan. Wel zal strafrechtelijk kunnen worden opgetreden indien sprake is van opzet of grove nalatigheid of wanneer dit na een klage op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering is bevolen. Voorvallen worden gemeld aan de minister van Verkeer en Waterstaat. De Inspectie Verkeer en Waterstaat fungeert daarbij als meldpunt. De betrokken ambtenaren hebben ingevolge art. 162 WvSv een aangifteplicht met betrekking tot misdrijven en,

desgevraagd, een informatieplicht jegens het OM met betrekking tot strafbare feiten in het algemeen. Het openbaar ministerie is met de directeur-hoofdinspecteur luchtvaart van de IVW overeengekomen dat de IVW verantwoordelijk is voor de doorgifte aan het OM van de meldingen, die voldoen aan de door het OM opgestelde vervolgingscriteria. Ten behoeve van de toetsing aan de criteria zal regelmatig overleg plaatsvinden tussen de IVW en de landelijk coördinerend officier van justitie voor de luchtvaart.



Deze aanwijzing heeft niet alleen rechtskracht binnen het OM, maar ook daarbuiten. Degene die meent in strijd met dit beleid vervolgd te worden, kan zich op de inhoud van de aanwijzing beroepen. Dit kan er onder meer toe leiden dat de rechter in het licht van de beginselen van een goede rechtsorde, in het bijzonder wegens schending van het vertrouwensbeginsel, het OM niet-ontvankelijk zal verklaren (Kamerstukken II, 29 977, nr. 18, p. 4).

De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) had liever gezien dat het Justitie onmogelijk zou zijn gemaakt om meldingen in te zien (*NRC Handelsblad*, 14 december 2005). Het zonder meer uitzonderen van interne rapportages ging Minister Donner van Justitie echter te ver omdat naarmate er meer informatie in zo'n intern onderzoek wordt gebruikt, meer informatie onbruikbaar wordt voor het strafrecht. Donner (tijdens algemene beraadslaging wetsvoorstel 29 977, TK 32, 8 december 2005): 'Ook wanneer het O.M. eigener beweging informatie heeft verzameld, zal het in het strafproces moeten opboksen tegen de veronderstelling dat de informatie is verkregen uit het interne onderzoek'. Donner verkondigde dat het strafrecht nodig is om de veiligheid in de luchtvaartsector te verbeteren. Volgens Donner is het straffen onmisbaar als men ongelukken wil voorkomen. Donner: 'Melding is daarbij een belangrijk element. Bij die meldingen waarbij wordt geconstateerd dat het gaat om

schuld of zodanige nalatigheid dat het bijna schuld of schuld is, is er maar één oplossing: dat kan alleen worden voorkomen door ervoor te zorgen dat er bij herhaling of bij anderen gestraft wordt.' Volgens Donner doet deze problematiek zich niet alleen in de luchtvaartsector voor, maar ook bij tal van beroepen die even belangrijk zijn voor het maatschappelijk leven.

Nadat de Tweede Kamer zomer 2005 had ingestemd met het wetsvoorstel liet de LVNL teleurgesteld weten voortaan de namen weg te laten van interne melders van 'lichte' voorvallen in de luchtvaart. Ook de KLM trof maatregelen om haar medewerkers te beschermen toen het OM besloot een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar het van de landingsbaan geraken van een KLM Boeing 737 op 28 november 2004 in Barcelona. Hartman: 'Wij anonimiseren al onze informatie, zodat het O.M. er geen gebruik van kan maken' (*NRC Handelsblad*, 7 oktober 2005). Hoofdofficier van justitie Steensma vond de houding van de luchtvaartsector wat overdreven: 'De vrees dat we straks iedereen gaan vervolgen, is volkomen onterecht. De afgelopen vijf jaren hebben we in slechts acht luchtvaartzaken strafrechtelijke vervolging ingesteld. Dat waren vrij zware zaken, waarbij onder meer sprake was van grove nalatigheid' (*De Volkskrant*, 18 oktober 2005, p. 3).

Spanning tussen de verplichte melding en artikel 5.3 Wet Luchtvaart

In de lucht zijn evenals op de weg talloze situaties denkbaar die op zichzelf niet in regels kunnen worden voorzien, maar eisen dat de gezagvoerder zich primair laat leiden door het inzicht dat van hem verwacht mag worden, teneinde gevaren die hij mogelijk voor anderen schept te vermijden. Daarom is in de Wet Luchtvaart artikel 5.3 als een vangnetfunctie opgenomen. Dit artikel luidt: 'Het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen dan wel luchtverkeersleiding te geven dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht'. Omdat artikel 5.3 geen subjectieve bestanddelen bevat, hoeft het OM opzet noch schuld te bewijzen. Bewijs van de (mogelijk) onveilige situatie volstaat. Op verzoek van het Veiligheidsplatform Schiphol onderzochten Van Dijk en Otte van de Groningse Universiteit (2004) of er goede gronden zijn artikel 5.3 Wet Luchtvaart als algemene gevaarsbepaling voor het luchtverkeer te wijzigen of te laten vervallen.

Aanleiding was (de vrees voor) afname van interne meldingen rond potentieel onveilige situaties na verschillende vervolgingen van vliegers en verkeersleiders door het OM dat gebruik heeft gemaakt van uitkomsten van interne veiligheidsonderzoeken van luchtvaartorganisaties. Van Dijk en Otte merken op dat een vrijwillige melding van een gezagvoerder over een onveilige situatie daarom al snel onder artikel 5.3 valt. Een dergelijke melding behelst in wezen een (puntgave) bekentenis met betrekking tot alle bestanddelen van artikel 5.3. Volgens Van Dijk en Otte zou dat voorkomen kunnen worden als het bestanddeel 'opzet' in de delictsomschrijving van artikel 5.3 wordt opgenomen. Het is dan immers aan het OM om te bewijzen dat de melder deze onveilige situatie opzettelijk in het leven heeft geroepen. Van Dijk en Otte zijn de mening toegedaan dat de perceptie dat eventueel tot vervolging wegens artikel 5.3 Wet Luchtvaart zal worden overgegaan, een zeer negatieve impact kan hebben op de meldingsbereidheid van onveilige situaties. Het aantal veiligheidsmeldingen van verkeersleiders is flink gedaald na de hierboven in het kader beschreven Delta-kwestie. Deze gang van zaken is volgens Van Dijk en Otte bedreigend voor de verdere uitbouw van de vliegveiligheid in Nederland: 'Temeer indien de Nederlandse ontwikkelingen op dit vlak afwijken van het buitenland. Daarmee wordt niet alleen gedoeld op een groeiende kennisachterstand voor onze nationale luchtvaart, hetgeen ernstige economische repercussies kan hebben, maar evenzeer op het verbijsterende effect dat wetgeving die generaal preventief is bedoeld volstrekt averechts uitpakt.'

Beschikbaarheid van informatie uit onderzoeken van de Onderzoeksraad voor veiligheid

In artikel 5.12 van Annex 13 bij het Verdrag van Chicago, waarin normen en aanbevolen werkwijzen voor het incidenten- en ongevalsonderzoek in de luchtvaart zijn opgenomen, wordt gegeven dat de staat die het onderzoek uitvoert, een aantal genoemde zaken (zoals afgelegde verklaringen, medische en privé-informatie, informatie van de vluchtrecorders) niet beschikbaar stelt voor andere doelen dan het onderzoek van ongevallen of incidenten, tenzij de justitiële autoriteiten in die staat vaststellen dat deze beschikbaarstelling belangrijker is dan de nationale of internationale impact die deze actie kan hebben op het betreffende onderzoek of enig

toekomstig onderzoek. Artikel 64 lid 1 van de Wet onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) verbiedt de Onderzoeksraad in vrijwel alle gevallen de verstrekking van gegevens aan het OM voor het gebruik als bewijs in een strafrechtelijke procedure. Bovendien sluit artikel 64 lid 2 uit dat genoemde gegevens ter inzage kunnen worden gevorderd dan wel in beslag genomen kunnen worden.¹ De enige uitzondering hierop vormt artikel 64 lid 3 Rijkswet OvV: indien sprake is van een strafrechtelijk onderzoek naar moord, doodslag, gijzeling of terrorisme kunnen de onder b en d van het eerste lid genoemde bewijsmiddelen wel ter inzage worden gevorderd of in beslag genomen worden.²

Vanzelfsprekend heeft het OM grote moeite gehad met de invoering van artikel 64 OvV. Toenmalig coördinerend officier van justitie Van Dongen stelde dat het strafrechtelijk onderzoek door artikel 64 OvV ten onrechte ondergeschikt wordt gemaakt aan het veiligheidsonderzoek (Van Dongen, 2003). Dit zal volgens deze officier tot gevolg hebben dat bij grote luchtvaartongelukken waarvan de oorzaak terug te voeren is op een verwijtbare fout van een natuurlijk persoon of rechtspersoon, er praktisch gezien sprake zal zijn van strafrechtelijke immuniteit. Het strafrechtelijk onderzoek wordt hiermee volgens Van Dongen in aanzienlijke mate op achterstand gezet. 'Natuurlijk is het bevorderen van de veiligheid van groot belang, maar het kan niet zo zijn dat het strafrecht met het aannemen van dit wetsvoorstel volledig uit beeld verdwijnt. Het strafrechtelijk onderzoek behoort een eigen plaats te hebben. Te allen tijde moet voorkomen worden dat verdachten van een luchtvaartongeval of -incident in de toekomst vrijuit gaan bij gebrek aan voldoende strafrechtelijke instrumenten. (...) Het belang van een onafhankelijk en compleet veiligheidsonderzoek rechtvaardigt geen uitzondering voor beroepsvliegers, verkeersleiders of betrokken rechtspersonen.' Bewijsmateriaal zal het OM dus op eigen kracht moeten verzamelen. Om te voorkomen dat de technische en justitiële onderzoekers

- 1 Pogingen van derden om met een beroep op de Wet openbaar bestuur (Wob) alsnog gegevens, die niet in het eindrapport zijn opgenomen, op te vragen zijn in het verleden gestrand. De Wob moest wijken voor de regeling in de (toen geldende) Luchtvaartongevallenwet. Zie de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 14 september 1999, zaaknr. H01.980285.
- 2 Aangenomen moet worden dat het verbod eveneens niet geldt in een buitenlandse strafrechtelijke procedure eenvoudigweg omdat de OvV daar geen rechtskracht heeft.

elkaar bij het verzamelen van gegevens voor de voeten gaan lopen hebben de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het OM een 'Aanwijzing afstemmingsprotocol Onderzoeksraad voor Veiligheid – Openbaar Ministerie' opgesteld (*Staatscourant*, 2005, nr. 211, p. 16). Het protocol voorziet in afspraken over de samenwerking en informatie-uitwisseling in de gevallen waarin zowel de Onderzoeksraad een onderzoek instelt naar een voorval als ten aanzien van hetzelfde voorval ook een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. Zo treden de verantwoordelijke vertegenwoordiger van de Onderzoeksraad en de betreffende officier van justitie onverwijld met elkaar in contact teneinde overleg te plegen over de inrichting van beide onderzoeken. In het overleg worden in ieder geval afspraken gemaakt over de inhoud van de te verrichten onderzoekshandelingen, de planning van deze onderzoekshandelingen in de tijd, de inbeslagneming van zaken en de instelling van een periodiek afstemmingsoverleg gedurende beide onderzoeken. Afspraken worden schriftelijk vastgelegd. Ook moeten beide vertegenwoordigers geschillen met betrekking tot de samenwerking of de afstemming primair in goed overleg zien op te lossen. Bij voortdrijving van het geschil, alsmede bij algemene geschillen over de interpretatie en implementatie van het protocol, treden de voorzitter van de Onderzoeksraad en de portefeuillehouder van het College van Procureurs-Generaal met elkaar in overleg.

Reflectie

Belangstelling van de Luchtvaartpolitie en het OM voor incidenten in de 'grote' luchtvaart zijn er de oorzaak van dat beroepsoefenaars onveilige situaties in de luchtvaart minder vaak melden en dat de roep om de mogelijkheid voor het OM om incidenten en ongevallen in de luchtvaart te onderzoeken via wetgeving verder in te perken. De vraag is waarom de Luchtvaartpolitie en het OM zich op de 'grote' luchtvaart zijn gaan toeleggen. In het verleden beperkte het toezicht zich immers vrijwel uitsluitend tot de recreatieve en kleine zakelijke luchtvaart. Wellicht komt dit voort uit de maatschappelijke en politieke druk die door het OM gevoeld wordt na enkele ongevallen met grote vliegtuigen in de jaren negentig (Bijlmer, Faro, Hercules), waarin door buitenstaanders beslotenheid van de luchtvaartwereld werd ervaren. Of is er voor het OM reden om aan

te nemen dat er veel meer 'loos' is in de commerciële luchtvaart? De afnemende bereidheid om incidenten in de luchtvaart te melden zou deze gedachte alleen maar kunnen versterken. Wat nodig is, is dat het wederzijds vertrouwen tussen de luchtvaartsector en het OM in de handhaving van de veiligheid wordt hersteld. Dat is mogelijk als strafrechtelijke handhaving, eventueel in combinatie met bestuursrechtelijke handhaving, en interventies binnen de luchtvaartsector goed op elkaar aansluiten. Het resultaat hiervan zou moeten zijn dat het vrijwillig melden van voorvallen (weer) het uitgangspunt wordt en dat het niet melden strafbaar is. Van het OM mag worden verwacht dat zij bij voorvallen in de luchtvaart strafrechtelijke handhaving alleen toepast in geval van grove nalatigheid of opzet. Dat is de basis voor een 'just culture'.

Literatuur

Dijk, A.A., M. Otte

Vage normen in de Wet luchtvaart; Een onderzoek naar het bestaansrecht van artikel 5.3 Wet luchtvaart
Advies, 2004

Dongen, F.W. van, R.H.W.A. Putman

Blijft vervolging mogelijk bij toekomstige vliegtuigramp?
Journaal luchtrecht, nr. 5, 2003,
p. 94-99

Geut, H., R.M. Schnitker

Vogelvrij? Verslag van een symposium
Journaal luchtrecht, nr. 6, 2002,
p. 138-144

HUFAG

Nieuwsbrief 2002, nr. 4 en 5 over
het Reason-model

Dilemma's van een gezagvoerder

B. Baksteen*

Regels en recht zijn nauw met elkaar verbonden, maar het is geen kip-of-ei-probleem. De regels waren er eerder. Problemen in de echte wereld leiden tot regels. Problemen met de toepassing van regels leiden tot wetgeving en daarmee tot recht. Dat is het uitgangspunt van deze verkenning vanuit de luchtvaartpraktijk. Natuurlijk is een omgekeerde benadering ook mogelijk. Die begint met een hogere macht die de wereld heeft geschapen, inclusief de door die hogere macht gegeven wetten. In dat wereldbeeld zijn mensenregels goed bedoelde maar onvermijdelijk kreupele vertalingen van die wetten. Als bewonderaar van de paleontoloog Stephen Gould hou ik het evenwel bij de wereld als 'glorious accident', met toeval en misverstand als belangrijke scheppende factoren.

Maar ook in zo'n wereld is het prettig als zaken zo goed mogelijk lopen. Hoe dat moet, welke regels daarbij horen, leren we met vallen en opstaan. In de wereld van de luchtvaart verloopt dat proces snel en effectief. Daardoor is luchtvaart niet alleen zeer efficiënt, maar ook zeer veilig. Luchtvaart zou een rolmodel kunnen zijn voor andere sectoren van de samenleving. Maar dan moeten in die andere sectoren wel de randvoorwaarden geschapen worden die in de luchtvaart van nature aanwezig zijn. De kans van slagen van zo'n project is bijna verwaarloosbaar klein. Vooral omdat het besef dat kleine risico's altijd blijven bestaan zo'n randvoorwaarde is, terwijl in onze mediocratie die erkenning voor een bestuurder neerkomt op politieke zelfmoord. Maar onmogelijk is het niet en de wetgever kan een cruciale rol spelen.

In dit artikel deel ik vanuit de luchtvaartpraktijk aan de hand van zes thema's een aantal observaties zonder de pretentie van een wetenschappelijke aanpak. Hier klinkt slechts een toevallig hoorbare stem van de werkvloer. Een soort mini honderd-dagen-verken-

* Benno Baksteen was gezagvoerder van de KLM en oud-president van de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV). Op dit moment is hij voorzitter van het Platform Nederlandse Luchtvaart.

ning. Die zes thema's zijn: Denken versus doen; Eindverantwoordelijkheid in de lijn; Wat is veiligheid; Waar komt veiligheid vandaan; Ontwikkelingsstadia van veiligheid; Beleid als randvoorwaarde.

Denken versus doen

Maandagmiddag half vier stap ik in de auto. Ik moet me om vijf over vijf melden voor de late New York, vertrektijd 18:20. Zoals meestal is voorslapen thuis niet gelukt, dus het wordt een lange dag. Op Schiphol heeft de eerste officier de NOTAMS, de weersverwachting en het vliegplan al uit de computer gehaald. De NOTAMS zijn de Notices to Airmen, de mededelingen van de nationale overheden aan luchtvaarders over wat er vandaag allemaal niet werkt dan wel tijdelijk veranderd is aan navigatie- en landingsfaciliteiten, zoals kapotte radiobakens of verlichting, gesloten landingsbanen, tijdelijke verplaatsingen van routes, tijdelijk gesloten luchtruim, enzovoort. Ze bevatten verder de definitieve veranderingen die nog niet in de gewone documentatie staan. Ik teken er voor dat we alles gelezen hebben, maar het pakket is veel te omvangrijk om dat in de beschikbare tijd ook te kunnen doen. Het is een afschuifstelsel. Als er door een gebrek iets misgaat, kan de overheid zeggen: de gezagvoerder had het moeten weten, wij hebben het keurig gemeld. Zoals gewoonlijk bekijk ik alleen de informatie van de vertrek- aankomst- en uitwijkvluchthavens en bewaar de rest voor een rustig moment tijdens de vlucht. De weersverwachting voor New York is vrij goed, met wat matige buienactiviteit. Ik overleg met de eerste officier. Buien bij New York betekent vaak vertraging en standaard hebben we maar brandstof voor ongeveer een kwartier wachtrondjes. Zonder naar de kosten te kijken, die ook op het vliegplan staan, besluiten we voor een half uur extra te tanken.

In een individu gaan denken en doen niet samen. Voor je iets doet moet je nadenken, maar denken tijdens doen kan niet. Iedereen die zich het aanleren van een nieuwe vaardigheid zoals fietsen, skiën of golfen nog kan herinneren, weet dat. Op het moment dat het aardig begint te lukken, zorgt tijdens de uitvoering denken over die uitvoering voor een grote terugval in de prestatie.

Het bijzondere is dat denken en doen in de moderne samenleving niet alleen binnen maar ook tussen individuen gescheiden zijn. Ook de denктаak is een specialisatie geworden. De wereld wordt

daardoor bevolkt door twee soorten mensen: doeners en denkers. De doeners bakken brood, bouwen huizen, of besturen vliegtuigen. De denkers bedenken hoe de doeners dat moeten doen. Ze zitten in managementteams, bij de overheid, of in de politiek. Ze bedenken regels, procedures en wetten. Warenwetten, bouwvoorschriften, luchtvaartwetten.

Doeners leven vooral in de echte wereld, de wereld van de dingen. Daarin zijn vaardigheden, praktische kennis en deugdelijke analyses onmisbaar om te slagen en te overleven. De echte wereld bestond al miljarden jaren voor er mensen waren en laat zich ook niets aan mensen gelegen liggen. Als de oven te heet is verbrandt het brood, als het dak niet goed gebouwd is stort het in of gaat het rotten.

Denkers leven vooral in een virtuele wereld. De wereld van regels en voorschriften, waarin doeners als robots langs de getrokken lijnen lopen. Als die doeners dat maar netjes doen en zich nauwgezet aan de regels houden, komt alles goed. Mits de regels maar deugen en daar zorgen de denkers wel voor. Helaas is het op zich al erg moeilijk om een sluitend en waterdicht regelsysteem te creëren. En als het lukt de virtuele wereld naadloos te sluiten, blijkt de echte wereld weerbarstig en fundamenteel onvoorspelbaar te zijn. Opstellers van regels kunnen nooit elke mogelijke gebeurtenis voorzien, laat staan elk mogelijk falen van onderdelen van een systeem.

Er gaan dus voortdurend dingen mis. Dat leidt regelmatig tot uitbreiding van het pakket regels. Als de regels wel gevolgd werden maar niet voorzagen in de specifieke situatie, wordt die leemte opgevuld. Als de regels niet gevolgd werden, leidt dat tot toename van de regels voor verantwoording, toezicht, inspectie, of handhaving. Een top-down proces, gestuurd door calamiteiten. Maar waterdicht wordt het nooit en het proces heeft ertoe geleid dat in vrijwel elke organisatie een work-to-rule actie een effectieve manier is om die organisatie te verlammen.

De keuze voor 'regels-zijn-regels' als leidend principe is daarom gevaarlijk. Wellicht is het wel een handige keuze voor een politicus of een bureaucraat. Wie zich aan de regels houdt, zit altijd goed. Als het misgaat, deugen de regels kennelijk niet, maar de uitvoerder of handhaver kan niets verweten worden. We hebben immers samen de regels afgesproken. Gaat het goed, dan ligt waardering voor voorbeeldig uitgevoerd consequent beleid al klaar. Win-win. Dat ligt anders voor de afwijker van regels. Gaat het goed, dan kan moeilijk

lof verwacht worden. Er is afgeweken en misschien is het wel puur geluk dat het goed gegaan is. Lof zet automatisch een vraagteken bij de regel. Gaat het mis, dan is dat in de achterafanalyse geen wonder: niet aan de regels gehouden. Vervolging is de logische volgende stap. Toch ben ik in mijn loopbaan af en toe van regels afgeweken. Regels leiden in de luchtvaart niet een zelfstandig bestaan, maar zijn een middel om een doel te bereiken. Dat doel is: overleven van de verplaatsing. In de luchtvaartpraktijk geldt niet 'rules-are-rules', maar 'rules-are-tools'. Natuurlijk is bijna altijd het volgen van de regels de beste optie, want de ervaring heeft geleerd dat ze de beste manier zijn om het proces goed te laten verlopen. Ze zijn niet top-down totstandgekomen, maar bottom-up. Gestuurd door de praktijk, terugwerkend het systeem in. Maar bij elke toepassing moet nagedacht worden. Geldt de regel inderdaad nog steeds voor deze specifieke situatie, wordt inderdaad het beoogde doel waarschijnlijk bereikt? Bij een ontkennend antwoord ontstaat uiteraard een dilemma, want afwijken leidt tot betreden van onbekend terrein met als enig kompas de vaardigheden en het analytisch vermogen van de bemanning.

Dat dilemma werkt in de luchtvaart om twee redenen niet verlamdend. De eerste is puur lijfsbehoud. Als het volgen van een regel waarschijnlijk tot een ongeval zal leiden, is de kans groot dat de bemanning daar zelf ook bij omkomt. Dat is een behoorlijke motivatie om naar alternatieven buiten de regels te zoeken. De dreiging van strafrechtelijke vervolging wegens overtreding van regels is toch van een iets andere orde. De tweede reden is dat een gezagvoerder niet alleen eerste-lijn uitvoerder is van het proces, de vlucht, maar ook eindverantwoordelijke voor alle processen die tot die vlucht leiden. Voortdurend worden daarbij ook op een andere schaal dan die van acuut leven of dood afwegingen gemaakt tussen tegenstrijdige zaken. Het vak van gezagvoerder bestaat uit het maken van keuzes onder tijdsdruk op basis van noodzakelijkerwijs onvolledige informatie. Besluiten nemen bij dilemma's is zijn of haar dagelijkse werk en leidt daardoor niet tot verlamming.

Eindverantwoordelijkheid in de lijn

Bij New York aangekomen blijkt de buienlijn zich spectaculair ontwikkeld te hebben. Zozeer dat Kennedy gesloten is en alle inko-

mende vliegtuigen naar wachtbakens worden gestuurd. Verwachte vertraging: drie kwartier. Precies wat we hebben meegenomen. De meeste collega's moeten uitwijken naar hun alternatieve luchthaven om daar te wachten tot JFK weer open gaat. Na drie kwartier krijgen we te horen dat het nog wel drie kwartier kan duren. Helaas pinda-kaas. Ook wij zetten koers naar onze uitwijkhaven, Philadelphia. Halverwege de daling gaat ook Philadelphia dicht vanwege het weer. Alleen Baltimore is nog open, twee keer zo ver als Philly, en volgens de regels hebben we daar niet genoeg brandstof voor. We maken in een paar minuten wat rekensommen. We denken dat we als alles meezit met precies voor een half uur brandstof in de tank zullen landen. Dat is maar een klein plasje in een grote lege tank en daarom moet dat ook. Want misschien heb je het niet eens precies. Het is zoiets als nog één liter in je auto. We vragen en krijgen toestemming voor een rechtstreekse koers naar Baltimore. Als we nog geen twee minuten onderweg zijn gaat Philadelphia weer open. Ik overleg korter dan een minuut met de eerste officier en we besluiten toch door te gaan naar Baltimore. Bij Philly vliegen inmiddels meer dan twintig kisten rond, allemaal met weinig brandstof. Problemen en vertraging zijn zeer waarschijnlijk. Ons plan is niet legaal, maar wel uitvoerbaar en in de praktijk minder riskant. Denken we.

Pas als iemand iets doet, kunnen er fouten gemaakt worden. Vaak komt de schuld bij zaken die misgaan dan ook bij de doeners terecht. Maar doeners werken per definitie in de eerste lijn en zijn dan meestal hooguit verantwoordelijk voor een klein deel van het hele proces. Als ze in de uitvoering merken dat zaken niet werken, kunnen ze daar weinig mee. Ze gaan er niet over. Regels komen top-down, vaak vanuit algemene proces- of managementtheorie, zelden vanuit specifieke praktijkkennis. De gezagvoerder van een vliegtuig daarentegen neemt niet alleen de verantwoordelijkheid voor een vlucht op zich, maar ook die voor alle processen die tot een vlucht leiden.

Als gezagvoerder tekende ik onder andere voor de technische staat van het vliegtuig, voor de belading, voor het vliegplan, voor de brandstof, voor de beveiliging en voor de exacte passagiersaantallen. Van al die processen had ik slechts oppervlakkige kennis: eigenlijk alleen via het papiertje dat er als eindresultaat uit kwam. Feitelijk vertrouwde ik volledig op de mensen die dat papiertje aanleverden, op het proces achter die mensen, en op het feit dat het

management, de denkers, die processen goed had geregeld. Maar ik had wel de mogelijkheid om, als ik om wat voor reden ook dat vertrouwen niet zou hebben, die verantwoordelijkheid niet over te nemen en dus de vlucht niet uit te voeren. Hierdoor zijn niet alleen het vliegen zelf, maar ook andere luchtvaartprocessen voornamelijk uit de eerste lijn, dus bottom-up, gestuurd.

Het gevolg is dat luchtvaartprocedures meestal niet opzwellen, maar meebewegen met de inzichten in wat in de praktijk wel en wat niet werkt. Ze zijn een neerslag van de 'common sense' op enig ogenblik. Zo is er de laatste jaren een duidelijke beweging van een zwaar accent op preventie, via uitgebreide checklisten, naar weerbaarheid. Alleen essentiële zaken staan nog op de checklisten, de rest loopt via situatiegestuurd handelen gebaseerd op vaardigheden, kennis, 'common sense' en actief onderhouden inzicht in de actuele vlucht- en vliegtuigstatus. De klassieke term daarvoor is airmanship. Heel effectief, maar de maatschappelijke tendens is wel de andere kant op, naar steeds meer besteding van middelen aan steeds minder opleverende preventie. Dat komt vooral doordat we in de wereld buiten luchtvaart veel krampachtiger omgaan met veiligheid dan binnen die luchtvaart.

Wat is veiligheid?

Bij Baltimore aangekomen blijkt de lange noord-zuidbaan in gebruik. We vragen om de korte oost-westbaan die precies op onze koers ligt. Ook blijven we zo lang mogelijk snel vliegen. Anders dan andere voertuigen heeft een vliegtuig minder weerstand naarmate de snelheid toeneemt en snel vliegen kost daardoor minder brandstof dan langzaam vliegen. We maken het vliegtuig later dan normaal klaar voor de landing. De planning komt prima uit: op 500 meter boven de grond is het vliegtuig vertraagd en pas dan hoeven we de gashandels open te schuiven. Als de wielen het beton raken hebben we nog voor 37 minuten in de tanks en op het moment dat we parkeren gaat New York JFK weer open. We bestellen zoveel brandstof dat we met ons maximale landingsgewicht in JFK zullen landen. Volgende probleem. We moeten binnen vijftig minuten weer vliegen, want anders halen we JFK niet binnen de maximale wettelijke werktijd en mogen we dus niet vertrekken uit Baltimore. Krap, maar moet kunnen. Als we het vliegtuig klaar maken voor de start blijken de tabellen voor de startbaan

van Baltimore, tot voor kort nog een bestemming van ons, niet aan boord te zijn. Via de satellietverbinding kunnen we die uit Amsterdam krijgen, maar niet binnen de tien minuten die we nog hebben. We kunnen uitrekenen dat de baan lang genoeg is, maar de tabellen kijken ook naar obstakels en hoe je die kunt vermijden als er een motor uitvalt tijdens de take-off. We overleggen weer even. Als we blijven staan is het ongemak groot, net als de kosten. Dat loopt al gauw in de honderduizenden. We weten ook dat er geen echt probleem is. We zitten heel ver onder ons maximale startgewicht. Als er een motor uit zou vallen klimmen we nog als een raket weg. Slechts het papier dat dit formeel bevestigt ontbreekt. We besluiten te gaan. Twee minuten voor onze deadline rijden we de startbaan op.

Veiligheid bestaat niet. Althans niet in absolute zin. Veiligheid is een niveau, een relatieve grootheid. Als we iets veilig noemen, vinden we die activiteit veilig genoeg om te doen. Welk niveau van veiligheid we veilig genoeg vinden, varieert per individu en per activiteit. Wat we veilig genoeg vinden is bovendien niet erg afhankelijk van de feitelijke risico's. Lastig voor denkers.

Maar niet voor doeners. Denkers willen nog wel eens roepen dat veiligheid de eerste prioriteit is. En soms zelfs ook nog de tweede en de derde. Doeners weten dat dat nooit waar is. Elke organisatie bestaat om iets te doen en als veiligheid echt nummer één zou staan, dus het doel van de organisatie zou zijn, dan bestond die organisatie binnen de kortste keren niet meer. De doener moet gewoon iets doen en natuurlijk moet dat veilig gebeuren, maar ook efficiënt en niet te duur, comfortabel en op tijd. En graag ook als er iets mis gaat. Niet gelijk de handschoen in de ring gooien. Veiligheid is dus een onderdeel van de afwegingen die voor elke handeling gemaakt moeten worden, maar kan nooit de allesoverheersende factor zijn.

In de luchtvaart komt er nog iets bijzonders bij. Luchtvaart is een zeer veilige activiteit met een verwaarloosbaar klein risico. Wereldwijd komen er minder dan duizend mensen per jaar bij om het leven. Het leven zit vol met zulke kleine risico's en wie zich daarover zorgen gaat maken, heeft geen leven meer. Kleine risico's worden gewoonlijk genegeerd, wat heel gezond is. Leiden is alleen wél in last wanneer zo'n klein risico werkelijkheid wordt en tot slachtoffers leidt die de televisie halen. De burger is verrast, vraagt zich af hoe dit nou kon gebeuren, en kijkt verontwaardigd naar de overheid die de samenleving niet heeft beschermd. De politicus roept dat zoiets

nooit meer mag gebeuren. Nieuw beleid en extra regels moeten daadkracht uitstralen en oplossingen suggereren. Of ze echt helpen is daarbij van weinig belang.

Essentieel onderdeel van het goed functioneren van een vliegtuigbemanning is juist dat ze zich wel voortdurend bewust is van het heel kleine risico dat ze lopen, inclusief hun eigen feilbaarheid. Terwijl ze toch blijven functioneren en de dilemma's oplossen die zich bij elke vlucht voordoen. De reactie op een vliegtuigongeluk ergens op de wereld is dan ook niet: hoe kan dat nou, en dit mag nooit meer gebeuren! De reactie is: dit is wat kan, wat zou er gebeurd zijn, en kunnen we er wat van leren? De regels worden pas veranderd als er bottom-up iets geleerd is dat om die aanpassing vraagt. Waarbij vaak wordt bevestigd dat veiligheid niet van regels op zich komt.

Waar komt veiligheid vandaan?

Als we net voorbij Atlantic City zijn, ongeveer halverwege de vlucht naar JFK, stuurt de verkeersleider ons terug naar Atlantic City met de opdracht daar een wachtpatroon te gaan vliegen: New York is onverwacht weer gesloten. We brengen de passagiers de zoveelste blijde boodschap. Die horen het gelaten aan en we beginnen ontspannen aan de wachtrondjes. We zullen over de wettelijke werktijd gaan, maar dit is overmacht. En we hebben zoveel extra brandstof dat we het hier desnoods uren kunnen volhouden. Dat blijkt niet nodig. Na twintig minuten gaat het veld weer openen. We zetten koers richting JFK.

Veiligheid komt niet van regels, maar regels zijn wel onmisbaar. Ze vertegenwoordigen de gestolde ervaring van vele generaties en het volgen van regels leidt dan ook meestal tot een goede afloop. Maar ze geven geen garantie. Alles wat automatisch gaat, gaat vroeg of laat ook automatisch mis. De boodschap van de Wet van Murphy is dan ook niet dat alles wat mis kan gaan ook mis zal gaan. De echte boodschap is, dat alles wat mis kan gaan meestal goed gaat. Dat geeft het valse gevoel dat de regels altijd werken. Tot het verkeerd gaat. En dan krijgen de regels de schuld.

Veiligheid komt wel van mensen die regels met kennis en kunde toepassen, zolang ze ervan overtuigd zijn dat de gewenste uitkomst zeer waarschijnlijk is. Maar die ook durven af te wijken als dat moet. Rules are Tools. Natuurlijk is dat in het algemeen verschrikkelijk

lastig. Hoe waarborg je dat de afweging deugt, dat er een goede analyse is gemaakt? In de luchtvaart is dat automatisch geregeld. In de beschikbare tijd wordt de verkrijgbare informatie zo goed mogelijk geanalyseerd. Sla je er maar een slag naar, dan is de kans op verongelukken bij afwijken van regels tamelijk reëel.

Naast regels die uit de praktijk voortkomen en mensen die kunnen en mogen nadenken voor ze wat doen, is er een derde noodzakelijke randvoorwaarde voor een hoog veiligheidsniveau: een goede veiligheidscultuur. In een organisatie met een redelijk veiligheidsniveau gaat per definitie niet zo heel veel zichtbaar mis. Om dan toch op een hoger niveau te komen moet ook worden geleerd van dingen die weliswaar misgaan, maar vervolgens tijdig worden opgevangen. Naast leren van ongevallen dus ook leren van incidenten. Die moeten dan wel bekend worden en dat vraagt veel van zowel het individu als van de organisatiecultuur.

In de luchtvaart is die cultuur traditioneel sterk op leren en niet op straffen gericht. Dat ligt zelfs vast in internationale verdragen, die overigens maar op beperkte schaal nationaal zijn overgenomen. Helaas ook in Nederland. Op zich niet verbazingwekkend, want de maatschappelijke beweging is meer gericht op het straffen van mensen die fouten maken. Dat zal ze immers leren beter op te letten. Het behoeft geen betoog dat dit een uiterst primitieve benadering is die hooguit in weinig ontwikkelde systemen voor enige verbetering kan zorgen. Waarbij dan bovendien de potentie om echt verder te komen om zeep wordt geholpen.

Ontwikkelingsstadia van veiligheid

Als we bij JFK aankomen blijkt niet het Instrument Landings Systeem, de ILS, gebruikt te worden, maar de nadering op zicht. De Canarsie approach. Die moet op de hand gevlogen worden en vraagt om een bocht van negentig graden op lage hoogte vlak voor de landing. Hij wordt bij voldoende goed weer vaak gebruikt vanwege de lage geluid-belasting. We accepteren het, want het is leuk om te doen. Bovendien voelen we ons wel moe maar nog steeds helder en vragen om een ILS-nadering zou leiden tot nog meer vertraging.

Als we het beginstadium van een systeem, de fase van chaos, toeval en misverstand, buiten beschouwing laten, kunnen we systemen

wat betreft de ontwikkeling van hun veiligheidsniveau in vijf stadia indelen: gevaarlijk, pathologisch, tamelijk veilig, veilig en zeer veilig.

Gevaarlijke activiteiten dragen een hoog risico, zoals bijvoorbeeld bergbeklimmen, chirurgische ingrepen en de begintijd van de luchtvaart. Ze worden toch uitgevoerd, hetzij omdat men ze in de afweging toch de moeite waard vindt, zoals bergbeklimmen, of omdat het alternatief nog slechter is, zoals bij chirurgische ingrepen. De veiligheid in deze systemen komt van de vakbekwaamheid van de doeners.

Pathologische systemen zijn systemen die van buitenaf, bijvoorbeeld door de wetgever, regels krijgen opgelegd en die als enige zorg hebben dat ze binnen die wettelijke kaders blijven. Of, nog erger, lijken te blijven. Qua overleven gaat de doelstelling niet verder dan het overleven van eventuele inspecties. Bij deze systemen kan op het optreden van een calamiteit gewacht worden.

Tamelijk veilige systemen zijn systemen die hun veiligheidsniveau ontlenuen aan regels, procedures, standaardisatie en techniek. Zoals in het wegverkeer of in veel organisaties. Bijvoorbeeld de gezondheidszorg in het algemeen. Kwaliteitscontrole en statistieken worden gebruikt om te volgen of het afgesproken niveau wordt gehaald. De individuele doener heeft keuzemogelijkheden, maar wordt bij deze keuzes geassisteerd.

Veilige systemen zijn systemen die actief leren. Niet alleen kennen ze kwaliteitscontrole en kwaliteitsmanagement, ze hebben ook managementcommitment en er worden voldoende organisatiemiddelen voor veiligheid vrijgemaakt. Het belangrijkste onderdeel is een incidentmeldings- en afhandelingssysteem, waarmee potentiële problemen kunnen worden geïdentificeerd en opgelost voordat ze tot calamiteiten leiden.

Zeer veilige systemen zijn systemen die alle voorgaande stappen hebben geoptimaliseerd. Deze systemen, zoals luchtvaart bedrijven door gerenommeerde maatschappijen, kennen eigenlijk nog maar één soort bedreiging: de 'drift into failure'. Hierbij veranderen heel geleidelijk de criteria voor wat als normaal en acceptabel beschouwd wordt. En wel in het gehele systeem, inclusief wetgever en toezichthouder. Aspecten die achteraf, na een ongeval, worden geanalyseerd als bijdragen aan het ongeval werden op het moment van optreden niet als afwijking gezien. Omdat ze nooit als incident gezien werden, zijn ze dus ook nooit door een incidentsysteem

onderschept. Het was geaccepteerd en probleemloos gedrag en gebruik. Alleen regelmatige, onbevangen analyse kan hier nog een beetje verbetering brengen.

Beleid als randvoorwaarde

De landing in JFK stemt tot tevredenheid en ook de gate is vrij, dus we kunnen eindelijk afscheid nemen van onze ondanks alles dankbare passagiers. Wellicht opgelucht dat ze zowel de reis hebben overleefd als de juiste plaats hebben bereikt. Het wegverkeer is op dit tijdstip tot overzichtelijke proporties afgenomen en even voor middernacht lokale tijd, zes uur in de ochtend Nederlandse tijd, stappen we ons hotel op Manhattan binnen. De meesten gaan gelijk slapen, maar mijn eerste officier en ik duiken nog even de Ierse kroeg om de hoek in. Met een prettig glas Sam Adams onder handbereik analyseren we de vlucht. We zijn tevreden met het teamwork van de hele bemanning en de grondstaf en met elke beslissing die we, gegeven de kennis die we op dat moment hadden, genomen hebben. En zoals altijd kunnen we ook nu pas achteraf met zekerheid vaststellen dat we inderdaad de goede keuzes hebben gemaakt. We gaan het ontbijt overslaan en we spreken af voor lunch in Bryantpark.

In de inleiding is gesteld dat luchtvaart in de veiligheidsontwikkeling een bijzondere positie inneemt. Door specifieke eigenschappen heeft het veiligheidssysteem en het veiligheidsdenken zich autonoom en van binnenuit ontwikkeld. Luchtvaart heeft dan ook geen pathologische fase gekend, omdat de regels niet van buiten zijn opgelegd.

Weinig andere systemen worden geholpen door de combinatie van volledige verantwoordelijkheid in de eerste lijn gekoppeld aan onmiddellijke, persoonlijke en ingrijpende consequenties van niet goed functioneren. Daarvoor in de plaats zou regelgeving vanuit de overheid in theorie bij de niet-autonoom ontwikkelende systemen de opwaartse gang langs de bovengenoemde vijf veiligheidsstadia kunnen stimuleren. Dat vraagt dan wel op elk niveau beleid dat specifiek is gericht op dat niveau.

Welk beleid effectief kan zijn, volgt uit de genoemde stadia. De fase waarin een systeem verkeert, bepaalt welke volgende stap bevorderd moet worden. Duidelijk zal zijn dat top-down regelgeving alleen kan

werken in een systeem dat nog in de chaotische fase verkeert en dat het risico bestaat dat er een pathologisch systeem ontstaat. Dat valt dan vervolgens moeilijk met meer top-down regelgeving te verbeteren. Sterker nog, dat kan tot escalatie van regelgeving leiden en dat alleen al zal het probleem eerder vergroten dan verkleinen.

In het beleid moet bovendien onderscheid gemaakt worden tussen wat onder crimineel gedrag valt en dus onder het strafrecht en wat niet. Grove nalatigheid en moedwil, met sabotage en terrorisme als extreme varianten, vallen daar duidelijk wel onder. Menselijke fouten en verkeerde afwegingen van normale mensen die in een normale organisatie normale dingen doen daarentegen net zo duidelijk niet. Hoe moeilijk dat voor sommige denkers ook te aanvaarden is. Straffen leidt in de echte wereld niet tot minder fouten. Ook al valt achteraf, als we weten dat een proces fataal is afgelopen, te achterhalen wat er misgegaan is, waar fouten of verkeerde afwegingen zijn gemaakt. Ook al kunnen we vaststellen waar informatie die met enige moeite beschikbaar zou zijn geweest toch niet is benut. Van welke regel op welke bladzijde in het uitgebreide operationele handboek, dat toch al jaren voor iedereen toegankelijk in de kast stond, vlak naast de vier naslagwerken met wettelijke regelgeving, is afgeweken. Het punt is dat de doener in de eerste lijn niet onfeilbaar is, niet die kennis van de fatale afloop had, en normaal naar eer en geweten in een normale organisatie normale dingen heeft gedaan. Inclusief de afweging van botsende doelstellingen, waaronder veiligheid.

In de virtuele wereld van de denkers is het mogelijk veiligheid op de eerste plaats te zetten. In de echte wereld van de doeners niet. Daar zijn altijd andere doelstellingen minimaal gelijkwaardig. Bovendien zit er noodgewongen maar al te vaak ruimte tussen het prima plan, de goed bedoelde procedure, en de praktische uitvoering in een weerbarstige wereld. De uitdaging van een ongevalsonderzoek is dan ook niet te achterhalen wat verkeerd is gedaan. De uitdaging is te begrijpen waarom het voor de doener, gegeven het op moment van handelen bij hem of haar aanwezige beeld van de situatie, logisch was voor die achteraf gezien verkeerde handeling of afweging te kiezen. Het gaat niet om hindsight denken maar om inside denken. Luchtvaart laat zien dat fouten ook in een zeer veilige omgeving zullen blijven bestaan. Je kunt ze niet verbieden, net zo min als je mensen kunt verbieden ziek te worden. Wat wel helpt is het minimaliseren van de kans op fouten door de omgeving en de training te optimaliseren en te zorgen voor een weerbare omgeving, zodat

resterende fouten niet onmiddellijk tot calamiteiten leiden. Ook tegen verkeerde afwegingen helpen kennis, kunde en weerbaarheid. Maar die zullen eveneens blijven bestaan. Toch is een uitzonderlijk veilig systeem mogelijk. Dat perspectief biedt luchtvaart ook.

Meer in het algemeen ligt een belangrijke oorzaak van problemen met kwaliteit in onze samenleving in de kloof tussen uitvoering enerzijds en beleidsmakers/regelgeving anderzijds. Luchtvaart heeft daar noodgedwongen een oplossing voor gevonden die echt werkt en die in theorie breder toepasbaar zou kunnen zijn. Maar dan moet aan minimaal drie randvoorwaarden worden voldaan:

- Doeners moeten centraal staan en volledige verantwoordelijkheid dragen, denkers verlenen ondersteuning.
- Het proces moet bottom-up gestuurd worden. Leren is daarvoor noodzakelijk en een incidentmeldingssysteem is dus onmisbaar. Straffen van oprechte fouten is ongeveer even nuttig als een gat in je hoofd.
- Aanvaard moet worden dat er altijd een kloof zal zitten tussen de virtuele wereld van het plan en de echte wereld van de uitvoering. De eerste wereld kan op papier waterdicht zijn, maar in de echte wereld geldt: shit happens. Dat vraagt om doeners met de kennis, kunde en ruimte om naar eer en geweten de altijd noodzakelijk afwegingen te maken.

Bottom line: kwaliteit in het algemeen en veiligheid in het bijzonder komen van eigen verantwoordelijkheid en regels kunnen eigen verantwoordelijkheid niet vervangen. Maar wel stimuleren of ontmoedigen.

Literatuur

Arendt, H.

The life of the mind; thinking and willing

New York, Harcourt, 1978

Dekker, S.

The field guide to understanding human error

Aldersot, Ashgate Publishing Limited, 2006

Douglas, M., A.B. Wildavsky

Risk and culture; an essay on the selection of technological and environmental dangers

Berkeley, University of California Press, 1982

Gould, S.J.

Wonderful life; the burgess shale and the nature of history

New York, W.W. Northon & Company, 1989

Reason, J.

Human error

Cambridge, Cambridge University Press, 1990

Wildavsky, A.B.

Searching for safety

New Brunswick, Transaction Publishers, 1988

Ruimtepuin en ruimterecht

*F.G. von der Dunk**

Met het snel toenemend gebruik van de kosmische ruimte voor diverse activiteiten – middels satellieten, ruimtestations en andere door mensenhanden gemaakte ruimtevoorwerpen – nemen ook de risico's navenant toe. Daarbij gaat het niet alleen om complete disfunctionele satellieten die op aarde inslaan – dat is gelukkig tot nog toe niet gebeurd. Maar ook veel kleinere (brok)stukken kunnen al een aanzienlijk gevaar betekenen, niet zozeer voor mensen op aarde alswel voor hun dure objecten in de ruimte. De hiteschildjes van de Amerikaanse Space Shuttle bijvoorbeeld kunnen al behoorlijke schade oplopen door de inslag van een schilfertje verf, dit als gevolg van de snelheid waarmee een inslag gepaard gaat. Grotere brokstukken kunnen telecommunicatie- of aardobservatiesatellieten, die soms honderden miljoenen euro's gekost hebben, tot volledig onbruikbaar schroot reduceren.

Meteen al met de eerste lancering van een ruimteobject – de Spoetnik-I van de Sovjet-Unie in 1957 – ontstond het eerste stuk ruimtepuin: delen van de draagraket van die kleine metalen bal vielen niet terug in de dampkring waar ze door de grote wrijving zouden zijn verbrand, maar bleven rondzweven. Inmiddels bevolken grote aantallen kleinere en grotere stukken ruimtepuin dat deel van de ruimte dat zich binnen het zwaartekrachtsveld van de aarde bevindt. Het totale gewicht van het ruimtepuin wordt geschat op meer dan vijf miljoen kilo, waarvan zo'n negenduizend brokstukken van tien centimeter of groter. Die zijn de gevaarlijkste, maar tegelijkertijd ook de makkelijkst traceerbare.¹

Echter, vanuit dat laatste perspectief zijn de brokstukken tussen de 1 en 10 centimeter misschien wel het meest verontrustend. Ze zijn nauwelijks individueel te volgen, maar nog groot genoeg om ruimteobjecten in gevaar te brengen. De kans dat een object met een bloot-

* Dr. Frans von der Dunk is directeur van het Instituut voor Lucht- en Ruimterecht, Universiteit Leiden.

1 Vree, J. de, *Vuilnisbelt in het heelal – Ruimtepuin loopt uit de hand*; op de website van Noorderlicht Nieuws, <http://noorderlicht.vpro.nl/artikelen/2619156>.

gesteld oppervlak van 100 m² in botsing komt met een brokstuk van 10 centimeter doorsnede is naar schatting eens in de 15.000 jaar. Gezien het grote aantal satellieten in de ruimte betekent dit dat zo'n botsing gemiddeld eens in de tien jaar valt te verwachten.² En dan laten we brokstukken die nog kleiner zijn buiten beschouwing. Behalve grote en kleine brokstukken omvat het ruimtepuin ook verloren schroevendraaiers en zelfs geloosde druppels brandstof. Zelfs als onmiddellijk alle verdere lanceringen van ruimtevoorwerpen geschrapt zouden worden, dan nog zou de hoeveelheid ruimtepuin toenemen doordat de reeds zwervende deeltjes met elkaar botsen. Zo ontstaan nieuwe, zij het per definitie kleinere fragmenten. Er bestaat geen overeenstemming over de exacte omvang van de risico's die zwervend ruimtepuin met zich meebrengt voor de aarde en voor ruimtevaartactiviteiten. Zo lijkt veel ruimtepuin zich te concentreren in banen rond de aarde die op dit moment niet interessant zijn voor satellieten. Bovendien vormt de dampkring een uitstekende bescherming van het aardoppervlak tegen alle kleinere fragmenten. Maar het is wél duidelijk dat die risico's steeds groter worden, en daarmee de toenemende urgentie om iets aan het probleem te doen. Het probleem van het ruimtepuin wordt zo ook een onderwerp van ruimterecht. Door de betrekkelijke nieuwigheid wordt het probleem vooralsnog op verschillende manieren benaderd. Van één alomvattend regime is geen sprake.

Er bestaat een regime van staatsaansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door ruimtevoorwerpen. Voorts zijn er pogingen om moedwillige of onvoorzienne vervuiling van de ruimte te beperken. Ook zijn nationale vergunningsstelsels in het leven geroepen voor particuliere ruimtevaartactiviteiten. In Nederland is daarin kort geleden voorzien bij nationale wet.³

Dat neemt niet weg dat nog op diverse punten aanscherping en verdieping van dit ruimterecht wenselijk of zelfs noodzakelijk is. In de rest van dit artikel wordt in kort bestek het huidige ruimterecht besproken, vooral waar het de veiligheid van ruimtevaartactiviteiten met het oog op ruimtepuin tracht te bevorderen. Bovendien

2 Ruimteafval: beoordeling van het risico; op de website van ESA Nederland, Lokale Informatie, www.esa.int/esaCP/SEM8KMRMD6E_Netherlands-0.html.

3 Wet van 24 januari 2007, houdende regels omtrent ruimtevaartactiviteiten en de instelling van een register van ruimtevoorwerpen, Staatsblad 2007, 80; zie ook de Memorie van toelichting, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005-2006, 30 609, nr. 3.

komen de tekortkomingen in dat opzicht aan de orde, naast de mogelijke oplossingen.

Het aansprakelijkheidsregime van het internationale ruimterecht en ruimtepuin

Aangezien juristen geneigd zijn om allereerst naar de praktische consequenties van een probleem te kijken, heeft de discussie over de juridische parameters van het ruimtepuinprobleem zich voor eerst en vooral gericht op de mogelijke schade die ruimtepuin zou kunnen veroorzaken. Dat wil zeggen dat de discussies vooral gericht waren op de toepasbaarheid en toepasselijkheid van het bestaande aansprakelijkheidsregime onder het internationale ruimterecht. Dit regime is in aanzet gegeven middels het Ruimteverdrag van 1967⁴, waarvan artikel VII bepaalt: 'Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag en die een voorwerp in de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen, lanceert of doet lanceren, en iedere Staat die partij is bij dit Verdrag en van wiens grondgebied of installatie een voorwerp wordt gelanceerd, is internationaal aansprakelijk voor schade door zulk een voorwerp of de samenstellende delen ervan op de aarde, in de dampkring of in de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen, toegebracht aan een andere Staat die partij is bij dit Verdrag, of aan diens natuurlijke of rechtspersonen.'

Dit artikel is vervolgens uitgewerkt tot een volwaardig aansprakelijkheidsregime in de vorm van het Aansprakelijkheidsverdrag van 1972.⁵ Dit verdrag formaliseert onder meer in artikel I(c) de bovenstaande viervoudige aansprakelijkheidstoerekening ('lanceren', 'doen lanceren', gebruik van 'grondgebied' respectievelijk 'installatie' voor lancering) middels het begrip 'lanceerstaat'.

4 Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van Staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte met inbegrip van de maan en andere hemellichamen (hierna Ruimteverdrag), Londen/Moskou/Washington, van 27 januari 1967, van kracht 10 oktober 1967, voor Nederland 10 oktober 1969 in werking getreden; Schuurman en Jordens 104a (3^e druk, 1981), p. 3 e.v.

5 Overeenkomst inzake de internationale aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door ruimtevoorwerpen (hierna Aansprakelijkheidsverdrag), Londen/Moskou/Washington, van 29 maart 1972, van kracht 1 september 1972, voor Nederland stilzwijgend goedgekeurd 10 juli 1980; Schuurman en Jordens 104a (3^e druk, 1981), p. 18 e.v.

Het Aansprakelijkheidsverdrag voorziet verder onder meer in absolute aansprakelijkheid voor schade toegebracht op aarde (artikel II), schuldaansprakelijkheid voor schade toegebracht aan andere ruimtevoorwerpen (artikel III), hoofdelijke aansprakelijkheid ook in geval er meer dan één staat is die als lanceerstaat kwalificeert (artikelen IV en V), vaststelling van de staten gerechtigd tot claims onder het verdrag (artikel VIII), een in beginsel ongelimiteerde aansprakelijkheid (artikel XII) en een optioneel systeem voor geschillenbeslechting middels een Schaderegelingscommissie (artikelen XIV tot en met XX).

De belangrijkste vraag die zich voordoet is of schade toegebracht door ruimtepuin inderdaad onder het Aansprakelijkheidsverdrag valt. Toepassing van dat verdrag vereist namelijk dat de schade wordt veroorzaakt door een 'ruimtevoorwerp' dan wel de 'samenstellende delen' daarvan, die daarmee ook als zodanig als 'ruimtevoorwerp' gelden (waaronder overigens ook de draagraket en de samenstellende delen daarvan vallen).⁶

Het begrip 'ruimtevoorwerp' is echter nergens preciezer gedefinieerd dan in de, nogal brede, omschrijving die hierboven is gegeven. Uit de literatuur wordt duidelijk dat voor de vaststelling dat iets een 'ruimtevoorwerp' is, de intentie om het te lanceren in de kosmische ruimte een verdere noodzakelijke voorwaarde is. Maar daarmee is de vraag nog niet beantwoord of een schroevendraaier of een verfschilfertje een 'samenstellend deel' van een ruimtevoorwerp in de zin van artikel I(c) is.

De meeste experts zijn het erover eens dat inderdaad het kleinst mogelijke deel van een in de ruimte gelanceerd object al als 'ruimtevoorwerp' geldt. En daarmee komt de schade die door zo'n ruimtevoorwerp of deel ervan wordt toegebracht al voor schadevergoeding onder het Aansprakelijkheidsverdrag in aanmerking.

Zo komen we meteen op de praktische kanten van het probleem. In hoeverre is van een klein brokstuk te achterhalen wie de lanceerstaat was, zeker als de schade ontstaat jaren na de oorspronkelijke fragmentatie die het brokstuk creëerde? Dat brengt ons bij het tweede onderdeel van het internationale ruimterecht dat een nadere beschouwing waard is.

6 Zie Artikelen I(d), II-V, Aansprakelijkheidsverdrag.

Het registratieregime van het internationale ruimterecht en ruimtepuin

Als uitwerking van artikel VIII van het Ruimteverdrag, waarin het beginsel van de registratie van in de ruimte gelanceerde voorwerpen reeds werd vastgelegd, is in 1975 het Registratieverdrag⁷ ontworpen. De meest uitgesproken doelstelling van het Registratieverdrag was het mogelijk te maken de lanceerstaten van ruimtevoorwerpen te identificeren met het oog op hun internationale aansprakelijkheden, specifiek die aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door die ruimtevoorwerpen zoals geregeld bij het Aansprakelijkheidsverdrag van 1972. De 'definitie' van lanceerstaat in artikel I(a) van het Registratieverdrag is dan ook identiek aan die in het Aansprakelijkheidsverdrag, wat trouwens evenzeer geldt voor die van 'ruimtevoorwerp' onder artikel I(b) van het Registratieverdrag.

Het Registratieverdrag voorziet effectief in twee soorten registers. Artikel II verplicht de verdragspartijen tot het bijhouden van een nationaal register van ruimtevoorwerpen waarvoor zij als lanceerstaat kwalificeren. In het geval dat er meerdere staten kwalificeren als lanceerstaat van hetzelfde ruimtevoorwerp, zullen zij onderling dienen uit te maken wie als staat van registratie zal optreden. Meervoudige registratie is niet toegestaan.

Daarnaast worden verdragspartijen onder artikel IV verplicht de secretaris-generaal van de Verenigde Naties bepaalde gegevens te verstrekken over onderhavige ruimtevoorwerpen, ter invoering in een internationaal register. Dat register wordt door het VN-Bureau inzake Ruimtevaart in Wenen namens de secretaris-generaal bijgehouden, conform artikel III.

Het Registratieverdrag heeft zeker de mogelijkheden vergroot om bepaalde ruimtevoorwerpen en de daarvoor verantwoordelijke staten te traceren. Toch kleven er een aantal tekortkomingen aan het verdrag vanuit het perspectief van maximale identificatiemogelijkheden.

Om te beginnen vereist artikel IV slechts het verstrekken van een beperkt aantal gegevens, zoals de 'voornaamste parameters van

7 Overeenkomst inzake de registratie van in de kosmische ruimte gebruikte voorwerpen (hierna: Registratieverdrag), New York, van 14 januari 1975, van kracht 15 september 1976, voor Nederland stilzwijgend goedgekeurd 10 juli 1980; Schuurman en Jordens 104a (3^e druk, 1981), p. 29 e.v.

de baan' en de 'algemene functie van het ruimtevoorwerp'. Het verstrekken van aanvullende gegevens is louter optioneel (artikel IV, lid 2). Indien bijvoorbeeld een satelliet die al in een baan rond de aarde draait wordt doorverkocht aan een andere staat of operator – toch een cruciaal gegeven als het erom gaat vast te stellen wie er eventueel verantwoordelijk of aansprakelijk zou kunnen zijn – is het verwittigen daarvan aan het VN-Bureau niet verplicht. Sterker nog, het Verdrag staat herregistratie niet eens toe.

Belangrijker nog is de vage formulering van de verplichting onder artikel IV om alleen van nationaal reeds geregistreerde ruimtevoorwerpen de betreffende gegevens aan het VN-Bureau te melden, en dat dan nog slechts 'zo spoedig mogelijk'. In strijd zo niet met de letter van het verdrag, dan toch met de geest, menen vele staten dat deze clause hen het recht geeft om bepaalde gelanceerde ruimtevoorwerpen (denk aan militaire satellieten) in het geheel niet nationaal te registreren. Of zij gaan pas tot registratie over nadat de lancering heeft plaatsgevonden en publiekelijk bekend is geworden – 'spoedig' of niet. Deze praktijk neemt bovendien langzamerhand toe. Een steeds kleiner percentage van de gelanceerde ruimtevoorwerpen (voorzover bekend) vindt zijn weg naar het VN-register. Met steun van Europese inclusief Nederlandse steun worden momenteel pogingen gedaan om de verplichtingen onder het Registratieverdrag aan te scherpen, dit in het kader van de VN-Commissie inzake het Vreedzame Gebruik van de Kosmische Ruimte. Veel individuele staten leveren nadere gegevens aan, naast het door het verdrag verplichte minimum. Of dit daadwerkelijk zal leiden tot een breuk met de bovengeschetste trend en feitelijk zal bijdragen aan oplossingen voor het ruimtepuinprobleem, staat nog te bezien. Immers, zelfs een perfect Registratieverdrag kan niet verhelpen dat het in veel gevallen bij kleine brokstukken of verfsplinters simpelweg onmogelijk zal blijken te achterhalen van welk ruimtevoorwerp deze afkomstig zijn. Derhalve blijft het vraagstuk van de aansprakelijkheid onopgelost.

Wat kan het internationale ruimterecht verder betekenen inzake ruimtepuin?

De mogelijkheden van het Aansprakelijkheidsverdrag en het Registratieverdrag om het probleem van het ruimtepuin op te lossen

zijn dus door zowel de politieke als de technische realiteit beperkt. Daarbij komt ook nog eens dat het voorkómen van ruimtepuin al helemaal niet aan de orde komt in deze verdragen. Om die reden wordt dan ook al vele jaren geprobeerd andere oplossingen te formuleren, die in hoofdzaak in twee categorieën uiteenvallen. Enerzijds gaat het om pogingen tot oprichting van een Compensatiefonds, anderzijds om afspraken om het ontstaan van nieuw ruimtepuin te voorkomen.

Internationaal compensatiefonds

In diverse gremia is de laatste jaren geopperd om een internationaal compensatiefonds op te richten. In veel landen bestaan bijvoorbeeld compensatiefondsen voor schade als gevolg van verkeersongelukken waarbij de dader gevlucht is en niet meer achterhaald kan worden. Analoog aan zulke constructies zou op internationaal niveau een fonds kunnen worden opgericht voor schade aangericht door ruimtepuin waarvan de lanceersta(a)t(en) niet meer te achterhalen viel(en).

Het werkelijke probleem is hier niet zozeer juridisch van aard. Het is, zeker met analogieën als de bovenstaande bij de hand, betrekkelijk eenvoudig om de regels voor zo'n compensatiefonds op te stellen op een juridisch consistente wijze en met inachtneming van de internationale, grotendeels nog steeds staatsgeoriënteerde context waarin ruimtevaartactiviteiten zich afspelen. Zo kan wat betreft het 'vullen' van het fonds gedacht worden aan een verplichting voor iedere lanceerstaat om een bijdrage te leveren voor iedere lancering. Zo'n regeling kan verder specifieke afspraken omvatten voor het geval dat meerdere staten als zodanig kwalificeren met betrekking tot hetzelfde ruimtevoorwerp, en met betrekking tot een verplichting van desbetreffende staten om er zelf voor te zorgen dat eventuele private operators navenant bijdragen. Een dergelijke verplichting kan natuurlijk neerkomen op een standaardbedrag per lancering, maar ook fijngevoeligere en eerlijkere systemen zijn mogelijk. Daarbij kan men denken aan het per keer vaststellen van de fondsbijdrage aan de hand van het totale lanceergewicht (een groter ruimtevoorwerp brengt immers meestal meer risico met zich mee dan een kleiner).

Ik zou zelfs willen pleiten voor een systeem van bijdrageberekening dat uitgaat van een vast percentage van de verzekeringspremie(s).

Verzekeraars zullen immers toch noodgedwongen kansberekeningen moeten maken ten aanzien van ongelukken. Zij zullen daarbij criteria hanteren als omvang en type lancering, technische complexiteit, soort baan en eventuele eerdere ervaringen met draagraket en satelliet. Zo kan door het compensatiefonds simpelweg worden meegelift op die kansberekeningen. Een dergelijk systeem stimuleert natuurlijk ook het veiliger maken van de activiteiten op zich. Waar gekozen wordt voor het afzien van verzekering kan aan een team van verzekeringsexperts worden gevraagd om een virtuele verzekeringspremie te berekenen.

Nogmaals echter, het werkelijke probleem is niet juridisch van aard, maar politiek/economisch. Zolang staten niet voldoende doordrongen zijn van het belang van een compensatiefonds zullen zij niet bereid zijn om zelf substantieel bij te dragen aan zo'n fonds c.q. hun operators te dwingen bij te dragen. Ook de huiver bij veel staten om een internationaal lichaam te laten beslissen over uitkering uit het fonds zal voorlopig een groot obstakel vormen bij het daadwerkelijk realiseren van welk internationaal compensatiefonds dan ook.

'End-of-life-manoeuvre'

Aan de andere kant wordt er in toenemende mate, ook door juristen, aandacht besteed aan de mogelijkheden om althans de vorming van nieuw ruimtepuin terug te dringen. Technisch bestaan de mogelijkheden al langer om satellieten tegen het einde van hun levensduur uit hun operationele baan te halen en daarmee het risico van botsingen met andere aldaar operationele satellieten te verkleinen. Satellieten in lage banen kan men in veel gevallen uit hun baan laten 'zakken' en de volledige vernietiging ervan aan de wrijving van de dampkring overlaten; satellieten in hogere banen kunnen in voor praktisch gebruik nutteloze, zogenoemde 'vuilnisbanen' 'geparkeerd' worden – of zelfs de diepe ruimte in worden geschoten om nooit meer terug te keren.

Ook hier is in eerste instantie het probleem niet juridisch van aard, maar politiek/economisch. Gemiddeld kost zo'n 'end-of-life'-manoeuvre om een satelliet naar een schadeloze positie te dirigeren een hoeveelheid brandstof die diezelfde satelliet ook drie maanden langer operationeel zou kunnen houden. Met andere woorden: zo'n manoeuvre kan een offer vergen van drie maanden inkomsten uit het verhuren van transponders op de satelliet. Het spreekt vanzelf

dat vooral commerciële operators hier niet om zitten te springen, zeker niet zolang er geen garantie is dat iedereen daadwerkelijk meedoet en dus in hetzelfde financiële schuitje zit.

Toch zijn er hier interessante ontwikkelingen gaande. Een club van grote institutionele ruimtevaartorganisaties⁸ heeft zich sinds enige jaren verenigd in het 'Inter-Agency Space Debris Coordination Committee' (IADC). Deze heeft zich over deze problematiek gebogen en richtlijnen ontwikkeld die door de betrokkenen in eerste instantie op vrijwillige – dus niet juridisch bindende – basis worden nageleefd. Zulke richtlijnen voorzien bijvoorbeeld in het zodanig veranderen van de baan van een satelliet tegen het einde van zijn operationele leven dat het gevaar van botsingen wordt geminimaliseerd.

De meest interessante volgende stap is nu dat deelnemende landen deze vrijwillige richtlijnen op nationaal niveau gaan transformeren tot ook voor particuliere operators bindende verplichtingen.

Desbetreffende afspraken worden dan in de vergunning opgenomen. Zo moet in het Verenigd Koninkrijk een vergunninghouder tegenwoordig bij de aanvraag een plan overleggen over de verwijdering van de satelliet uit zijn operationele baan tegen het einde van zijn 'levensduur'.

Op niet al te lange termijn zal dan ook de basisverplichting om de kans op het ontstaan van nieuw ruimtepuin te minimaliseren, tot gewoonterecht transformeren. Dit onder invloed van het handelen van de staten zelf en hun eigen organisaties, in combinatie met het opleggen van dergelijke regels aan vergunninghouders.

Daarna zal het ook voor anderen steeds moeilijker worden zich juridisch aan dergelijke verplichtingen te onttrekken.

8 Het gaat hier om het Italiaanse ASI (Agenzia Spaziale Italiana), het Britse BNSC (British National Space Centre), het Franse CNES (Centre National d'Etudes Spatiales), het Chinese CNSA (China National Space Administration), het Duitse DLR (German Aerospace Center), het Europese ESA (European Space Agency), het Indische ISRO (Indian Space Research Organisation), het Japanse JAXA (Japan Aerospace Exploration Agency), het Amerikaanse NASA (National Aeronautics and Space Administration), het Oekraïense NSAU (National Space Agency of Ukraine) en het Russische ROSCOSMOS (Russian Federal Space Agency).

Evaluatie

Al met al kan geconcludeerd worden dat er, waar mogelijk, de nodige pogingen worden gedaan om met juridische instrumenten op internationaal niveau het probleem van het ruimtepuin aan te pakken, zowel waar het gaat om het voorkomen ervan als waar het gaat om het regelen van de gevolgen ervan. In beide gevallen echter is de mogelijkheid van het ruimterecht om werkelijk grote stappen voorwaarts te doen afhankelijk van politieke, economische en technische factoren.

Er bestaat immers geen 'verbod op het veroorzaken van ruimtepuin', of iets dat ook maar daarbij in de buurt komt. Artikel IX van het Ruimteverdrag bijvoorbeeld gaat niet verder dan een verplichting voor staten om bij hun eigen ruimtevaartactiviteiten 'rekening' te 'houden (...) met de overeenkomstige belangen van alle andere Staten' partij bij het Ruimteverdrag, en om 'op passende wijze internationaal overleg' te plegen wanneer een staat 'reden heeft om aan te nemen' dat eigen ruimtevaartactiviteiten mogelijk 'schadelijke gevolgen' kunnen hebben voor dergelijke activiteiten van anderen. Kortom: geen resultaatsverbintenis, maar een inspanningsverbintenis met een paar forse ontsnappingsclausules.

Menigeen is er dan ook van overtuigd dat er pas werkelijk vorderingen gemaakt zullen worden met het aanpakken van het ruimtepuinprobleem als er een substantieel ongeluk met bijbehorende schade plaatsvindt. Als het kalf verdronken is, dempt men de put.

Men hoeft echter niet zo fatalistisch te zijn – er is immers al een interessante beweging zichtbaar in de goede richting! Zowel van juristen als van beleidsmakers, politiek alsook commercieel, mag in dit geval toch een meer vooruitziende blik en houding worden verwacht. Want artikel I van het Ruimteverdrag stelt ook vast dat 'het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte (...) de gehele mensheid aan gaan.' En dat is, zo leren ons aanpalende internationale rechtsgebieden zoals het milieurecht en het zeerecht, een voldoende basis om concretere en, uiteindelijk, dwingende regels te ontwikkelen die recht doen aan het belang dat de gehele mensheid heeft bij een zorgvuldig gebruik van de kosmische ruimte.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 5, 2007) is *Airspace safety*.

Criminal law enforcement in airspace

P.A.M. Verrest and J.A.C. Bevers

As is the case on land and on the high seas, in airspace a large variety of criminal offences may be committed; they may be offences in and on board aircraft as well as offences against or with the use of them. The exceptional circumstances of air transportation, where international borders are crossed at very high speed, in a practically isolated and relatively fragile vessel, do however lead to a situation which, from the primarily land-oriented perspective of criminal law enforcement, leads to an absolutely unique situation. As an illustration of this, the authors of this article briefly introduce a number of recent incidents in which the Dutch authorities were confronted with questions of criminal law enforcement related to aircraft. On the basis of these examples, they provide a short, general overview of the applicable legal framework, in which they sketch the background and role of some international instruments (Conventions of Chicago, Tokyo, The Hague and Montréal), as well of some relevant national provisions of criminal law and procedure.

Civil aviation and terrorist incidents; past developments, future trends

R.P. Bron and D. de Hoog

This article mirrors a set of theoretical notions from the field of terrorism studies to the historical development of terrorist actions targeting civil aviation. Authors explore the applicability of both the notion of historical phases of terrorism as well as notions from the continuity-discontinuity debate – popularly known as the ‘old versus new’ debate – based upon longitudinal patterns of terrorist incidents aimed at civil aviation. Though the empirical evidence

needs to be treated with precaution, it is shown that there are some striking parallels between historical phases of terrorism and the historical development of terrorist actions directed to civil aviation. Moreover, it is argued that contemporary terrorism aimed at civil aviation has certain 'new' features – next to enduring 'older' ones. It is also argued that aviation security has had profound effects on the decline of attacks directed towards civil aviation.

Access to a secure airspace; security at airports

W.C.J.M. van Dijk

This article concentrates on the relationship between the security measures at airports and a secure airspace. The first part focusses on the initial process of security at Dutch airports in 1970. The second part describes the changes in policymaking due to the ongoing threat against civil aviation, which finally leads, as described in the 3th part, to the introduction of the European Commission as a new and important player in the field of civil aviation security. The leitmotiv is there's no getting away from security measures in civil aviation. This does not mean, however, that authorities and industry are relieved from the task to review the security measures frequently in the light of technical developments, operational implications and the impact on passengers.

The development of a transatlantic aviation relationship in the period 1992-2007

P. Mendes de Leon and M. Gurvits

This article discusses the transatlantic relationship in the context of the deregulation of air traffic services in the US and EC. Special attention is paid to the gradual liberalisation of bilateral agreements between the US and selected EC Member States, notably the Netherlands. The US and the Netherlands concluded the first *Open Skies* agreement in 1992, building upon arrangements made in the preceding decades. Airlines have greatly benefited from *Open Skies* regimes. An important example is the cooperation between KLM and Northwest. Other examples followed in the 1990s. The relationship between the US and EC is based upon a common understanding at large regarding the operation of air transport services. A market oriented approach coupled with the imposition of competition regulations is shared by the two jurisdictions. However, a number of differences exist. The EC wishes to move forward with further

liberalisation in the economic field by demanding more investment opportunities, further relaxation of traffic rights and the right of establishment for its airlines, whereas the US maintains a rather protectionist stance towards these proposals. More importantly, whereas the US emphasises national security, the EC places the protection of human rights and the environment high on its policy agenda. These different stances create the need for further negotiations and the conclusion of more transatlantic arrangements in order to enhance a smooth operation of air services.

Reporting incidents in aviation within a 'just culture'

R.M. Schnitker

In the aviation sector much energy is put in finding out what caused an unsafe situation and an accident in order to improve the safety system and, if necessary, to be able to sharpen safety regulations. Aside from an inquiry on safety a judicial investigation related to the question of guilt of persons can also be put into action. Increasing interest of the Aviation Police and the Public Prosecutor in all these matters in commercial aviation, causes resentment in this sector. Punishing persons in aviation leads to a decreasing willingness to report unsafe situations. This of course doesn't mean that the judicial system may not or should not deal with aviation. A climate of safety means an atmosphere of trust in which people are encouraged (even rewarded) for providing essential safety-related information, but in which they are also clear about where the line must be drawn between acceptable and unacceptable behaviour. That's the basis for a 'just culture'.

Dilemmas of an airplane captain

B. Baksteen

Society can not be made safe by rules and laws. Accidents happen in the gap between the virtual world of the thinkers and the real world of the actors. In the real world safety can never be the number one priority and in the real world things break down and mistakes are made. The gap can be papered over by rules but not bridged. The inevitable accident will generate surprise, outrage and more rules. Yet safety is attainable, as airline transport shows. But this process is driven by factors intrinsic to aviation, which hampers transposition to other activities. Still, it is worth a try. The result would be a process based on a set of experience based bottom-up rules, applied

if and when beneficial by skilled and informed actors bearing full responsibility for the process. Their adage would not be 'rules are rules', but rather 'rules are tools'.

Space junk and space law

F. von der Dunk

'Space junk' is rapidly becoming a major problem. The problem is approached from the legal angle in various ways, none of which however in itself sufficient to solve the problem. Firstly, the liability regime for damage caused by space objects can be applied to damage caused by space junk; secondly, enhancing the regime for registering space objects can maximize the possibility to actually identify (a) liable state(s); thirdly, mechanisms such as an international compensation fund can be devised to deal with such cases; and fourthly measures are gradually being introduced to try and minimise the creation of new space junk. In the last resort, however, the problem is one of political will and a resulting willingness to spend money on mitigating the problems. Since a tendency towards growing acceptance of the gravity of the problem may be discerned, there is hope that this will indeed be possibly brought about in the not too distant future.



Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De onderstaande, uiteraard niet uitputtende selectie werd gemaakt door de redactie van JV. Onderstaande informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl via de buttons 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'. In de rubriek 'Internetsites' kunt u doorklikken naar de gewenste website.

www.nts.gov/nts/query.asp

Korte synopsis van vliegincidenten tussen 1983 en heden. Gezocht kan worden op datum, plaats, categorie van vliegtuigen, registratienummer, of er slachtoffers vielen enzovoort. Zie ook: www.nts.gov/Aviation/Stats.htm

www.asias.faa.gov/portal/page?_pageid=56,86203,56_86210&_dad=portal&_schema=PORTAL

De Federal Aviation Administration (FAA) promoot de open uitwisseling van veiligheidsinformatie teneinde doorlopend de veiligheid van het vliegen te verbeteren. Hiervoor werd het Aviation Safety Information Analysis and Sharing (ASIAS)-systeem ontwikkeld. Het ASIAS-systeem stelt gebruikers in staat om geïntegreerde databases te doorzoeken, uitgebreide bestanden aangaande veiligheid te bevragen, enzovoort.

www.slu.edu/libraries/pius/resguides/aviasafe.html

Site van St. Louis University in de VS. Een zeer handige site met zeer vele links naar andere sites die over luchtvaartveiligheid gaan, met artikelen, gespecialiseerde databases, wetgeving en regels, vliegtuigongelukken, veiligheid, enzovoort.

www.tsa.gov

Site van de Transportation Security Administration. Bevat een wereldwijd overzicht van (bom)aanslagen en kapingen op vliegvelen. Ook zijn er artikelen te vinden (weliswaar gedateerd maar nog steeds bruikbaar).

www.airportnet.org/security

Site van de American Association of Airport Executives (AAAE). Een van de meest uitgebreide en veelomvattende informatiebronnen die beschikbaar zijn op het gebied van veiligheid van vlieghavens.

www.easa.eu.int/home

Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart is een agentschap van de Europese Unie met specifieke regelgevende en uitvoerende taken op het gebied van de luchtvaartveiligheid. Het Agentschap is de hoeksteen van de EU-strategie om in de burgerluchtvaart in Europa een hoog uniform niveau van veiligheid tot stand te brengen en in stand te houden. Interessante site met veel info over wet- en regelgeving.

http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_on_Open_Skies

Wikipedia-site over het Open Skies-verdrag uit 1992. Met informatie over; welke landen zijn partij bij het verdrag, basale elementen uit het verdrag, geschiedenis van het verdrag, referenties en links. Zie ook: http://en.wikipedia.org/wiki/Open_Skies en www.osce.org/documents/doclib/1992/03/13764_en.pdf (Open Skies-verdrag in Pdf-formaat).

www.ivw.nl/nl/lucht/luchthavruim

Site van de Inspectie Verkeer en Waterstaat Site met info over regels en vergunningen ten aanzien van veiligheid en milieunormen in de luchtvaart boven Nederlands grondgebied. De Inspectie is verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Nederlandse luchtvaartwetgeving.

www.politie.nl/klpd/klpddiensten/dienst_luchtvaartpolitie/info/organisatie.asp

Een belangrijke taak van de Unit Luchtvaarttoezicht van de Dienst Luchtvaartpolitie is het houden van toezicht op en de controle van de luchtvaartregelgeving. Samen met het OM zorgt zij voor de strafrechtelijke handhaving daarvan. Met info over luchtvaartongevallen, luchtvaartregelgeving, alcoholgebruik enzovoort.

www.justitie.nl/search.aspx?simpleSearch=burgerluchtvaart

Site van het Nederlandse ministerie van Justitie. Doorklikmogelijkheden naar allerlei documenten (wetten, kamerstukken, persberich-

ten veelal in pdf-formaat) aangaande burgerluchtvaart, veiligheid, terrorismebestrijding enzovoort.

http://aeromedical.org/Articles/PDF_files/AirRage.pdf

Einddoctoraalscriptie uit 2000 in pdf-formaat van Peter Rolfe onder de titel: *Air rage: disruptive passengers; the causes and the cures!* over agressie in de lucht.

<http://noorderlicht.vpro.nl/artikelen/26191956>

Site van het VPRO-programma Noorderlicht. Met kort stuk over ruimtepuin en verwijzingen naar www.esa.int/SPECIALS/ESOC/SEMU2CW4QWD_0.html en <http://orbitaldebris.jsc.nasa.gov/index.html>, Sites van Europese en Amerikaanse organisaties die zich eveneens met het toenemende probleem van ruimtepuin bezighouden.

Journala

Het WODC op internet: www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp:

- trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
- onderwerpsgebieden.

2. Publicaties

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie – en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen).

3. Onderzoek

- overzichten van lopend en afgesloten onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- monitoren en prognoses;
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Cijfers en prognose

- criminaliteit en rechtshandhaving (teksten en tabellen).

5. Informatiedesk

- bibliotheek;
- bronnengids 'Het criminaliteitsvraagstuk'.
- congressenlijst;
- opmerkelijk op tv;
- veelgestelde vragen;
- ik heb een vraag (vraagformulier informatiedesk).

6. Over het WODC (onder andere nieuwsberichten, organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Informatiedesk/Ik heb een vraag' op www.wodc.nl).

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minjus.nl

**WODC-thesaurus 'Het
criminaliteitsvraagstuk'
(3e herziene uitgave, 2003)**

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: e.nijman@minjus.nl

**Themanummers Justitiële
verkenningen**

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de

hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV6, 2007, september:

De rechter als ketenpartner

JV7, 2007, november:

Mensenhandel

JV8, 2007, december:

Ideologie

Congressen 2007

27 augustus

Research on crime & law enforcement: progress and prospects

2 september

Opsporingsdiensten: verzelfstandiging of integratie?

28 september

Nieuw lokaal jeugdbeleid

31 oktober

Mensenhandel

1 november

De politieke bedrijfscultuur

12 december

Ondergronds bankieren

Hieronder volgen beschrijvingen van bovenstaande congressen.

Research on crime and law enforcement: progress and prospects

Tijdens dit internationale jublieumcongres ter gelegenheid van het 15-jarig bestaan van het NSCR zal een overzicht worden gegeven van de meest recente ontwikkelingen op het onderzoeksterrein van het instituut. Bezoekers kunnen kiezen uit parallelsessies op uiteenlopende terreinen zoals criminele carrières, jeugdcriminaliteit, rechtspsychologie, effectiviteit van sancties en publieke opinie over straf.

Tijdens het congres worden Nederlandse onderzoeksresultaten in de context geplaatst van internationale ontwikkelingen door gerenommeerde sprekers uit het buitenland (onder anderen David Farrington, Michael Tonry, Friedrich Lösel en Daniel Nagin). De voertaal is Engels, maar er zijn ook enkele praktijkgerichte onderdelen die in het Nederlands worden gehouden. Meer informatie is te vinden op de website van het NSCR (www.nscr.nl).

Datum: 27 augustus 2007

Plaats: Kamerlingh Onnes Gebouw, Steenschuur 25 te Leiden

Informatie: tel.: 071-5278527.

Opsporingsdiensten: verzelfstandiging of integratie?

Op deze studiedag wordt de relatie tussen de politie en het parket bestudeerd en wordt meer specifiek de werking van de opsporingsdiensten onder de loep genomen en de samenwerking van federale en lokale politie. Er wordt gekeken naar gemaakte afspraken en onderling overleg en de implementatie van richtlijnen over de taakverdeling. De consequenties van minimumnormen in de wet voor de lokale recherche en de verzelfstandiging van gerechtelijke diensten worden ook bekeken.

Datum: 1 september, 09.00-17.00 uur

Locatie: Nog te bepalen (in België)

Informatie en aanmelding: www.police.be/cps

Organisatie: Centrum voor politiestudies.

Nieuw Lokaal Jeugdbeleid

Aangezien er op het moment veel verandert in het lokale (preventieve) jeugdbeleid – de ontwikkeling van een Landelijke verwijzindex, de Centra voor Jeugd en Gezin, risicosignalering en het Elektronisch Kinddossier – is het van belang dat ketenpartners meer en beter samenwerken om resultaten te behalen. Tijdens het congres Nieuw Lokaal Jeugdbeleid komen ervaringen, de gevolgen

van nieuwe regelgeving en mogelijkheden in de praktijk ter sprake. Thema's tijdens het congres zullen zijn: Jeugdbeleid: nieuwe prioriteiten en plannen; van landelijk beleid naar lokale invulling; jeugdbeleid in en rondom het CJG; integraal beleid: de gezamenlijke uitdagingen; handen ineen voor succesvolle preventie! Sprekers zijn onder anderen: dhr. P.A. Lankhorst (adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg); prof. drs. Dolf van Veen (bijzonder hoogleraar Grootstedelijk onderwijs- en jeugdbeleid, hoofd Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg); drs. P.H. Nota (hoofd afdeling Jeugd, DMO, Gemeente Amsterdam); prof. dr. M.C.H. Donker (directeur GGD Rotterdam – Rijnmond) e.a.

Datum: vrijdag 28 september, 09.30-16.45 uur

Informatie: Bart Voorhuis (congresontwikkelaar), Suzanne Eijkemans (projectassistente): tel.: 070-4415799.

Mensenhandel

CIROC-seminar waarbij nationale en internationale deskundigen uit de praktijk en wetenschap zich buigen over mensenhandel. Nadere informatie wordt spoedig bekendgemaakt

Datum: 31 oktober 2007, 9.30 – 16.00 uur

Plaats: VU Amsterdam, De Boelelaan 1105, Hoofdgebouw, Agorazaal

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl, ciroc@rechten.vu.nl, 020-5986231.

De politieke bedrijfscultuur

De Belgische politiediensten zijn, na de recente integratiebeweging, op zoek naar een gemeenschappelijke identiteit. Een professioneel gerunde organisatie als de politie heeft dit ook nodig, zowel in haar contacten met de gebruikers van haar service, als in het bieden van een degelijk houvast voor haar eigen medewerkers. De filosofie van de gemeenschapsgerichte politiezorg en recentelijk vooral de publicatie en invoering van de beroepscode, moeten die kenmerkende identiteit gestalte geven. Om deze cultuurharmonisering te realiseren, zijn bijkomende tools een vereiste. Deze studiedag gaat in op zowel de politieke cultuur en haar typische identiteit als op de uitgebreide toolbox die in dit verband recentelijk werd ontwikkeld. Leidinggevend op alle niveaus zullen concrete antwoorden krijgen op vragen naar het detecteren en ontwikkelen van gezonde, aanvaardbare professionele standaarden voor hun medewerkers.

Datum: 1 november, 09.00-17.00 uur

Locatie: Nog te bepalen

Informatie en aanmelding: www.police.be/cps

Organisatie: Centrum voor
Politiestudies

Ondergronds bankieren

Tijdens dit CIROC-seminar buigen nationale en internationale deskundigen uit de praktijk en wetenschap zich over het fenomeen van ondergronds bankieren. Nadere informatie wordt spoedig bekendgemaakt.

Datum: 12 december 2007,
09.30-16.00 uur

Plaats: VU Amsterdam, De
Boelelaan 1105, Hoofdgebouw,
Agorazaal

Informatie en aanmelding:
www.ciroc.nl, ciroc@rechten.vu.nl, 020-5986231.

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapportenseries en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten is daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek & Beleid, Cahiers, Memorandum en Fact Sheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire- en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: bdc@bdc.boom.nl. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2005 en van de sinds 2005 verschenen rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Fact Sheets.

Onderzoek en beleid (O&B)

Mheen, D. van de, P. Gruter (red.)

Helingspraktijken onder de loep; impressies van helingcircuits in Nederland

2007, O&B 251

Jennissen, R.P.W., J. Oudhof (red.)

Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006

2007, O&B 250

Daalder, A.L.

Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod
2007, O&B 249

Stokkom, B.A.M. van, H.J.B. Sackers en J.-P. Wils
Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie

2007, O&B 248

Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen
Kringen rond de dader; groot-schalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing
2006, O&B 246

Laan, A.M. van der, M. Blom,
met medewerking van:

C. Verwers, A.A.M. Essers

Jeugdgedelinquentie: risico's en bescherming; bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005
2006, O&B 245

Ferwerda, H.B., I.M.G.G.

**van Leiden, N.A.M. Arts en
A.R. Hauber**

Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven
2006, O&B 244

**Sikkel, D., P.G.M. van der
Heijden en G. van Gils**

Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen
2006, O&B 243

Faure, M.M.G. en

C.A.R. Moerland

Griffierechten; een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie
2006, O&B 242

Aebi, M.F., K. Aromaa,

B. Aubusson de Cavarlay,

G. Barclay, B. Gruszczynska,

H. von Hofer, V. Hysi,

J.-M. Jehle, M. Killias, P. Smit,

C. Tavares

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006 (third edition)
2006, O&B 241

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal,
Rapportage België E. Neven,
G. Vervaeke

Gewelds- en zedendelinquenten met een psychische stoornis; wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België

2006, O&B 240

Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen en S. Bogaerts

Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein

2006, O&B 239

Bruin, D.E., C.J.M. Meijerman,
F.R.J. Leenders en R.V. Braam

Verslingerd aan meer dan een spel; een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland

2006, O&B 238

**Eggen, A.Th.J., W. van der Heide
(eindred.)**

Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; ontwikkelingen en samenhangen

2005, O&B 237

Kogel, C.H., V.E. den Hartogh

Contraire beëindiging van de TBS-maatregel; aantal, aard en verband met recidive

2005, O&B 236

Rovers, G.B., E. de Vries Robbé
Interne criminaliteit in de logistieke sector

2005, O&B 235

Gritter, E., G. Knigge en N.J.M. Kwakman

De WED op de helling; een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien

2005, O&B 234

Broeksteeg, J.L.W., E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters en L.F.M. Verhey

Zicht op wetgevingskwaliteit; onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit

2005, O&B 233

Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk

Werklast bestuurlijke boete; determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspiegeling

2005, O&B 232

Lünnemann, K.D.,

M.Y. Bruinsma

Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland

2005, O&B 231

Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, L.M. van der Knaap

Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden

2005, O&B 230

Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.M. van der Laan

Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinstellingen

2005, O&B 229

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, A.A.M. Essers

Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden

2005, O&B 228

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom

Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders

2005, O&B 227

Kogel, C.H. de, C. Verwers, V.E. den Hartogh

'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering

2005, O&B 226

WODC-Cahiers

Knaap, L.M. van der, G. Weijters en S. Bogaerts

Criminogene problemen onder daders die in aanmerking komen voor gedragsinterventies

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-7

Reitsma, J., M. Tumewu, M. ter Voert

Mediation monitor 2007; tussenrapportage

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-6

Knaap, L.M. van der, L.E.W. Leenarts en L.T.J. Nijssen

Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingschalen (RISC); interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-5

Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe en B. Bieleman

Samenspannen tegen XTC; eind-evaluatie van de XTC-nota

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-2

Kromhout, M.H.C. (red.), A.S. van Rijn, E.M.Th. Beenackers, I. Kulu-Glasgow

Eergerelateerd geweld in Groot-Brittannië, Duitsland en Turkije; een overzicht van informatie inzake aard, omvang en aanpak

Den Haag, WODC, 2007, Cahier-1

Erp, J.G. van m.m.v. A. Hendriks (eindred.)

Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005; informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht

Den Haag, WODC/CBS, 2006, Cahier-10

WODC/CBS

Integratiekaart 2006

Den Haag, WODC/CBS, 2006, Cahier-8

Moolenaar, D.E.G.

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2011; toelichting op de beleidsneutrale ramingen voor de veiligheidsketen

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-7

Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts

Eerste inventarisatie van contraterrorismebeleid; Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – 'research in progress'

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-3

Neve, R., L. Vervoorn, F. Leeuw, S. Bogaerts

First inventory of policy on counterterrorism; Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States – 'research in progress'

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-3a

Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks, m.m.v. C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal, S. Bogaerts

Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-2

Verwers, C., L.M. van der Knaap en L. Vervoorn

Internationale kindervervoering; onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief

Den Haag, WODC, 2006, Cahier-1

Croes, M.T. m.m.v. S.H.E. Janssen en N. Dijkhoff

Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-20

Hartogh, V.E den, C.H. de Kogel en S. Bogaerts

Psychische en lichamelijke pathologie bij een steekproef van 'blijvend delictgevaarlijke' forensisch psychiatrische patiënten

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-19

Blom, M., A.M. van der Laan en G.L.A.M. Huijbregts

Monitor Jeugd terecht 2005
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-17

Bijl, R.V., A. Zorlu, A.S. van Rijn, R.P.W. Jennissen en M. Blom

Integratiekaart 2005; de maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-16

Lacé, Z.D., B. Krop en N.J.H. Huls

Balansverschuiving? Notarissen over ontwikkelingen in de notariële beroepsethiek na vijf jaar Wet op het notarisambt 1999
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-15

Moolenaar, D., G. Huijbregts en H. van de Velden

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2010 – Toelichting op de beleidsneutrale ramingen
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-14

Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis

m.m.v. M. van Gammeren, A. van Son, Y. Visser en N. Dijkhoff
Prognosemodellen justitiële ketens; civiel en bestuur – modelversie 1.0
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-13

Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize en R.V. Bijl

Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-12

Verwers, C., S. Bogaerts
Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen (18-24 jaar); een verkenning

Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-11

Baas, N.J.

Wegen naar het rechte pad; strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden
Den Haag, WODC, 2005,
Cahier-10

Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap en B.S.J. Wartna

Recidivemeting onder jeugd-reclasseringscliënten
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-9

Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna

Recidivemeting onder de deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-8

Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna

Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief Initiatief
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-7

Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna

Recidivemeting onder deelnemers Binnenste Buiten
Den Haag, WODC, 2005, Cahier-6

**Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Klee-
mans en F.L. Leeuw**

Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-5

Klein Haarhuis, C.M.

Naar een conceptueel kader voor de spreiding van rechtspraak; een verkenning aan de hand van inzichten uit onderwijs en zorg

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-4

Mascini, P., M. Verhoeven

Literatuurstudie naar de facilitering van de gewelddadige jihad

Den Haag, WODC, 2005, Cahier-3

Blom, M. (red.), J. Oudhof

(red.), R.V. Bijl (red.) en

B.F.M. Bakker (red.)

Verdacht van criminaliteit; allochtonen en autochtonen nader bekeken

Den Haag, WODC, CBS, 2005, Cahier-2

Memoranda

Laan, A.M. van der, M. Blom

WODC-Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit – Meting 2005; documentatie boek; steekproefverantwoording, veldwerk, enquête en vergelijking met eerdere metingen

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

Moolenaar, D.E.G. en

R. Choenni

TBS-gestelden 1996-2010; de feiten en de ramingen

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-3

Wartna, B.S.J. en L.T.J. Nijssen

National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-2

Moolenaar, D.

Expenditure on crime in the Netherlands

Den Haag, WODC, Memorandum 2006-1

Fact Sheets

Laan, A. van der, M. Blom en

S. Bogaerts

Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming

Den Haag, WODC, Fact sheet 2007-1

Neve, R., S. Bogaerts

Onderzoek anti-terrorisme beleid
Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-29

WODC/CBS

The Integration Monitor 2006
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-27a

WODC/CBS

Integratiekaart 2006
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-27

Kogel, K. de

*Terbeschikkingstelling (TBS) en
forensisch psychiatrische zorg*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-26

Kruissink, M.

Electronic detention
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-25a

Kruissink, M.

Elektronische detentie
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-25

**Kleemans, E.R., C.M. Klein
Haarhuis, F.L. Leeuw, M.M.J.
van Ooyen-Houben**

*Lessons from (evaluation)
research into law enforcement*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-24a

**Kleemans, E.R., C.M. Klein
Haarhuis, F.L. Leeuw, M.M.J.
van Ooyen-Houben**

*Lessen uit (evaluatie)onderzoek
naar rechtshandhaving*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-24

Knaap, L. van der, S. Bogaerts

*Violence Defied Research Syn-
thesis*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-23a

Knaap, L. van der, S. Bogaerts

*Research synthese Geweld ver-
slagen*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-23

Smit, P.

*The European Sourcebook of
Crime and Criminal Justice
Statistics 2006, third edition*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-22a

Smit, P.

*Het European Sourcebook of
Crime and Criminal Justice
Statistics 2006, derde editie*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-22

Ooyen-Houben, M.M.J.,**R.F. Meijer**

*National Drug Monitor; drug-
related crime 1999-2004*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-20a

Ooyen-Houben, M.M.J.,**R.F. Meijer**

*Nationale Drug Monitor; drugs-
wetcriminaliteit 1999-2004*
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-20

Boom, A. ten

Recent victim research
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-19a

Boom, A. ten

Recent slachtofferonderzoek
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-19

Kleemans, E., H. van de Bunt

Organised Crime Monitor
Den Haag, WODC/CBS, Fact
Sheet 2006-18a

Kleemans, E.

Monitor Georganiseerde Criminaliteit

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-18

TNS Nipo, adapted by F. Willemssen (WODC)

Business Crime Monitor 2004-2005 (MCB)

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-16a

TNS-Nipo, bewerkt door F. Willemssen (WODC)

Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004-2005 (MCB)

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-16

Tollenaar, N., S. el Harbachi, R.F. Meijer, G.L.A.M. Huijbregts en M. Blom

Monitor veelplegers; samenvatting van de resultaten

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-12

Wartna, B.S.J., L.T.J. Nijssen

National studies on recidivism; an inventory of large-scale recidivism research in 33 European countries

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-11

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar

Voorwaardelijk voor onvoorwaardelijk; substitutie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bij gering recidivegevaar; een raming van de te besparen gevangenis capaciteit

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-10

Wartna, B.S.J., S. Kalidien, A.A.M. Essers

Replicatie recidivemeting JJI

Den Engh; de uitkomsten van de SocioGroepsStrategie in termen van strafrechtelijke recidive

Den Haag, WODC/CBS, Fact Sheet 2006-9

Wartna, B.S.J., S. el Harbachi en A.A.M. Essers

Strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden; welk percentage wordt na beëindiging van de maatregel opnieuw vervolgd voor een ernstig delict?

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-8

Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar en A.A.M. Essers

Strafrechtelijke recidive van jongeren uit justitiële jeugdinrichtingen; uitstroomperiode 1997-2003

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-7

Wartna, B.S.J., S.N. Kalidien, N. Tollenaar en A.A.M. Essers

Strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden; uitstroomperiode 1996-2003

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-6

Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar

Recidive 1997-2003; ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen ouders

Den Haag, WODC, Fact Sheet 2006-5

Reeks *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht* 2006

Schueler, B.J., J.K. Drewes, F.T. Groenewegen, W.G.A. Hazewindus, A.P. Klap, V.M.Y. 't Lam, B.K. Olivier en E.M. Vogelezang-Stoute
Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter
2007

Barkhuysen, T., L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans en A. Tollenaar
Feitenvaststelling in beroep
2007

Winter, H.B., A. Middelkamp en M. Herweijer
Klagen bij bestuursorganen; evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen
2007

Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen en R. Fredriks
Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger; stand van zaken in theorie en eerder onderzoek
2007

Widdershoven, R.J.G.M., M.J.M. Verhoeven, S. Prechal, A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de Gronden, B. Hessel en R. Ortlep
De Europese agenda van de Awb
2007

Commissie Evaluatie Awb III, IIsink, J.W. (voorz.)
Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006
2007