

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van beveiligingsscaners in EU-luchthavens*(COM(2010) 311 definitief)*

(2011/C 107/10)

Rapporteur: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

De Europese Commissie heeft op 15 juni 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van beveiligingsscaners in EU-luchthavens

COM(2010) 311 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 februari 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft dit advies tijdens zijn 469^e zitting van 16 februari (vergadering van 16 en 17 februari 2011) met 104 stemmen voor, 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is het er mee eens dat de veiligheid van de luchtvaart noodzakelijkerwijs een juridisch goed is dat bescherming behoeft, maar dringt aan op een algemenere aanpak, waarbij „de uitwisseling van politiegegevens en de analyse van de menselijke factor” deel uitmaken van het systeem, en niet alleen het gebruik van technologieën die ernstige twijfels oproepen en risico's met zich meebrengen die men tot op heden nog niet heeft kunnen wegnemen.

1.2 De grondrechten van de burgers kunnen door het gebruik van deze scaners in het gedrang komen, met name de menselijke waardigheid, de persoonlijke intimiteit en de bescherming van de persoonsgegevens, wanneer beelden zonder dwingende redenen worden opgeslagen, afgedrukt, overgedragen of bewaard en vervolgens kunnen worden verspreid. Het Comité is van oordeel dat een reiziger ook anderszins het recht moet hebben een dergelijke controle te weigeren (opt-out) en zijn reis te kunnen maken ongeacht zijn keuze.

1.3 Wat de bescherming van de volksgezondheid betreft, dringt het Comité er bij de Commissie op aan om degelijk onderzoek aan te dragen over de mogelijke gevolgen van het gebruik van deze scaners voor de gezondheid van de reizigers en van het personeel dat vanwege zijn werk regelmatig aan de straling wordt blootgesteld, aangezien het in geval van twijfel beter zou zijn om andere instrumenten te kiezen.

1.4 Het Comité wijst de Commissie erop dat er in de mededeling niets gezegd is over een doeltreffende rechtsbescherming die moet worden gegarandeerd aan de meest kwetsbare partij,

dat wil zeggen de reiziger die gebruik maakt van vliegtuigen en luchthavens. Zonder toereikende proceduregaranties zijn er geen garanties voor de naleving van de individuele rechten.

1.5 Het Comité is van mening dat alternatieven voor het gebruik van beveiligingsscaners c.q. „lichaamsscanners” serieus in overweging dienen te worden genomen. Zo zouden technische systemen kunnen worden gebruikt om mogelijke bronnen van gevaar schematisch te lokaliseren en te herkennen, waarna met behulp van een manueel onderzoek de precieze aard ervan kan worden vastgesteld.

2. Inleiding en inhoud van de mededeling

2.1 Deze mededeling is opgesteld naar aanleiding van het toenemende gebruik, volgens nationale regels, van beveiligingsscaners in luchthavens in de Europese Unie.

2.2 Volgens de Commissie kunnen alleen de gemeenschappelijke Europese normen voor luchtvaartbeveiliging een kader bieden dat een geharmoniseerde benadering van het gebruik van beveiligingsscaners in luchthavens garandeert.

2.3 De luchtvaartbeveiliging heeft tegenwoordig af te rekenen met nieuwe types bedreigingen, waarop de traditionele beveiligingstechnologieën die in luchthavens worden gebruikt nog geen adequaat en efficiënt antwoord kunnen bieden. Sommige EU-lidstaten zijn dan ook begonnen met het testen en daadwerkelijk gebruiken van beveiligingsscaners in hun luchthavens. Dit heeft geleid tot uiteenlopende regels in de EU.

2.3.1 'Beveiligingsscaner' is de algemene term die wordt gebruikt voor een technologie waarmee voorwerpen die onder kleding worden meedragen, kunnen worden opgespoord. Om voorwerpen die verschillen van de menselijke huid op te sporen, wordt gebruik gemaakt van diverse vormen van straling die variëren in golflengte en uitgezonden energie.

2.4 Overeenkomstig de EU-wetgeving mogen lidstaten beveiligingsscaners gebruiken in hun luchthavens i) omdat ze het recht hebben strengere beveiligingsmaatregelen toe te passen dan de geldende EU-voorschriften, of ii) op tijdelijke basis, omdat ze het recht hebben proeven uit te voeren met nieuwe technische processen of methodes gedurende een maximumperiode van 30 maanden.

2.5 Wat de bezorgdheid om de gezondheid en meer bepaald om het gebruik van ioniserende straling betreft, zijn in de Europese wetgeving die in het kader van het Euratomverdrag is opgesteld, drempels voor stralingsdosissen vastgesteld (ad hoc en per jaar); volgens die wetgeving moeten er ook legitieme redenen zijn om mensen bloot te stellen aan straling en moeten beschermingsmaatregelen worden genomen om de laagst mogelijke blootstelling te garanderen.

2.6 Het belangrijkste beginsel van de Europese en internationale regels is volgens de Commissie om risicovoorwerpen zoals wapens, messen en explosieven („verboden voorwerpen”) uit de buurt van luchtvaartuigen te houden.

2.6.1 Dit gemeenschappelijk regelgevingkader voorziet in de 'one stop security' (eenmalige beveiligingscontrole), die in sommige lidstaten al is ingevoerd, zij het nog niet volledig. In de toekomst zal dit voor zowel de luchtvaartsector als de passagiers de belangrijkste bijdrage leveren aan een soepeler verloop van de reisformaliteiten.

2.7 Conform het EU-rechtskader voor beveiliging van de luchtvaart krijgen de lidstaten en/of luchthavens een lijst van screening- en controlemethoden en -technieken waaruit zij de elementen moeten kiezen die nodig zijn om hun taken op het gebied van beveiliging van de luchtvaart effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren.

2.7.1 Krachtens de huidige wetgeving mogen luchthavens erkende screeningmethoden en -technologieën niet systematisch vervangen door beveiligingsscaners. Alleen een besluit van de Commissie, volgens de comitologieprocedure en ondersteund door de lidstaten en het Europees Parlement, kan de basis vormen voor het toestaan van beveiligingsscaners als methode voor beveiliging van de luchtvaart.

3. Opmerkingen

3.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft een aantal zwaarwegende en belangrijke bezwaren tegen de mededeling van de Commissie. In principe is het gekant tegen de hypothetische goedkeuring en tenuitvoerlegging van een toekomstige verordening die zware lasten met zich mee kan brengen voor reizigers en die hun grondrechten kunnen aantasten. Het betreft hier natuurlijk nieuwe technologieën die nog in

ontwikkeling zijn. Het Comité zou zich alleen achter een veiligheidssysteem kunnen scharen indien dit volkomen betrouwbaar zou zijn, de gezondheid niet in gevaar zou brengen, de grondrechten niet zou aantasten en gebruik zou maken van een technologie die minder inbreuk maakt op de privacy.

3.1.1 Bepaalde aspecten van de mededeling vertonen juridische lacunes

3.1.2 Het Comité vraagt zich in de eerste plaats af in hoeverre de hoofddoelstelling van het onderhavige wetsvoorstel (een algemene invoering van de zogenaamde veiligheidsscaners in alle EU-luchthavens) werkelijk geschikt is om een maximale veiligheid in het luchtverkeer te bereiken. De Commissie pleit weliswaar voor een optionele invoering van deze scaners, maar de passagiers zullen toch verplicht worden om de controles te ondergaan en hebben dus geen keuzevrijheid. Voorafgaand aan de goedkeuring van een dergelijke maatregel dient er een afweging van de „proportionaliteit” te worden gemaakt: hoe noodzakelijk is deze maatregel en welke kosten brengt de invoering van deze scaners met zich mee. Gezien de ernstige twijfels die bestaan rond de betrouwbaarheid, de gevolgen voor de gezondheid en de aantasting van de grondrechten, zou de invoering ervan op alle luchthavens van de EU in dit stadium een bijzonder zware aanslag op de schatkist betekenen (kosten voor de aanschaf van het basismateriaal plus de benodigde randapparatuur). Het Comité is derhalve van mening dat het beter is om te wachten tot er apparatuur op deze zich snel ontwikkelende markt komt die van betere kwaliteit is, minder intrusief en die werkelijk voor een veilig luchtverkeer kan zorgen. Het Comité is van mening dat alternatieven voor het gebruik van beveiligingsscaners c.q. „lichaamsscanners” serieus in overweging dienen te worden genomen. Zo zouden technische systemen kunnen worden gebruikt om mogelijke bronnen van gevaar schematisch te lokaliseren en te herkennen, waarna met behulp van een manueel onderzoek de precieze aard ervan kan worden vastgesteld.

3.1.3 De drastische beperking van de grondrechten van de burgers als gevolg van de toekomstige toepassing van de verordening lijkt ook niet echt in de overwegingen te worden meegenomen. Zo hebben ambtenaren in een rechtsgebouw in Florida dat de millimetergolfttechnologie gebruikt, 35 000 beelden bewaard, die vervolgens op internet zijn gezet; zo zijn de grondrechten van duizenden mensen geschonden.

3.1.4 Tot slot kunnen er zowel bij de keuze van het soort regelgeving door de Commissie als bij de goedkeuringsprocedure vraagtekens worden geplaatst.

3.2 Wanneer de mededeling van de Commissie wordt bezien in het licht van de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europese Hof van de Rechten van de Mens uitgebreid omschreven criteria, moet worden geconstateerd dat de Commissie het niet al te nauw neemt met kwesties als noodzakelijkheid, proportionaliteit en wettelijkheid. Dat zijn immers de criteria die elke overheid (van een rechtsunie of rechtsstaat) in acht moet nemen teneinde te voorkomen dat de grondrechten en de vrijheden van de burgers worden beknod of beperkt.

3.2.1 Zo kan er wat het eerste aspect betreft een ernstig voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van de vage relatie tussen de voorgestelde maatregel - de invoering van „veiligheidsscanners” - en het bewerkstelligen van hogere veiligheidssnormen in het luchtverkeer.

3.2.2 Na de verschillende veiligheidsincidenten in het luchtverkeer de afgelopen jaren heeft de Commissie de nieuwe methodes en technologieën die zijn ingevoerd zelf beoordeeld en zij verklaart daarover in de mededeling dat deze „elke keer inefficiënt zijn gebleken”, en dat er „daarentegen” behoefte is aan „een algemenere aanpak, waarbij de kennis beter moet worden gedeeld en de analyse van de menselijke factor moet worden verbeterd.”

3.2.3 Dit oordeel sluit - niet toevallig - aan op het standpunt van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming die, na goedkeuring door de Commissie, een adhoc-verslag heeft opgesteld over de controversiële regelgeving. Bovendien heeft hij dit standpunt in al zijn adviezen aangaande de toepassing van Europese veiligheidsmaatregelen n.a.v. terroristische dreigingen verdedigd.

3.2.4 Er dient gezocht te worden naar een evenwicht tussen de noodzaak om tot een niet-discriminerende Europese aanpak van de veiligheid in de luchtvaart te komen en de definitieve invoering van een „eenmalige beveiligingscontrole” die de grondrechten respecteert, met name als het gaat om de keuze van de passagier om zich vrijwillig aan een controle met deze technologie te onderwerpen.

3.2.5 Veelzeggend is ook het standpunt van de werkgroep inzake artikel 29 van Richtlijn 95/46 EG; deze verklaarde in zijn op 11 februari 2009 goedgekeurde advies dat deze veiligheidsscanners geen alternatief vormen voor andere al toegepaste methoden voor de detectie van elementen die de veiligheid van het luchtverkeer in gevaar brengen. De werkgroep concludeert zelfs dat er tot op heden geen aanwijzingen zijn dat de van kracht zijnde controlemaatregelen op de luchthavens vervangen moeten worden door deze scanners.

3.3 Daarnaast wijst het Comité ook op het feit dat een mogelijke invoering van het voorstel zoals dat in de mededeling is geformuleerd, op gespannen voet zal staan met de uitoefening van de grondrechten.

3.3.1 Er wordt een uitgebreide analyse gemaakt van de economische kosten die gemoeid zijn met de invoering van de scanners op de luchthavens, maar er is weinig aandacht voor de schending van de grondrechten; op die manier kan er geen afgewogen oordeel tot stand komen.

3.3.2 Het gaat er hier om een passend evenwicht te vinden tussen vrijheid en veiligheid, hetgeen om verschillende redenen om een nauwlettende interpretatie van de regelgeving vraagt.

3.3.3 De rechten en vrijheden die het meest in het gedrang komen, maken bijna allemaal deel uit van wat het Europese Hof

voor de Rechten van de Mens als de immateriële harde kern voor de openbare orde heeft vastgesteld (cf. het Europese Handvest voor de Rechten van de Mens).

3.3.4 Beperkingen hierop dienen derhalve een uitzondering te blijven, alleen toe te passen als er geen speelruimte is voor alternatieven die juridisch gezien minder schrijnend zijn, en dienen te worden onderworpen aan supranationale controles en verenigbaar te zijn met de praktijken van een democratisch vooruitstrevende maatschappij. In ieder geval dient de Commissie voor een toekomstige verordening enkele korte en preferentiële procedures te formuleren, of te verwijzen naar de al in de lidstaten bestaande procedures, teneinde een oplossing te vinden voor de eventuele schendingen van de mensenrechten.

3.3.5 En zoals advocaat-generaal Sharpston stelt in zijn conclusies omtrent de zaak C-345/06 (Heinrich), die eveneens de goedkeuring van regelgeving van de Europese Commissie voor de beveiliging van de luchtvaart betreft, gaat het in de EU niet aan de opschorting of beperking van de grondrechten te rechtvaardigen om aldus de - in moeilijke tijden of omstandigheden extra hoge - risico's voor de openbare veiligheid in te dammen.

3.4 Het Comité maakt zich ook ernstig zorgen over de gezondheid van de reizigers en van het personeel dat de scanners moet bedienen. Het dringt daarom erop aan dat alleen personeel dat hiervoor is opgeleid dit soort herhaald gebruikte geavanceerde apparaten mag bedienen. Goede loon- en arbeidsvoorwaarden zijn hier van cruciale betekenis. Inzet van gekwalificeerd personeel draagt bij tot minder herhaalde controles via metaaldetectoren, die belastend zijn voor de gezondheid.

3.5 Het Comité hoopt dat het voorstel van de Commissie tot een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid zal leiden, en dat ze zich daarbij baseert op duidelijke, degelijke, betrouwbare en voor reizigers aanvaardbare wetenschappelijke onderzoeksrapporten en adviezen. Uitgangspunt voor de Commissie moet hierbij een minimale blootstelling aan eventuele schadelijke gevolgen zijn. Bovendien dient er een speciale regelgeving te worden opgesteld voor extra gevoelige en/of kwetsbare personen, zoals zwangere vrouwen, kinderen, gehandicapten of mensen die bepaalde ziektes hebben en voor wie dergelijke controles niet raadzaam zijn.

3.6 Er is nog geen enkel bewijs dat het gebruik van deze scanners de volksgezondheid niet aantast. Ook is er nog altijd geen gedragscode opgesteld - voor het geval dat de scanners algemeen worden ingevoerd - die conform de rechtsvereisten inzake de bescherming van persoonsgegevens is. In die zin dient de Commissie de reeds opgestelde protocollen verder uit te werken en hierbij de punten van zorg betreffende de naleving van de grondrechten in aanmerking te nemen. De reizigers dienen vervolgens uitgebreid op de hoogte te worden gebracht van deze protocollen en dienen vooral ingelicht te worden over het feit dat het gebruik van scanners volledig vrijwillig is en in geen enkel geval een verplichting.

3.6.1 Er dient altijd een alternatief te worden geboden voor een controle via de scanner; voor mensen die voor een alternatief kiezen, dienen er gedegen juridische garanties te worden opgesteld dat ze niet worden geconfronteerd met extra lange wachttijden in de rij voor de controle of worden onderworpen aan uitgebreide registratietechnieken. Geen van beide bepalingen zijn in de mededeling van de Commissie opgenomen.

3.7 Een ander aspect dat tot enige verbazing leidt is de terminologiekeuze en de thematische presentatie van het Commissievoorstel.

3.7.1 De Commissie hanteert vanuit het niets de term „beschermingsscaners” in plaats van de term „lichaamsscaners” die eerder tijdens de openbare raadpleging over dit thema was gebruikt (een raadpleging waartoe de Commissie verplicht was naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2008).

3.7.2 De wijziging in terminologie is een manier om de mededeling aantrekkelijker te maken en om zo de kans op goedkeuring ervan te vergroten; de Commissie geeft er immers blijk van voorstander te zijn van de invoering van deze apparaten als één van de veiligheidsmaatregelen die moeten worden getroffen op de luchthavens van de EU-lidstaten.

3.7.3 Zo geeft de Commissie in punt 34 van haar mededeling aan dat beveiligingsscaners de overige technieken voor de beveiliging van de luchtvaart volledig kunnen vervangen.

3.7.4 En ze vermeldt in paragraaf 45 van de mededeling dat „het duidelijk is” dat de technologie die tegenwoordig voorhanden is op het gebied van beveiligingsscaners de detectieaarschijnlijkheid en dus ook de preventiemogelijkheden „sterk zou hebben verbeterd”.

3.7.5 En in paragraaf 82 benadrukt ze nog eens dat grote luchthavens over „meer flexibiliteit” zouden beschikken door gebruik te maken van beveiligingsscaners en dat ze „hun beveiliging zo kunnen versterken”.

3.7.6 Gezien de vele uiteenlopende vragen die het gebruik van deze apparaten oproept, evenals de ontegenzeggelijke impact ervan in de sfeer van de grondrechten en de openbare vrijheden van de burgers, zou het beter zijn om een tekst op te stellen waarin op een meer objectieve manier een overzicht wordt geboden van de stand van zaken en van de mogelijke alternatieven.

3.7.7 De specifieke manier waarop de Commissie haar mededeling heeft geformuleerd, is ook van invloed op het laatste van de eerdergenoemde aspecten, namelijk zowel de keuze van het wetsinstrument (een verordening) als van de procedure voor de goedkeuring ervan (de comitologieprocedure).

3.8 Kortom, deze mededeling roept ernstige twijfels op, niet zozeer over de wettelijkheid als wel over de legitimiteit ervan.

3.8.1 De Commissie heeft natuurlijk het recht om op dit terrein op te treden op basis van de in artikel 4, lid 2 van Verordening 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad toegekende bevoegdheden.

3.8.2 Op een dergelijk controversieel terrein zou de Commissie echter met veel meer beleid hebben moeten optreden, zeker gezien de uitkomst van de juridische aanvechting die haar gedwongen heeft om haar optreden op dit zelfde terrein aan te passen.

3.8.3 Gezien de context zou het meer aangewezen zijn om voor een voor alle lidstaten bestemd Besluit te kiezen of zelfs voor een Aanbeveling, teneinde de bevoegde autoriteiten nog meer armslag te geven en een langere (vrijwillige) proeftijd te bieden voor het gebruik van de scanners.

3.8.4 Tegelijkertijd dient te worden benadrukt dat de door de Commissie gevolgde comitologieprocedure voor de goedkeuring van de toekomstige regelgeving, te beperkt en ondoorzichtig is wanneer het gaat om de formulering van dergelijke specifieke wetgeving.

3.8.5 Dit punt is des te belangrijker omdat met het nieuwe artikel 290 in het Verdrag van Lissabon (VWEU) de grondslagen worden gelegd voor een nieuw mechanisme, de gedelegeerde handeling, die inhoudt dat de Raad en het Parlement bevoegdheden kunnen delegeren aan de Commissie, maar deze ook weer kunnen intrekken zonder verdere rechtvaardiging (letter a) van het tweede lid van het genoemde artikel 290). In dit verband zou de Commissie zich moeten afvragen of vanwege de niet geringe impact op het juridisch erfgoed van de burgers die de inwerkingtreding van de voorgestelde verordening zou veroorzaken, niet gekozen zou moeten worden voor een flexibeler institutioneel kader dat ruimte biedt voor een publiek debat met alle belanghebbenden en voor verschillende ideologische zienswijzen van de politieke partijen zoals dat gebruikelijk is in de parlementaire democratie; het Europees Parlement zou hierbij een vooraanstaande rol moeten spelen, als het gaat om de debatten inzake de grondrechten, iets wat onder de comitologieprocedure niet mogelijk is.

Brussel, 16 februari 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON