Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/121299

Datum	2 juli 2019
Betreft	Vragen tijdens het Algemeen Overleg MH17 van 10 april 2019 en de 97e vergadering van 25 juni 2019.

Geachte voorzitter,

Op 10 april 2019 vond een Algemeen Overleg MH17 plaats. Tijdens het overleg hebben de leden Van Wijngaarden en Van der Staaij vragen gesteld die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vallen.

Op 25 juni 2019 heeft het lid Sjoerdsma, namens het lid Paternotte, tijdens het ordedebat van de Tweede Kamer verzocht om een brief waarin onder meer wordt ingegaan op de werking van het convenant inzake deling van dreigingsinformatie voor burgerluchtvaart.

Hierbij ontvangt u het antwoord op deze vragen.

Vragen van kamerlid Van Wijngaarden
De heer Van Wijngaarden merkte op dat in het opvolgingsonderzoek MH17 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid staat dat luchtvaartmaatschappijen de door staten verstrekte informatie niet diepgaand genoeg vinden en stelt de minister de volgende vragen:

Vraag 1
Hoe ziet het staatstoezicht op het risicobeleid dat vliegtuigmaatschappijen uitvoeren er precies uit en welk sanctiebeleid geldt daarbij?

Antwoord 1
De voornaamste normen ter verzekering van de luchtvaartveiligheid zijn opgenomen in het Verdrag voor de internationale burgerluchtvaart[1] (ICAO-verdrag). Het verdrag ziet tevens toe op het veilig gebruik van het luchtruim. Ook het toezicht door de overheid op het risico- en sanctiebeleid wordt primair bepaald door ICAO-normen. Deze normen werken over het algemeen door in de Nederlandse rechtsorde nadat ze zijn omgezet in de Nederlandse regelgeving (Wet luchtvaart en Luchtvaartwet) en Europese verordeningen.
Of en in hoeverre de Staat toezicht kan houden op het risicobeleid van vliegtuigmaatschappijen wordt bepaald door de volgende uitgangspunten uit het

[1] Het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973/109).

ICAO-verdrag:
1. Elke verdragsstaat is soeverein over het eigen luchtruim (artikel 1).
2. Elke verdragsstaat ziet er op toe dat in het eigen luchtruim de ICAO-normen worden opgevolgd (artikel 12).
3. Elke verdragsstaat ziet erop toe dat de eigen luchtvaartmaatschappijen ook in het buitenland de veiligheidsvoorschriften opvolgen (artikel 12).

De Nederlandse formele wetgever heeft deze uitgangspunten in hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart ingevuld met een aantal ge- en verbodsbepalingen. Een deel van die voorschriften ziet uitdrukkelijk mede toe op het gedrag van Nederlandse luchtvaartuigen in buitenlands luchtruim. Die moeten zich daar aan de ter plaatse geldende regels houden. De Wet luchtvaart bevat geen grondslag voor het opleggen van een vliegverbod aan Nederlandse luchtvaartuigen voor het vliegen in buitenlands luchtruim.

Elke luchtvaartmaatschappij is op grond van ICAO-normen gehouden tot het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem. De Nederlandse Staat houdt hierop toezicht. Het risicobeleid van luchtvaartmaatschappijen maakt onderdeel uit van het veiligheidsmanagementsysteem. De ILT is hiervoor in Nederland de aangewezen toezichthouder. Indien de ILT constateert dat het veiligheids-managementsysteem niet of niet geheel conform de regels wordt toegepast kan de ILT beperkingen opleggen aan de operatie.

Vraag 2
Wat doet een luchtvaartmaatschappij als er twijfel is over de vraag of over een gebied heengevlogen kan worden; welk afwegingskader geldt op een dergelijk moment, hoe wordt dat vastgelegd en wie doet dat?

Antwoord 2
Uitgangspunt van het ICAO-verdrag is dat elke staat de volledige en exclusieve soevereiniteit heeft over het eigen luchtruim waaruit volgt dat die staat ook primair verantwoordelijk is voor de veiligheid in het eigen luchtruim. Daarbij zijn luchtvaartmaatschappijen zelf verantwoordelijk voor hun risicoanalyses, routekeuzes en vluchtuitvoeringen door opengesteld luchtruim.
Een luchtvaartmaatschappij bepaalt dus, rekening houdend met de plaatselijke wet- en regelgeving, zelf haar vliegroutes over niet-Nederlands grondgebied en neemt, indien nodig, mitigerende maatregelen voor een veilige vluchtuitvoering. Het afwegingskader hiervoor is een zaak van de luchtvaartmaatschappij zelf en verschilt bovendien per luchtvaartmaatschappij. Ten aanzien van het afwegingskader kan verder worden opgemerkt dat luchtvaartmaatschappijen voor hun risico analyse mede gebruik kunnen maken van dreigingsinformatie over conflictgebieden die sinds 2016 wordt gedeeld in het kader van het "Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart" tussen overheidspartijen, Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (hierna te noemen: het convenant).

Vraag 3
Luchtvaartautoriteiten, luchtruimbeheerders, inlichtingendiensten en luchtvaartmaatschappij hebben allemaal hun verantwoordelijkheid. Zijn die rollen en verantwoordelijkheden tussen Staat en luchtvaartmaatschappij, ook naar juridische maatstaven, wat het kabinet betreft afdoende afgebakend?

Antwoord 3
Mede gelet op het voorgaande is het inderdaad juist dat de in de vraag bedoelde partijen eigen verantwoordelijkheden hebben inzake dreigingsinformatie en vliegen boven buitenlandse risicogebieden. Teneinde de rollen en verantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen zijn hierover door middel van een convenant in Nederland afspraken gemaakt. Zo is sinds 30 juni 2016 het delen van dreigingsinformatie over conflictgebieden gewaarborgd in het convenant. De doelstelling van het convenant is het nationaal borgen van het delen van dreigingsinformatie tussen de overheid en Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zodat luchtvaartmaatschappijen, mede gebaseerd op deze informatie, een zo goed mogelijke risico analyse kunnen maken voor een veilige vluchtuitvoering buiten het Nederlandse luchtruim. Binnenkort is de derde evaluatie van het convenant afgerond, waarover u, zoals gebruikelijk, wordt geïnformeerd.

Vragen van kamerlid Van der Staaij
De heer Van der Staaij vroeg naar de naleving en uitvoering van de gedane aanbevelingen uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake vliegen over conflictgebieden. Tevens wilde hij weten of het kabinet nog concreet kan bijdragen aan het laten opvolgen door andere landen van die aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

Antwoord vragen van Kamerlid Van der Staaij
Nederland heeft met de detachering van een expert voor twee jaren een grote bijdrage geleverd ten aanzien van voorstellen voor verbetering van de internationale ICAO-normen in relatie tot de risico's met betrekking tot het vliegen over of nabij conflictgebieden. Deze inzet heeft ertoe geleid dat enerzijds de voorstellen voor de opvolging daarvan in een ver gevorderd stadium van afronding zijn. Zo zijn nieuwe ICAO-normen voorbereid en is gewerkt aan de totstandkoming van de nieuwe ICAO-handleiding voor de risicobeoordeling van het vliegen over of nabij conflictgebieden.[2] Het ontwikkelen van voorstellen door internationale organisaties vergt veel tijd, omdat deze organisaties, ICAO niet uitgezonderd, voorstellen om regelgevende acties op te pakken allereerst met de verdragsstaten moeten voorbereiden en bespreken. Daarna moeten de voorstellen nog door een meerderheid worden gesteund en aangenomen. Dat vindt via gestructureerd overleg plaats, waarbij de implementatie van wijzigingsvoorstellen op vaste momenten in het jaar wordt ingepland om de administratieve lasten voor de lidstaten te beperken. Naar verwachting zijn in 2020 alle voorziene wijzigingen doorgevoerd. Ten aanzien van de urgentie is dit het meest haalbare dat op internationale schaal kan worden geleverd.

Ten aanzien van de informatievergaring en –deling geldt dat ieder land zelf gaat over de soevereiniteit van zijn eigen luchtruim. In geval van een conflict kan dat risicovol zijn voor de betrouwbaarheid van verstrekte luchtruiminformatie. Daarom heeft Nederland bij ICAO en IATA bevorderd dat landen en luchtvaartmaatschappijen op regionale schaal samenwerken en informatie delen over risico's. Van dergelijke samenwerking wordt meer effect verwacht dan het vertrouwen op luchtruiminformatie die verstrekt is door staten die in een conflict verwikkeld zijn. Het nieuwe ICAO handboek beschrijft voorbeelden van good practice over samenwerking en informatiedeling over risico's op regionale schaal.

[2] *Risk Assessment Manual for Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones* (Doc 10084), April 2018.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zal het ICAO-secretariaat blijven ondersteunen bij de verdere implementatie van het handboek op internationale schaal. Het nieuwe handboek heeft ook als good practice opgenomen het in Nederland getekende "Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart". Mijn ministerie zal ambtelijk de werking van het convenant in diverse workshops op Europese en internationale schaal blijven toelichten. Onlangs heeft een internationale workshop plaatsgevonden in Den Haag inzake de deling van dreigingsinformatie. Tijdens deze workshop zijn de aanbevelingen van de Onderzoeksraad nogmaals toegelicht en is interesse getoond in de Nederlandse werkwijze waar door de Nederlandse partijen een toelichting is gegeven over de samenwerking van de Nederlandse partijen onder het convenant.

Op het gebied van informatiedeling en risicobeoordeling blijft Nederland zich actief inzetten voor de afronding van de internationaal lopende acties die noodzakelijk zijn om volledig aan de aanbevelingen te voldoen.

Vragen van kamerlid Sjoerdsma namens kamerlid Paternotte 25 juni jl
De heer Sjoerdsma vraagt hoe het nu gaat met het convenant inzake vliegen boven conflictgebieden in verband met de casus Iran en ten tweede of de huidige gang van zaken ten aanzien van besluiten over veilige vliegroutes wenselijk is of niet.

Antwoord
Middels de Kamerbrief inzake de derde evaluatie van het convenant inzake deling van dreigingsinformatie voor burgerluchtvaart bent u geïnformeerd over de werking van het convenant dat door de deelnemende partijen is onderschreven. De brief is gelijktijdig met deze brief verstuurd aan uw Kamer. In de brief inzake de evaluatie wordt overigens ook verwezen naar de recente casus Iran.

Ten aanzien van de gebeurtenissen inzake de casus Iran kan ik u daarnaast het volgende melden. De Amerikaanse luchtvaartautoriteit (FAA) heeft in de nacht van 20 op 21 juni 2019 een verbod uitgevaardigd voor de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen voor een deel van het luchtruim boven de Perzische Golf en de Golf van Oman. Dit betreft alleen het Iraanse deel van het luchtruim boven zee. Er kan en wordt dus nog wel gevlogen boven de Perzische Golf en de Golf van Oman, maar luchtvaartmaatschappijen mijden het deel van dat luchtruim waarvoor het verbod geldt.

De situatie rond de Perzische Golf wordt nauwlettend in de gaten gehouden door de expertgroep dreigingsinformatie burgerluchtvaart. De expertgroep heeft Iran vanwege de dreigende situatie regulier als aandachtsgebied. In de week voorafgaand aan het verbod was er reeds verscherpte aandacht voor de situatie rond de Perzische Golf vanuit de expertgroep. Mede hierdoor heeft de KLM passende maatregelen kunnen nemen. De KLM volgt het vliegverbod van de FAA. De luchtvaartmaatschappijen TUI en Corendon vliegen niet in het aangewezen gebied.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/121299

De expertgroep blijft de ontwikkelingen rondom de Perzische Golf nauwgezet volgen. Ook op Europese schaal (via DGHOME) worden de ontwikkelingen nauwgezet gevolgd en besproken. De resultaten van deze besprekingen worden door de expertgroep meegenomen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga