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-2020/32996

Datum	21 februari 2020
Betreft	Inzet Nederland ten aanzien vliegen boven conflictgebieden sinds neerhalen MH17

Geachte voorzitter,

In het Algemeen Overleg 'Vliegen boven conflictgebieden' van 29 januari jl. heb ik toegezegd de Tweede Kamer voor het voorjaarsreces nader te informeren over dit onderwerp en de acties die lopen en die ik aanvullend onderneem. In lijn met deze toezegging bied ik u mede namens de minister van Justitie en Veiligheid deze brief aan.

Inleiding
De recente gebeurtenissen, waaronder in het bijzonder het neerhalen van vlucht PS752 nabij Teheran, bevestigen wederom dat vliegen boven conflictgebieden blijvende aandacht vergt. Naar aanleiding van de gebeurtenissen zijn niet alleen door uw Kamer, maar ook door verschillende partijen vanuit de samenleving kritische vragen gesteld over het beheersen van de risico's bij het vliegen over conflictgebieden.

Met deze brief krijgt u een overzicht van de tot nu toe door het kabinet afgeronde verbeteractiviteiten en de acties waaraan op dit moment wordt gewerkt of die worden opgepakt om de risico's die gepaard gaan met het vliegen over conflictgebieden beter te beheersen.[1] Hierbij wordt ingegaan op zowel de wereldwijde, Europese als nationale situatie. Daarbij betrek ik tevens de tijdens het VAO van 4 februari jl. ingediende en inmiddels aangenomen acht moties.[2]

UITGEVOERDE ACTIES NA DE RAMP MET VLUCHT MH17

Sinds de ramp met vlucht MH17 heeft Nederland zich op alle niveaus actief ingezet om de risico's ten aanzien van vliegen over conflictgebieden beter te beheersen. Zo is op het internationaal niveau ingezet op betere regelgeving en maatregelen gericht op het delen van informatie en de risicobeoordeling. Ook op nationaal niveau is de werkwijze geborgd. Bovenstaande inzet blijft van onverminderd belang. Hieronder is op hoofdlijnen de inzet van Nederland beschreven op de drie verschillende niveaus sinds de ramp met vlucht MH17.

[1] Zie ook de brief van 29 maart 2019 (Kamerstuk 24 804, nr. 98) en de beantwoording van de Kamervragen op 28 januari 2020 (Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2019-2020, nr. 1617).
[2] Kamerstukken 24 804 nr. 104 t/m 111.

Wereldwijd
Op 29 juli 2014 hebben ICAO, de internationale organisaties van luchtvaartmaatschappijen (IATA), luchthavens (ACI) en luchtverkeersleiders (CANSO) het initiatief genomen om de Task Force on Risks to Civil Aviation arising from Conflict Zones (TF RCZ) op te richten. Nederland heeft actief deelgenomen in de TF RCZ en bijgedragen aan het opstellen van een werkprogramma.

Op initiatief van Nederland heeft de ICAO Council op 28 oktober 2014 unaniem een resolutie aangenomen over de MH17 ramp waarin staten werden opgeroepen om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de veiligheid van de burgerluchtvaart te verzekeren.

Na de publicatie van het eindrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna Onderzoeksraad) in 2015 heeft Nederland het belang van deze aanbevelingen onderschreven en zich sterk gemaakt voor het uitvoeren van deze aanbevelingen. In de 39ste ICAO Assembly in 2016 zijn door Nederland ook verbetervoorstellen gedaan voor verdere aanscherping van het werkprogramma over conflictgebieden, zodat de aanbevelingen van de Onderzoeksraad hierin beter werden meegenomen.

Om de Nederlandse inzet verder te versterken is in 2017 en 2018 vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een expert bij ICAO gedetacheerd om het werkprogramma over conflictgebieden te helpen uitvoeren.

Tot slot is door de Nederlandse overheid, Lufthansa en KLM in 2019 het initiatief genomen om twee informele internationale expertgroepen op te richten. Een groep bestaat uit overheidspartijen en staat onder voorzitterschap van Nederland. De andere groep betreft luchtvaartmaatschappijen. Door deze expertgroepen worden verbetervoorstellen voor procedures voor het delen van dreigingsinformatie ontwikkeld. De wijze waarop dreigingsinformatie nu in Nederland wordt gedeeld tussen overheid en stakeholders wordt door veel landen als voorbeeld ervaren.

Europa
De Europees gecoördineerde activiteiten zijn vormgegeven op basis van het Europese High Level Report on Conflict Zones dat tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 is gepresenteerd. In dit rapport zijn aanbevelingen gedaan voor een Europees waarschuwingssysteem in relatie tot het overvliegen van conflictgebieden.

EASA heeft de taak op zich genomen om informatiebulletins over risico's voor de burgerluchtvaart met betrekking tot het vliegen over conflictgebieden op te stellen en te publiceren. Daartoe komen de EU-lidstaten regulier bij elkaar in de EU Aviation Security Risk Assessment Group om dreigingsinformatie over conflictgebieden uit te wisselen en een gezamenlijke risicobeoordeling te maken. Deze bijeenkomsten vinden plaats onder leiding van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) samen met het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer en het EU Intelligence and Situation Centre. Mede op initiatief van Nederland neemt sinds november 2018 EASA deel aan dit overleg. Al eerder zijn op initiatief van Lufthansa en KLM en ondersteund door de overheid luchtvaartmaatschappijen aangesloten bij dit proces, waardoor operationele

aspecten ten aanzien van de vluchtuitvoering worden meegenomen en meer accurate adviezen over bepaalde vliegroutes door EASA worden gepubliceerd.

Nederland heeft daarmee als voorzitter van de Europese Raad in 2016 een belangrijke inbreng gehad in de totstandkoming en doorontwikkeling van dit Europese systeem voor het delen van niet openbare dreigingsinformatie tussen Europese lidstaten, de Europese Commissie, EASA en luchtvaartmaatschappijen.

Nationaal
Vóór de ramp van vlucht MH17 werd dreigingsinformatie tussen de Nederlandse overheid en nationale luchtvaartmaatschappijen op ad hoc basis gedeeld. Op grond van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad is de nationale werkwijze voor informatiedeling in 2016 geborgd met de instelling van het "Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart", waaronder de overheidspartijen en nationale luchtvaartmaatschappijen structureel alle beschikbare, niet openbare dreigingsinformatie delen en bespreken. Ook informatie uit het DGHOME-overleg[3] maakt hiervan onderdeel uit.

De Nederlandse nationale aanpak is uniek doordat publieke- en private partijen intensief samenwerken en alle beschikbare kennis en expertise van de Nederlandse overheidspartijen en luchtvaartmaatschappijen bijeengebracht wordt. Jaarlijks wordt de nationale werkwijze geëvalueerd, naar aanleiding waarvan de afgelopen jaren verbeterpunten zijn doorgevoerd. Hierbij is voortdurend aandacht voor dreigingsinformatie die past bij de behoefte van de nationale luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van de veilige vluchtuitvoering. Zo wordt er binnen de nationale werkwijze meer niet-acute dreigingsinformatie ten aanzien van bepaalde landen en eventuele gevolgen van geopolitieke ontwikkelingen gedeeld.

Voor de luchtvaartmaatschappijen is deze gedeelde informatie van grote waarde om de reeds beschikbare informatie te valideren of bij te stellen en daarmee direct van invloed op het al dan niet uitvoeren van vluchten. Uw Kamer is geïnformeerd over de drie reeds afgeronde evaluaties waarin door alle convenantspartijen is geconcludeerd dat deze nationale werkwijze goed heeft gefunctioneerd.[4]

Binnen de Europese Unie en op mondiaal niveau is bij de publicatie van de derde evaluatie wederom interesse getoond in de Nederlandse werkwijze. Als antwoord hierop heeft Nederland zich ingezet op de inrichting van een nationale werkwijze in andere staten. De Nederlandse nationale aanpak heeft daarmee de Europese- en mondiale samenwerking voor het delen van dreigingsinformatie bevorderd.

Tussentijdse conclusies - OVV Opvolgingsonderzoek MH17
In zijn opvolgingsonderzoek van 2019 constateerde de Onderzoeksraad dat sinds de ramp met vlucht MH17 door betrokken partijen belangrijke stappen zijn gezet om de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden beter te beheersen. Ook hebben de ingevoerde veranderingen geleid tot een impuls voor een betere beheersing van de risico's voor het vliegen over conflictgebieden en heeft de gerelateerde risicobeheersing een concrete plek gekregen in het veiligheidsdenken van de luchtvaartsector.

[3] Dit is het eerder genoemde overleg van de EU Aviation Security Risk Assessment Group.
[4] Kamerstuk 24 804, nr. 95, nr. 97 en nr. 100.

Ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad heb ik de Kamer in mijn brieven van 29 maart 2019 (in reactie op het opvolgingsonderzoek) en 28 januari jl. geïnformeerd.[5]

LOPENDE EN TOEKOMSTIGE VERBETERACTIES

De Onderzoeksraad merkte in haar opvolgingsonderzoek op dat nog niet alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd en concludeerde dat permanente aandacht noodzakelijk is om de ingeslagen weg vast te houden en zag daarbij drie aandachtspunten.[6] Mondiaal, Europees en nationaal zijn verdere verbeteringen mogelijk. Hierover heb ik de Kamer geïnformeerd in eerder genoemde Kamerbrieven.

Op wereldwijde schaal lopen nog dit jaar enkele acties bij ICAO. Binnen ICAO maakt Nederland zich er hard voor dat in 2020 de geplande wijzigingen uit het werkprogramma over conflictgebieden worden afgerond. Nederland zal zich ook sterk maken voor de naleving van de internationale verplichtingen in dit kader. Al deze verplichtingen zijn neergelegd in een nieuwe ICAO-handleiding. Nederland blijft ook internationaal aandacht vragen voor verdere aanscherping van de internationale regelgeving ten aanzien van de plicht van een staat tot het sluiten van het luchtruim. Zoals ik heb aangekondigd in de Kamerbrief van 28 januari jl. gebeurt dit in de eerstkomende ICAO Council sessie. Ook zal ik het ICAO Aviation Security Panel verzoeken om te beoordelen of verdere aanscherping van de verplichtingen uit Annex 17 (Security) noodzakelijk is. Het betreft onder andere de verplichtingen die zien op het delen van relevante informatie en het continue monitoren van dreigingen.

De ramp met vlucht PS572 heeft wederom pijnlijk aangetoond dat internationaal de risico's van het vliegen over en nabij conflictgebieden de volle aandacht verdienen en dat verdere nationale - en internationale initiatieven die de risico's kunnen beheersen noodzakelijk zijn. In dit kader kan ik uw Kamer berichten dat Nederland heel recentelijk is benaderd door Canada om deel te nemen aan een internationaal initiatief dat voorziet in het beschermen van de burgerluchtvaart in conflictzones. Nederland heeft richting Canada aangegeven dit initiatief te ondersteunen, hierin gezamenlijk op te trekken en onze krachten te bundelen.

Voor aanvullende verbeteractiviteiten die ik start, worden twee sporen parallel gevolgd. Hiermee worden de lopende werkzaamheden voortgezet en geïntensiveerd.

Het eerste spoor gaat over mogelijke structurele verbeteringen van het totale systeem. Ik heb de Onderzoeksraad verzocht om nader te reflecteren op de uitvoering van de MH17-aanbevelingen en op mogelijke verder gewenste aanpassingen van het mondiale, Europese en nationale systeem voor het beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over conflictgebieden

[5] Kamerstuk 24 804, nr. 98 en Aanhangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 2019-2020, nr. 1617.

[6] Deze aandachtspunten gaan over: (1) het instellen van beperkingen in hun luchtruim met een gewapend conflict door staten; (2) de relatie en communicatie tussen een luchtvaartmaatschappij en de inlichtingendienst(en) van een staat waar die maatschappij is gevestigd; en (3) openbaar verantwoording afleggen over gekozen vliegroutes door luchtvaartmaatschappijen.

en de randvoorwaarden waaraan bij deze eventuele aanpassingen moet worden voldaan. De Onderzoeksraad is vanuit zijn onafhankelijke positie autonoom in zijn beslissingen, maar ik heb - gelet op de urgentie - een dringend beroep gedaan om de nadere reflectie zo spoedig mogelijk voor het zomerreces aan te bieden.

Het tweede spoor richt zich specifiek op de nationale werkwijze. Zoals eerder aangegeven wordt er voortdurend gezocht naar verbeterpunten. Er zal een uitgebreide evaluatie van de nationale werkwijze plaatsvinden, waaronder van het convenant waarin het delen van dreigingsinformatie is geborgd.

Als onderdeel van deze evaluatie zal ook de Inspectie Leefomgeving en Transport de opdracht worden gegeven om te onderzoeken of de werking van de veiligheidsmanagementsystemen van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in relatie tot het vliegen over conflictgebieden op orde is.

Wanneer deze evaluatie is afgerond zal beoordeeld worden of en welke verbeter-mogelijkheden voorgesteld kunnen worden. Uw Kamer zal deze zomer worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie.

Vanwege de samenhang tussen de nadere reflectie van de Onderzoeksraad, de evaluatie van de Nederlandse werkwijze en de door uw Kamer aangenomen moties die betrekking hebben op het systeem op mondiaal, Europees en nationaal niveau, reageer ik nader op de moties als ik de uitkomsten heb ontvangen en bestudeerd. Dit geldt eveneens voor het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 19 februari 2020, gericht aan de Minister van Justitie en Veiligheid, met betrekking tot de aangenomen motie- Paternotte c.s.[7]

Daarnaast zal ik conform mijn toezegging met de luchtvaartmaatschappijen in overleg treden over de informatievoorziening richting passagiers over de gekozen vliegroutes en of dit een legitieme reden is voor annulering. Ook de mogelijkheden voor harmonisatie van besluitvorming tussen KLM en Air France zal ik bij Air France-KLM aan de orde stellen. Ik zal u in het tweede kwartaal informeren over de uitkomsten daarvan.

Ik start conform mijn toezegging met het in kaart brengen van welke wet- en regelgeving moet worden gewijzigd voor het sluiten van buitenlands luchtruim voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Over de wenselijkheid hiervan, kan ik eerst oordelen als de reflectie en evaluatie zijn afgerond.

Afsluiting
Nederland heeft zich sinds het neerhalen van vlucht MH17 hard gemaakt voor verbeteringen op wereldwijd, Europees en nationaal niveau. Dit heeft ertoe geleid dat het delen van dreigingsinformatie in de luchtvaartsector beter is geborgd en dat risico's bij het vliegen over conflictgebieden beheersbaarder zijn geworden. Ik concludeer dat naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17 en in lijn met de aanbevelingen van de Onderzoeksraad er relevante verbeteringen zijn doorgevoerd op alle niveaus. Nederland heeft hieraan een significante bijdrage geleverd en blijft zich maximaal inzetten om op alle niveaus met alle partijen te zoeken naar verdere aanscherpingen van het systeem voor het nog verder beheersbaar maken van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij

[7] Kamerstuk 24 804, nr. 105

conflictgebieden. Het ongeval met PS572 onderstreept de noodzaak van deze inzet.

Ik zal uw Kamer voor de zomer nader informeren over de stand van zaken.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/32996