

Vergaderjaar 2018–2019

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2019

Op 21 februari 2019 presenteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid het rapport «Vliegen over conflictgebieden» over het onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het eindrapport van de Onderzoeksraad uit 2015 over de crash van vlucht MH17. Hierbij ontvangt u de reactie van het kabinet op dit opvolgingsonderzoek.

Inleiding

Op 13 oktober 2015 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid het rapport MH17 Crash gepubliceerd naar aanleiding van het neerstorten van Malaysia Airlines vlucht MH17 op 17 juli 2014. Dit rapport bevatte elf aanbevelingen gericht op het beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden. Deze aanbevelingen zijn geadresseerd aan de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO, de internationale belangenorganisatie voor luchtvaartmaatschappijen IATA, staten en luchtvaartmaatschappijen.

Het kabinet heeft op 8 december 2015 zijn reactie aan de Onderzoeksraad gezonden (Kamerstuk 33 997, nr. 56), waarin de aanbevelingen worden onderschreven. De aanbevelingen hebben logischerwijs een sterke internationale component. Daardoor is de opvolging van de aanbevelingen afhankelijk van de samenwerking tussen en de gezamenlijke aanpak van alle betrokken internationale partners. Nederland zet zich daar actief voor in. Over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen is de Tweede Kamer via debatten, AO's, de beantwoording van Kamer-vragen en brieven geïnformeerd.

Opvolgingsonderzoek

De Onderzoeksraad is in 2018 een opvolgingsonderzoek gestart om inzicht te verwerven of de beheersing van risico's voor het vliegen over conflictgebieden sinds de crash van vlucht MH17 is verbeterd en om inzicht te

verwerven in de mate waarin de internationale organisaties, staten en luchtvaartmaatschappijen de aanbevelingen hebben opgevolgd en de onderliggende veiligheidstekorten hebben aangepakt.

In het opvolgingsonderzoek constateert de Onderzoeksraad dat sinds de crash van vlucht MH17 door verschillende 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. De Raad merkt op dat nog niet alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd en concludeert dat permanente aandacht noodzakelijk is om de ingeslagen weg vast te houden en ziet daarbij de volgende drie aandachtspunten:

1. De praktijk laat zien dat staten waar een gewapend conflict gaande is niet uit zichzelf beperkingen voor hun luchtruim zullen instellen. Staten die zijn verwickeld in een gewapend conflict kunnen moeite hebben de veiligheid van hun luchtruim te bewaken. Hoewel ICAO als intergouvernementele organisatie wel in die positie is, neemt ICAO geen actieve rol op zich om staten aan te sporen de veiligheid van hun luchtruim te bewaken en hen daarbij te ondersteunen.
2. Informatiedeling over snel escalerende conflictsituaties vindt ad hoc en via informele netwerken plaats. Staten en luchtvaartmaatschappijen stellen hiermee niet zeker dat de dreigingsinformatie tijdig wordt gedeeld en luchtvaartmaatschappijen maatregelen kunnen treffen. Voor toegang tot relevante informatie is een goede relatie en wederzijdse communicatie tussen een luchtvaartmaatschappij en de inlichtingendienst(en) van een staat waar die maatschappij gevestigd is essentieel.
3. Het openbaar verantwoording afleggen over gekozen vliegroutes is het sluitstuk om luchtvaartmaatschappijen scherp te houden ten aanzien van hun verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een gedegen risicobeoordeling voor het vliegen over conflictgebieden. Luchtvaartmaatschappijen leggen echter niet of nauwelijks verantwoording af over gekozen vliegroutes. Dit wordt ook door IATA niet gestimuleerd.

Reactie op het opvolgingsonderzoek

Het kabinet kan zich vinden in de constatering van de Onderzoeksraad dat niet alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd, dat het van belang is de reeds geïmplementeerde veranderingen te bestendigen en dat partijen de aangekondigde vervolgstappen zetten. Essentieel hierbij is dat de opvolging van de aanbevelingen afhankelijk is van de samenwerking tussen en de gezamenlijke aanpak van alle betrokken internationale partners. Daarnaast is van belang de bereidheid van partijen om elkaar actief te informeren over (mogelijke) dreigingen ter bescherming van burgers en passagiers wereldwijd.

Van de 11 aanbevelingen van de Onderzoeksraad, gericht aan ICAO (6), IATA (4), staten (2) en luchtvaartmaatschappijen (1), is 1 aanbeveling als «afdoende», 6 als «gedeeltelijk afdoende» en 4 als «niet afdoende» beoordeeld (zie bijlage D van het opvolgingsonderzoek). De oorzaak van het aantal gedeeltelijk/niet afdoende geapprecieerde aanbevelingen (10 van de 11) is te verklaren doordat de voorstellen als zodanig reeds zijn voorbereid en in ver gevorderd stadium zijn, doch nog niet voor de volle 100 procent afgerond. Het ontwikkelen van voorstellen door internationale organisaties vergt veel tijd, omdat deze organisaties, ICAO in het bijzonder, voorstellen om regelgevende acties op te pakken allereerst met

de lidstaten moeten worden voorbereid, besproken en vervolgens door een grote meerderheid moeten worden gesteund. 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. Het zal daardoor volgens de Onderzoeksraad zeker nog tot 2020 duren voordat alle nu voorziene wijzigingen zijn doorgevoerd.

De 4 aanbevelingen met «niet afdoende» beoordeling zijn divers van aard en de voortgang hangt voornamelijk af van de inzet van de internationale wereldgemeenschap van staten, van IATA en van de grote verscheidenheid van luchtvaartmaatschappijen wereldwijd. Dit proces leidt veelal tot globaal geformuleerde voorstellen, waardoor het niet te verwachten is dat alle aanbevelingen in de toekomst naar de wensen van de Onderzoeksraad geheel als afdoende zullen kunnen worden beoordeeld. Daar komt bij dat de Onderzoeksraad aangeeft dat maar een (zeer) beperkt deel van de doelgroep is bevestigd en op basis daarvan zijn conclusies trekt (12 nationale burgerluchtvaartautoriteiten en 36 luchtvaartmaatschappijen uit 18 verschillende landen, van binnen en buiten Europa; Bijlage A, p. 75 onder Vragenlijsten). ICAO telt 192 lidstaten en IATA heeft ongeveer 290 leden uit 120 landen.

Ten aanzien van de door de Onderzoeksraad vermelde drie aandachtspunten merk ik het volgende op:

Staten die zijn verwickeld in een gewapend conflict kunnen moeite hebben de veiligheid in hun luchtruim te bewaken. Aangezien in deze landen het gezag van de nationale overheid veelal zwak of feitelijk afwezig is, heeft Nederland bij ICAO en IATA bevorderd dat (andere) landen en luchtvaartmaatschappijen op regionale schaal samenwerking zoeken om informatie te delen. Hiervan wordt meer praktisch effect verwacht dan te vertrouwen op de informatie uit genoemde staten. Het nieuwe ICAO handboek Doc 10084 beschrijft voorbeelden van good practices over samenwerking op regionale schaal.

Op het gebied van informatiedeling en risicobeoordeling blijft Nederland zich actief inzetten voor de afronding van de internationaal lopende acties die noodzakelijk zijn om aan de aanbevelingen te voldoen. Op nationaal niveau heeft Nederland voor het delen van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart een convenant met overheidsdiensten en de luchtvaartmaatschappijen afgesloten dat naar tevredenheid functioneert (zie de evaluaties, Kamerstuk 24 804, nr. 95 en Kamerstuk 24 804, nr. 97). Binnenkort vindt de derde evaluatie plaats, waarover u, zoals gebruikelijk, in de zomer wordt geïnformeerd. Wij zullen ambtelijk de werking van het convenant ? dat als een good practice in het eerder vermelde ICAO handboek Doc 10084 is opgenomen ? in diverse workshops op Europese en internationale schaal blijven toelichten.

Voor het afleggen van openbare verantwoording voor de gekozen vliegroute als sluitstuk voor de luchtvaartmaatschappijen constateert de Onderzoeksraad dat, in tegenstelling tot de meeste luchtvaartmaatschappijen wereldwijd, de grote Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hun vliegroutes op hun websites plaatsen. Hierin staat ook vermeld dat de passagier informatie over de vliegroute bij de luchtvaartmaatschappij kan opvragen. Wij zullen richting IATA blijven pleiten om dit op bredere schaal te adresseren.

Het kabinet zal zich nationaal, Europees en internationaal met de betrokken partijen blijven inspannen voor het beter beheersen van de

risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden.
De aandachtspunten van de Onderzoeksraad zijn onderdeel van deze
inzet.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga