

Vergaderjaar 2020–2021

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2020

Hierbij informeren wij uw Kamer, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en Defensie, over de stand van zaken met betrekking tot vliegen boven conflictgebieden.

In het antwoord op het Schriftelijk Overleg van 11 juni jl.¹ en de Kamerbrief van 1 juli jl. is aangegeven dat uw Kamer in het najaar zou worden geïnformeerd over de nadere reflectie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over 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, het onderzoek naar de werking van de veiligheidsmanagementsystemen van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in relatie tot het vliegen over conflictgebieden door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de evaluatie van de uitvoering van het convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart.

De verwachting was dat de Onderzoeksraad de nadere reflectie in het najaar zou afronden. De Onderzoeksraad heeft echter aangegeven het rapport pas aan het eind van het jaar te kunnen publiceren. Na publicatie en bestudering van de nadere reflectie van de Onderzoeksraad krijgt uw Kamer de kabinetsreactie hierop en zal ook worden ingegaan op de moties² en toezeggingen³ die betrekking hebben op een mogelijke (systeem)wijziging van de Nederlandse werkwijze.

¹ Kamerstukken 31 936 en 29 655, nr. 705

² Kamerstuk 24 804, nrs. 104, 105, 107, 108, 109 en 111.

³ In kaart brengen welke wet- en regelgeving moet worden gewijzigd voor het sluiten van buitenlands luchtruim voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen (Kamerlid Kröger); het bestuderen of een sanctieregime moet komen voor de landen die nalatig zijn in het sluiten van hun luchtruim (Kamerlid Paternotte).

Uw Kamer wordt in deze brief geïnformeerd over de evaluatie van het convenant, alsmede de resultaten van het ILT-onderzoek naar de werking van de veiligheidsmanagementsystemen van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in relatie tot het vliegen over conflictgebieden dat op 22 oktober jl. is afgerond

Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op de motie die betrekking heeft op de uitvoering van het convenant met het verzoek om structurele deelname van gezagvoerders/piloten binnen de expertgroep te bespreken.⁴

Evaluatie convenant

Op 30 juni 2016 is het convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart ondertekend door Nederlandse overheidspartijen, Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV). Het convenant heeft tot doel het delen van dreigingsinformatie tussen de overheid en de luchtvaartmaatschappijen zodat de luchtvaartmaatschappijen, mede gebaseerd op deze informatie, een goede eigen risicoanalyse kunnen maken voor een veilige vluchtuitvoering buiten het Nederlandse luchtruim. Uitgangspunt hierbij is dat de soevereine staten verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in hun eigen luchtruim en dat de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, ieder zelfstandig, verantwoordelijk zijn voor de vluchtuitvoering en in hun keuzes aangaande welke routes gevlogen worden.

Evaluatieperiode

De evaluatie van het convenant heeft betrekking op de periode 2 juli 2019 tot en met 1 oktober 2020.

Aandachtsgebieden in de expertgroep

Gedurende de evaluatieperiode vonden enkele incidenten plaats die invloed hadden op het internationale vliegverkeer. Vanwege zich snel opvolgende ontwikkelingen in de Golfregio zijn in deze periode verschillende ad hoc bijeenkomsten van de expertgroep dreigingsinformatie burgerluchtvaart (hierna te noemen: de expertgroep) georganiseerd, naast de reguliere bijeenkomsten van de expertgroep. Het belang van eenduidige communicatie over de rollen en verantwoordelijkheden van de convenantpartijen kwam hier duidelijk naar voren.

Nationaal is in de afgelopen evaluatieperiode ingezet op de verdere verdieping van de kennis binnen de expertgroep en werd in navolging op de conclusies uit de vorige evaluatie nog meer aandacht besteed aan het bespreken van informatie die niet direct de veilige vluchtuitvoering raakt, maar die wel invloed kan hebben op de uit te voeren risicoanalyses. Hiertoe werden door verschillende partijen briefings georganiseerd over een aantal specifieke landen, de systematiek van «code sharing» en de betekenis daarvan voor vliegen boven conflictgebieden. Verder is bijzondere aandacht besteed aan de risico's voor de burgerluchtvaart bij de inzet van bepaalde raketsystemen, drones en «jamming», waarbij de communicatie vanuit de cockpit met de luchtverkeersleidingdienst(en) mogelijk verstoord kan worden. Voorts is door de overheidspartijen naar aanleiding van ervaringen in de afgelopen periode verder gewerkt aan het inbedden van de expertgroep in de reguliere crisisstructuren van de departementale- en nationale crisiscentra (DCC en NCC). Daarnaast is tijdens de bijeenkomsten van de expertgroep meer aandacht besteed aan niet-reguliere, incidentele vluchten van de luchtvaartmaatschappijen.

⁴ Kamerstuk 24 804, nr. 108

In de expertgroep is daarnaast ook de nodige aandacht besteed aan informatie-uitwisseling over gebieden waar op dat moment geen actieve vliegroutes zijn voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

In de Europese context werd door Nederland in nauwe samenwerking met andere EU-lidstaten veel aandacht besteed aan de doorontwikkeling van het DGHOME-overleg, waaronder een nauwere betrokkenheid van luchtvaartmaatschappijen bij dit overleg. Met het oog daarop is actief ingezet op het (gedeeltelijk) combineren van de overleggen in Europa met de luchtvaartmaatschappijen en de lidstaten, zodat informatie over en weer sneller en eenvoudiger kan worden toegelicht en besproken.

Verder hebben partijen uit het convenant op verzoek van de European Aviation Safety Agency (EASA) input geleverd over het inrichten van een Europees digitaal platform waar lidstaten en luchtvaartmaatschappijen relevante informatie kunnen delen over conflictgebieden. Dit initiatief kan mogelijk een bijdrage leveren aan de bevordering van de veilige vluchtuitvoering van alle Europese luchtvaartmaatschappijen. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd in de Kamerbrief van 1 juli jl.

De Nederlandse aanpak, vastgelegd in het convenant en het functioneren daarvan heeft de belangstelling gewekt van enkele Europese lidstaten en internationale partners. Een EU-lidstaat is inmiddels op werkbezoek geweest bij de expertgroep. Met andere geïnteresseerde partners wordt de Nederlandse aanpak gedeeld.

Conclusie van de evaluatie

Gedurende de evaluatieperiode is de doelstelling van het convenant, zijnde de verdere borging van het delen van dreigingsinformatie tussen overheid en luchtvaartmaatschappijen, gerealiseerd. De deling van dreigingsinformatie heeft het afgelopen jaar positief bijgedragen aan de vliegveiligheid.⁵ De luchtvaartmaatschappijen geven aan dat de ad hoc bijeenkomsten en de snelle informatie-uitwisseling, in aanvulling op de reeds bij hen beschikbare informatie, hen in staat heeft gesteld bij plotseling opkomende gebeurtenissen snel te kunnen handelen en hun vliegroutes aan te passen. Daarbij is het ook van belang gebleken in de communicatie rekening te houden met vliegoperaties buiten het reguliere routenetwerk van de luchtvaartmaatschappijen, zoals de eerder vermelde niet-reguliere, incidentele vluchten.

De partijen van het convenant blijven zich inspannen voor verdere verbetering van het delen van beschikbare, niet openbare (dreigings)informatie. In dit verband zal ook gekeken worden of de thematische bijeenkomsten uitgebreid kunnen worden met onderwerpen die kunnen bijdragen aan het uitbreiden van de kennis van de leden of het uitvoeren van risicoanalyses door de luchtvaartmaatschappijen.

Bij de bespreking van de evaluatie in de stuurgroep zijn twee onderwerpen naar voren gebracht door de VNV die buiten de evaluatie van het convenant vallen. Het eerste onderwerp betrof een verkenning naar de meerwaarde van een doorzettingsmacht bij een van de overheidspartijen binnen het convenant te beleggen. De verantwoordelijkheid voor een risicoanalyse voor de keuze van veilige vliegroutes ligt bij de luchtvaartmaatschappijen, maar de vraag is gesteld of deze in uitzonderlijke gevallen moeten kunnen worden overruled. Het tweede onderwerp betrof

⁵ Hierbij wordt opgetekend dat de VNV conform de afspraken in het convenant geen deel uitmaakt van de expertgroep en als convenantspartij alleen de algemene werking kan evalueren.

een mogelijke uitbreiding van de wettelijke taak van de overheid voor borging van structureel kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de vliegveiligheid van het (buitenlands) luchtruim voor de burgerluchtvaart.

In de toegezegde kabinetsreactie na ontvangst en bestudering van de nadere reflectie van de Onderzoeksraad, zal gekeken worden of verdere verbeteringen van het convenant nodig zijn en zal ook worden ingegaan op bovenstaande twee onderwerpen. Deze hebben namelijk betrekking op een (systeem)wijziging van de nationale werkwijze waarop de Onderzoeksraad mogelijk ingaat.

Ten slotte zal Nederland zich ook de komende periode inzetten voor de doorontwikkeling van de Europese informatie- en besluitvormingsstructuren.

Zowel overheidspartijen, de luchtvaartmaatschappijen als de VNV spreken grote waardering uit voor de inbreng van alle leden in de stuurgroep en expertgroep. Daarnaast geven de partijen van het convenant aan vertrouwen te hebben in de samenwerking onder het convenant en de continuering daarvan.

Uitkomsten onderzoek ILT

In de Kamerbrief van 21 februari jl. heeft de Minister van I&Wu geïnformeerd de ILT verzocht te hebben te onderzoeken of de werking van de veiligheidsmanagementsystemen van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in relatie tot het vliegen over conflictgebieden op orde is, als onderdeel van de uitgebreide evaluatie van de nationale werkwijze.⁶ Op 22 oktober jl. is het afgeronde ILT-onderzoek ontvangen. Dit onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd⁷.

Voor het onderzoek heeft ILT bij elf Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die vergunning hebben om wereldwijd vervoer te mogen verzorgen schriftelijk uitvraag gedaan.⁸

De ILT concludeert dat alle onderzochte luchtvaartmaatschappijen het overvliegen van conflictgebieden zeer serieus nemen en dat de besluitvorming hierover bij allen zorgvuldig plaatsvindt met doorlopende afweging van de veiligheidsrisico's.

De luchtvaartmaatschappijen nemen ook hun verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de werking van hun veiligheidsmanagementsysteem in relatie tot het vliegen over conflictgebieden op orde is. Luchtvaartmaatschappijen stellen duidelijke kaders waaraan een veilige vluchtuitlevering moet voldoen. Daarbij maken zij gebruik van (semi)open, gesloten en operationele informatiebronnen.

Besluitvorming om al dan niet over (een) conflictgebied(en) te vliegen ligt bij de luchtvaartmaatschappij. Dat is geen eenmalig besluit, maar een continu proces van monitoring, analyse en besluitvorming. Nieuwe relevante en kritieke informatie wordt meegenomen in het gevaar- en risico identificatieproces, als onderdeel van het Safety Management System (SMS – veiligheidsmanagement-systeem).

Als het gaat om het delen van dreigingsinformatie maakt ILT onderscheid tussen de luchtvaartmaatschappijen die het convenant van 30 juli 2016 hebben ondertekend en door ILT als de convenantdeelnemers worden benoemd, en de overige luchtvaartmaatschappijen, niet-convenantdeelnemers genoemd. De luchtvaartmaatschappijen die bij het convenant zijn aangesloten zijn de Nederlandse commerciële luchtvaartmaatschap-

⁶ Kamerstuk 24 804, nr. 115.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Onderzoek ter plaatse was niet mogelijk vanwege de Covid-19-maatregelen.

pijen die een regulier routenetwerk hebben dat mogelijk deels over of nabij conflictgebieden ligt. Andere nationale luchtvaartmaatschappijen kunnen met vragen over de vliegveiligheid in (het luchtruim van) een bepaald land of bepaalde regio terecht bij het gezamenlijk loket van AIVD en MIVD dat speciaal hiervoor in het leven is geroepen.⁹

Motie inzake structurele deelname van piloten aan de expertgroep

Tijdens het VAO van 4 februari jl. met de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat is een motie door de Kamerleden Laçin en Paternotte c.s. ingediend waarin de regering wordt verzocht om structurele deelname van piloten/gezagvoerders aan de expertgroep te bespreken, omdat de kennis en expertise van deze piloten/gezagvoerders een belangrijke aanvulling kan zijn voor de expertgroep.¹⁰

Deze motie is besproken in de stuurgroep. Daarbij is stil gestaan bij het doel en de uitgangspunten van het convenant, de evaluaties over de werking van het convenant en de stappen die doorlopen worden voordat de luchtvaartmaatschappij een besluit neemt over haar vliegroutes en de conclusie van het eerder vermelde ILT-onderzoek.

Hierbij is het van belang een onderscheid te maken tussen het proces van informatie-uitwisseling over de veiligheid van het luchtruim boven conflictgebieden en de daadwerkelijke besluitvorming over het al dan niet continueren van de vluchtuitvoering over specifieke gebieden.

De taken zoals beschreven in het convenant zijn afgestemd op de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in de risicomanagementketen (of risicomanagementcyclus). Het daarbij behorende stapsgewijs cyclische proces dat internationaal wordt toegepast kan als volgt worden beschreven:¹¹

Stap 1: het verzamelen van dreigingsinformatie;

Stap 2: het uitvoeren van een dreigingsanalyse op basis van de dreigingsinformatie;

Stap 3: het uitvoeren van een security risk assessment op basis van de dreigingsanalyse;

Stap 4: het uitvoeren van een safety risk assessment; en

Stap 5: het besluiten of er veilig kan worden gevlogen.

De luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van stappen 1 tot en met 5. De informatiedeling in de expertgroep draagt in dit proces bij aan de stappen 1 en 2. In de expertgroep wordt vertrouwelijke en (soms zeer) gevoelige informatie gedeeld over de veiligheid van het luchtruim boven conflictgebieden, op basis van het *need to know* principe. Piloten hebben in de risicomanagementketen geen verantwoordelijkheid voor de vertrouwelijke uitwisseling van informatie over de veiligheid van het luchtruim boven conflictgebieden zoals die plaatsvindt in de expertgroep. Om die reden zijn piloten en gezagvoerders tot op heden in het convenant niet als lid van de expertgroep opgenomen.

Stappen 1 en 2 hebben geen verband met vliegtuig-operationele beperkingen, het onderdeel waarvoor piloten verantwoordelijk zijn. Deze beperkingen komen aan bod in stap 4 en 5, waarbij vliegtuig-operationele

⁹ Zie slotbeschouwing, Toezichtsrapport naar aanleiding van de crash van vlucht MH17. De rol van de AIVD en de MIVD bij de besluitvorming rondom de veiligheid van vliegroutes, CTIVD nr 43, 8 april 2015, en Kamerbrief 33 997 nr 56, p 6.

¹⁰ Kamerstuk 24 804, nr. 108

¹¹ Bron: ICAO, Doc 10084, Risk Assessment Manual for Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones, Second Edition 2018.

experts, zoals piloten en gezagvoerders, betrokken worden door de luchtvaartmaatschappij. Het is hierbij goed om onder de aandacht te brengen dat de risicoanalyse die een luchtvaartmaatschappij uitvoert, onderdeel uitmaakt van het veiligheidsmanagementsysteem dat elke luchtvaartmaatschappij dient te hebben op grond van de normen van de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO (Annex 19 – Safety Management). 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 veiligheidsmanagementsysteem niet of niet geheel conform de regels wordt toegepast, kan de ILT beperkingen opleggen aan de operatie. Zoals hierboven is aangegeven, blijkt uit recent ILT-onderzoek dat alle onderzochte luchtvaartmaatschappijen het overvliegen van conflictgebieden zeer serieus nemen, de werking van hun veiligheidsmanagementsystemen procedureel op orde hebben en dat de besluitvorming hierover bij allen zorgvuldig plaatsvindt met doorlopende afweging van de veiligheidsrisico's.

Alhoewel bovenstaande beschrijving van de rol- en verantwoordelijkheidsverdelingen geen noodzaak voor structurele deelname van (een) verkeersvlieger(s) in de expertgroep aantoont, is na overleg in de stuurgroep besloten om toch bij wijze van proef tegemoet te komen aan de motie. Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan de wens van de VNV, die graag wil dat er een verkeersvlieger in de expertgroep deelneemt vanwege de specifieke kennis en ervaring. De luchtvaartmaatschappijen dragen daarom zorg voor de deelname van een verkeersvlieger aan de expertgroep. In de kabinetsreactie na ontvangst en bestudering van de nadere reflectie van de Onderzoeksraad zal hierop nader worden ingegaan.

Tenslotte willen wij nog benadrukken grote waarde te hechten aan de goede samenwerking die wij met de partijen onder het convenant ervaren. Wij denken dat deze van groot belang is voor de internationale positie van de Nederlandse burgerluchtvaart. Met partijen blijven we continu bezien of de werkwijze van informatiedeling nog verder kan worden verbeterd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

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