

Passagiers die een vliegreis maken, moeten ervan kunnen uitgaan dat de luchtvaartmaatschappij van hun keuze al het mogelijke heeft gedaan om de vlucht veilig uit te voeren en dat staten er voor zorgen dat het luchtruim waardoor zij vliegen veilig is. Luchtvaartmaatschappijen, die de vliegroute kiezen, moeten er op hun beurt op kunnen vertrouwen dat staten hun luchtruim beperken of sluiten als het onveilig is voor de burgerluchtvaart. Ook zouden luchtvaartmaatschappijen er op moeten kunnen vertrouwen dat staten die beschikken over informatie over risico's en dreigingen in buitenlands luchtruim er voor zorgen dat die informatie indien nodig ook leidt tot adviezen of waarschuwingen over het gebruik van dat luchtruim.

In de praktijk werkt dit stelsel echter nog niet zoals zou moeten. Dit onderzoek toont aan dat de huidige inrichting en werking van het stelsel van verantwoordelijkheden voor de burgerluchtvaart niet in alle gevallen leidt tot een adequate beoordeling van de risico's die gepaard gaan met het overvliegen van conflictgebieden. Gezien de geconstateerde kwetsbaarheden acht de Onderzoeksraad voor Veiligheid het urgent dat stelsel te versterken. Dat geldt voor de regelgeving, de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd en worden ingevuld, en voor de samenwerking tussen partijen.

Daartoe is het naar het oordeel van de Onderzoeksraad noodzakelijk om op drie gerelateerde niveaus verbeteringen te realiseren. Het eerste niveau betreft het beheer van het luchtruim in staten die te maken hebben met een gewapend conflict op hun grondgebied. Het tweede niveau betreft de wijze waarop andere staten en luchtvaartmaatschappijen risico's van het overvliegen van conflictgebieden beoordelen. Het derde niveau betreft de verantwoording die luchtvaartmaatschappijen zouden moeten afleggen over hun keuzen al dan niet over conflictgebieden te vliegen.

Meer aandacht voor de eerste twee niveaus zorgt voor verbetering van de veiligheid en verkleint naar het oordeel van de Raad de kans op een crash zoals die van vlucht MH17. Aandacht voor het derde niveau moet leiden tot transparantie bij luchtvaartmaatschappijen over hun keuzes voor vliegroutes en dat kan leiden tot een betere risico-beoordeling.

Om verbeteringen op deze drie niveaus te realiseren, dienen zowel in nationaal als in en internationaal verband initiatieven te worden genomen. De Onderzoeksraad roept staten en betrokken internationale organisaties op zich daartoe zoveel mogelijk in te spannen.

Niveau 1: Luchtruimbeheer in conflictgebieden

Het soevereiniteitsbeginsel vormt de basis van het Verdrag van Chicago. Dat beginsel houdt in dat iedere staat verantwoordelijk is voor zijn eigen luchtruim en zelf bepaalt hoe dat luchtruim wordt gebruikt en door wie. De veiligheid van het luchtruim is inbegrepen

in deze verantwoordelijkheid van staten. Wanneer een staat kampt met een gewapend conflict op zijn grondgebied kan deze staat echter moeite hebben de veiligheid van het luchtruim te verzekeren. De Onderzoeksraad acht het daarom van belang dat soevereine staten in dergelijke situaties meer prikkels en ondersteuning krijgen bij het invullen van deze verantwoordelijkheid. Hierbij denkt de Raad enerzijds aan een scherpere duiding van de verantwoordelijkheid van staten voor hun luchtruim en anderzijds aan een sterkere, meer proactieve rol voor de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO. Dit laatste vraagt ook een meer actieve rol van staten in de richting van ICAO.

De volgende onderwerpen verdienen hierbij de aandacht:

- Het tijdig sluiten of beperken van het gebruik van het luchtruim;
- Het zo spoedig mogelijk beschikbaar maken van informatie voor derden in geval van een gewapend conflict met mogelijke risico's voor de burgerluchtvaart;
- Een zodanige coördinatie tussen de civiele en militaire luchtverkeersleiding ten tijde van een gewapend conflict dat de staat zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burgerluchtvaart in het luchtruim kan waarmaken.

Dit vergt veranderingen in het Verdrag van Chicago zelf, en in Standaarden en Aanbevolen werkwijzen. De Raad komt daartoe tot de volgende aanbevelingen:

Aan ICAO:

1. Leg in Standaarden vast dat landen die te maken hebben met een gewapend conflict op hun grondgebied, tijdig zo concreet mogelijke informatie moeten publiceren over de aard en omvang van dreigingen van dat conflict en de gevolgen daarvan voor de burgerluchtvaart. Zorg voor duidelijke definities van relevante begrippen, zoals conflictgebied en gewapend conflict.
2. Vraag staten met een gewapend conflict om aanvullende informatie indien gepubliceerde aeronautische of andere publicaties daar aanleiding toe geven; bied assistentie aan en overweeg een State Letter uit te geven als staten, naar het oordeel van ICAO, onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het luchtruim voor de burgerluchtvaart.
3. Actualiseer de Standaarden en Aanbevolen werkwijzen met betrekking tot de gevolgen van gewapende conflicten voor de burgerluchtvaart, en zet de betreffende Aanbevolen werkwijzen zo veel mogelijk om in Standaarden, opdat staten zo veel mogelijk eenduidige maatregelen nemen als de veiligheid van de burgerluchtvaart mogelijk in het geding is.

Aan lidstaten van ICAO:

4. Zorg ervoor dat in het Verdrag van Chicago en de onderliggende Standaarden en Aanbevolen werkwijzen de verantwoordelijkheid van staten met betrekking tot de veiligheid van hun luchtruim zodanig wordt aangescherpt, dat duidelijk is in welke gevallen het luchtruim zou moeten worden gesloten.

Het initiatief hiervoor zou kunnen liggen bij staten die het meest betrokken zijn bij het onderzoek naar de crash van vlucht MH17.

Niveau 2: Risicobeoordeling

Uit het onderzoek blijkt dat luchtvaartmaatschappijen er niet op voorhand van kunnen uitgaan dat een opengesteld luchtruim boven een conflictgebied veilig is. Dat betekent dat luchtvaartmaatschappijen, vanuit hun verantwoordelijkheid voor een veilige vlucht-uitvoering, een eigen risicobeoordeling zouden moeten maken, niet alleen van de landen waar zij bestemmingen hebben, maar ook van de landen waar zij overheen vliegen. Staten worden geacht bij te dragen aan deze risicobeoordeling door relevante informatie over het conflict te delen.

Informatievoorziening

Verbetering van de informatiepositie van luchtvaartmaatschappijen is in de eerste plaats een zaak voor de maatschappijen zelf. Zij zullen actiever informatie moeten vergaren over conflictgebieden en relevante dreigingsinformatie zoveel mogelijk met elkaar moeten delen. Als staten over relevante dreigingsinformatie met betrekking tot het luchtruim beschikken, zou deze via een gestructureerd proces tijdig met luchtvaartmaatschappijen en andere belanghebbende partijen moeten worden gedeeld. De veiligheid van passagiers, bemanningen en vliegtuigen kan worden vergroot als staten deze informatie voor alle luchtvaartmaatschappijen toegankelijk maken en niet alleen voor de in het eigen land gevestigde luchtvaartmaatschappijen.

Met betrekking tot de beschikbaarheid van dreigingsinformatie komt de Onderzoeksraad tot de onderstaande aanbeveling.

Aan ICAO en IATA:

5. Bevorder dat staten en luchtvaartmaatschappijen die beschikken over relevante informatie over dreigingen met betrekking tot een buitenlands luchtruim, deze tijdig ter beschikking stellen aan anderen die hier in verband met de luchtvaartveiligheid belang bij hebben. Zorg voor een uitbreiding en aanscherping van de hiervoor relevante artikelen in de betreffende ICAO Annexen.

Risicobeoordeling

De risicobeoordeling kan verbeteren indien daarbij ook de onvoorspelbaarheid van een gewapend conflict en risicoverhogende factoren voor de burgerluchtvaart een rol krijgen. Met betrekking tot de beoordeling van dreigingsinformatie komt de Onderzoeksraad tot de onderstaande aanbevelingen.

Aan ICAO:

6. Wijzig relevante Standaarden zodanig dat risicoanalyses ook betrekking moeten hebben op dreigingen voor de burgerluchtvaart in het luchtruim op kruishoogte, met name bij het overvliegen van conflictgebieden. Daarbij zouden onzekerheid en risicoverhogende factoren een rol moeten spelen, in lijn met de voorstellen van de Working Group on Threat and Risk van ICAO.

Aan IATA:

7. Zorg ervoor dat deze Standaarden met betrekking tot risicobeoordeling doorwerken in de *IATA Operational Safety Audits (IOSA)*.

Aan staten (State of Operator):

8. Zorg ervoor dat luchtvaartmaatschappijen via de nationale regelgeving worden verplicht risicoanalyses te maken van het overvliegen van conflictgebieden. Daarbij zouden onzekerheid en risicoverhogende factoren een rol moeten spelen, in lijn met de voorstellen van de Working Group on Threat and Risk van ICAO.

Aan ICAO en IATA:

9. Organiseer aanvullend op al genomen acties, zoals de website (*ICAO conflict zone Information Repository*) met berichten over conflictgebieden, een platform voor het uitwisselen van ervaringen en *good practices* ten aanzien van het beoordelen van de risico's aangaande het overvliegen van conflictgebieden.

Niveau 3: Verantwoording door luchtvaartmaatschappijen

Het is niet transparant welke vluchten van luchtvaartmaatschappijen over welke conflictgebieden gaan. Idealiter zouden luchtvaartmaatschappijen informatie over te vliegen en recent gevlogen routes actief beschikbaar moeten stellen, zodat eenieder in de gelegenheid is zich hier een oordeel over te vormen, waardoor de maatschappelijke aandacht hiervoor wordt vergroot. Als eerste stap op weg hiernaartoe zouden luchtvaartmaatschappijen periodiek openbaar verantwoording moeten afleggen over de door hen gekozen routes over conflictgebieden. Op grond hiervan komt de Onderzoeksraad tot de volgende aanbevelingen:

Aan IATA:

10. Zorg ervoor dat de bij IATA aangesloten luchtvaartmaatschappijen afspraken maken over hoe zij informatie over vliegroutes over conflictgebieden op voor potentiële passagiers transparante wijze publiceren en daar verantwoording over afleggen.

Aan luchtvaartmaatschappijen:

11. Leg openbaar verantwoording af over gekozen vliegroutes, minimaal eenmaal per jaar.