

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

Veilige vliegroutes. Reageren op escalerende conflicten

Publicatiedatum: 24 juni 2021

1. Over het rapport

Passagiers en bemanning moeten kunnen vertrouwen op een veilige vlucht, ongeacht de luchtvaartmaatschappij, het vertrekpunt en de bestemming die zij kiezen. De veiligheid van de gekozen vliegroute speelt daarbij een belangrijke rol. Recente geopolitieke ontwikkelingen tonen eens te meer aan dat conflicten tussen staten snel kunnen escaleren. Niet alleen op de grond leiden dergelijke conflicten tot onveiligheid. Er ontstaan ook risico's voor burgerluchtvaartuigen die vliegen boven de conflictgebieden. In het afgelopen decennium werd twee keer een passagiersvliegtuig getroffen door een grondluchtraket terwijl het over conflictgebied vloog. De crash van vlucht MH17 boven Oekraïne in 2014, en de crash van vlucht PS752 boven Iran in 2020 tonen aan dat vliegen boven of in de nabijheid van een conflictgebied catastrofale gevolgen kan hebben. In reactie op een verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat om te reflecteren op de aanbevelingen uit het *MH17 Crash Report*, heeft de Onderzoeksraad aanvullend vervolgonderzoek uitgevoerd naar de veiligheid van vliegroutes.

2. Algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen

In het rapport doet de Onderzoeksraad vijf aanbevelingen om de veiligheid van vliegroutes verder te verbeteren. De aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van de risicobeoordelingsmethodiek, het ontwikkelen van criteria voor het sluiten van het luchtruim boven conflictgebied, het versnellen van het delen van informatie en de besluitvorming op Europees niveau, en de mogelijkheid voor de Nederlandse overheid om luchtvaartmaatschappijen te adviseren of te verbieden boven conflictgebied te vliegen. Door op deze vier niveaus verbeteringen door te voeren, kunnen de risico's van vliegen over conflictgebieden beter worden beheerst, zodat passagiers en bemanning kunnen vertrouwen op een veilige vlucht.

De Raad concludeert dat de aanbevelingen afdoende zijn opgevolgd. Vliegveiligheid in relatie tot conflictgebieden vergt voortdurende aandacht en doorontwikkeling op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Ten aanzien van de aanbevelingen 2 tot en met 5 geldt dat de eerste stappen die partijen hebben gezet veelbelovend zijn, waarbij het van belang is dat partijen zich blijven inspannen om de opvolging van de aanbevelingen verder te voltooien.

Overzicht opvolging per aanbeveling

Bij de beoordeling van de opvolging van aanbevelingen uit luchtvaarrapporten is de Onderzoeksraad gebonden aan de beoordelingscriteria uit het Europese classificatiesysteem, in lijn met EU Verordening Nr. 996/2010. De Europese classificaties met bijbehorende beoordelingscriteria zijn opgenomen in een bijlage bij deze notitie.

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

Aanbevelingen aan	(Kern van) Aanbeveling	Opmvolging
Minister van Infrastructuur en Waterstaat en minister van Justitie en Veiligheid	1.Overweeg om ook te kunnen adviseren en als ultimium remedium een vliegverbod op te kunnen leggen voor Nederlandse operators in buitenlandse luchtruim	Afdoende
Minister van Infrastructuur en Waterstaat	2.Stimuleer dat risicobeoordelingsmethoden op basis van het voorzorgsbeginsel worden ontwikkeld en toegepast, en neem het initiatief om deze in internationaal verband door te ontwikkelen.	Afdoende
Minister van Infrastructuur en Waterstaat	3.Neem in internationaal verband het initiatief voor de aanscherping van de verantwoordelijkheid van staten m.b.t. luchtruimbeheer, zodat duidelijk is in welke gevallen het luchtruim moet worden gesloten.	Afdoende
Europees Agentschap voor Luchtvaartveiligheid (EASA)	4.Ontwikkel het Europees platform verder door de beschikbare informatie uit te breiden zonder snelheid te verliezen.	Afdoende
Commissaris voor Binnenlandse Zaken en voor Vervoer van de Europese Commissie	5.Verbeter de efficiëntie en effectiviteit van het EU <i>Integrated Aviation Security Risk Assessment</i> -proces	Afdoende

Opmvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Justitie en Veiligheid

Nationaal: adviseren en reguleren

Overweeg het uitbreiden van de mogelijkheden voor de Nederlandse staat om naast het informeren van luchtvaartmaatschappijen, ook te kunnen adviseren en als ultimium remedium een vliegverbod voor Nederlandse operators in buitenlandse luchtruim te kunnen opleggen.

Reactie van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, namens het kabinet

Onderwerp Opvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

In zijn reactie gaat de minister uitgebreid op deze aanbeveling in. De minister geeft aan dat het kabinet zorgvuldig heeft overwogen of de aanbevolen aanpassing van het nationale systeem bijdraagt aan het beter beheersen van de risico's van vliegen over en nabij conflictgebieden. Bij de afweging heeft het kabinet vijf aspecten nader bekeken.

Allereerst concludeert de minister dat het huidig wettelijk instrumentarium niet toereikend is, en dat het internationale soevereiniteitsbeginsel een belangrijk beletsel vormt voor een wetswijziging. Ten tweede stelt de minister vast dat de informatiepositie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zeer goed is. Het derde aspect waarop de minister ingaat, is de wettelijke taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die informatie verstrekken aan onder meer luchtvaartmaatschappijen. De minister voert aan dat hij het geen reële optie vindt dat deze diensten opdracht krijgen om wereldwijd onderzoek te doen naar intenties en capaciteiten die een dreiging vormen voor burgerluchtvaart, en concludeert dat de inspanningen van de diensten ongewijzigd zullen blijven. Ten vierde onderschrijven de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen een verdere ontwikkeling van de risicobeoordelingsmethodiek zoals in aanbeveling 2 omschreven, aldus de minister. Tot slot gaat de minister in op het toezicht op veilige vliegroutes. Hij beschrijft dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is verzocht om aan te geven wat nodig is om binnen de huidige wettelijke kaders extra stappen in toezicht te zetten voor een beoordeling (achteraf) van de beslissingen van luchtvaartmaatschappijen over gekozen vliegroutes. In een aanvullende brief¹ geeft de minister aan dat de Inspecteur-Generaal om extra middelen heeft gevraagd voor zowel extra inzet als het bevorderen van de eigen deskundigheid. De minister beraadt zich hier nog op, zo staat in de brief.

De minister sluit af met de constatering dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat het huidige systeem verder zal verbeteren als de overheid de mogelijkheid heeft tot het geven van een advies of het opleggen van een verbod aan Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. De opgevoerde juridische en praktische bezwaren, alsmede de voorkeur voor een Europese aanpak (zoals omschreven in aanbevelingen 4 en 5), maken dat het kabinet heeft besloten geen juridische mogelijkheden te creëren voor het kunnen geven van een advies of het opleggen van een vliegverbod.

Beoordeling van de opvolging

De opvolging van de aanbeveling wordt conform de Europese classificatie aangemerkt als afdoende. De Raad merkt daarbij op de onderbouwing van de minister ten dele onbevredigend te vinden.

¹ Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 'Extra stappen toezicht ILT veilige vliegroutes', d.d. 17 februari 2021. Dit betreft een reactie op de brief van de I-G van ILT aan het ministerie, 'uw brief Toezicht ILT op veilige vliegroutes (conflictgebieden)', d.d. 16 december 2021.

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

Toelichting op de beoordeling

Uit de brief blijkt dat het kabinet heeft overwogen zijn instrumentarium uit te breiden, en in deze afweging verschillende aspecten heeft meegewogen. In die zin is voldaan aan de aanbeveling. Zoals de Onderzoeksraad in zijn rapport opmerkt, is het creëren van de mogelijkheid om adviezen of verboden uit te vaardigen geen lichtvaardig besluit. In uitzonderlijke gevallen, waarin andere barrières falen, is het echter een instrument waarmee Nederland de mogelijkheid heeft om passagiers van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te beschermen. De Raad gaat hieronder kort in op de vijf door de minister aangevoerde aspecten die een rol speelden in de afweging het instrumentarium niet uit te breiden.

Over het door de minister aangehaalde vermeende juridische beletsel om het instrumentarium uit te breiden kan het volgende worden opgemerkt. Het feit dat elk land op grond van het Verdrag van Chicago soevereiniteit over het eigen luchtruim heeft, betekent niet dat een ander land aan zijn eigen luchtvaartmaatschappijen niet zou mogen adviseren of verbieden door dat luchtruim te vliegen. Daarmee wordt niet in strijd met de aldaar geldende luchtvaartregels gehandeld, zoals de minister ten onrechte in zijn brief aanhaalt. Bovendien hebben andere verdragstaten zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Frankrijk hiertoe wel mogelijkheden in hun nationale wetgeving gecreëerd, en gebruiken zij die ook. De minister noemt het 'afwijken' van het soevereiniteitsbeginsel een politieke keuze. Hoewel volgens de Raad geen sprake is van afwijken van dit beginsel, is het inderdaad wel een politieke keuze van het kabinet om niet de mogelijkheid te willen hebben luchtvaartmaatschappijen te adviseren of te verbieden om boven conflictgebied te vliegen. Ten aanzien van het tweede aspect concludeert de minister - in lijn met het rapport - dat de informatiepositie van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen goed is. Hier zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen in gezet. Dat een uitbreiding van het instrumentarium een extra verantwoordelijkheid, en daarmee ook extra capaciteit voor inlichtingendiensten met zich meebrengt (derde aspect), is een terechte constatering van de minister. De keuze om dat niet te willen is een politieke afweging. Het vierde aspect, de doorontwikkeling van de risicobeoordelingsmethodiek, draagt in belangrijke mate bij aan de veiligheid van vliegroutes. Een uitbreiding van het instrumentarium betreft een andere veiligheidsbarrière, beide kunnen naast elkaar bestaan en elkaar versterken. Tot slot refereert de minister aan zijn briefwisseling met de ILT, waarin de ILT vraagt om middelen om een meer inhoudelijke invulling te kunnen geven aan het toezicht op de besluitvorming van vliegtuigmaatschappijen. Hoewel de minister hier nog geen concrete toezegging over doet, vormt de versterking van het toezicht onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen om veilig vliegen te bevorderen.

Samengevat gaat de minister in zijn afwegingen over de uitbreiding van het instrumentarium vooral in op andere barrières die de vliegveiligheid bevorderen, waardoor de noodzaak voor extra instrumenten minder groot wordt in zijn ogen. Ten aanzien van de twee door de minister aangevoerde beletselen voor het uitbreiden van

Onderwerp Opvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

het instrumentarium, te weten de vermeende strijdigheid met het soevereiniteitsbeginsel en benodigde capaciteitsuitbreiding bij inlichtingendiensten, constateert de Raad dat deze primair de resultante van een politieke afweging zijn. Dat laat onverlet dat deze politieke keuze op een later moment heroverwogen kan worden.

Aanbeveling 2

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Internationaal: vernieuwing van de risicobeoordelingsmethoden

Stimuleer dat voor vliegroutes met burgerluchtvaartuigen over of nabij conflictgebieden risicobeoordelingsmethoden op basis van het voorzorgsbeginsel worden ontwikkeld en toegepast. Neem hiertoe het initiatief om in internationaal verband de risicobeoordelingsmethoden zoals beschreven in ICAO Doc 10084 verder te ontwikkelen. Betrek luchtvaartmaatschappijen hierbij en werk uit hoe mogelijke catastrofale scenario's bij een escalerend conflict geïdentificeerd kunnen worden en hoe onzekerheden meegenomen dienen te worden in de analyse en de besluitvorming.

Reactie van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, namens het kabinet

De minister schrijft dat Nederland deze aanbeveling samen met Canada op de agenda heeft gezet van het Safer Skies Consultative Committee (SSCC), die het heeft opgenomen in zijn werkprogramma. In een in het najaar van 2021 ingediend paper kondigt de SSCC aan de aanbevelingen 2 en 3 over te nemen, waarbij het de toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van onwaarschijnlijke maar catastrofale scenario's in de risicobeoordelingsmethoden wil uitwerken. Nadat ermee in de praktijk is gewerkt en ervaring is opgedaan, kan dat op langere termijn leiden tot verdere aanscherping van de onderliggende standaarden en werkwijzen.

Verder schrijft de minister dat de grote Nederlandse luchtvaartmaatschappijen het belang van de verdere ontwikkeling van de risicobeoordelingsmethodiek onderschrijven, en dat zij de invulling van het kabinet om internationaal criteria te (laten) ontwikkelen op dit punt door de SSCC ondersteunen. Op nationaal niveau zal binnen het convenant met luchtvaartmaatschappijen worden gewerkt aan het uitwerken en toepassen van het voorzorgsbeginsel bij onzekerheid van snel escalerende conflicten met mogelijk catastrofale gevolgen. De resultaten worden meegenomen in de eerstvolgende evaluatie van het convenant, aldus de minister. De ervaringen op nationaal niveau worden vervolgens door Nederland ingebracht bij de SSCC.

Beoordeling van de opvolging

De opvolging van de aanbeveling wordt conform de Europese classificatie aangemerkt als afdoende opgevolgd.

Onderwerp Opgvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

Toelichting op de beoordeling

Blijkens de reactie van de minister zijn zowel op nationaal niveau – samen met Nederlandse luchtvaartmaatschappijen – als op internationaal niveau – samen met Canada binnen SSCC-verband – stappen gezet om deze aanbeveling op te volgen. Daarmee is de minister voortvarend van start gegaan met deze aanbeveling. Het doorontwikkelen van de risicobeoordelingsmethoden houdt een praktische uitwerking van het tamelijk abstracte voorzorgsbeginsel in en is een tijdrovend proces waarbij op basis van casussen nieuwe richtlijnen worden ontwikkeld. Het is dan ook vooral van belang om binnen deze samenwerkingsverbanden door te zetten teneinde gezamenlijk te komen tot een verdere praktische uitwerking van het voorzorgsbeginsel en dit internationaal uit te zetten.

Aanbeveling 3

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat:

Internationaal: criteria voor het sluiten van het luchtruim

3. Neem het initiatief om in internationaal verband een concreet voorstel te ontwikkelen voor de aanscherping van de verantwoordelijkheid van staten met betrekking tot luchtruimbeheer, zodat duidelijk is in welke gevallen het luchtruim zou moeten worden gesloten. Dring er op aan dat dit voorstel opgenomen wordt in het Verdrag van Chicago en de onderliggende Standaarden en Aanbevolen werkwijzen.

Reactie van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, namens het kabinet

In zijn brief geeft de minister aan dat Nederland als eerste stap zich sterk heeft gemaakt dit onderwerp in het werkprogramma van de SSCC op te nemen. De werkgroep die hiertoe is geformeerd, en waarin Nederland actief participeert, zal scenario's voor sluiting van het luchtruim uitwerken. Uit nagestuurde informatie² volgt dat medio maart 2022 'Guiding Principles Related to Airspace Closures' binnen SSCC-verband zijn gepubliceerd, waarin het voorzorgsprincipe leidend is.

In zijn brief beschrijft de minister dat ICAO zal worden gevraagd om de uitgewerkte scenario's op te nemen in een nieuwe revisie van de handleiding Doc 10084, die naar verwachting in 2023 gereed zal zijn. Nadat in de praktijk is gewerkt met de scenario's en er ervaring mee is opgedaan, zal Nederland zich inzetten voor verdere aanscherping van het Verdrag van Chicago en de onderliggende standaarden en werkwijzen, aldus de minister.

² Safer Skies Consultative Committee – Information Paper – Guiding Principles for Airspace Closure, 18 maart 2022.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

Beoordeling van de opvolging

De opvolging van de aanbeveling wordt conform de Europese classificatie aangemerkt als afdoende opgevolgd.

Toelichting op de beoordeling

Uit de brief blijkt dat de minister eerste stappen heeft gezet in de realisatie van deze aanbeveling en voornemens is te komen tot volledige opvolging ervan. Zoals hij zelf aangeeft in zijn brief is het komen tot een wijziging van het Verdrag van Chicago een complex en langdurig proces. Het is dan ook van belang dat Nederland samen met bondgenoten de ontwikkeling van criteria blijft stimuleren, teneinde de voortvarende start van de opvolging van de aanbeveling tot een goed einde te brengen.

Aanbeveling 4

Aan het Europees Agentschap voor de luchtvaartveiligheid (EASA):

Europees: effectiviteit van Europese ondersteuning

Ontwikkel het Europese platform voor informatiedeling en samenwerking inzake conflictgebieden verder door de beschikbare informatie uit te breiden zonder snelheid te verliezen, en door analyse en aanbevelingen aan lidstaten, luchtvaartmaatschappijen en andere belanghebbenden toe te voegen.

Reactie van EASA

EASA schrijft dat het de op 25 februari 2021 gelanceerde testversie van het Platform voor informatiedeling en samenwerking inzake conflictgebieden heeft doorontwikkeld. Het platform geeft toegang tot informatie voor luchtvaartmaatschappijen en landen als aanvulling op hun eigen risico-analyse, en is een middel om tijdig informatie en waarschuwingen uit te wisselen tussen EU instellingen, EASA lidstaten en luchtvaartmaatschappijen. De testversie is in mei 2021 geëvalueerd, en in juni 2021 is de toekomst van het platform in een workshop verder besproken. De positieve feedback en interesse hebben ertoe geleid dat EASA een procedure is gestart teneinde de testversie te kunnen doorontwikkelen in een lange termijn versie. EASA schrijft daarnaast dat het zich inzet voor het verder stroomlijnen van de informatie-uitwisseling en samenwerking, zodat relevante informatie over ontwikkelingen in conflictgebieden die de vliegveiligheid kunnen beïnvloeden zonder vertraging wordt gedeeld tussen platformleden.

Beoordeling van de opvolging

De opvolging van de aanbeveling wordt conform de Europese classificatie aangemerkt als afdoende opgevolgd.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

Toelichting op de beoordeling

Uit de reactie volgt dat EASA sinds de lancering van de testversie van het platform actief feedback heeft opgehaald bij de gebruikers en stappen heeft gezet voor de verdere doorontwikkeling van het platform in een lange termijn versie. Uit nagekomen informatie blijkt dat de operationele versie van het platform op 3 maart 2022 is gelanceerd.

Aanbeveling 5

Aan de Commissaris voor Binnenlandse Zaken en de Commissaris voor Vervoer van de Europese Commissie:

Europees: effectiviteit van Europese ondersteuning

Verbeter de efficiëntie en effectiviteit van het EU Integrated Aviation Security Risk Assessment-proces, zodat Europese informatieberichten (Conflict Zone Information Bulletins) over conflictgebieden sneller gepubliceerd worden en informatie en aanbevelingen bevatten die zijn afgestemd op de operationele behoeften van luchtvaartmaatschappijen.

Reactie van de Commissaris voor Binnenlandse Zaken en de Commissaris voor Vervoer van de Europese Commissie

De Eurocommissarissen beschrijven in hun reactie dat de Commissie recent is gestart met reflecties met lidstaten en EASA over hoe het *conflict zone risk assessment process* verder gestroomlijnd kan worden. Daarbij zal de focus liggen op vier aspecten: Ten eerste op het aanscherpen van voorschriften die het uitvaardigen van CZIBs en EASA *information notes* regelen. Ten tweede op het aanscherpen van werkafspraken, waaronder deadlines voor de bespreking van CZIBs en *information notes*, zowel onder normale omstandigheden als in spoedsituaties. Een derde aspect betreft het faciliteren van de verspreiding van EASA *information notes* naar relevante partijen, waaronder luchtvaartmaatschappijen, doordat deze op het EASA platform worden gepubliceerd. En tot slot het creëren van de mogelijkheid om in urgente situaties waarin het niet mogelijk is een passende risicobeoordeling uit te voeren, af te wijken van de algemene voorschriften door EASA op te dragen om CZIBs en *information notes* te publiceren.

Beoordeling van de opvolging

De opvolging van de aanbeveling wordt conform de Europese classificatie aangemerkt als afdoende opgevolgd.

Toelichting op de beoordeling

Uit de focus op de vier aandachtsgebieden blijkt dat veel aandacht gaat naar het versnellen van informatie-uitwisseling, met name in urgente situaties. In het rapport werd geanalyseerd hoe kostbare tijd verloren gaat in het Europese proces van totstandkoming van CZIBs en *information notes*. Wanneer, zoals de Eurocommissarissen schrijven, de

Onderwerp Opvolging aanbevelingen 'Veilige vliegroutes'

mogelijkheid wordt gecreëerd dat *information notes* rechtstreeks op het EASA platform worden geplaatst, dan levert dat de nodige versnelling op, onder meer doordat de informatie dan rechtstreeks toegankelijk is voor aangesloten luchtvaartmaatschappijen. Ook het vierde aspect, waarin in spoedsituaties van de reguliere procedure mag worden afgeweken en EASA mandaat heeft om een advies uit te brengen is een belangrijke versnelling van het proces. Het nader uitwerken van de vier aspecten en het consolideren ervan in concrete afspraken zijn stappen die de komende periode verdere aandacht vergen.