

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1617

Vragen van de leden **Amhaouch, Omtzigt, Van Helvert** (allen CDA), **Paternotte** en **Sjoerdsma** (beiden D66) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Buitenlandse Zaken over *het feit dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen tot 8 januari over Irak en Iran bleven vliegen en over de opvolging van aanbevelingen in het OVV-rapport over veilig vliegen over conflict gebieden* (ingezonden 15 januari 2020).

Antwoord van Minister **Van Nieuwenhuizen Wijbenga** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 28 januari 2020).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht dat KLM pas na de raketaanvallen van Iran op legerbases in Irak en nadat het Oekraïense vliegtuig was neergehaald, besloot om niet langer boven Irak en Iran te vliegen?¹

Antwoord 1

Ja, daar heb ik kennis van genomen.

Vraag 2 en 3

Vindt u dat KLM dit besluit te vroeg, tijdig of te laat genomen heeft in onderhavige situatie?

Hoe beoordeelt u het feit dat Nederlandse luchtvaartmaatschappijen tijdens een enorm gespannen periode na de aanslag op het konvooi van Qassim Suleimani bleven doorvliegen op de routes over Irak en Iran?

Antwoord 2 en 3

Het luchtruim van Iran had geen beperkingen op kruishoogte. Over het luchtruim van Irak hadden verschillende landen en EASA een bericht uitgegeven dat door twee airway-corridors op kruishoogte kon worden gevlogen. Alle luchtvaartmaatschappijen die daar vliegen maken daarvan gebruik.

Naar aanleiding van de aanslag op de Iraanse generaal op 2 jan jl. is de situatie door Nederland (Expertgroep van het Convenant deling dreigingsinformatie burgerluchtvaart) actief gemonitord. De expertgroep hield de ontwikkelingen in de Golfregio al nauwlettend in de gaten sinds het

¹ NOS.nl, 8 januari 2020 (<https://nos.nl/artikel/2317757-klm-vliegt-voorlopig-niet-boven-iran-en-irak.html>)

neerschieten van de Amerikaanse drone en de drone aanvallen in Saoedi-Arabië in 2019. In navolging van de aanslag op 2 januari, gaf de Amerikaanse overheidsinstantie FAA op 3 januari jl. een waarschuwing voor een potentiële escalatie van de situatie af aan de weinige Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen die nog in de Golfregio vlogen.

Na de raketaanvallen op Irak heeft de Amerikaanse luchtvaartautoriteit (FAA) omstreeks 01.00 uur Nederlandse tijd op 8 januari 2020 een verbod uitgevaardigd voor Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen voor het luchtruim van Iran, Irak en de Golfregio.

Op basis van de actuele ontwikkelingen heeft de KLM intern beraad gevoerd en de situatie uitvoerig geanalyseerd. Ca. 1,5 uur na het Amerikaanse verbod heeft de KLM besloten niet meer boven Iran en Irak te vliegen. Inmiddels was reeds een KLM-vlucht uit Koeweit vertrokken en het luchtruim van Irak binnengevlogen. Deze vloog – een uur na de eerste raketaanvallen – op ca. 10 km hoogte boven Bagdad.

Volgens de KLM was de beste optie om het toestel zo snel mogelijk te laten doorvliegen uit het luchtruim van Irak via de airway-corridor. Andere vliegtuigen die vóór het betreffende KLM-toestel vlogen, zijn ook zo snel mogelijk doorgevlogen via de airway-corridor.

Een aantal internationale luchtvaartmaatschappijen, waaronder de KLM-Groep, meden vervolgens het luchtruim van Iran en Irak. Inmiddels wordt daar weer gevlogen door vrijwel alle luchtvaartmaatschappijen. De Britse overheid heeft op 17 januari jl. een NOTAM (Notice to Airmen) uitgegeven met een waarschuwing voor de Britse luchtvaartmaatschappijen voor het luchtruim van Iran en de airway-corridors boven Irak beneden de 25.000 voet hoogte (7,5 km). Ook de Duitse overheid heeft soortgelijke NOTAMs gestuurd voor de Duitse luchtvaartmaatschappijen in deze periode.

De KLM heeft mede op basis van de informatie die gedeeld is in de hiervoor extra ingelaste ad hoc vergadering van de expertgroep op 23 januari jl. een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd. Hierop heeft de KLM gemeld dat er weer over Iran en Irak kan worden gevlogen.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoe het Conflict Zone Information Bulletin van het European Union Aviation Safety Agency (EASA) voor Irak en Iran luidde in de periode 25 december tot heden en welke veranderingen daarin zijn aangebracht? Klopt het dat er geen waarschuwingen zijn (geweest) voor Iran en dat de waarschuwing voor Irak sinds 1 oktober 2019 hetzelfde gebleven is?²

Antwoord 4

Op basis van een EU risk assessment van DG HOME brengt EASA een CZIB uit. Deze CZIB houdt een «operationele aanbeveling» in. Vanaf 1 oktober 2019 is voor Irak een CZIB actief waarin een waarschuwing is opgenomen voor vliegen door het luchtruim van Irak, behalve voor 2 beschreven vliegroutes (airway-corridors) in het oosten van Irak.

Op 8 januari 2020 18:00 CET heeft EASA eigenstandig een advies uitgevaardigd waarin ze adviseren het Iraakse luchtruim te mijden als voorzorgsmaatregel en dat een heroverweging op basis van een EU risk assessment van DG HOME zou moeten plaatsvinden voor het luchtruim boven Irak.

Op 11 januari 2020 heeft EASA nogmaals een advies uitgevaardigd na het DG HOME overleg met voor Irak dezelfde strekking (het mijden van Iraaks luchtruim als voorzorgsmaatregel) en voor Iran als een voorzorgsmaatregel het mijden van het luchtruim onder Flight Level 250 (ca. 7,5 km hoogte) tot nader order. Hierbij geven ze aan dat een CZIB zal volgen over Iran.

Op 16 januari jl. is een CZIB uitgebracht waarin gewaarschuwd wordt voor een risicovolle situatie door slechte coördinatie tussen civiele en militaire operaties en de mogelijkheid van misidentificatie van civiele luchtvaart. Het advies luidt vervolgens om niet beneden Flight Level 250 (ca. 7,5 km hoogte) te vliegen door het luchtruim van Iran.

Vóór 16 januari jl. was er voor Iran geen CZIB actief.

² Website EASA (<https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/air-operations/czibs>)

Op 28 januari is, mede op verzoek van de Nederlandse expertgroep een ad hoc ingelaste Europese vergadering van DGHOME, EASA en de luchtvaartmaatschappijen, belegd om de huidige situatie in de Golfregio te bespreken.

Vraag 5

Klopt het dat geen enkele staat op dit moment iets aangeleverd heeft voor de online database van de International Civil Aviation Organization (ICAO) over Conflict Zone Risk Information?³

Antwoord 5

Zoals aangegeven in het rapport van de OVV «Vliegen over conflictgebieden, Opvolging aanbevelingen onderzoek MH17 Crash» (21 februari 2019) en mijn brief aan de Kamer van 20 juni 2018 is de database door ICAO opgeheven. Achterliggende reden was dat, zoals de OVV in het rapport vermeldt, staten weinig links in de ICAO Conflict Zone Information Repository Library plaatsten, zodat er geen noodzaak meer was voor een dergelijk systeem vanuit ICAO.

Vraag 6

Kunt u aangeven welke informatie de Nederlandse overheid had over Irak en Iran in deze periode en hoe zij die (eventueel vertrouwelijk) gedeeld heeft met de luchtvaartmaatschappijen?

Antwoord 6

De expertgroep inzake het convenant deling dreigingsinformatie burgerluchtvaart heeft de landen rondom de golfregio vanwege de dreigende situatie regulier als aandachtsgebied. Inzake de casus Irak en Iran worden de ontwikkelingen in de landen nauwgezet gevolgd en besproken. Vanaf 2 januari jl. zijn de contacten binnen de expertgroep geïntensiveerd in het licht van de ontwikkelingen in de golfregio, zoals beschreven in de beantwoording van vraag 2 en 3. De bestaande spanningen duren al geruime tijd (ook ver voor deze aanvallen) en in het luchtruim van de bestaande airway corridors (op ca. 10 km hoogte) kon worden gevlogen. Onder verwijzing naar eerdere Kamerbrieven waarin antwoorden zijn opgenomen op vragen gesteld inzake de golfregio kan ik u antwoorden dat bij de overheid beschikbare informatie ook in dit geval is gedeeld met de luchtvaartmaatschappijen.

Vraag 7

Klopt het dat ICAO geen «state letters» heeft doen uitgaan?

Antwoord 7

ICAO heeft sinds eind 2017 – begin 2018 geen State Letters uitgegeven over conflictgebieden. Voor acties die ICAO heeft gedaan n.a.v. het neerhalen van vlucht MH17 verwijs ik naar het antwoord op vraag 9.

Vraag 8

Hebben KLM en andere luchtvaartmaatschappijen ooit publieke (jaarlijkse) verantwoording afgelegd over de keuze van luchtvaartroutes, zoals de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) luidde? Zo ja, waar dan en was dat op voldoende niveau?

Antwoord 8

De KLM vermeldt op haar website welke vliegroutes zij vliegen. Andere Nederlandse luchtvaartmaatschappijen als TUI en Corendon doen dat ook. Hierover heb ik de Kamer in mijn brief van 29 maart 2019 in reactie op het OVV opvolgingsonderzoek «Vliegen over conflictgebieden, Opvolging aanbevelingen onderzoek MH17 Crash» (21 februari 2019) geïnformeerd.

³ Website ICAO, geraadpleegd op 12 januari jl. (<https://www.icao.int/czir/Pages/posts.aspx?state=default>)

Vraag 9

Kunt u van elk van de elf aanbevelingen van de OVV uit het rapport over de MH17-crash over het vliegen over conflictgebieden aangeven of zij geïmplementeerd zijn of niet en of zij in onderhavige situatie het beoogde effect gehad hebben?

Antwoord 9

Over de implementatie van de aanbevelingen van de OVV heb ik bericht in mijn brief 24 804, nr. 98 van 29 maart 2019. Nederland heeft zich sterk gemaakt, met concrete voorstellen aan ICAO om deze aanbevelingen te implementeren. ICAO heeft bevestigd dat alle geplande wijzigingen en amendementen van richtlijnen en aanbevolen werkwijzen zijn gerealiseerd. Korthedshalve kan ik verwijzen naar de ICAO website daarover.

Van de 11 aanbevelingen is aanbeveling 7 als «afdoende» beoordeeld. Van de 6 als «gedeeltelijk afdoende» beoordeelde aanbevelingen (aanbevelingen 1, 3, 5, 6, 8 en 9) is de verwachting dat deze, «afdoende» zijn als de geplande wijzigingen eind 2020 zijn afgerond. Inzake aanbeveling 9 heeft Nederland bij ICAO extra aandacht gevraagd en hulp aangeboden bij de (regionale) implementatie van het handboek Doc 10084 – waarin de regels en de voorlichting over hoe om te gaan met risicobeoordeling bij het vliegen over conflictgebieden zijn opgenomen.

Nederland heeft het initiatief genomen met enkele andere internationale landen voor de oprichting van een informele internationale expertgroep. Daarin worden verbetervoorstellen ontwikkeld voor procedures voor het delen van dreigingsinformatie. Hierbij zijn ook internationale luchtvaartmaatschappijen actief betrokken als eindgebruiker van de te delen informatie. IATA heeft voor haar leden een abonnementsservice ontwikkeld die ook informatie over grote verstoringen in het luchtruim bevat.

Van de 4 «niet afdoende» beoordeelde aanbevelingen (aanbevelingen 2, 4, 10 en 11) hangt de voortgang van deze aanbevelingen voornamelijk af van de inzet van de internationale gemeenschap 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 deze aanbeveling in de toekomst naar de wensen van de OVV geheel als afdoende zullen en kunnen worden beoordeeld.

T.a.v. aanbeveling 4 (Aanscherpen Standaarden en Aanbevolen werkwijzen in het Verdrag van Chicago over de verantwoordelijkheid van Staten m.b.t. sluiten van onveilig luchtruim) verwijs ik naar mijn antwoord hierover in vraag 10.

T.a.v. aanbevelingen 10 en 11 (Aflleggen van verantwoording over vliegroutes over conflictgebieden) gericht aan IATA en luchtvaartmaatschappijen, zal lenW dit blijven adresseren. lenW zal zich blijven inzetten om transparantie op bredere schaal te bevorderen.

Vraag 10

Vindt u dat het waarschuwen en voorzorgsmaatregelen nemen in onderhavige casus (Iran, Irak, eerste week van januari 2019) internationaal goed gewerkt heeft of niet? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, op welke wijze gaat u het systeem dan verbeteren?

Antwoord 10

Na het neerhalen van vlucht MH17 heeft Nederland zich nationaal, Europees en mondiaal ingespannen om de aanbevelingen van de OVV inzake het vliegen over conflictgebieden te implementeren. Uit het door de OVV uitgevoerde opvolgingsonderzoek is gebleken dat belangrijke stappen zijn gezet, maar dat nog niet alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd. Hieraan wordt nog volop op de verschillende niveaus gewerkt. Het neerhalen van vlucht PS752 onderstreept de urgentie hiervan.

De komende periode onderneem ik in ieder geval de volgende acties op mondiaal (ICAO), Europees en nationaal niveau. Nederland zal als lid van de ICAO Council in de eerstvolgende vergadering oproepen de mede door Nederland geïnitieerde verbetervoorstellen van het werkprogramma voor conflictgebieden dit jaar geheel af te ronden, waaronder ook het aanscherpen van het ICAO Verdrag ten aanzien van de plicht van een staat tot het sluiten van het luchtruim. Op Europees niveau zal ik bij de eerstvolgende vergadering van de Transportraad aandacht vragen voor het verder verbeteren van

het Europese systeem van uitwisselen van dreigingsinformatie en ook inzetten op versterking en stroomlijnen van de bestaande informatie-uitwisseling. Op nationaal niveau zal ik, in aanvulling op bovenstaande acties, als onderdeel van de komende evaluatie van het «Convenant deling dreigingsinformatie burgerluchtvaart» expliciet de recente gebeurtenissen en de werking van het systeem meenemen. Daarnaast zal ik de OVV om een aanvullend advies vragen.

Vraag 11

Welke situatie acht u wenselijker: dat het besluit of over een bepaald luchtruim veilig gevlogen kan worden ligt bij de onafhankelijke luchtvaartautoriteit – zoals in het geval van de Amerikaanse Federal Aviation Administration (FAA) – of bij de luchtvaartmaatschappijen zelf? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 11

Luchtvaartautoriteiten van een betreffend land zijn verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van hun luchtruim voor de civiele luchtvaart en daarmee ook voor het sluiten van het luchtruim (of delen daarvan) indien dit vanwege de veiligheid noodzakelijk is. De zeggenschap over het luchtruim behoort tot de volledige en exclusieve soevereiniteit van ieder land.

Zoals ook door de OVV geconstateerd, vult niet ieder land die verantwoordelijkheid naar behoren in. Wat helaas nog niet goed werkt is de verplichting van staten om te allen tijde zorg te dragen voor de veiligheid in het eigen luchtruim. Volgens de verplichtingen die volgen uit het ICAO-verdrag had het luchtruim van Iran en Irak gesloten moeten zijn. Staten dienen hiervoor zorg te dragen conform de internationale verplichtingen van ICAO Annex 2 bij het Verdrag van Chicago. Dit is ook in lijn met het ICAO document 10084, Risk Assessment Manual for Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones. Zoals ik hierboven heb vermeld, zal Nederland naar aanleiding van het tragische ongeval met vlucht PS752 als lid van de ICAO Council vragen om bij de eerstvolgende vergadering de aanscherping van het ICAO Verdrag ten aanzien van de plicht van een staat tot het sluiten van zijn luchtruim versneld te agenderen.

In geval van conflictsituaties is het van het grootste belang dat er informatie is, dat deze betrouwbaar en herkenbaar is en dat deze tijdig gedeeld wordt. Er zijn slechts enkele landen in de wereld die in hun wetstelsysteem een besluit kunnen uitvaardigen over het vliegen in het luchtruim van derde landen. Dit vereist een uitgebreide inlichtingenpositie en analysecapaciteit. Het gaat hier om de landen VS, VK, Frankrijk en Duitsland. Deze landen hebben een uitgebreid werkproces opgesteld om tot een gefundeerd besluit te komen. Vaker wordt, ook door die landen, informatie gedeeld of adviezen verstrekt in plaats van het opleggen van een verbod.

Zoals ik heb aangegeven is essentieel voor het geven van adviezen de beschikbaarheid over betrouwbare informatie, analysecapaciteit om een dreigingsbeoordeling te maken en de structuur en organisatie om tijdig adviezen te verstrekken. EASA heeft geen eigen onderzoeksbronnen en analysecapaciteit om op eigen kracht een oordeel te vormen over de situatie in conflictgebieden. EASA maakt gebruik van informatie van EU-lidstaten en andere internationale informatie bij het opstellen van een CZIB. Deze afhankelijkheid betekent dat EASA wel informatie over conflict zones kan afgeven, maar in tijden van acute crises minder snel kan acteren dan nationale overheden. Het ligt dan ook niet in de rede dat EASA bindende adviezen kan afgeven

De grote EU-lidstaten willen dat ook niet. Het verstrekken van niet-bindende, maar zwaarwegende adviezen, is wel haalbaar gebleken. Overigens is gebleken dat de CZIBs de facto een bijna niet te vermijden impact hebben op de beslissingen van luchtvaartmaatschappijen voor wat betreft het kiezen van veilige vluchtroutes.

Het kabinet zal zich nationaal en internationaal met betrokken partijen blijven inspannen voor het beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden. Hiervoor verwijs ik naar de activiteiten die ik voor de komende tijd heb aangekondigd in mijn antwoord op vraag 10.

Vraag 12

Kunt u deze vragen een voor een beantwoorden voor het algemeen overleg Vliegen boven conflictgebieden op 29 januari 2020?

Antwoord 12
Ja.