

Vergaderjaar 2021–2022

33 997

Vliegramp MH17

Nr. 169

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2021

Op 2 september 2021 is in een procedure op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob) informatie met betrekking tot MH17 vrijgegeven.¹ Naar aanleiding van het op basis hiervan gepubliceerde artikel², heeft uw Kamer mij verzocht om een brief. Mede namens de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Buitenlandse Zaken geef ik hierbij gehoor aan dat verzoek.

In tegenstelling tot wat in het nieuwsbericht van RTL Nieuws van 25 september jl. wordt gesuggereerd, is het statement van Oekraïne en de in het kader van het Wob-besluit vrijgegeven informatie niet nieuw. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert dat de informatie die het hier betreft betrekking had op de Krim en de Zwarte Zee; deze informatie was destijds al bij de Onderzoeksraad bekend en het betreft hier derhalve geen nieuwe informatie (zie in bijlage de brief van de OVV hierover).³ De vrijgegeven informatie is in lijn met de reeks van waarschuwingen en maatregelen voor de internationale burgerluchtvaart in NOTAMs⁴, ICAO State Letter, EUROCONTROL waarschuwing en Safety Information Bulletin van de European Aviation Safety Agency (EASA) die in de twee maanden voorafgaand aan het statement zijn genomen en gepubliceerd. De Onderzoeksraad heeft deze maatregelen uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5.2 van het MH17 Crash rapport van 2015.

Gelet op de tragische gebeurtenis rond vlucht MH17, begrijp ik de wens van de Kamer om het overzicht te hebben van alle informatie die mogelijk hiermee verband kan houden. Met deze brief hoop ik duidelijk te maken

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/09/02/herstelbesluit-op-bezwaar-naar-aanleiding-van-uitspraak-van-de-rechtbank-midden-nederland>

² <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5252765/mh17-luchtruim-veiligheid-burgerluchtvaart-geheim-gespreksverslag>

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Notice to Airmen (NOTAM).

dat alle relevante informatie met betrekking tot de ECAC-vergadering van 6 mei 2014 is verstrekt en wanneer dit is gebeurd.

Toelichting op openbaar gemaakte passages

De passages die openbaar gemaakt zijn naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank zijn afkomstig uit een persoonlijk verslag van een ambtenaar die aanwezig was bij een vergadering van de European Civil Aviation Conference (ECAC) van 6 mei 2014. Tijdens deze vergadering zijn meerdere onderwerpen besproken. De informatie die is vrijgegeven betreft alle beschikbare informatie in relatie tot het luchtruim boven Oekraïne die in het persoonlijke verslag staat.⁵

In de passage die is vrijgegeven onderaan pagina 2 van het persoonlijke verslag wordt verslag gedaan van lopende onderhandelingen, waaronder met Oekraïne, over luchtvaartverdragen door de Europese Commissie.

De openbaar gemaakte informatie op pagina 3 van het persoonlijke verslag gaat over de bespreking van een door Oekraïne ingebracht statement. Het statement gaat over de veiligheid van het Simferopol vluchtinformatiegebied (Flight Information Region – FIR) in het luchtruim van Oekraïne omdat hier twee luchtverkeersdienstverleningen (van Oekraïne en van de Russische Federatie) tegelijkertijd en onafhankelijk van elkaar werkten na annexatie van de Krim door de Russische Federatie. De Simferopol FIR ligt boven de Krim en de Zwarte Zee. Door tegenstrijdige instructies van de twee luchtverkeersleidingscentra zou het vliegverkeer boven de Krim en de Zwarte Zee in gevaar kunnen komen. Het statement roept op om de verantwoordelijkheid van Oekraïne voor het luchtruim boven de Krim te erkennen en te respecteren. Het statement gaat dus niet over de veiligheid van het luchtruim in relatie tot het conflict in Oost-Oekraïne waar vlucht MH17 is neergehaald (Dnipropetrovsk FIR).

De informatie voor de internationale burgerluchtvaart over de situatie van het luchtruim boven de Krim was al eerder bekend. De Amerikaanse Federal Aviation Administration (FAA) had op 4 maart 2014 al gewaarschuwd met een NOTAM voor de daar ontstane situatie, ICAO had via een State Letter op 2 april 2014 gewaarschuwd, terwijl er ook waarschuwingen uitgingen van de Network Manager (EUROCONTROL) en van EASA. Die waarschuwingen dateren dus al van voor het bewuste ECAC-overleg van 6 mei 2014. Tijdens het ECAC-overleg kwam Oekraïne met een presentatie over deze situatie, waarna de ECAC het statement uitgaf.

Wob-procedure

Het persoonlijke verslag van het ECAC-overleg van 6 mei 2014 is driemaal onderdeel geweest van een Wob-procedure, in 2015 tweemaal bij het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en sinds 2018 bij mijn departement, en is daarbij niet openbaar gemaakt. Het verslag betreft de persoonlijke aantekeningen van een ambtenaar die bij dat internationale overleg aanwezig was. Binnen de regels van de Wob is dit een stuk bestemd voor intern beraad en bevat het persoonlijke beleidsopvattingen en op grond daarvan werd openbaarmaking geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. Daarnaast is, in de procedure van JenV, bij een aantal passages geoordeeld dat openbaarmaking daarvan schade

⁵ De delen van het persoonlijke verslag die niet openbaar zijn gemaakt, houden ofwel geen verband met het Wob-verzoek (inzake de vliegcrash met de MH17) ofwel gaan over andere onderwerpen met betrekking tot Oekraïne en zijn op grond van persoonlijke beleidsopvattingen en het mogelijk schaden van internationale betrekkingen niet openbaar gemaakt.

zou toebrengen aan de internationale betrekkingen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob.

Bij de Wob-besluiten van lenM in 2015 is het desbetreffende ambtelijke verslag geweigerd. Tegen deze besluiten is geen bezwaar en beroep ingesteld en deze besluiten heeft de rechter derhalve nooit getoetst. Bij gelegenheid van het Wob-verzoek gericht aan JenV in 2018 is dit verslag opnieuw betrokken, want het stuk was ook bij mijn departement aangekomen. Ook JenV heeft dit verslag geweigerd op dezelfde gronden als het Wob-besluit van lenM in 2015. Tegen het besluit van JenV is bezwaar en vervolgens beroep ingesteld. De beroepsprocedure tegen het JenV besluit was dus de eerste gelegenheid waarbij een rechter de weigering tot openbaarmaking heeft getoetst.

Ten aanzien van de desbetreffende passage – een weergave van de bespreking van het agendapunt – was de rechter van oordeel dat de informatie in die passage zo feitelijk van aard was, dat geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Voor dergelijke passages is geen weigering op grond van artikel 11 van de Wob mogelijk. Dit sluit overigens aan bij de nieuwe lijn van het kabinet dat kale feiten zoveel mogelijk worden verstrekt (en worden onderscheiden van persoonlijke beleidsopvattingen).

Ook zag de rechter geen aanleiding om te veronderstellen dat de internationale betrekkingen geschaad zouden worden door openbaarmaking van deze specifieke passages. Daarbij heeft de rechter meegewogen dat in elk geval Oekraïne al had aangegeven in te stemmen met openbaarmaking van de bij die vergadering verstrekte documenten (Statement Oekraïne). Bij het Wob-besluit van lenM in 2015 was het definitieve statement van Oekraïne openbaar gemaakt.

De rechtbank heeft bepaald dat de betreffende passages wel openbaar gemaakt moeten worden. Hieraan heb ik gehoor gegeven. Ik heb uw Kamer hierover bij brief van 2 september jl. geïnformeerd.⁶

Tijdljn persoonlijk verslag ECAC-overleg, 6 mei 2014

Op uw verzoek wordt hieronder een tijdljn geschetst van wat er met het persoonlijke verslag is gebeurd:

- 6 mei 2014: 142^e ECAC-vergadering van de directeuren-generaal voor de burgerluchtvaart.
- 9 mei 2014: het persoonlijke verslag van de vergadering wordt binnen het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (lenM) en met het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en de NCTV gedeeld.
- Verslagen van dergelijke vergaderingen ontvangt de NCTV met enige regelmaat, aangezien «aviation security» doorgaans een vast agendapunt is. In dit geval was dat ook aan de orde. Met de openbaar gemaakte passages uit het persoonlijke verslag van de ECAC heeft de NCTV geen actie ondernomen, omdat die niet over aviation security gingen, maar over air navigation (aviation safety).
Air navigation gaat over luchtverkeersleiding en dat ligt op het beleidsterrein van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De NCTV is verantwoordelijk voor aviation security: beveiliging van de burgerluchtvaart. Het gaat hierbij om beveiligingsmaatregelen op luchthavens die wederrechtelijke daden, die een gevaar vormen voor de burgerluchtvaart, dienen te voorkomen.
Bij het toenmalige lenM is aan de openbaar gemaakte passages geen nader gevolg gegeven, omdat sinds begin maart 2014 al voldoende

⁶ Kamerstuk 33 997, nr. 167.

waarschuwingen waren afgegeven en maatregelen genomen waren voor de internationale burgerluchtvaart om niet meer in het luchtruim boven de Krim en delen van de Zwarte Zee te vliegen. Hierover is uw Kamer geïnformeerd.⁷

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld heeft de voorbereiding van het agendapunt met betrekking tot het statement van Oekraïne aan Nederlandse zijde plaatsgevonden tussen de ministeries van IenM en BZ.⁸ Het persoonlijke verslag van dit ECAC DG-overleg en het concept-statement is door IenM om die reden met BZ gedeeld.

- September – december 2017: het verslag is conform toezegging bij beantwoording van Kamervragen bij de Tweede Kamer vertrouwelijk ter inzage gelegd.⁹

ECAC-overleggen 2014

In 2014 hebben meerdere bijeenkomsten van de ECAC plaats gevonden, zowel voor als na de ramp met vlucht MH17. Uit een inventarisatie van deze ECAC-bijeenkomsten is gebleken dat er, behoudens de bijeenkomst van 6 mei 2014, geen andere ECAC-bijeenkomsten zijn geweest, waarin *voorafgaande* aan de ramp met MH17 is gesproken over de veiligheid van het luchtruim boven Oekraïne.

Naast de ECAC-overleggen die reeds zijn geadresseerd in de eerdere Wob-verzoeken over MH17, te weten de ECAC-bijeenkomst van 6 mei 2014 en de ECAC-bijeenkomst van 29 augustus – 1 september 2014 (na de vlieg-ramp), laat deze inventarisatie verder zien dat *na* de vlieg-ramp met MH17, in het ECAC-vergaderjaar 2014 een aanvullend ECAC-overleg heeft plaatsgevonden op 11 december 2014. In dit overleg is gesproken over de brede follow-up maatregelen in relatie tot het vliegen boven conflictgebieden en de ICAO maatregelen dienaangaande¹⁰. Dit ECAC-overleg valt daarmee buiten de scope van de gestelde vragen, die aan deze brief ten grondslag liggen, maar wordt volledigheidshalve hier wel genoemd.

Eventueel additioneel onderzoek naar het sluiten van het luchtruim boven en rondom Oost-Oekraïne

U heeft gevraagd of het gespreksverslag van het ECAC-overleg van 6 mei 2014 ongecensureerd kan worden gedeeld met de organisatie die, op verzoek van het kabinet, eventueel additioneel onderzoek zou doen naar het openhouden van het luchtruim door Oekraïne, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 16 juli 2021.¹¹ Op 29 september jl. is uw Kamer door de Minister van Buitenlandse Zaken per brief geïnformeerd over de reacties van de Onderzoeksraad en de Flight Safety Foundation op de vraag of, na het reeds door de Flight Safety Foundation uitgevoerde onderzoek, een nader aanvullend onderzoek naar het sluiten van het luchtruim boven en rondom Oost-Oekraïne nieuwe informatie zou kunnen opleveren.¹² Beide organisaties hebben aangegeven dat dit niet de verwachting is. Op basis van deze reacties en zoals gemeld in de Kamerbrief van 29 september jl. heeft ook het kabinet niet de verwachting dat een aanvullend onderzoek nieuwe informatie zal opleveren. Wel is uw Kamer in de gelegenheid gesteld nog openstaande vragen te stellen die vervolgens door het

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2597.

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2597.

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2597.

¹⁰ Tijdens het ECAC-overleg van 11 december 2014 is onder meer gesproken over de werkzaamheden van de ICAO Task Force on Risks to Civil Aviation arising from Conflict Zones (TF RCZ), ter voorbereiding op de High-Level Safety Conference te Montreal (2-5 februari 2015).

¹¹ Kamerstuk 33 997, nr. 165.

¹² Kamerstuk 33 997, nr. 168.

Ministerie van Buitenlandse Zaken via diplomatieke kanalen kunnen worden doorgeleid aan de desbetreffende autoriteiten.

Documenten vertrouwelijk ter inzage

In het kader van deze brief heeft IenW een verzoek tot openbaarmaking gedaan aan de ECAC van de 142e ECAC DGCA vergadering (summary of decisions) van 6 mei 2014. De ECAC is akkoord gegaan met de vertrouwelijke inzage aan Uw Kamer van de paragrafen die over het betreffende luchtruim van Oekraïne gaan (paragrafen 17 en 18) in geanonimiseerde vorm. Dit stuk is als bijlage bij deze brief, net als het persoonlijke verslag, ter vertrouwelijke inzage aan uw Kamer aangeboden.¹³

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

¹³ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer