Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

24 804 Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 186

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2021

De ramp met vlucht MH17 staat zeven jaar na dato nog in ons geheugen gegrift. Nabestaanden hebben te kampen met verschrikkelijk verdriet en gemis; hun verhalen onlangs in de rechtbank hebben dat opnieuw duidelijk gemaakt. Om de kans dat een ramp als MH17 zich opnieuw voordoet zo klein mogelijk te maken, heeft het Kabinet zich er de afgelopen jaren voor ingespannen verbeteringen aan te brengen in de systematiek voor het zo goed mogelijk beheersen van risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden, zowel op internationaal, Europees als nationaal niveau. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar het Kabinet is vastberaden zich hiervoor te blijven inspannen.

Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) uit 2015 naar de crash van vlucht MH17 en het opvolgingsonderzoek uit 2019 spelen bij deze opgave een belangrijke rol.[1] Daarin past ook dat naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom het neerhalen van Ukraine International Airlines vlucht PS752 op 8 januari 2020, door de toenmalige Minister van Infrastructuur en Waterstaat op 20 februari 2020 de OVV is gevraagd nader te reflecteren op de voortgang van de uitvoering van de eerder gedane aanbevelingen naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17. Meer specifiek is de OVV gevraagd te kijken naar mogelijk verder gewenste aanpassingen van het mondiale, Europese en nationale systeem voor het nog beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden.

De OVV heeft zijn rapport «Veilige vliegroutes – reageren op escalerende conflicten» op 24 juni 2021 gepubliceerd en deze bevat vijf aanbevelingen, waarvan één nationaal en vier internationaal.

Het OVV-rapport beoogt inzicht te geven in wat luchtvaartmaatschappijen en staten in de praktijk doen om risico's van vliegen over conflictgebieden

[1] Kamerstuk 33 997, nr. 56 en Kamerstuk 24 804, nr. 98.

kst-24804-186
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

te beheersen. Op basis van deze inzichten heeft de OVV vervolgens vastgesteld welke mogelijkheden voor verbetering er zijn. In zijn onderzoek reconstrueerde de OVV welke informatie Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de Nederlandse overheid deelden in de periode voorafgaand aan de crash van vlucht PS752 en welke besluiten zij namen ten aanzien van vliegen over Iran en Irak.

Het Kabinet spreekt zijn waardering uit voor het rapport. In de Tweede Kamer zijn verschillende ideeën aangedragen en moties aangenomen om het huidige systeem te verbeteren, dan wel aan te passen. Vanwege de complexiteit van het vraagstuk is aan de OVV een nadere reflectie gevraagd. Het rapport integreert relevante bevindingen van de eerdere rapporten van de OVV (2015 en 2019) met nieuwe bevindingen over de huidige praktijk van luchtruimbeheer, het delen van informatie en de besluitvorming over vliegroutes. Het OVV-rapport biedt goede aanknopingspunten voor verdere verbetering waarmee het Kabinet aan de slag gaat.

Uw Kamer is toegezegd een uitgebreide Kabinetsreactie op dit rapport te zullen ontvangen, waarbij ook in wordt gegaan op de openstaande moties[2] en toezeggingen die voortkomen uit het AO en VAO «Vliegen boven conflictgebieden» van respectievelijk 29 januari (Kamerstuk 24 804, nr. 126) en 4 februari 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 49, item 32).[3] Deze Kamerbrief geeft een overzicht van de voortgang en acties waaraan door het Kabinet op dit moment wordt gewerkt in relatie tot de opvolging van de aanbevelingen van het recent uitgebrachte OVV-rapport en hoe daarbij invulling wordt gegeven aan de moties en toezeggingen. Hiermee wordt aangesloten bij de structuur die ook is gehanteerd bij eerdere brieven over dit onderwerp, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op de mondiale, Europese, als nationale situatie.

Deze brief ontvangt u mede namens de betrokken Ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

INTERNATIONAAL

Voortgang op mondiaal niveau

In zijn opvolgingsrapport van 2019 concludeerde de OVV dat luchtvaartmaatschappijen zich meer bewust zijn van de risico's met betrekking tot vliegen over of nabij conflictgebieden. Hetzelfde geldt voor staten en internationale organisaties. Dit komt onder meer tot uiting in nieuwe ICAO standaarden, het EU Integrated Aviation Security Risk Assessment proces en de oprichting van internationale fora van deskundigen voor risicobeoordelingen van conflictgebieden.

Nederland heeft zich op het gebied van informatiedeling en risicobeoordeling blijvend ingezet voor de afronding van de internationaal lopende acties die noodzakelijk zijn om aan de aanbevelingen van het OVV-rapport van 2015 en de aandachtspunten van het OVV-rapport van 2019 te voldoen. Ook is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang en het Canadese Safer Skies initiatief dat door Nederland actief wordt ondersteund en over de internationale commissie (Safer Skies Consultative Committee – SSCC) waarin Nederland deelneemt.[4]

---

[2] Kamerstuk 24 804, nrs. 104, 105, 107, 109 en 111.
[3] Kamerstuk 24 804, nrs. 115, 137, 151 en 175. Kamerstukken 31 936 en 29 655, nr. 705.
[4] Kamerstuk 24 804, nrs. 115, 137 en 153.

In de brief d.d. 14 december 2020[5] is uw Kamer geïnformeerd over lopende acties van de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO in het kader van het werkprogramma inzake conflictgebieden. Dit betrof het herschrijven van twee handleidingen inzake de gevaren van militaire activiteiten voor de burgerluchtvaart in «Doc 9554» en de samenwerking tussen burger- en militaire luchtverkeersleidingsdiensten bij het beheersen van burger- en militair luchtverkeer in «Doc 10088». Beide handleidingen waren gedateerd en moesten aangepast worden met inachtneming van de na MH17 ontwikkelde en verbeterde standaarden, aanbevolen werkwijzen en *best practices*. Inmiddels is «Doc 10088» eind vorig jaar beschikbaar gesteld voor de verdragsstaten. De revisie van handleiding «Doc 9554» gaat langer duren. Nederland heeft ICAO herhaaldelijk opgeroepen om zorg te dragen voor de afronding van de revisie en daarvoor ook hulp aangeboden.

Behoudens de revisie van bovengenoemde handleiding, is de uitvoering van het laatste onderdeel van het ICAO werkprogramma inzake conflictgebieden aangebroken; de implementatie van alle na MH17 ontwikkelde verbeteringen. Deze verbeteringen betreffen de nieuwe of verbeterde standaarden, aanbevolen werkwijzen en *best practices* voor staten, luchtvaartmaatschappijen (vliegtuigoperators) en luchtverkeersdienstverleners voor het beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden. Daartoe heeft ICAO het afgelopen jaar driedaagse webinars ontwikkeld voor de verdragsstaten om de nieuwe en verbeterde standaarden, aanbevolen werkwijzen en *best practices* te implementeren in hun nationale systeem. Dit gebeurt in coördinatie met de regionale ICAO-kantoren. De webinars bevatten activiteiten met betrekking tot civiel-militaire samenwerking en veiligheidsrisicobeoordelingen en zullen staten ondersteuning bieden bij de uitvoering van ongewone of complexe activiteiten onder omstandigheden die gevaarlijk kunnen zijn voor burgerluchtvaartuigen. De webinars zijn gericht op zowel civiele als militaire belanghebbenden op verschillende niveaus en zijn aangekondigd voor dit jaar en volgend jaar, met de mogelijkheid voor uitbreiding met gespecificeerde, individuele toegesneden workshops. ICAO gaat bij zijn implementatieplan voor webinars en workshops ook de SSCC betrekken.

OVV-rapport 2021

Het OVV-rapport laat zien dat er op internationaal niveau stappen zijn gezet op het gebied van verbetering van informatie-uitwisseling (netwerken), maar dat er op het gebied van luchtruimbeheer en risicobeoordelingsmethodiek meer voortgang kan worden geboekt. De OVV concludeert dat een verdere ontwikkeling van de risicobeoordelingsmethodiek voor vliegen over en nabij conflictgebieden wenselijk is, waarbij vanuit het voorzorgsbeginsel meer gewicht wordt toegekend aan onwaarschijnlijke maar catastrofale scenario's. Het Kabinet deelt deze bevindingen en conclusie met de OVV.

In het OVV-rapport zijn aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat twee internationale aanbevelingen gericht. Aanbeveling 2 uit het OVV-rapport gaat over vernieuwing van de risicobeoordelingsmethoden en aanbeveling 3 gaat over het ontwikkelen van criteria voor het sluiten van het luchtruim.

Aanbeveling 2
«Stimuleer dat voor vliegroutes met burgerluchtvaartuigen over of nabij conflictgebieden risicobeoordelingsmethoden op basis van het voorzorgs-

[5] Kamerstuk 24 804, nr. 153.

beginsel 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.»

Aanbeveling 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.»

Deze twee internationale aanbevelingen van de OVV aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat neemt het Kabinet over. Passagiers moeten ervan uit kunnen gaan dat luchtvaartmaatschappijen veilige vliegroutes nemen. Passagiers vliegen met verschillende luchtvaartmaatschappijen, niet alleen met Nederlandse maatschappijen. Verbeteringen van het systeem voor het beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden moeten dus bijdragen aan de vliegveiligheid van álle luchtvaartmaatschappijen wereldwijd. Zoals de OVV terecht opmerkt: «Vliegveiligheid in relatie tot conflictgebieden is een complex, gezamenlijk en internationaal probleem dat alleen met een gezamenlijke inspanning kan worden aangepakt».

Uitvoering Aanbeveling 2: vernieuwing van de risicobeoordelingsmethoden
Ten aanzien van het initiatief voor het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van het voorzorgsbeginsel bij risicobeoordelingsmethoden voor vliegen over of nabij conflictgebieden heeft Nederland in samenwerking met Canada deze aanbeveling op de agenda gezet van de SSCC, die het heeft opgenomen in zijn werkprogramma voor de bescherming van de burgerluchtvaart bij het vliegen over conflictgebieden.

Sinds 2016 zijn de grote Nederlandse luchtvaartmaatschappijen met de overheidsdiensten partij bij het convenant voor het delen van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart, dat mede naar aanleiding van het OVV-rapport in 2015 is ingesteld.[6] De luchtvaartmaatschappijen die deelnemen in het convenant onderschrijven de aanbeveling in het OVV-rapport van 2021 en zien het belang in van een verdere ontwikkeling van de risicobeoordelingsmethodiek op basis van het voorzorgsbeginsel voor vliegen over en nabij conflictgebieden, waarbij meer gewicht wordt toegekend aan onwaarschijnlijke maar catastrofale scenario's. De luchtvaartmaatschappijen ondersteunen ook de invulling die het Kabinet geeft om op internationaal niveau criteria te (laten) ontwikkelen op dit punt door de SSCC.

Op nationaal niveau zal daartoe binnen het convenant met de luchtvaartmaatschappijen worden gewerkt aan het uitwerken en toepassen van de voorzorgsbeginselen bij onzekerheid van snel escalerende conflicten met mogelijk catastrofale gevolgen. De resultaten worden betrokken bij de eerstvolgende evaluatie van het convenant. De zo opgedane ervaringen

[6] Aan het convenant nemen deel de overheidspartijen van Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Buitenlandse Zaken, de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen KLM, TUI fly en Corendon en ook de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers.

op nationaal niveau worden door Nederland ingebracht bij de SSCC voor het nader toetsen van door SSCC nog te ontwikkelen criteria.

Mede naar aanleiding van de aanbeveling heeft het SSCC een paper ingediend voor de ICAO High Level Conference on Covid-19 (HLCC), die dit jaar van 12-22 oktober is gehouden.[7] In het paper kondigt de SSCC aan de internationale aanbevelingen (2 en 3) uit het OVV-rapport van 2021 over te nemen. De inzet van de SSCC is om de toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van onwaarschijnlijke maar catastrofale scenario's in de risicobeoordelingsmethoden uit te werken en de nog te ontwikkelen criteria voor het sluiten van het luchtruim (zie uitvoering aanbeveling 3 hierna) op te laten nemen in de handleidingen van ICAO, waaronder in «Doc 10084»[8]. De strategie voor het eerst aanpassen van een handleiding is een gebruikelijke methode bij dergelijke complexe en gevoelige onderwerpen. Nadat hiermee in de praktijk is gewerkt en ervaring is opgedaan, kan dat op langere termijn leiden tot verdere aanscherping van de onderliggende standaarden en aanbevolen werkwijzen. Nederland zal zich hiervoor inzetten. De planning voor het aanpassen van Doc 10084 is afhankelijk van het aanleveren van de resultaten van de diverse werkgroepen binnen de SSCC en het accepteren daarvan door ICAO. De verwachting daarvoor is 2023.

Bij de opening van de HLCC heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een mondiale oproep gedaan om te blijven werken aan betere beheersing van de risico's bij het overvliegen van conflictgebieden met verwijzing naar de aanbevelingen 2 en 3 van de OVV.

Uitvoering Aanbeveling 3: ontwikkelen van criteria voor het sluiten van het luchtruim

Ten aanzien van 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, gaat Nederland zich inspannen voor de wijziging van het Verdrag van Chicago. Dit is een complex en langdurig proces. Zonder de instemming van alle 193 verdragsstaten zal de verdragswijziging niet op alle verdragsstaten van toepassing kunnen zijn. Vandaar dat Nederland als eerste stap zich sterk heeft gemaakt dit onderwerp in het werkprogramma van de SSCC op te laten nemen. Hiervoor is een werkgroep binnen de SSCC geformeerd waarin Nederland actief participeert. Deze werkgroep zal op basis van analyse van internationale rapporten en studies over het sluiten van luchtruimen bij conflicten scenario's voor sluiting uitwerken. ICAO wordt gevraagd deze uitgewerkte scenario's op te nemen in een nieuwe revisie van handleiding «Doc 10084». De verwachting is dat deze in 2023 gereed kan zijn.

Nadat met de door de SSCC uitgewerkte scenario's voor het sluiten van luchtruimen bij conflicten in de praktijk is gewerkt en ervaring is opgedaan, zal Nederland zich inzetten voor verdere aanscherping van het Verdrag van Chicago en de onderliggende standaarden en aanbevolen werkwijzen. Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. Bij de uitvoering van de OVV-aanbeveling moet rekening worden gehouden met het feit dat ICAO ten aanzien van conflictgebieden heeft besloten stappen voor een eventuele aanscherping van het Verdrag pas in overweging te zullen nemen nadat het gehele ICAO-werkprogramma omtrent conflictgebieden

[7] Working paper HLCC 2021-WP/219, 29/9/21 (Information Paper).
[8] Risk Assessment for Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones (Doc 10084), 2e editie, ICAO, april 2018 (Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 487).

is afgerond. Dit is naar verwachting in 2023. Het is om deze reden dat Nederland zich ook blijft inzetten dat het werkprogramma zo snel mogelijk wordt afgerond, waaronder de eerdergenoemde handleiding Doc 9554.

Kabinetsreactie toezegging bestudering sanctieregime

Uw Kamer is ook toegezegd te bestuderen of het wenselijk is om tot een sanctieregime te komen voor de landen die nalatig zijn in het sluiten van hun luchtruim.[9] Het Kabinet begrijpt de prikkel die kan uitgaan van het instellen van een sanctieregime, maar is van mening dat inzet op een sanctieregime op dit moment niet gepast is, omdat daarmee het voorgaande traject van nauwe samenwerking met de internationale partners en ICAO belemmerd zou worden. Er worden nu juist eerst in samenwerking met de internationale partners criteria ontwikkeld voor een betere toepassing van het voorzorgsbeginsel in risicomanagement en voor het sluiten van het luchtruim.
Verder is het specifiek invoeren van een sanctieregime tegen landen die nalatig zijn in het sluiten van hun luchtruim een (internationaalrechtelijk) zware maatregel die een wijziging van het Verdrag van Chicago zou vergen. Dit Verdrag voorziet momenteel niet in een dergelijk sanctieregime. Zonder de instemming van alle 193 verdragsstaten zal de verdragswijziging niet op alle verdragsstaten van toepassing kunnen zijn. Ook de OVV maakt in zijn recente rapport geen gewag van een noodzaak voor het instellen van een sanctieregime.

EUROPEES

Voortgang op Europees niveau

Nederland heeft de afgelopen jaren gesprekken gevoerd met de European Aviation Safety Agency (EASA) om mede vorm te geven aan de inrichting van een digitaal platform voor het efficiënt delen van relevante informatie over conflictgebieden tussen de overheid en de Europese luchtvaartmaatschappijen. Door Covid-19 was de inrichting en planning van het platform vertraagd. In het voorjaar is het platform operationeel geworden voor een proefperiode tot december dit jaar, waarna het zal worden geëvalueerd. Luchtvaartmaatschappijen maken van het platform gebruik en gebruiken dit naast de informatie afkomstig van hun nationale overheden, voor het beter uitvoeren van risicobeoordelingen en het nemen van passende maatregelen voor een veilige vluchtuitvoering bij het overvliegen van conflictgebieden. EASA heeft inmiddels budget gekregen om het platform te continueren.

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

[9] Kamerstukken 31 936 en 29 655, nr. 705.

OVV-rapport 2021

De OVV concludeert in zijn rapport dat de effectiviteit van EASA beperkt is, doordat een mandaat voor het rechtstreeks leveren van relevante informatie aan luchtvaartmaatschappijen ontbreekt. In geval van een snel escalerend conflict duurt het daardoor lang voordat een Conflict Zone Information Bulletin (CZIB) wordt verspreid en gepubliceerd. In mindere mate geldt dit ook voor een EASA informatienota.
Tegelijkertijd constateert de OVV in zijn rapport dat deze CZIBs als een krachtige maatregel worden beschouwd en bovendien voor iedere luchtvaartmaatschappij wereldwijd, staten en niet-lidstaten en burgers te raadplegen zijn.

Aanbevelingen 4 en 5 zijn gericht aan respectievelijk EASA en de Europese Commissie en gaan over verbetering van de effectiviteit van Europese ondersteuning voor informatiedeling en samenwerking inzake conflictgebieden.

Aanbeveling 4, gericht aan EASA
«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.»

Aanbeveling 5, gericht aan DGHOME en DGMOVE
«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.»

Het Kabinet steunt deze aanbevelingen en ziet ook de meerwaarde in het verder intensiveren -versnellen- van de Europese samenwerking, zodat EASA de CZIBs sneller kan uitvaardigen als de situatie daarom vraagt. Consultaties met andere EU-Lidstaten bevestigen dat de wens voor verbetering van de effectiviteit van Europese ondersteuning breed gedeeld wordt. In de praktijk is sinds het neerhalen van vlucht PS752 ook al gebleken dat dat gebeurt; door EASA wordt sneller informatie gedeeld in het Europese netwerk en er vinden vaker ad hoc DGHOME-vergaderingen plaats met de lidstaten bij verhoogde dreigingen. Ook het Europese platform voor informatiedeling en samenwerking inzake conflictgebieden draagt bij aan het verkorten van communicatielijnen en daarmee aan snellere informatiedeling met de luchtvaartmaatschappijen, zoals de OVV zelf ook constateert. Het Kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze versnelling van de Europese samenwerking wordt bestendigd in de van toepassing zijnde procedures en werkafspraken.

Passagiers vliegen niet alleen met hun nationale luchtvaartmaatschappijen. Het is daarom van belang dat elke verbetering van het systeem waarmee wordt geoordeeld over de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden bijdraagt aan de vliegveiligheid van alle luchtvaartmaatschappijen, ongeacht het land waar zij geregistreerd zijn. Het instrument of systeem dat daarvoor wordt gebruikt moet een breed draagvlak hebben en gebaseerd zijn op zoveel mogelijk relevante informatie, van zoveel mogelijk bronnen. Lidstaten en luchtvaartmaatschappijen hebben hierin het grootste aandeel; zonder hun betrokkenheid en vertrouwen is er geen informatiedeling mogelijk. Een Europese aanpak garandeert bovendien zoveel mogelijk een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen, doordat de CZIBs openbaar en dus voor iedere

luchtvaartmaatschappij wereldwijd, lidstaten en niet-lidstaten en burgers te raadplegen zijn.

Kabinetsreactie op moties 104 en 111

Uw Kamer is toegezegd in te gaan op de openstaande moties en toezeggingen die voortkomen uit het AO en VAO «Vliegen boven conflictgebieden» van respectievelijk 29 januari en 4 februari 2020. De motie van het lid Paternotte c.s. (Kamerstuk 24 804, nr. 104) verzoekt het Kabinet om in breed EU-verband een centrale rol voor EASA te verkennen in het kunnen afgrenzen van onveilige luchtruimen voor maatschappijen uit de EU en op vluchten die vanaf en naar EU-luchthavens worden uitgevoerd. De motie van het lid Remco Dijkstra (Kamerstuk 24 804, nr. 111) verzoekt het Kabinet voordat eventueel wordt besloten over een grotere rol van EASA bij besluitvorming over vliegen boven conflictgebieden, eerst de gevolgen en de voor- en nadelen van verdere Europese samenwerking op het gebied van luchtvaartveiligheid in kaart te brengen.

Het kabinet heeft uitvoering gegeven aan motie met Kamerstuk 24 804, nr. 104, die samenhangt met motie met Kamerstuk 24 804, nr. 111. Er is geen Europees draagvlak voor een eigenstandige besluitvormende rol van EASA ten aanzien van het sluiten van vliegroutes door luchtruimen boven en nabij conflictgebieden. Dit bleek al in 2016 tijdens de herziening van de EASA Basic Regulation[10] waarin een artikel werd toegevoegd om de informatiepositie van EASA uit te breiden naar het security-domein, teneinde een Europese juridische basis te leggen voor adviezen in CZIBs. Er was geen draagvlak om EASA een grotere bevoegdheid dan adviezen te geven (zoals bindende adviezen) over het mijden door Europese luchtvaartmaatschappijen van conflictgebieden in het luchtruim van derde landen of direct contact opnemen met de luchtvaartmaatschappijen buiten het vaste EU-netwerk. Uit gesprekken met Europese partners en luchtvaartmaatschappijen blijkt dat hiervoor nog steeds geen draagvlak is. Als belangrijkste reden wordt door deze partijen aangegeven dat de betrokkenheid van lidstaten en luchtvaartmaatschappijen in het proces een voorwaarde is voor het draagvlak van en het vertrouwen in de CZIBs. Het Kabinet heeft hier begrip voor en ziet bovendien dat de CZIBs in de praktijk reeds opgevolgd worden en dat luchtvaartmaatschappijen ook direct toegang hebben tot gepubliceerde informatie op het Europese platform.
Het kabinet zal waar nodig en mogelijk EASA en DGHOME actief ondersteunen bij de invulling van de aan hen gerichte OVV-aanbevelingen en de voortgang daarvan nauwlettend volgen.

Met inachtneming van bovenstaande heeft het Kabinet de voor- en nadelen voor de luchtvaartveiligheid hieronder op een rij gezet, uitgaand van een systeem waarin EASA als ultimum remedium eigenstandig een verbod kan instellen voor Europese luchtvaartmaatschappijen om door buitenlands luchtruim te vliegen.

<u>Voordelen</u>
- Indien EASA een verbod kan afgeven is dat juridisch bindend. Een CZIB en een Information Note zijn dat niet.
- Afhankelijk van de informatiepositie van EASA kan een verbod mogelijk sneller worden afgegeven dan een CZIB in het huidige systeem.

[10] Artikel 88 van de EASA Basic Regulation.

Nadelen

- Verlies van vertrouwen en draagvlak: gebleken is dat de meeste lidstaten en luchtvaartmaatschappijen geen voorstander zijn van een grotere bevoegdheid van EASA, omdat ze vrezen dat hun betrokkenheid bij het proces waarmee tot een verbod zou kunnen worden gekomen, niet gegarandeerd is.
- Verlies van informatie: de besluitvorming in het huidige systeem is gebaseerd op informatie van lidstaten en luchtvaartmaatschappijen. EASA maakt daarnaast gebruik van informatie van een ingehuurd, commercieel bedrijf. Op het moment dat EASA de bevoegdheid zou krijgen eigenstandig verboden af te geven bestaat het risico dat lidstaten en luchtvaartmaatschappijen minder bereid zijn om hun informatie te delen.
- In het verlengde van de twee vorige punten blijken lidstaten en luchtvaartmaatschappijen niet enthousiast vanwege hun soevereiniteit om bevoegdheden uit handen te geven die hun (nationale) veiligheid betreffen.
- EASA zou eigenstandig informatie moeten kunnen verzamelen om de verboden op te kunnen baseren. Dit kan niet alleen gebaseerd zijn op de informatie van een daarvoor ingehuurd commercieel bedrijf. Dat vereist een informatiepositie die EASA niet heeft en waarvoor EASA ook het type organisatie niet is. EASA blijft afhankelijk van informatie van lidstaten en luchtvaartmaatschappijen (zie vorige punten).

NATIONAAL

Voortgang op nationaal niveau

Op nationaal niveau heeft Nederland voor het delen van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart in 2016 een convenant met de overheidsdiensten en de luchtvaartmaatschappijen afgesloten, mede naar aanleiding van het OVV-rapport over de crash van vlucht MH17 in 2015.[11] Het convenant heeft tot doel het delen van dreigingsinformatie tussen de overheid en de Nederlandse 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. Uw Kamer is geïnformeerd over de evaluaties van het convenant en de tijdelijke verlenging van het convenant tot volgend jaar.[12]

De termijn van het convenant liep na vijf jaar af op 30 juni jl. Er is een apart (tijdelijk) convenant opgesteld, waarin wordt bevestigd dat het huidige convenant geldig blijft tot de datum dat een besluit is genomen over een nieuw convenant, doch uiterlijk vóór 1 april 2022. Dit is gedaan om de inhoud van het OVV-rapport en deze Kabinetsreactie te kunnen betrekken bij het opstellen van het nieuwe convenant.

---

[11] Aan het convenant nemen deel de overheidspartijen van Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Buitenlandse Zaken, de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen KLM, TUI fly en Corendon en ook de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers.

[12] Kamerstuk 24 804, nrs. 95, 97, 100, 151 en 174.

OVV-rapport 2021

De OVV heeft de werking van het Nederlandse systeem onderzocht aan de hand van het neerhalen van vlucht PS752 in januari 2020. In zijn conclusies stelt de OVV dat «het onderzoek naar het procesverloop van informatiedeling voorafgaand aan en na de crash van vlucht PS752, aantoont dat zowel de Nederlandse Staat als de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen de binnen het luchtvaartnetwerk beschikbare informatie ontvingen via het huidige netwerk voor verzamelen en uitwisselen van informatie. Binnen de Nederlandse expertgroep werd informatie over wapensystemen en strijdkrachten gedeeld en informatie op juistheid gecontroleerd door de Nederlandse inlichtingendiensten. Het netwerk van de expertgroep lijkt effectief te zijn geweest in het verzamelen en delen van informatie over dit escalerende conflict.»
De eerste aanbeveling in het OVV-rapport betreft het nationale systeem en is gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid.

Aanbeveling 1

«Overweeg de mogelijkheden voor de Nederlandse staat uit te breiden om naast het informeren van luchtvaartmaatschappijen, ook te kunnen adviseren en als ultimum remedium een vliegverbod voor Nederlandse operators in buitenlands luchtruim te kunnen opleggen.»

In zijn beschouwing stelt de OVV dat het creëren van deze bevoegdheden geen lichtvaardig besluit is en meer verantwoordelijkheden met zich meebrengt dan de Nederlandse Staat tot nu toe op zich neemt en kan waarmaken. Het Kabinet heeft, conform de aanbeveling, daarom zorgvuldig overwogen of de door de OVV geschetste mogelijke aanpassing van het nationale systeem bijdraagt aan het beter beheersen van de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden. Op basis van de OVV-rapporten en de evaluaties van het convenant heeft het Kabinet na zorgvuldige overweging geconcludeerd dat het Nederlandse systeem van informatiedeling tussen de overheid en luchtvaartmaatschappijen goed en snel functioneert en ook goed is ingericht, waardoor niet gekozen wordt voor uitbreiding van de bevoegdheden van de Nederlandse Staat.

Het Kabinet heeft aanbeveling 1 overwogen op basis van de uitvoerbaarheid en de verantwoordelijkheidsverdeling en heeft daartoe gekeken naar het huidige nationale systeem en de effectiviteit daarvan. Ter beoordeling van de uitvoerbaarheid van aanbeveling 1 is door het Kabinet gekeken naar de volgende aspecten:
A. het bestaand wettelijk instrumentarium;
B. de informatiepositie van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen;
C. de wettelijke taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
D. de risicobeoordeling volgens het voorzorgsbeginsel;
E. het toezicht op veilige vliegroutes.

Tevens is gekeken naar de vraag hoe andere landen hun nationale systeem hebben ingericht. Hieronder wordt ingegaan op de afzonderlijk genoemde aspecten en verbeteringen:

A. Wettelijk instrumentarium

De wetgeving voor het gebruiken van het luchtruim wordt primair bepaald door de volgende uitgangspunten uit het Verdrag van Chicago:[13]

- elke verdragsstaat is soeverein (dus exclusief bevoegd) over het eigen luchtruim (artikel 1);
- elke verdragsstaat is onder andere bij militaire noodzaak, openbare veiligheid, buitengewone omstandigheden bevoegd verkeer in het eigen luchtruim te beperken of verbieden (artikel 9);
- elke verdragsstaat ziet er in de eerste plaats op toe dat in het eigen luchtruim de ICAO-normen voor een veilige burgerluchtvaart worden opgevolgd (artikel 12);
- elke verdragsstaat ziet erop toe dat de eigen luchtvaartmaatschappijen ook in het buitenland de ICAO veiligheidscertificeringsnormen opvolgen (artikel 12).

De Nederlandse formele wetgever heeft deze uitgangspunten geregeld in de Wet luchtvaart, met name in hoofdstuk 5. Als gevolg hiervan heeft de Nederlandse wet- en regelgeving voor het gebruik van buitenlands luchtruim geen voorziening voor het adviseren van luchtvaartmaatschappijen of het instellen van een vliegverbod of «no fly zone» dan wel een dwingende aanwijzing met betrekking tot het vliegen in het luchtruim van buitenlands conflictgebied.

Hiernaast is in de Wet luchtvaart geregeld dat in Nederland geregistreerde luchtvaartuigen ook in het buitenland primair verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke veilige vluchtuitvoering en daarmee een risicobeoordeling in het luchtruim. Dit gebeurt door middel van een zorgplichtbepaling die uitdrukkelijk ook in het buitenland van toepassing is. Tevens is bepaald dat deze luchtvaartmaatschappijen plaatselijke regels (van ter plaatse bevoegde soevereine staten) moeten opvolgen.

Het internationale uitgangspunt dat elke verdragsstaat soeverein is over het eigen luchtruim, is een belangrijk beletsel voor het beperken of opleggen van vliegverboden in buitenlands luchtruim. Door dit uitgangspunt kent de Wet luchtvaart alleen de voorziening voor het opleggen van een vliegverbod in Nederlands luchtruim.[14] De exclusieve rechtsmacht van staten in hun eigen luchtruim bemoeilijkt ook het adviseren van luchtvaartmaatschappijen ten aanzien van de routes die ze in buitenlands luchtruim kiezen. De instrumenten of middelen voor het maken van een afgewogen advies of verbodsbesluit zijn in dat kader vooral ten aanzien van het eigen luchtruim beschikbaar en niet voor het vliegen in buitenlands luchtruim.

B. Informatiepositie Nederlandse luchtvaartmaatschappijen

In het licht van het onder A beschreven wettelijke instrumentarium is de informatiepositie van de luchtvaartmaatschappijen cruciaal voor een veilige vluchtuitvoering. De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hebben een zeer goede eigen informatiepositie, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende bronnen. Zo wordt er gewerkt met OSINT[15] (open bronnen), ambassades en wordt er gebruik gemaakt van commer-

[13] 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, nr. 109).

[14] De vliegverboden naar aanleiding van Covid-19 zijn daar recent belangrijke voorbeelden van. Deze verboden hadden uitsluitend betrekking op het vliegen in Nederlands luchtruim met vliegtuigen die als bestemming Nederlandse luchthavens hadden.

[15] OSINT: open source intelligence.

ciële securityproviders en van de kennis van station managers van de luchtvaartmaatschappijen op locatie.

Daarnaast wordt informatie verzameld afkomstig van de expertgroep van het convenant en wordt er samengewerkt met overkoepelende en internationale (luchtvaart)organisaties zoals IATA,[16] OSAC,[17] SSCC en EGRICZ[18]. Ook staan de luchtvaartmaatschappijen in nauw contact met de collega's bij de securityafdelingen van andere internationaal opererende luchtvaartmaatschappijen. Met deze bronnen zijn de luchtvaartmaatschappijen in staat om continu de veiligheidssituatie in de wereld te monitoren en te beoordelen.

C. Wettelijke taak diensten

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstrekken binnen het kader van de aan hen opgedragen wettelijke taken informatie en dreigingsappreciaties. Tussen de betrokken overheidspartijen en luchtvaartmaatschappijen zijn in het eerder vermelde convenant afspraken gemaakt over het delen van beschikbare informatie. De informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten komt tot stand naar aanleiding van een gearticuleerde behoefte maar wordt ook ongevraagd verstrekt op grond van een onderkende (potentiële) dreiging, die de diensten op het spoor kunnen komen tijdens de uitoefening van hun wettelijke taken.

Het is geen reële optie dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de opdracht krijgen om wereldwijd onderzoek te doen naar de intenties en capaciteiten die (in potentie) een dreiging vormen voor de burgerluchtvaart. Daarnaast kan er geen veiligheidsgarantie worden gegeven dat scenario's zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan, zich niet opnieuw zullen voordoen. De inspanningen van de diensten om aan het huidige proces bij te dragen zullen in deze zin ook daarom ongewijzigd blijven.

D. Risicobeoordeling

Zoals eerder in de brief gemeld onder aanbeveling 2 onderschrijven de luchtvaartmaatschappijen een verdere ontwikkeling van de risicobeoordelingsmethodiek op basis van het voorzorgsbeginsel voor vliegen over en nabij conflictgebieden, waarbij meer gewicht wordt toegekend aan onwaarschijnlijke maar catastrofale scenario's. De resultaten worden meegenomen bij de eerstvolgende evaluatie van het convenant.

E. Toezicht op veilige vliegroutes

Uit het onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) «Overvliegen conflictgebieden» uit 2020 waarover uw Kamer is geïnformeerd in de laatste evaluatie van het convenant, is gebleken 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.[19]

Uit zowel het OVV-rapport, als het onderzoek van de ILT blijkt dat de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hun veiligheidsmanagement-

[16] IATA: International Air Transport Association.
[17] OSAC: Overseas Security Advisory Council.
[18] Expert Group on Risk Information overflying Conflict Zones (EGRICZ).
[19] Kamerstuk 24 804, nr. 151.

systeem, dat ze onder meer gebruiken voor het bepalen van veilige vliegroutes, goed op orde hebben.

De OVV concludeert in zijn rapport dat het toezicht uitgevoerd door de ILT geen beoordeling (achteraf) omvat van de beslissingen die luchtvaartmaatschappijen nemen of hebben genomen en dat de besluitvorming geheel aan de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is overgelaten. Hoewel de ILT inderdaad niet is toegerust voor het beoordelen van gerubriceerde dreigingsinformatie, kan de ILT bovengenoemde uitspraken doen over de werking van het veiligheidsmanagementsysteem. Indien de ILT achteraf constateert dat het veiligheidsmanagementsysteem niet juist wordt toegepast kan de ILT maatregelen eisen voor de uitvoering van de operatie door de luchtvaartmaatschappij.[20]
Gelet op de conclusie van de OVV is de ILT verzocht om aan te geven wat er nodig is om binnen de huidige wettelijke kaders extra stappen in het toezicht te zetten voor een beoordeling (achteraf) van de beslissingen van luchtvaartmaatschappijen over de gekozen vliegroutes. Ik zal uw Kamer op korte termijn daarover nader informeren.

Andere landen

Ter vergelijking wordt ook bekeken hoe andere landen met de problemen rond de aanpak van vliegen boven conflictgebieden omgaan. Hier wordt nader juridisch onderzoek naar gedaan. Voor wat betreft het vliegen door buitenlands luchtruim, blijkt op basis van de informatie die al ontvangen is, dat een aantal ICAO-staten, met name de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Canada, daarvoor in hun nationale wetgeving voorzieningen hebben getroffen. De Nederlandse wetgever heeft hier echter niet voor gekozen, omdat deze het opleggen van een luchtruimverbod in buitenlands luchtruim in strijd acht met het hiervoor bedoelde soevereiniteitsbeginsel uit het Verdrag van Chicago. Dit uitgangspunt is in het verdrag onder meer nader uitgewerkt in artikel 12 dat verdragslanden gebiedt ervoor te zorgen dat enerzijds alle luchtvaartuigen die zich binnen hun grondgebied bevinden zich aan de daar geldende luchtverkeersregels houden, en anderzijds ervoor te zorgen dat hun eigen registratieluchtvaartuigen zich boven grondgebied van andere landen aan de aldaar geldende luchtvaartregels houden. Het artikel is in de Wet luchtvaart geïmplementeerd in artikel 5.2.[21]

Het leggen van de primaire verantwoordelijkheid voor het maken van een juiste risicoanalyse voor vliegen over buitenlands grondgebied is een uitvloeisel van het gegeven dat soevereine staten niet bevoegd zijn ten aanzien van het luchtruim boven het grondgebied van andere staten, zoals hierboven vermeld op grond van artikel 12 van het Verdrag van Chicago. Dit gaat samen met het gegeven dat ieder land boven zijn eigen grondgebied de eigen wet- en regelgeving maakt. Indien een staat toch kiest voor van internationale verplichtingen afwijkende nationale voorzieningen is dat een politieke keuze. Een dergelijke keuze zal vooral bepaald worden door afweging van de keuze voor en de beschikbaarheid van een dusdanig uitgebreid informatiesysteem dat daarmee voor een efficiënte en effectieve onderbouwing van op te leggen vliegverboden en adviezen kan zorgdragen en de gevolgen van de niet-naleving van

[20] Zie ook Kamerstuk 33 997, nr. 142.

[21] Artikel 5.2 Wet luchtvaart: Buiten het vluchtinformatiegebied Amsterdam houdt de gezagvoerder van een Nederlands luchtvaartuig zich aan de daar ter plaatse geldende regels. Indien in overeenstemming met internationale afspraken andere regels worden gehanteerd door de ter plaatse voor het verlenen van luchtverkeersdiensten verantwoordelijke Staat, houdt de gezagvoerder zich aan deze regels.

internationaal aangegane verplichtingen waaronder het risico van internationale rechtsprocedures.

Conclusie

Op basis van de OVV-rapporten uit 2019 en 2021, het onderzoek van de ILT en de evaluaties van het convenant deling dreigingsinformatie concludeert het Kabinet dat het Nederlandse systeem van informatiedeling tussen de overheid en luchtvaartmaatschappijen goed en snel werkt. De intensieve samenwerking tussen de overheid en de luchtvaartmaatschappijen onder het convenant is gestoeld op wederzijds vertrouwen en respect. Deze publiek-private samenwerking tussen de overheid en de luchtvaartmaatschappijen is uniek in de wereld en maakt dat partijen meer dan in veel andere landen goed inzicht hebben in elkaars processen, waardoor er snel kan worden gehandeld. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit 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. Het creëren van de mogelijkheid om op nationaal niveau een advies of verbod af te geven aan de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen stuit bovendien op zowel juridische, als praktische bezwaren, zoals hierboven benoemd.
Daarbij heeft een Europese aanpak onze sterke voorkeur, vanwege het effect en bereik van de CZIBs van EASA. Nederland zal zich ervoor inzetten dat het proces waarmee EASA CZIBs uitgeeft op basis van de uitkomsten van het DGHOME-overleg, verder kan worden versneld indien de situatie dat vraagt.

Uw Kamer is toegezegd in te gaan op de openstaande moties en toezeggingen die voortkomen uit het AO en VAO «Vliegen boven conflictgebieden». Het Kabinet heeft de moties om het actief verzamelen van inlichtingen over kwetsbare vliegroutes onderdeel te maken van het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Kamerstuk 24 804, nr. 105), de overheid doorzettingsmacht te geven als het gaat om het besluit om wel of niet over en naar conflictgebieden te vliegen (Kamerstuk 24 804, nr. 107) of om ervoor te zorgen dat de Nederlandse overheid in ons wetssysteem de mogelijkheid krijgt om een bindende aanwijzing uit te vaardigen over het vliegen in het luchtruim van derde landen (Kamerstuk 24 804, nr. 109), bestudeerd in samenhang met de aanbeveling van de OVV. Met het vorenstaande heeft het Kabinet ook uitvoering gegeven aan de toezegging om in kaart te brengen welke wet- en regelgeving moet worden gewijzigd voor het sluiten van buitenlands luchtruim voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.
Het kabinet blijft zich maximaal inspannen om een ramp zoals met vlucht MH17 te voorkomen. In dat licht is een uitbreiding van de bevoegdheden voor de Nederlandse Staat zorgvuldig overwogen. Het kabinet voelt een grote verantwoordelijkheid en wil geen bevoegdheden uit de weg gaan als die zouden kunnen bijdragen aan de verdere vermindering van de veiligheidsrisico's. Alles overwegend is echter de conclusie dat een uitbreiding van de bevoegdheden voor de Nederlandse Staat niet bijdraagt aan een verdere vermindering van de veiligheidsrisico's.

Afronding

Samengevat, op internationaal niveau heeft Nederland initiatieven genomen met ICAO en internationale partijen en gaat het kabinet aan de slag met de aanbevelingen die de OVV heeft gedaan. Op Europees niveau blijven wij in gesprek met EASA en DGHOME en DGMOVE over de aan deze organisaties gerichte aanbevelingen van de OVV. Het kabinet blijft zich inzetten voor verdere verbetering van de effectiviteit van de Europese ondersteuning voor informatiedeling en samenwerking inzake conflictge-

bieden. Verder wordt samen met de luchtvaartmaatschappijen gewerkt aan het uitwerken en toepassen van het voorzorgsbeginsel in de besluitvorming om wel of niet over een bepaald gebied te vliegen.

Wij hechten eraan te benadrukken dat het Kabinet, samen met nationale en internationale partijen, zich ervoor blijft inspannen de risico's die gepaard gaan met het vliegen over en nabij conflictgebieden zo goed mogelijk te beheersen. Dit is een continu verbeterproces en de conclusies en aanbevelingen uit het OVV-rapport hebben daaraan bijgedragen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser

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