



Toezihtsrapport

naar aanleiding van de crash van vlucht MH17

De rol van de AIVD en de MIVD bij de besluitvorming rondom de veiligheid van vliegroutes

CTIVD nr. 43

8 april 2015



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 43

TOEZICHTSRAPPORT

naar aanleiding van de crash van vlucht MH17

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1 Inleiding	7
2 Opzet van het onderzoek	9
2.1 Procedure	9
2.2 Methodiek	9
3 Juridisch kader	10
3.1 Leeswijzer	10
3.2 De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid	10
3.3 De veiligheidstaken van de AIVD en de MIVD	11
3.4 De inlichtingentaken van de AIVD en de MIVD	11
3.5 De veiligheidsbevorderende taak van de AIVD	12
3.6 Dreigingsmelding door de MIVD	13
3.7 Samenwerking tussen de AIVD en de MIVD	13

4	Overlegstructuur en informatie-uitwisseling	14
4.1	Leeswijzer	14
4.2	De AIVD	14
4.2.1	Contact met de vitale sectoren	15
4.2.2	Dreigingsanalyses op verzoek	16
4.2.3	Contact met de burgerluchtvaartsector	16
4.3	De MIVD	18
4.3.1	Contact met de NCTV	18
4.3.2	Contact met de KLM	20
4.4	Antwoord op onderzoeksvragen a en b	20
5	Het kennisniveau van de MIVD en AIVD voor de crash van MH17	21
5.1	Leeswijzer	21
5.2	Het kennisniveau van de MIVD	22
5.2.1	De focus van de MIVD	22
5.2.2	De informatie bij de MIVD	23
5.3	Het kennisniveau van de AIVD	26
5.3.1	De focus van de AIVD	26
5.3.2	De informatie bij de AIVD	26
5.4	Samenwerking tussen de MIVD en de AIVD	28
5.5	Beoordeling van de informatie door de MIVD en de AIVD	28
5.6	Verstrekking van informatie aan externe partijen	28
5.7	Antwoord op onderzoeksvraag c	29
6	Conclusies	30
7	Slotbeschouwing	32
	BEGRIPPENLIJST	33

CTIVD nr. 43

SAMENVATTING

Bij het toezichtsrapport
naar aanleiding van de crash van vlucht MH17

Waarom dit onderzoek?

De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) onderzoekt naar aanleiding van de crash van MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014 in Oost-Oekraïne onder meer de besluitvorming rondom vliegroutes. De vraag rees of de AIVD en de MIVD hierbij een wettelijke taak hebben en hoe zij daar invulling aan geven. Op verzoek van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie heeft de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten hier onderzoek naar gedaan. Op 10 april 2015 heeft onze Commissie haar rapport aan de OVV aangeboden.

Wat hebben wij onderzocht?

Het rapport richt zich op de beantwoording van de volgende vragen:

- Hebben de diensten een wettelijke taak voor de veiligheid van buitenlandse vliegroutes?
- Hoe ziet de formele overlegstructuur tussen de AIVD en de MIVD en de partijen in de burgerluchtvaart over veiligheidskwesties er uit en welke informatie-uitwisseling vindt hier plaats?
- Wat wisten de diensten voor de crash over de veiligheid voor civiele vliegtuigen boven Oost-Oekraïne en hebben zij deze informatie met externe partijen gedeeld?

Wat zijn onze conclusies?

Hierna volgen de hoofdlijnen en belangrijkste conclusies van het rapport.

Hebben de diensten een wettelijke taak voor de veiligheid van buitenlandse vliegroutes?

De Commissie stelt vast dat het niet onder de wettelijke veiligheids- en inlichtingentaken van de AIVD (art. 6 lid 2 a/d Wiv 2002) en de MIVD (art. 7 lid 2 sub a, c/e) valt zelfstandig onderzoek te doen naar de veiligheid van het luchtruim in het buitenland en daarmee naar de veiligheid van vliegroutes die daardoorheen gaan.

De Commissie is van oordeel dat de veiligheid van vliegroutes in het buitenland wel onder de veiligheidsbevorderende taak van de AIVD (art. 6 lid 2 c) valt. Ook andere aspecten van de veiligheid van de burgerluchtvaart, zoals bevorderen van de veiligheid van Nederlandse luchthavens en van de controle van passagiers en hun bagage, vallen hieronder. De MIVD heeft ook een veiligheidsbevorderende taak, maar deze richt zich op de defensiesector.

Deze veiligheidsbevorderende taak van de AIVD is geen zelfstandige onderzoekstaak. De taak is erop gericht een bijdrage te leveren aan de bevordering van de bescherming van belangrijke en kwetsbare onderdelen van het maatschappelijk leven in Nederland. Dit gebeurt aan de hand van de al verzamelde informatie in onderzoeken onder de veiligheids- en inlichtingentaak. Ter invulling van deze taak kan van de AIVD worden verwacht dat de dienst een bijdrage levert aan een goede informatievoorziening van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Dit omvat twee aspecten:

- Enerzijds op initiatief van de AIVD: Van de AIVD wordt verwacht dat informatie die duidt op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart in het buitenland, bv. het neerhalen van een vliegtuig, zo spoedig mogelijk wordt gedeeld met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen of de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
- Anderzijds op initiatief van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen: Zij kunnen de AIVD bevragen over bv. vliegroutes en luchthavens in het buitenland. Niet kan van de AIVD worden verwacht zelfstandig in te schatten aan welke informatie luchtvaartmaatschappijen behoefte hebben (buiten de situatie van een concrete dreiging).

Ook van de MIVD kan worden verwacht dat informatie die wijst op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart in het buitenland, zo spoedig mogelijk wordt gedeeld met de NCTV of de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Dit volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hoe ziet de formele overlegstructuur tussen de AIVD en de MIVD en de partijen in de burgerluchtvaart over veiligheidskwesaties er uit en welke informatie-uitwisseling vindt hier plaats?

De AIVD verricht verschillende activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de veiligheid van de burgerluchtvaart. De rol van de MIVD op dit terrein is beperkter vanwege zijn militaire gerichtheid.

De AIVD neemt deel aan verschillende overlegstructuren en deelt hier niet-gerubriceerde informatie over mogelijke dreigingen.

- Overleg met de zogenoemde vitale sectoren gezamenlijk, waaronder de burgerluchtvaart;
- Het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS);
- Overleggen met regionale luchthavens.

De AIVD en de MIVD stellen op verzoek van de NCTV dreigingsanalyses op voor de burgerluchtvaart (nationale luchthavens en inkomend en uitgaand vliegverkeer) en verstrekken daarin dreigingsgerelateerde informatie uit hun lopende onderzoeken.

De AIVD onderhoudt verder een uitgebreid relatienetwerk met de burgerluchtvaartsector, waaronder de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekt de AIVD op vraaggestuurde basis informatie uit zijn onderzoeken. De MIVD onderhoudt alleen contact met de KLM. Binnen deze relatie verstrekt de MIVD op vraaggestuurde basis informatie uit zijn onderzoeken.

Op grond van eigen beleid van de beide diensten delen zij concrete dreigingsinformatie met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en/of NCTV. De ernst en waarschijnlijkheid van een dreiging bepalen zij aan de hand van een set van dreigingsfactoren (t.w.: capaciteit, potentie, intentie en activiteit). De Commissie is van oordeel dat deze factoren een goed uitgangspunt vormen voor deze beoordeling.

Wat wisten de diensten voor de crash over de veiligheid van civiele vliegtuigen boven Oost-Oekraïne en hebben zij deze informatie met externe partijen gedeeld?

De Commissie heeft als enige instantie buiten de diensten zelf toegang gehad tot al het staatsgeheime materiaal waarover de diensten voor de crash van MH17 beschikten. Zij komt tot de volgende beoordeling:

Uit het beschikbare materiaal bij de diensten blijken geen factoren die wezen op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart voor de crash van MH17. Uit de informatie bij de diensten blijkt niet dat bij één of meerdere van de actoren die betrokken waren bij het conflict in Oost-Oekraïne voor de crash sprake was van een combinatie van militaire middelen, mogelijkheden en intentie gericht op het neerhalen van een civiel vliegtuig op kruishoogte.

Hieruit volgt dan ook dat de MIVD en de AIVD op basis van de beschikbare informatie geen concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne hadden moeten onderkennen en aan externe partijen hadden moeten melden.

Aanbeveling

Gelet op de discussie in de internationale gemeenschap en in de Nederlandse samenleving na de crash van MH17 om de informatievoorziening in het kader van de veiligheid van vliegroutes te verbeteren, vindt de Commissie het wenselijk dat de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voor hun vragen op het gebied van de veiligheid van (buitenlandse) vliegroutes terecht kunnen bij één loket voor beide diensten. De oprichting daarvan draagt bij aan een verdere verdieping van de samenwerking op dit gebied tussen de AIVD en de MIVD en aan de uitwisseling van informatie met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

TOEZICHTSRAPPORT

naar aanleiding van de crash van vlucht MH17

1 Inleiding

Op 21 november 2014 ontving de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de Commissie) van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Defensie het verzoek een onderzoek te verrichten naar de rol van de AIVD en de MIVD bij de besluitvorming rondom de veiligheid van vliegroutes.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (de OVV) heeft de ministers gevraagd dit verzoek aan de Commissie te doen. De OVV onderzoekt naar aanleiding van de crash van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014 in Oost-Oekraïne onder meer de besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes. In dit onderzoek zijn drie onderzoeksvragen over de rol van de AIVD en de MIVD gerezen die de OVV door de Commissie wilde laten onderzoeken.

De volgende onderzoeksvragen zijn aan de Commissie voorgelegd:

- a) Wat is de formele structuur tussen de AIVD resp. de MIVD en de voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen, zoals luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding en ministeries, met betrekking tot het informeren over veiligheidsdreigingen?
- b) Welke zijn de concrete activiteiten van deze twee diensten bij het uitwisselen van informatie met voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen?
- c) Welke informatie hadden de AIVD en de MIVD voorafgaand aan de crash over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne, en in hoeverre hebben zij deze informatie gedeeld met voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen? Wat waren de overwegingen om dit wel/niet te doen?

De Commissie heeft op 6 januari 2015 aangekondigd dat zij het verzochte onderzoek zal uitvoeren.

De opbouw van dit toezichtsrapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de procedure die bij dit rapport is gevolgd en de onderzoeksmethode van de Commissie.
- Hoofdstuk 3 bevat het juridisch kader dat van toepassing is op de rol van de AIVD en de MIVD bij de besluitvorming over vliegroutes.
- Hoofdstuk 4 richt zich op de onderzoeksvragen (a) en (b): de overlegstructuur en informatie-uitwisseling tussen de AIVD en de MIVD en de sector burgerluchtvaart.

- Hoofdstuk 5 gaat over de situatie voorafgaand aan de crash van de MH17. Dit hoofdstuk richt zich op onderzoeksvraag (c): wat wisten de diensten en hebben zij deze informatie gedeeld?
- Hoofdstuk 6 bevat de eindconclusie en daarmee het antwoord op de onderzoeksvragen.
- Hoofdstuk 7 bevat de slotbeschouwing van de Commissie met het oog op de toekomst.

Het toezichtsrapport van de Commissie is op 10 april 2015 aan de OVV verstrekt om in zijn geheel als bijlage te worden gevoegd bij het rapport dat de OVV over de besluitvorming rondom vliegroutes zal uitbrengen.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Procedure

In de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) staat de taak van de Commissie beschreven. De Commissie houdt toezicht op de rechtmatigheid van het functioneren van de AIVD en de MIVD. De onderzoeksvragen die de OVV aan de Commissie heeft voorgelegd, vallen hier niet direct onder. De Commissie heeft haar onderzoek wel verricht met overeenkomstige toepassing van de Wiv 2002. De grondslag hiervoor blijkt uit het verzoek van de beide ministers.

Anders dan voorgeschreven volgens de Wiv 2002, rapporteert de Commissie haar bevindingen in dit geval rechtstreeks aan de OVV. De ministers zullen het rapport niet tezamen met hun reactie aan de beide Kamers van de Staten-Generaal toesturen. De OVV maakt het rapport van de Commissie samen met zijn eigen rapport openbaar. Hierbij hebben de ministers en de OVV afgesproken dat de OVV het rapport van de Commissie eerst aan de beide ministers voorlegt ten behoeve van de controle op aanwezigheid van staatsgeheime informatie, voordat de OVV het rapport van de Commissie openbaar maakt.

Dit rapport bevat geen geheime bijlage.

2.2 Methodiek

De Commissie is kort na ontvangst van de brief van de beide ministers gestart met een voorbereidend onderzoek. In deze fase heeft de Commissie oriënterende gesprekken met de leiding van de AIVD en de MIVD gevoerd, een verkennend dossieronderzoek bij de beide diensten uitgevoerd en een plan van aanpak voor het onderzoek opgesteld.

De Commissie heeft zich in haar onderzoek gericht op de periode van 1 januari 2014 tot en met 17 juli 2014. In het onderzoek heeft de Commissie zeventien personen gehoord. Een aantal personen is twee keer gesproken. In totaal heeft de Commissie twintig gesprekken gevoerd. Het gaat met name om medewerkers van de beide diensten. Daarnaast heeft de Commissie uitgebreid dossieronderzoek bij de beide diensten gedaan.

Het onderzoek bestond uit twee fasen. De eerste fase kenmerkte zich door oriëntatie en verdieping. In deze fase is een eerste zoekslag verricht in de systemen en is het materiaal opgevraagd dat de diensten zelf hadden vergaard in het kader van interne onderzoeken naar het kennisniveau voor de crash. Dit materiaal is bestudeerd en vervolgens getoetst en aangevuld in gesprekken met de betrokken medewerkers. In de tweede fase heeft de Commissie een zogenoemde cross-check uitgevoerd in de digitale systemen van de dienst. Aan de hand van brede zoekslagen zijn de systemen doorzocht om na te gaan of alle relevante documenten waren gevonden. Met deze aanpak heeft de Commissie een volledig beeld verkregen van het kennisniveau van de beide diensten voor de crash van vlucht MH17.

3 Juridisch kader

3.1 Leeswijzer

De samenleving heeft zich na de crash van de MH17 de vraag gesteld of de AIVD en de MIVD een wettelijke taak hebben waar het gaat om de veiligheid van vliegroutes in het buitenland. De eerste stap is te bezien wat de wet daarover zegt. Daar gaat dit hoofdstuk over. In het volgende hoofdstuk gaat de Commissie in op de concrete activiteiten van de diensten op het gebied van de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vraag:

- Valt de veiligheid van vliegroutes in het buitenland van de burgerluchtvaart binnen de wettelijke taken van de AIVD en de MIVD?

3.2 De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

De vraag in deze paragraaf is tot waar de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid reikt voor de veiligheid van het luchtruim en de vliegroutes die Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in het buitenland gebruiken.

Volgens het internationale verdrag voor de burgerluchtvaart (ICAO-verdrag¹) is elke staat soeverein over zijn luchtruim. Dit betekent dat het luchtruim boven een staat behoort tot het territoir waarover die staat als enige gezag mag uitoefenen.² Dit heeft twee implicaties:

- Enerzijds heeft de staat als enige de bevoegdheid om maatregelen te nemen over zijn luchtruim. Dit betreft onder meer de beslissing om het luchtruim open te stellen voor internationaal vliegverkeer, al dan niet geconditioneerd voor wat betreft de vlieghoogte.
- Anderzijds heeft de staat een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van zijn luchtruim en voor het (internationale) vliegverkeer dat daardoorheen gaat.

Uit het voorgaande volgt dus dat de Nederlandse rijksoverheid soeverein is over het Nederlandse luchtruim. Dat is het luchtruim dat zich boven Nederland bevindt. Dit betekent dat zij als enige bevoegd is maatregelen te nemen ten aanzien van dit luchtruim. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn het sluiten van het luchtruim of het instellen van een verplichte vlieghoogte. De bevoegdheid van de rijksoverheid besluiten te kunnen nemen over het luchtruim hangt samen met een verantwoordelijkheid voor de veiligheid ervan. Het (internationale) vliegverkeer dat daardoorheen vliegt valt ook onder deze verantwoordelijkheid.

Op grond van het beginsel van soevereiniteit heeft de Nederlandse rijksoverheid dus geen bevoegdheid om maatregelen te nemen ten aanzien van een buitenlands luchtruim. Dat betekent ook dat de Nederlandse rijksoverheid geen verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van het luchtruim boven andere staten.

¹ ICAO staat voor *International Civil Aviation Organization*. In het Nederlands staat dit voor de internationale burgerluchtvaartorganisatie. De organisatie is in 1947 opgericht bij het verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (het Verdrag van Chicago) van de Verenigde Naties. Het heeft tot doel internationale standaarden en afspraken te maken voor een veilig en ordentelijk luchtverkeer.

² In geval van een gewapend conflict kan dit anders zijn. De VN-veiligheidsraad kan (op grond van het VN-Handvest) besluiten om een zogenaamde No-Fly Zone in te stellen. Ook strijdende partijen (lees: staten die verwickeld zijn in een gewapend conflict) kunnen dergelijke zones vaststellen en afdwingen boven hun eigen grondgebied, maar ook boven vijandelijk gebied.

Met de hiervoor geschetste beperking van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid hangt een ander aspect nauw samen. Het gaat hier over de besluitvorming van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen om al dan niet gebruik te maken van een opengesteld buitenlandse luchtruim, al dan niet onder de conditie van een verplichte vlieghoogte. Hierbij speelt niet de afbakening van verantwoordelijkheden tussen soevereine staten, maar die tussen overheid en het bedrijfsleven. De besluitvorming over het al dan niet gebruiken van een buitenlands luchtruim valt buiten de invloedssfeer van de Nederlandse rijksoverheid. De Wet Luchtvaart bevat geen expliciete bepaling voor het opleggen van een vliegverbod aan Nederlandse luchtvaartuigen in verband met het vliegen in buitenlands luchtruim. Het zijn in Nederland de luchtvaartmaatschappijen zelf die beslissen of zij van een opengesteld luchtruim van andere landen wel of niet gebruik zullen maken. Deze besluitvorming omvat ook het meewegen van eventuele veiligheidsaspecten. Hiervoor hanteren de luchtvaartmaatschappijen in de praktijk risicoanalyses die zij in eigen beheer maken.

Het antwoord op de gestelde vraag luidt: De rijksoverheid heeft geen zeggenschap over de besluitvorming rond het openstellen van een buitenlands luchtruim en dus ook geen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van dat luchtruim, en heeft evenmin zeggenschap over de keuzes die de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen maken voor het gebruik hiervan en draagt dus ook hiervoor geen verantwoordelijkheid.

3.3 De veiligheidstaken van de AIVD en de MIVD

De wettelijke veiligheidstaken van de AIVD en de MIVD³ houden kort gezegd in dat de diensten onderzoek doen naar dreigingen tegen de nationale veiligheid. De AIVD richt zich daarbij op de civiele aspecten en de MIVD op de militaire aspecten. Het onderzoeken van dreigingen houdt mede in dat de veiligheidssituatie wordt gemonitord zodat nieuwe dreigingen kunnen worden onderkend. Het doel van deze onderzoeken is de rijksoverheid in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen bij het beschermen van de nationale veiligheid.

In de voorgaande paragraaf heeft de Commissie vastgesteld dat de Nederlandse rijksoverheid geen zeggenschap heeft over, en dus ook geen verantwoordelijkheid draagt voor, de besluitvorming rond het openstellen van het luchtruim in het buitenland, noch voor de keuzes die de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen maken bij het gebruik hiervan.

Nu de taakstelling van de AIVD en de MIVD verbonden is met de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid, komt de Commissie tot de conclusie dat de AIVD en de MIVD geen wettelijke veiligheidstaak hebben met betrekking tot de veiligheid van het luchtruim in het buitenland en daarmee voor de veiligheid van de vliegroutes die daardoorheen gaan.

3.4 De inlichtingentaken van de AIVD en de MIVD

De AIVD en de MIVD hebben de taak onderzoek te verrichten naar andere landen.⁴ Dit is de inlichtingentaak buitenland. De diensten voeren deze taak uit ten aanzien van onderwerpen die worden aangewezen in het Aanwijzingsbesluit buitenland. In dit besluit wordt de veiligheid van het luchtruim en van vliegroutes van de burgerluchtvaart in het buitenland niet genoemd. Het valt dan ook niet binnen deze taak om onderzoek te doen ten behoeve van (de keuze van) veilige vliegroutes in het buitenland.

³ Dit is de zogenoemde a-taak van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002) en de a- en c-taken van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub a en c).

⁴ Dit is de zogenaamde d-taak van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002) en de e-taak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub e).

3.5 De veiligheidsbevorderende taak van de AIVD

Eén van de wettelijke taken van de AIVD en de MIVD is het bevorderen van maatregelen ter bescherming van de belangen die de diensten behartigen.⁵ Dit wordt de veiligheidsbevorderende taak genoemd. Bij de MIVD richt deze taak zich op de defensiesector (inbegrepen de defensie-industrie), waardoor de burgerluchtvaart buiten het vizier valt.⁶ Ondersteunend aan de Nederlandse defensie maakt de MIVD wel dreigingsanalyses voor militaire vluchten. Daarom wordt hieronder alleen de AIVD besproken.

De veiligheidsbevorderende taak van de AIVD is geen zelfstandige onderzoekstaak. Het gaat er bij deze taak vooral om de informatie die de dienst al heeft verzameld binnen zijn onderzoeken in het kader van zijn veiligheidstaak in te zetten voor het beter beschermen van kwetsbare en/of belangrijke onderdelen van het maatschappelijk leven. Dit kan door de informatie te verstrekken aan bestuursorganen die maatregelen kunnen nemen, zoals de NCTV⁷, of door voorlichting te geven aan het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in de vorm van presentaties. Bedrijven kunnen zich dan beter wapenen tegen bepaalde dreigingen.

Het past bij de aard en het doel van de veiligheidsbevorderende taak om deze taak breed op te vatten. Hier gaat het namelijk niet om het verkrijgen van dekkend zicht op mogelijke dreigingen (zoals bij de veiligheidstaak), maar om het leveren van een bijdrage aan de bescherming van belangrijke onderdelen van het maatschappelijk leven daar waar mogelijk. Deze taak omvat naar het oordeel van de Commissie, naast het bevorderen van andere aspecten van de veiligheid van de burgerluchtvaart, zoals veiligheid van luchthavens en de controle van passagiers en hun bagage, ook het bevorderen van de veiligheid van vliegroutes.

Ter invulling van deze taak kan van de AIVD worden verwacht dat de dienst een bijdrage levert aan een goede informatievoorziening aan de burgerluchtvaartsector.

Informatie die van belang is voor de veiligheid van de burgerluchtvaart kan worden onderscheiden in twee categorieën:

- Concrete dreigingsinformatie

Als er sprake is van informatie uit lopende onderzoeken die wijst op een concrete dreiging⁸ (bv. het neerhalen van een vliegtuig) dient het initiatief om hiervan zo spoedig mogelijk melding te maken van de AIVD uit te gaan. De melding vindt plaats ofwel rechtstreeks aan de belanghebbende uit de burgerluchtvaart ofwel aan de NCTV. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

⁵ Dit is de zogenaamde c-taak van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub c Wiv 2002) en de d-taak van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub c).

⁶ Wel heeft de MIVD een aparte wettelijke taak (artikel 7 lid 2 sub f Wiv 2002), net als de AIVD, binnen het zogenoemde stelsel bewaken en beveiligen, waaronder ook de burgerluchtvaart (luchthavens en inkomend en uitgaand vliegverkeer) in Nederland kan vallen. Binnen dit stelsel heeft de rijksoverheid de verantwoordelijkheid om (extra) beveiligingsmaatregelen te nemen voor bepaalde personen, diensten en objecten in het zogenoemde rijksdomein vanwege het nationale belang dat met hun veiligheid en hun ongestoord functioneren is gemoeid. De MIVD stelt op verzoek van de NCTV, die als informatie coördinator in het stelsel fungeert, dreigingsanalyses op. Deze activiteit komt voor zover relevant voor dit rapport nader aan de orde in hoofdstuk 4.

⁷ Voor de volledigheid wordt hier ook gewezen op de aparte wettelijke taak die de AIVD heeft binnen het stelsel bewaken en beveiligen (artikel 6 lid 2 sub e Wiv 2002). In de voorgaande voetnoot wordt het stelsel toegelicht. De AIVD stelt op verzoek van de NCTV dreigings- en risicoanalyses op voor de personen, objecten en diensten in het rijksdomein. Deze activiteit komt voor zover relevant voor dit rapport nader aan de orde in hoofdstuk 4. Deze stelseltaak wordt door de dienst vaak in samenhang met de veiligheidsbevorderende taak uitgevoerd. Er kan een bepaalde overlap in de aandachtsgebieden van de beide taken zitten. De veiligheidsbevorderende taak strekt zich onder meer uit tot kwetsbare en belangrijke onderdelen van het maatschappelijk leven, zoals de burgerluchtvaart, die ook onder het rijksdomein van het stelsel kunnen vallen.

⁸ Dit begrip is nader ingevuld in het beleid van de AIVD. Zie hierover hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.3.

- Andere informatie die van belang is voor de veiligheid

Bij andere informatie waarover de AIVD beschikt zal het voor de dienst lastig zijn om zelfstandig in te schatten waar de partijen in de burgerluchtvaart precies behoefte aan hebben. Er is dus nauwe samenwerking nodig met deze partijen om op een goede manier invulling te geven aan deze informatievoorziening.⁹ De AIVD zal namelijk doorgaans niet op de hoogte zijn van de vliegroutes van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen of van de buitenlandse luchthavens waar deze maatschappijen landen. Het initiatief hier ligt dus bij de luchtvaartmaatschappijen en niet bij de AIVD. Dit betekent dat informatieverzoeken van luchtvaartmaatschappijen de basis moeten vormen voor de informatievoorziening vanuit de AIVD (buiten de situatie van een concrete dreiging). Vervolgens is het aan de AIVD om af te wegen of het verstrekken van informatie binnen zijn taken past.¹⁰ In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

3.6 Dreigingsmelding door de MIVD

Anders dan de AIVD heeft de MIVD geen wettelijke taak die mede betrekking heeft op de veiligheid van de burgerluchtvaart. In het algemeen kan dus niet van de MIVD worden verwacht dat de partijen in de burgerluchtvaart op de hoogte worden gebracht van informatie die van belang is voor de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Concrete dreigingsinformatie¹¹ vormt hierop een uitzondering. Als uit de lopende onderzoeken van de MIVD informatie naar voren komt over een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart, is de Commissie van oordeel dat het initiatief van de MIVD dient uit te gaan hiervan zo spoedig mogelijk melding te maken, ofwel rechtstreeks aan de belanghebbende uit de burgerluchtvaart ofwel aan de NCTV. Dit vloeit voort uit het beginsel van evenwichtige belangenafweging dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹²

3.7 Samenwerking tussen de AIVD en de MIVD

De wet bepaalt dat de diensten zoveel mogelijk medewerking aan elkaar moeten verlenen.¹³ Deze medewerking kan in ieder geval bestaan uit de verstrekking van gegevens die van belang kunnen zijn voor de andere dienst.¹⁴ Nu de AIVD een veiligheidsbevorderende taak heeft die mede de veiligheid van de burgerluchtvaart omvat, kan van de MIVD medewerking op dit vlak worden verwacht. Dit is belangrijk, omdat de MIVD vanuit zijn militaire gerichtheid vaak specifieke kennis heeft over wapens en wapensystemen.

⁹ *Kamerstukken II 1999/00, 25 877, nr. 8, p.122.*

¹⁰ Zie artikel 36 Wiv 2002.

¹¹ Dit begrip is nader ingevuld in het beleid van de MIVD. Zie hierover hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.1.

¹² Deze rechtsbeginselen zijn voortgekomen uit de rechtspraak. Zie: Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 336-342.

¹³ Artikel 58 lid 1 Wiv 2002.

¹⁴ Artikel 58 lid 2 sub a Wiv 2002.

4 Overlegstructuur en informatie-uitwisseling

4.1 Leeswijzer

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op twee onderzoeksvragen die aan de Commissie zijn gesteld. Deze vragen zijn:

- a) Wat is de formele structuur tussen de AIVD respectievelijk de MIVD en de voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen, zoals de luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding en de ministeries m.b.t. het informeren over veiligheidsdreigingen?
- b) Welke zijn de concrete activiteiten van deze twee diensten bij het uitwisselen van informatie met voor de luchtvaart relevante partijen?

Dit beschrijft hoe de AIVD en de MIVD in het algemeen bijdragen aan de bevordering van de veiligheid van de burgerluchtvaart. De concrete activiteiten van de diensten op het gebied van informatieverstrekking ten aanzien van de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne voor de crash worden besproken in hoofdstuk 5.

Hierna volgt per dienst (eerst de AIVD en daarna de MIVD) een overzicht van de structuur van het overleg tussen de dienst en de voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen over veiligheid en dreiging (vraag a). Hierbij benoemt de Commissie ook de concrete activiteiten van de diensten ter bevordering van de veiligheid van de burgerluchtvaart, met name hoe de informatie-uitwisseling van de diensten met de voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen in deze sector plaatsvindt en welke soort informatie de diensten delen (vraag b). Bij vraag b wordt ook het beleid van de beide diensten met betrekking tot het delen van informatie over dreigingen betrokken. De andere (overheids-)partijen die een rol hebben bij de luchtvaartveiligheid, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), worden hier slechts genoemd waar dat relevant is.

4.2 De AIVD

Deze paragraaf biedt een overzicht van de structuur van het overleg tussen de AIVD en de partijen in de burgerluchtvaartsector en van de concrete activiteiten van de AIVD ter bevordering van de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd:

- Contact met de vitale sectoren: Overleg met de vitale sectoren gezamenlijk, het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol en het overleg met regionale luchthavens.
- Het opstellen van dreigingsanalyses voor de burgerluchtvaart.
- De accountmanager en het relatienetwerk met de burgerluchtvaartsector.
- Het gevraagd en ongevraagd delen van informatie met Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

4.2.1 Contact met de vitale sectoren

Overleg met de vitale sectoren gezamenlijk

De AIVD heeft op grond van zijn veiligheidsbevorderende taak contact met de zogenoemde vitale sectoren in Nederland. Hieronder vallen onder meer transportsectoren, zoals het Spoor en de luchthaven Schiphol, maar ook grote evenementen en de Gas- en Elektriciteitssector. De minister van BZK heeft veertien sectoren aangewezen.¹⁵ Het uitvallen van de producten of diensten die onder deze sectoren vallen, kunnen maatschappelijke ontwrichting veroorzaken.

De AIVD heeft twee tot vier keer per jaar formeel overleg met de vitale sectoren gezamenlijk. Hierin vertegenwoordigt de KLM de Nederlandse burgerluchtvaartsector. Tijdens deze bijeenkomsten deelt de AIVD informatie die relevant wordt geacht voor de veiligheid van de vitale sectoren. Hierbij verstrekt de AIVD geen staatsgeheime informatie. Het gaat bijvoorbeeld om politieke analyses.

Het Platform BPVS

De AIVD draagt ook op andere wijze bij aan het informeren van partijen in de burgerluchtvaart over veiligheid. Een voorbeeld hiervan is de deelname van de AIVD aan het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). Het Platform is een overlegorgaan met een coördinerende en sturende functie. Hierin werken publieke en private partijen samen om de effectiviteit en efficiency van de beveiliging en de criminaliteitsbeheersing op Schiphol te verbeteren. Het is ontstaan na de diamantroof op Schiphol in 2005.

Het Platform staat onder voorzitterschap van de directeur van Schiphol en de NCTV. De NCTV is (mede)verantwoordelijk voor de veiligheid van nationale luchthavens. Verder zijn hierin partijen vertegenwoordigd die een belang hebben bij de veiligheid van Schiphol en daaraan kunnen bijdragen, zoals de burgemeester, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie, de douane, de Nationale politie, de KLM, de luchtverkeersleiding, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de AIVD. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Luchtverkeersleiding Nederland zijn vanuit de overheid (mede)verantwoordelijk voor de veiligheid van het Nederlandse luchtruim en voor het inkomende, uitgaande en binnenlandse vliegverkeer.

Het Platform vergadert twee keer per jaar. Op dit niveau is de AIVD vertegenwoordigd door een lid van de dienstleiding. Onder het Platform fungeert een stuurgroep die tweemaandelijks bijeenkomt. De stuurgroep is vooral gericht op het afstemmen van beleid. Van de AIVD neemt hieraan een unithoofd deel. Daar weer onder zit een werkgroep die maandelijks vergadert. De werkgroep is vooral bedoeld voor het delen van behoefte en vraagstelling. De AIVD is hierin vertegenwoordigd door zijn accountmanager burgerluchtvaart. De AIVD beschikt over een aantal accountmanagers voor het contact met de vitale sectoren.

Binnen het Platform deelt de AIVD ongerubriceerde (niet-staatsgeheime) informatie over dreigingen tegen de luchthaven Schiphol. Het betreft informatie over de grondsituatie in Nederland. Voorbeelden van dergelijke informatie zijn: Wat is het sfeerbeeld dat de dienst ziet ten aanzien van Schiphol? Is links-extremisme zich aan het roeren bij Schiphol? Zijn er problemen te verwachten van groeperingen op het gebied van asielbeleid of dierenrechtenextremisme? Ook een thema als veiligheidsonderzoeken bij medewerkers komt aan de orde in het Platform.

Overleg met regionale luchthavens

Daarnaast heeft elke regionale luchthaven een soortgelijk halfjaarlijks overleg om onder meer veiligheidskwesties te bespreken. De accountmanager van de AIVD neemt hieraan deel vanuit zijn rol als relatiebeheerder. Zo bereikt de AIVD ook de luchthavens die niet aan het Platform BPVS deelnemen.

¹⁵ Brochure informatie vitale sectoren, ministerie van BZK, 25 juni 2010, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

4.2.2 Dreigingsanalyses op verzoek

Elk halfjaar stelt de AIVD op verzoek van de NCTV een update van zijn dreigingsanalyse burgerluchtvaart op. Deze activiteit vindt plaats in het kader van het Alerteringssysteem terrorismebestrijding ten behoeve van de sector Luchthavens in Nederland. De NCTV bevraagt naast de AIVD ook de MIVD en de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Nationale politie (DLIO)¹⁶ over dit onderwerp.

De AIVD betreft in zijn dreigingsbeeld niet alleen de dreiging tegen nationale luchthavens, maar ook de daarmee samenhangende dreiging tegen de binnenkomende luchtvaart in Nederland (bv. komend vanuit risicogebieden), de dreiging tegen de (belangen van) Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in het buitenland (bv. veiligheid van Nederlandse crew tijdens verblijf in het buitenland, veiligheid van buitenlandse luchthavens om op te landen, dreiging van gekende terroristische groeperingen tegen civiele vliegtuigen die gaan landen of mogelijk overvliegen) en de dreiging tegen de vertrekkende luchtvaart uit Nederland (bv. een dreiger in Nederland).

De AIVD put hiervoor uit de bij de dienst reeds beschikbare informatie, kennis en expertise over concrete en voorstelbare dreigingen. Hiervoor gaat de AIVD uit van de gekende binnenlandse en buitenlandse personen en groeperingen waarvan dreiging uitgaat, de door hen gehanteerde werkwijze en de mate waarin zij de intentie en potentie (in deze context: middelen en mogelijkheden) hebben daadwerkelijk inbreuk te maken op de veiligheid van de sector burgerluchtvaart. Deze dreigingsanalyses zijn staatsgeheim gerubriceerd, omdat de AIVD hierin prijsgeeft wat zijn onderzoekssubjecten, kennisniveau, werkwijze en/of bronnen zijn.

4.2.3 Contact met de burgerluchtvaartsector

Relatienetwerk met burgerluchtvaartsector

De AIVD heeft een accountmanager burgerluchtvaart. Zijn voornaamste taak is het onderhouden van een uitgebreid relatienetwerk met partijen in de Nederlandse burgerluchtvaartsector. Het gaat om relaties met de security managers van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen¹⁷, met security managers van Nederlandse luchthavens, vliegschoolhouders, de Luchtverkeersleiding Nederland, de Vereniging Nederlandse verkeersvliegers en andere partijen binnen de burgerluchtvaart, zoals de Koninklijke Marechaussee, de NCTV en bepaalde ministeries.

Het relatienetwerk heeft als doel wederzijdse informatieverstrekking te bevorderen. De AIVD wil enerzijds een ingang bieden voor relevante meldingen van de zijde van de burgerluchtvaartsector en anderzijds zelf een opening creëren om vorm te geven aan de veiligheidsbevorderende taak van de dienst. In de praktijk doet de AIVD dit onder meer door partijen in de burgerluchtvaart te informeren over voor hen relevante ontwikkelingen op het gebied van terrorisme en cyberdreiging. Het kan bijvoorbeeld gaan om het geven van voorlichting door middel van presentaties aan piloten van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen over mogelijke dreigingen. Met voorlichting en het delen van kennis draagt de AIVD bij aan een verhoging van het veiligheidsbewustzijn. Verder stelt de AIVD de sector zo in staat zelf maatregelen op het gebied van veiligheid te treffen.

¹⁶ DLIO is binnen de Nationale politie belast met internationale informatie-uitwisseling, nationale informatie coördinatie, het verschaffen van inzicht en overzicht in de (inter)nationale veiligheidssituatie ten behoeve van het operationele politiewerk (bron: thesaurus.politieacademie.nl).

¹⁷ De maatschappijen die geregistreerd staan bij de Nederlandse toezichthouder (IL&T) als Nederlandse maatschappij.

Een belangrijk onderdeel van het contact van de AIVD via de accountmanager met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is het delen van informatie die van belang is voor de veiligheid van de burgerluchtvaart. De AIVD kan dit gevraagd en ongevraagd doen (zie hierna). De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de keuze van de vliegroutes die ze gebruiken, voor de keuze van de buitenlandse luchthavens die ze aandoen en voor de veilige uitvoering van hun vluchten.¹⁸ Naast door deze luchtvaartmaatschappijen zelf verworven informatie en onder eigen beheer opgestelde risicoanalyses, kan de AIVD een schakel vormen in de keten van informatievoorziening voor de luchtvaartmaatschappijen.

Ongevraagd delen van dreigingsinformatie

De AIVD informeert de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen ongevraagd over een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart. Het kan bijvoorbeeld gaan over een terroristische aanslag aan boord van een vliegtuig of over een concrete dreiging gericht tegen het civiele vliegverkeer boven een bepaald gebied. De informatie van de AIVD kan zien op gebieden (grondsituaties) waar (mogelijk) overheen wordt gevlogen. Het kan ook gaan over risico's voor buitenlandse vliegvelden waar (mogelijk) wordt geland.

Een voorbeeld van een concrete dreiging waarvoor de AIVD de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen heeft gewaarschuwd, deed zich eind 2013 voor. Het ging om een dreiging van een terroristische groep in de Sinai woestijn in Egypte die zich specifiek tegen de burgerluchtvaart richtte. De AIVD heeft hierover destijds een melding gedaan aan de NCTV, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Deze laatste hebben vervolgens besloten tijdelijk niet over de Sinai woestijn te vliegen.

Volgens het beleid van de AIVD is sprake van een concrete dreiging als sprake is van drie dreigingsfactoren. Deze factoren geven zicht op de ernst en waarschijnlijkheid van een dreiging. Het gaat om de factoren:

- Capaciteit (de aanwezigheid van middelen)
- Potentie (de mogelijkheden van middelen en actoren)
- Intentie (motieven)

Dit beleid geldt voor alle dreigingen, niet alleen voor dreigingen tegen de burgerluchtvaart. Er is bijvoorbeeld sprake van een concrete dreiging als een persoon of een groepering een middel, zoals een wapen of explosief, in zijn bezit heeft (capaciteit) dat de mogelijkheid heeft om bv. de burgerluchtvaart te raken (potentie) en de persoon of groepering ook de motivatie heeft om dat middel als zodanig in te zetten (intentie). Indien de AIVD dergelijke informatie (inlichtingen) heeft, gaat het vaak om gerubriceerd materiaal (staatsgeheim), bijvoorbeeld uit gevoelige bron. Daarom kan de AIVD deze inlichtingen niet zomaar openbaar maken. Wel kan de AIVD een melding (waarschuwing) doen om de overheid en het bedrijfsleven zelf in staat te stellen maatregelen te nemen.

De Commissie is van oordeel dat deze factoren een goed uitgangspunt vormen voor de beoordeling of sprake is van een concrete dreiging.

Over het doen van een dergelijke melding hebben de AIVD, de NCTV en het ministerie van Buitenlandse Zaken na de situatie in de Sinai gezamenlijk (procedurele) afspraken gemaakt. Hierbij is afgesproken dat de AIVD gezamenlijk met de NCTV in voorkomende gevallen in contact treedt met de (security managers van de) Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Als de informatie relevant is voor al deze luchtvaartmaatschappijen, dan komen hun vertegenwoordigers, de NCTV en de accountmanager burgerluchtvaart van de AIVD bijeen om daarover te praten. Als het gaat om een individuele maatschappij, dan gaan de NCTV en de accountmanager burgerluchtvaart van de AIVD specifiek naar die maatschappij toe.

¹⁸ Zie paragraaf 3.2.

Gevraagd delen van informatie

De Nederlandse luchtvaartmaatschappijen kunnen de AIVD-accountmanager concreet bevragen over de veiligheid van zijn bestemmingen in het buitenland. Vragen kunnen betrekking hebben op de veiligheid van vliegroutes, maar ook of het ergens veilig genoeg is om te landen of voor de crew om te overnachten. Het kan zijn dat de AIVD relevante informatie ter beschikking heeft. In dat geval kan de AIVD op grond van zijn veiligheidsbevorderende taak informatie delen. Zoals besproken in hoofdstuk 3, zal de AIVD doorgaans niet op de hoogte zijn van de buitenlandse vliegroutes van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen of de luchthavens waarop gevlogen wordt. De informatievoorziening vindt daarom alleen plaats op basis van vragen van de luchtvaartmaatschappijen.¹⁹

4.3 De MIVD

Deze paragraaf biedt een overzicht van de structuur van overleg tussen de MIVD en de sector burgerluchtvaart en van de concrete activiteiten van de MIVD ter bevordering van de veiligheid van de burgerluchtvaart. Anders dan de AIVD heeft de MIVD geen veiligheidsbevorderende taak die zich mede richt op de veiligheid van de burgerluchtvaart. De MIVD neemt vanwege zijn militaire gerichtheid geen deel aan de overleggen met de burgerluchtvaart, zoals het overleg met de vitale sectoren gezamenlijk en het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol. Wel draagt de MIVD op drie manieren bij aan de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd:

- Contact met de NCTV:
 - Opstellen van dreigingsanalyses.
 - Melden van concrete dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart.
- Informeel contact met de KLM: naar aanleiding van vragen delen van informatie.

4.3.1 Contact met de NCTV

Opstellen van dreigingsanalyses voor de burgerluchtvaart

Net als de AIVD, stelt de MIVD elk half jaar op verzoek van de NCTV een update van zijn dreigingsanalyse burgerluchtvaart op. Deze activiteit vindt plaats in het kader van het Alerteringssysteem terrorismebestrijding ten behoeve van de sector Luchthavens in Nederland.

De MIVD beschikt vanwege zijn militaire gerichtheid bij inlichtingenonderzoeken nauwelijks over informatie met betrekking tot (mogelijke) dreigingen ten aanzien van burgerluchthavens in Nederland. De MIVD verstrekt in zijn dreigingsanalyses kennis en informatie over (potentiële) missiegebieden waarvoor de dienst een onderzoeksopdracht uitvoert of informatie uit lopende onderzoeken die een relevantie heeft voor de burgerluchtvaart. De MIVD vat hiermee de sector Luchthavens breder op dan alleen Nederlandse luchthavens en betreft ook dreigingen tegen de burgerluchtvaart in het buitenland bij zijn analyse. Deze wijze van beantwoorden heeft de MIVD met de NCTV afgestemd.

Per gebied of regio waar de dienst onderzoek naar doet, geeft de MIVD in zijn dreigingsanalyses een overzicht van de gekende terroristische organisaties waar mogelijk een dreiging tegen de burgerluchtvaart vanuit gaat. De beoordeling van de ernst en waarschijnlijkheid van de dreiging is gebaseerd op de intentie, capaciteit en activiteiten van de personen. Deze dreigingsfactoren worden hieronder besproken.

¹⁹ Zie paragraaf 3.5.

Melden van concrete dreigingsinformatie

De MIVD brengt op eigen initiatief een melding uit aan de NCTV bij een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart. Dit geldt ook voor concrete dreigingen die betrekking hebben op vliegroutes.

Volgens het beleid van de MIVD wordt beoordeeld of er sprake is van een concrete dreiging aan de hand van drie dreigingsfactoren²⁰:

- Intentie
- Capaciteit
- Activiteit

Deze factoren geven zicht op de ernst en waarschijnlijkheid van een dreiging. Ze zijn van toepassing ongeacht de aard van de dreiging. Ze vinden dus niet alleen toepassing bij een dreiging tegen de burgerluchtvaart.

Uit het beleid blijkt het volgende over deze factoren. Intentie omschrijft de bereidheid en de wens van een actor (tegenstander, groepering) een bepaalde dreiging uit te voeren. Intentie kan onder andere worden afgeleid uit het (strategisch) doel van de tegenstander of groepering, de politieke en/of militaire ideologie, militaire doctrine, sociaal-cultureel kader, gedane uitspraken, etc. Intentie kan daarnaast worden afgeleid uit acties uit het verleden. Met capaciteit worden de middelen en mogelijkheden bedoeld waarover een actor beschikt om de onderkende dreiging uit te voeren. Activiteit omvat het totaal van handelingen van een actor die direct of indirect betrekking heeft op het uitvoeren van een onderkende dreiging. De dreigingsfactor activiteit kan worden gezien als een 'lijst' met kritische indicatoren of noodzakelijke voorwaarden. In andere woorden: er moet aan een minimaal aantal voorwaarden worden voldaan voordat een dreiging zich manifesteert.

De Commissie is van oordeel dat deze factoren een goed uitgangspunt vormen voor de beoordeling of sprake is van een concrete dreiging.

De Commissie onderkent dat de diensten niet dezelfde terminologie hanteren. Zij stelt vast dat beide diensten de factor capaciteit gebruiken voor de aanwezigheid van middelen. De AIVD heeft een aparte factor potentie om de mogelijkheden van de middelen en van de actoren te benoemen. De MIVD betreft de mogelijkheden van de middelen en van de actoren bij de factor capaciteit. Beide diensten hanteren de factor intentie voor de motivatie van de actoren om zich tegen een bepaald doel te richten. De MIVD gebruikt daarnaast nog een factor activiteiten die de AIVD niet afzonderlijk hanteert.

De Commissie geeft de diensten in overweging te bezien in hoeverre zij de terminologie van de dreigingsfactoren die zij hanteren op elkaar kunnen afstemmen.

²⁰ Deze factoren zijn in overeenstemming met de werkwijze en definitie inzake dreigingsanalyses zoals door de NAVO worden gehanteerd.

4.3.2 Contact met de KLM

De MIVD onderhoudt, anders dan de AIVD, geen uitgebreid gestructureerd relatienetwerk met de burgerluchtvaartsector in Nederland. Gezien de militaire gerichtheid van de MIVD, ligt dit ook niet voor de hand. Binnen de MIVD bestaat er dan ook geen functie van accountmanager voor de burgerluchtvaart. Wel is jaren geleden een informeel contact met de KLM tot stand gekomen. Hierbij kan de KLM de MIVD concrete vragen voorleggen die bijvoorbeeld betrekking hebben op de veiligheid van vliegroutes. De MIVD verstrekt bijvoorbeeld informatie over wapensystemen, zoals het bereik en de mogelijkheden van MANPADS²¹, of over de toestand in een bepaald gebied. Het gaat hierbij uitsluitend om ongerubriceerde (niet-staatsgeheime) informatie.

4.4 Antwoord op onderzoeksvragen a en b

De AIVD heeft een veiligheidsbevorderende taak die mede is gericht op de veiligheid van de burgerluchtvaart. De dienst ontplooit verschillende activiteiten op dit gebied:

- De AIVD neemt deel aan verschillende overlegstructuren waarin (mede) de veiligheid van de burgerluchtvaartsector centraal staat. De AIVD heeft meerdere keren per jaar overleg met de vitale sectoren gezamenlijk. In het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol gaat het om de veiligheid van luchthaven Schiphol. Daarnaast neemt de AIVD deel aan bijeenkomsten van regionale luchthavens. In deze overleggen deelt de AIVD informatie waarover de dienst beschikt die betrekking heeft op de veiligheid van de betrokken luchthavens.
- De AIVD stelt op verzoek van de NCTV dreigingsanalyses op voor de burgerluchtvaart en verstrekt daarin beschikbare dreigingsgerelateerde informatie.
- De AIVD onderhoudt een uitgebreid relatienetwerk met partijen in de burgerluchtvaart, waaronder de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekt de AIVD op vraaggestuurde basis beschikbare informatie die van belang kan zijn voor de veiligheid van de burgerluchtvaart (waaronder de veiligheid van vliegroutes). Ook geeft de AIVD in deze relatie voorlichting over potentiële dreigingen.
- De AIVD deelt ongevraagd informatie met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en met de NCTV die wijst op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart.

De MIVD heeft vanwege zijn militaire gerichtheid geen veiligheidsbevorderende taak die mede gericht is op de burgerluchtvaart. Daardoor heeft de MIVD een beperkte rol bij deze sector. De MIVD draagt wel op drie manieren bij aan de veiligheid van de burgerluchtvaart:

- De MIVD stelt op verzoek van de NCTV dreigingsanalyses op voor de burgerluchtvaart en verstrekt daarin beschikbare dreigingsgerelateerde informatie.
- De MIVD deelt ongevraagd informatie die wijst op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart met de NCTV.
- De MIVD heeft informeel contact met de KLM. In deze relatie verstrekt de MIVD op vraaggestuurde basis beschikbare informatie die van belang kan zijn voor de veiligheid van de burgerluchtvaart (waaronder de veiligheid van vliegroutes).

²¹ Het staat voor *man-portable air-defense systems*. Dit is een wapen dat vanaf de schouder wordt afgeschoten.

5 Het kennisniveau van de MIVD en AIVD voor de crash van MH17

5.1 Leeswijzer

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de informatie over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne waarover de MIVD en de AIVD voor de crash van MH17 beschikten. Ook komt hierbij aan de orde of de diensten informatie hierover extern hebben gedeeld en de overwegingen van de diensten om dit al dan niet te doen. Dit biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

- c) Welke informatie hadden de AIVD en de MIVD voorafgaand aan de crash over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne, en in hoeverre hebben zij deze informatie gedeeld met voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen? Wat waren overwegingen om dit wel/niet te doen?

Anders dan in de voorgaande hoofdstukken, behandelt de Commissie in dit hoofdstuk eerst de MIVD en dan de AIVD. De reden daarvoor is dat de MIVD, vanwege zijn militaire gerichtheid, meer informatie had over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne dan de AIVD.²²

Bij de bespreking van de informatie over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne waarover de diensten voor de crash beschikten, heeft de Commissie gefocust op de informatie die relevant is voor de onderkenning van een dreiging tegen de burgerluchtvaart. Het gaat daarbij om informatie die ziet op de dreigingsfactoren die in het vorige hoofdstuk zijn besproken.

De Commissie behandelt de drie dreigingsfactoren in de onderstaande paragrafen in een specifieke volgorde, die zij eerst wil uitleggen. Eerst worden de dreigingsfactoren capaciteit (MIVD)/capaciteit en potentie (AIVD) behandeld (militaire middelen en mogelijkheden), omdat die factoren volgens de Commissie een eenduidig aanknopingspunt kunnen vormen voor het onderkennen van een dreiging (een 'red flag'). De aanwezigheid van bepaalde militaire middelen kan een reden vormen om verder te kijken naar de andere factoren. Intentie zal in de meeste gevallen niet makkelijk te duiden zijn en zal daarom alleen in uitzonderlijke gevallen een 'red flag' kunnen zijn. De factor 'activiteit' die de MIVD hanteert zal doorgaans het sluitstuk van de beoordeling vormen, omdat daarbij wordt gekeken naar indicaties dat de 'tegenstander' een start heeft gemaakt met de uitvoering van de onderkende dreiging (dus waar de intentie zich op richt).²³

²² Zie paragrafen 5.2.1 (MIVD) en 5.3.1 (AIVD) voor de onderzoeksopdrachten van de diensten.

²³ Het is echter niet uitgesloten dat concrete informatie over een bepaalde intentie of bepaalde activiteiten de eerste aanwijzing vormt van een dreiging.

Nu de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen niet vlogen op bestemmingen in Oost-Oekraïne, speelt alleen dreigingsinformatie die relevant was voor de overvliegende burgerluchtvaart een rol.

Voor het conflict in Oost-Oekraïne waren in de periode voorafgaand aan de crash drie actoren met militaire capaciteiten relevant:

- Russische krijgsmacht
- Oekraïense krijgsmacht en
- Pro-Russische separatisten

De informatie waarover de diensten beschikten met betrekking tot de drie actoren wordt per dreigingsfactor behandeld.

Informatie die te herleiden is tot het actuele kennisniveau en de werkwijze of bronnen van de AIVD en de MIVD is staatsgeheim. Dit betekent dat de Commissie in dit hoofdstuk geen specifieke documenten of bronnen zal benoemen. Details zullen alleen worden beschreven voor zover zij noodzakelijk zijn voor de onderbouwing van een conclusie. De onderzoeksopdrachten van de AIVD en de MIVD worden slechts in globale termen weergegeven, omdat die opdrachten zicht kunnen geven op het actuele kennisniveau van de diensten.

5.2 Het kennisniveau van de MIVD

5.2.1 De focus van de MIVD

In de onderzoeksperiode (1 januari t/m 17 juli 2014) lag er binnen de MIVD geen aparte onderzoeksopdracht die op de Oekraïne was gericht. Een onderzoeksteam binnen de MIVD hield zich bezig met de Russische Federatie (hierna: het team). Het team werkte op basis van het MIVD-onderzoeksplan voor 2014, dat gebaseerd is op de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie 2014-2019 en het Aanwijzingsbesluit buitenland 2011-2016. De opdracht was, in globale termen, onderzoek te doen naar het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid van de Russische Federatie. Dit hield ook in dat gekeken werd naar de proliferatie van Russische wapens, militaire kennis en technologie.

De politieke situatie in Oekraïne was al instabiel sinds oktober 2013. Vanaf 18 februari 2014, toen werd geschoten op demonstranten op het Oekraïense Maidanplein in Kiev, begon het conflict in Oekraïne te escaleren. Eind februari voerde Rusland militaire activiteiten uit op het schiereiland Krim en werd dit gebied geannexeerd. Vervolgens ontstond onrust in Oost-Oekraïne tussen de Oekraïense krijgsmacht en pro-Russische separatisten (hierna: de separatisten). Het team onderzocht deze ontwikkelingen vanuit de bestaande onderzoeksopdracht. Dit betekent dat werd gekeken naar de eventuele Russische betrokkenheid in het conflict.

In maart 2014 kreeg de MIVD vanuit het ministerie van Defensie het verzoek wekelijks te rapporteren over de crisis tussen Oekraïne en de Russische Federatie. Dit leidde tot een lichte verschuiving van de focus van het onderzoek naar de Russische militaire capaciteiten en activiteiten in de nabijheid van Oekraïne. In mindere mate kwam er ook aandacht voor de Oekraïense krijgsmacht en de separatisten.

Het team was vanaf het ontstaan van de onrust in Oost-Oekraïne gericht op de dreiging van een Russische inval in dit gebied. Door die bril werd gekeken naar de informatie die binnenkwam.

5.2.2 De informatie bij de MIVD

Capaciteit Russische krijgsmacht en Oekraïense krijgsmacht

De informatie die het team verzamelde vanuit zijn onderzoeksopdracht gaf een completer beeld van de Russische capaciteiten dan die van de andere twee actoren.

Het beeld op het gebied van luchtafweer was dat de Russische krijgsmacht beschikte over geavanceerde systemen die op het grondgebied van de Russische Federatie in de nabijheid van de grens met Oekraïne stonden opgesteld. Deze systemen hadden voldoende bereik om een civiel luchtvaartuig op kruishoogte te kunnen treffen, dat wil zeggen op een hoogte van minimaal 7,5 km.²⁴ Luchtafweersystemen die voldoende bereik hebben om op deze hoogte te komen, worden hierna krachtige luchtafweersystemen genoemd.

De Oekraïense krijgsmacht beschikte volgens de informatie van de MIVD vooral over verouderde middelen, daaronder bevonden zich wel bepaalde krachtige luchtafweersystemen. Een aantal van deze systemen stond in het oosten van het land.

Capaciteit separatisten

Uit de informatie van de MIVD blijkt dat de separatisten zich in de maanden voor de crash in toenemende mate aan het bewapenen waren. Omdat zij door de Oekraïense krijgsmacht ook vanuit de lucht werden aangevallen, vooral nadat de Oekraïense regering zijn zogenoemde antiterrorisme operatie had gereactiveerd in de loop van mei 2014, probeerden de separatisten luchtafweergeschut te bemachtigen met het oog op hun verdediging.

Het was de MIVD voorafgaand aan de crash bekend dat de separatisten, naast lichte luchtdoelartillerie, beschikten over draagbare luchtverdedigingssystemen met een kort bereik (man-portable air-defense systems; MANPADS) en dat zij mogelijk beschikten over vehicle-borne luchtafweersystemen met een kort bereik. Beide soorten systemen worden aangemerkt als surface-to-air missiles (SAM's). Zij vormen vanwege hun beperkte bereik geen gevaar voor burgerluchtvaartuigen op kruishoogte.

Op 29 juni 2014 hebben de separatisten een militaire basis van de Oekraïense krijgsmacht veroverd in Donetsk. Op deze basis stonden zogenaamde Buk raketsystemen.²⁵ Dit zijn krachtige luchtafweersystemen. Over deze ontwikkeling is voor de crash uitgebreid bericht in de media. De MIVD heeft hierover ook inlichtingeninformatie verkregen, onder meer op 30 juni en 3 juli 2014. In de loop van juli bleek uit verschillende betrouwbare bronnen dat de systemen die op de militaire basis stonden niet operationeel waren. Zij konden daardoor niet door de separatisten worden gebruikt.

²⁴ Gebaseerd op het "Report on the development of best practice guidance for conducting and sharing risk assessments" van de International Civil Aviation Organization (ICAO), aangenomen bij de conferentie in Montréal van 2-5 februari 2015. In dit document wordt aangegeven dat kruishoogte voor burgerluchtvaartuigen minimaal 25.000 voet is. Omgerekend is dit 7,620 km.

²⁵ Een andere benaming is SA-11.

Vanaf het begin van de onrust in Oost-Oekraïne bestond al de vraag of de separatisten materiële steun en training kregen van de Russische Federatie. Het paste binnen het onderzoek van de MIVD om hieraan aandacht te besteden. Hoewel er wel indicaties waren dat de separatisten zware wapens geleverd kregen vanuit de Russische Federatie, waren er geen aanwijzingen dat het om krachtige luchtafweersystemen ging. In bepaalde documenten vanaf eind juni 2014 wordt gesteld dat op verzamelplaatsen in het westen van de Russische Federatie materieel werd verzameld om vervolgens aan de separatisten te verstrekken. In één document (uit openbaar toegankelijke bron) dat dateert van 14 juli 2014 staat dat ook geavanceerde luchtafweersystemen (nadere gegevens onbekend) waren aangekomen bij een verzamelplaats. Het stadium was volgens dit document echter (nog) niet bereikt dat dergelijke systemen, als het al om krachtige luchtafweersystemen ging, waren geleverd aan de separatisten in Oekraïne.

Het beeld van de MIVD was dat de separatisten in de Russische Federatie werden getraind in het gebruik van wapensystemen, waaronder MANPADS. Er waren geen indicaties dat zij getraind werden op krachtige luchtafweersystemen. De training van separatisten in de Russische Federatie kwam in de schijnwerpers naar aanleiding van de persconferentie die Generaal Breedlove, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) van de NAVO, gaf op 30 juni 2014. Breedlove stelde dat separatisten aan de Russische kant van de grens werden getraind om vehicle-borne luchtverdedigingssystemen in te zetten. Hij stelde ook dat de Amerikanen nog niet hadden waargenomen dat deze systemen over de grens naar Oekraïne werden vervoerd. Deze uitspraken bevatten weinig nieuws voor de MIVD. De termen 'vehicle-borne capability' en 'air defense vehicles' zijn generiek en worden ook gebruikt voor luchtafweer met een kort bereik.

Op 14 juli 2014 werd een An-26 militair vrachtvliegtuig (hierna: de Antonov) van de Oekraïense luchtmacht neergeschoten. De Oekraïense autoriteiten rapporteerden hierover op dezelfde dag in een briefing bij de presidentiële administratie van Oekraïne te Kiev. Via de Nederlandse Defensieattaché ontving de MIVD een beknopt verslag van de briefing. Uit dit verslag bleek dat de Oekraïense minister van Buitenlandse Zaken, Klimkin, aangaf dat de situatie in het oosten in een nieuwe en gevaarlijke fase terecht was gekomen doordat de Russische Federatie nu openlijk militaire steun verleende aan de separatisten. Als voorbeeld van deze escalatie noemde Klimkin het neerschieten van de Antonov in de buurt van Lugansk. Klimkin meldde dat de Antonov op 6.200 m hoogte vloog en alleen met Russisch materieel kon zijn beschoten, omdat de separatisten zelf niet over dit soort luchtafweer beschikten. Volgens een mediabericht van 14 juli 2014 (waar de MIVD over beschikt) hebben de Oekraïense autoriteiten gezegd dat het toestel op 6.500 m vloog en niet door een draagbaar luchtafweersysteem is neergeschoten, maar door een krachtiger systeem. Dit zou waarschijnlijk vanaf Russisch grondgebied zijn gebeurd. De separatisten verklaarden in de media het toestel te hebben neergehaald en een gedeelte van de bemanning gevangen te hebben genomen.

Indien de Antonov inderdaad door of zelfs vanuit de Russische Federatie zou zijn neergehaald, zou dit een zogenaamde game changer zijn. Directe Russische deelname aan het conflict zou daarmee een feit zijn. Dit is de reden dat de MIVD direct een onderzoek startte naar het incident.

Op 17 juli 2014 in de ochtend communiceerde de MIVD de uitkomsten van dit onderzoek in de dagelijkse intelligence summary (dagintsum) met een aantal afnemers, onder wie de NCTV en de AIVD. De MIVD beoordeelde het als onwaarschijnlijk dat de Antonov door een krachtig luchtafweersysteem was neergeschoten (los van de vraag of dit vanaf Russisch grondgebied was gebeurd). Uit beelden van het wrak en verklaringen van ooggetuigen bleek dat het toestel in de rechtermotor is getroffen en dat vervolgens 5 à 6 parachutes verschenen. Daarna zou de Antonov pas zijn neergestort. Op basis hiervan concludeerde de MIVD dat het schadebeeld niet overeenkomt met het schadebeeld dat een treffer door een krachtig luchtafweersysteem zou hebben opgeleverd. Waarschijnlijk was het toestel dan in de lucht vernietigd. De bemanning zou dit waarschijnlijk niet hebben overleefd. Volgens de MIVD ondersteunden het wrak en de ooggetuigen het feit dat het toestel uit de lucht is geschoten met een MANPADS vanaf Oekraïens grondgebied. Dit is alleen mogelijk als de Antonov substantieel lager vloog dan 6.200 m of 6.500 m. Een andere mogelijkheid was dat een vehicle-borne luchtafweersysteem met een kort bereik was ingezet. De informatie van de MIVD wijst niet op de inzet van een krachtig luchtafweersysteem.

De Oekraïense autoriteiten kondigden op 14 juli 2014 publiekelijk een NOTAM af waarmee het Oekraïense luchtruim tot een hoogte van 9700 m (FL320) werd gesloten. De MIVD heeft geen informatie ontvangen over de reden voor deze luchtruimbeppering.

Intentie Russische krijgsmacht, Oekraïense krijgsmacht en separatisten

Voorafgaand aan de crash beschikte de MIVD niet over aanwijzingen dat één van de drie actoren die betrokken was bij het conflict in Oost-Oekraïne de intentie had een civiel luchtvaartuig neer te halen.

De separatisten waren echter niet een homogene groep, zoals de andere twee actoren. Het ging om groeperingen die onderling verschilden wat betreft (specifieke) doelstellingen en werkwijze. Wel was duidelijk dat de separatisten de gezamenlijke intentie hadden de gevechtsvliegtuigen en –helikopters van de Oekraïense luchtmacht uit de lucht te schieten.

In een dreigingsanalyse van eind juni 2014 in het kader van een mogelijke politie trainingsmissie in Oost-Oekraïne meldde de MIVD dat de separatisten Westerse gelegenheidsdoelwitten aangrepen. Het ging hier over de gijzeling van OVSE functionarissen in Donetsk en Slavyansk. Volgens de MIVD hadden de separatisten waarschijnlijk de intentie om 'ongewenste' buitenstaanders op afstand te houden of om buitenlandse functionarissen te gijzelen om als ruilmiddel in te zetten bij onderhandelingen. Uit deze informatie blijkt geen intentie die mede het neerhalen van een civiel vliegtuig omvatte.

Activiteit Russische krijgsmacht, Oekraïense krijgsmacht en separatisten

De MIVD had aldus geen aanwijzingen dat er bij één van de drie actoren (de Russische krijgsmacht, de Oekraïense krijgsmacht of de separatisten) sprake was van een intentie, gekoppeld aan de benodigde capaciteit, om de burgerluchtvaart te treffen. Er was ook geen informatie over activiteiten ter uitvoering van een dreiging richting de burgerluchtvaart, zoals voorbereidingshandelingen.

Informatie van buitenlandse partnerdiensten

Gedurende de onderzoeksperiode (1 januari 2014 t/m 17 juli 2014) heeft de MIVD van zijn partnerdiensten in het buitenland geen waarschuwing ontvangen over een risico voor de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne. Ook bevatten de berichten die de MIVD in deze periode van partnerdiensten heeft ontvangen geen passages die – zelfs achteraf gezien – als een waarschuwing hadden moeten worden opgevat.

5.3 Het kennisniveau van de AIVD

5.3.1 De focus van de AIVD

In de onderzoeksperiode (1 januari t/m 17 juli 2014) deed een team van de AIVD (hierna: het team) onderzoek naar onderwerpen die te relateren zijn aan de binnenlandse, buitenlandse en energiepolitiek van de Russische Federatie. Hierbij keek het team vooral naar de Russische politieke intenties en de Russische geopolitiek, vooral de relaties met Nederland, EU, NAVO en met buurlanden als Oekraïne.

Er lag voor de AIVD geen aparte onderzoeksopdracht die op Oekraïne was gericht. Het onderzoek naar de Russische Federatie kwam voort uit het Aanwijzingsbesluit buitenland 2011-2016. Het gaat hier om de inlichtingentaak buitenland van de AIVD. Onder deze taak verzamelt de AIVD inlichtingen die de regering kunnen ondersteunen bij het bepalen van het buitenlandse beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen. Dit worden ook wel 'politieke inlichtingen' genoemd.

De escalatie van het conflict in Oekraïne vanaf februari 2014 raakte aan de Europese en daarmee Nederlandse belangen. Oekraïne werd een speelbal in een geopolitieke machtsstrijd tussen enerzijds de EU en de VS en anderzijds de Russische Federatie. Dit maakte dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de AIVD in maart 2014 verzocht ook te rapporteren over de ontwikkelingen in de politieke kringen in Oekraïne. Het team keek vanuit zijn bestaande taakopdracht al naar de Russische invloed op Oekraïne en de Russische energiepolitiek. Voor de Nederlandse regering was het van belang politieke inlichtingen te verkrijgen om haar standpunt over eventueel te nemen maatregelen tegen de Russische Federatie en pro-Russische machthebbers in Oekraïne vanuit de Europese Unie te kunnen bepalen.

De focus van het team lag in de periode voor de crash bij het politieke krachtenveld in Oekraïne en de Russische invloed hierop. Vanuit dat oogpunt keek het team van de AIVD naar de informatie die binnenkwam. Hierbij is van belang op te merken dat het team van de AIVD geen informatie verzamelde over de militaire capaciteiten van de betrokken partijen bij het conflict in Oost-Oekraïne. Het team hield zich, zoals gezegd, bezig met de politieke strategische kant van het conflict. Wel kreeg het team informatie binnen die een breder zicht bood op het conflict in Oost-Oekraïne en op de militaire capaciteiten en activiteiten van de betrokken partijen. Het team gebruikte deze informatie als achtergrondinformatie bij de onderzoeksopdracht.

5.3.2 De informatie bij de AIVD

Capaciteit en potentie Russische krijgsmacht en Oekraïense krijgsmacht

Het was het team via de MIVD bekend dat de Russische krijgsmacht aan zijn kant van het grensgebied met Oost-Oekraïne beschikte over krachtige luchtafweersystemen.

Ook was het team ervan op de hoogte dat de Oekraïense krijgsmacht op bepaalde plaatsen in Oost-Oekraïne de beschikking had over krachtige luchtafweersystemen.

Capaciteit en potentie separatisten

Uit de informatie bij de AIVD blijkt dat de separatisten zich in de maanden voor de crash in toenemende mate aan het bewapenen waren. Er kon een relatie worden gezien met de intensivering van de bestrijding van de separatisten door de Oekraïense krijgsmacht. Vanaf april 2014 startte de Oekraïense regering met zijn zogenoemde antiterrorisme operatie in Oost-Oekraïne, gericht op het isoleren van de separatisten. Vanaf mei ondernam de Oekraïense krijgsmacht meer operaties vanuit de lucht. De separatisten kregen gaandeweg de beschikking over meer en betere wapens met een groter potentieel.

Het was bij de AIVD bekend dat de separatisten, naast een breed scala aan artillerie (bv. machinegeweren), lichte luchtdoelartillerie (bv. raketwerpers), anti-tank wapens en tanks, beschikten over MANPADS en dat zij mogelijk beschikten over vehicle-borne luchtafweersystemen met een kort bereik. Beide soorten systemen worden aangemerkt als surface-to-air missiles (SAM's). De genoemde wapens vormen vanwege hun beperkte bereik geen gevaar voor de burgerluchtvaart op kruishoogte.

Op 16 juli ontving de AIVD een rapportage uit betrouwbare bron waarin stond dat er geen informatie was die er op wees dat de separatisten een SAM-systeem met middellang bereik in bezit hadden. Deze opmerking werd gemaakt met het oog op de toedracht van het neerstorten van de Antonov van de Oekraïense krijgsmacht op 14 juli 2014 in Oost-Oekraïne.

De AIVD had geen informatie die erop wees dat de separatisten voor de crash van MH17 de beschikking hadden over een operationeel krachtig luchtafweersysteem, bijvoorbeeld een Buk-systeem, ook wel SA-11 genoemd.

In zijn onderzoeksoopdracht richtte het team zich op de vraag op welke wijze de Russische Federatie politieke invloed op Oekraïne en op het conflict uitoefende. Dit strekte zich ook uit tot de vraag of de Russische Federatie betrokken was bij de activiteiten van de separatisten in Oost-Oekraïne. Het team beschikte over een aantal inlichtingen waarin de betrokkenheid van de Russische Federatie bij de separatisten met meer of minder zekerheid werd benoemd. Uit de informatie bleken aanwijzingen dat de separatisten (of een deel van hen) vermoedelijk onder aansturing van de Russische Federatie stonden. Ook waren er aanwijzingen dat de Russische Federatie aan de separatisten ondersteuning in de vorm van mankracht en wapenmateriaal gaf. Genoemd werden artillerie, anti-tank wapens, tanks en MANPADS. De AIVD had geen aanwijzingen dat de Russische Federatie krachtige luchtafweersystemen aan de separatisten had overgedragen.

De AIVD beschikte over aanwijzingen dat de separatisten in de Russische Federatie werden getraind in het gebruik van wapensystemen, waaronder MANPADS. Er waren geen indicaties dat zij werden getraind op krachtige luchtafweersystemen.

Het team ontving op 14 juli 2014 een beknopt verslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken over een briefing bij de presidentiële administratie van Oekraïne te Kiev. Uit dit verslag bleek dat de Oekraïense minister van Buitenlandse Zaken, Klimkin, aangaf dat de situatie in het oosten in een nieuwe en gevaarlijke fase terecht was gekomen doordat de Russische Federatie nu openlijk militaire steun verleende aan de separatisten. Als voorbeeld van deze escalatie noemde Klimkin het neerschieten van de Antonov in de buurt van Lugansk.

Op 17 juli 2014 in de ochtend ontving de AIVD de dagelijkse intelligence summary (dagintsum) van de MIVD. In deze rapportage doet de MIVD onder meer verslag van zijn onderzoek naar de toedracht van het neerstorten van de Antonov. Voor deze bevindingen wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2.

Intentie separatisten, Russische krijgsmacht en Oekraïense krijgsmacht

Het team beschikte niet over aanwijzingen dat de separatisten in Oost-Oekraïne de intentie hadden civiele vliegtuigen boven Oost-Oekraïne neer te halen. Hetzelfde gold voor de andere twee partijen: de Oekraïense krijgsmacht en de Russische krijgsmacht.

Uit de informatie was het team wel bekend dat de separatisten gemotiveerd waren om militaire vliegtuigen en -helikopters van de Oekraïense luchtmacht uit de lucht te schieten.

Informatie van buitenlandse partnerdiensten

Zoals ook bij de MIVD het geval, heeft de AIVD in de onderzoeksperiode (1 januari 2014 t/m 17 juli 2014) geen expliciete of impliciete waarschuwing ontvangen van zijn buitenlandse partnerdiensten over een risico voor de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne.

5.4 Samenwerking tussen de MIVD en de AIVD

Vanaf maart 2014 zijn de twee teams van de AIVD en van de MIVD die zich met de crisis in Oekraïne en de Russische rol daarin bezighielden, een nauwe samenwerking aangaan. Over de precieze invulling hebben de teams afspraken met elkaar gemaakt die schriftelijk zijn vastgelegd. De Commissie heeft de afspraken gezien en over de praktische uitvoering met de teams gesproken.

Hieruit blijkt de Commissie onder meer dat de teams relevante informatie met elkaar deelden in het verband van hun onderzoekopdrachten. De teams hadden wekelijks overleg. Hiermee probeerden zij overlap in de onderzoeken te voorkomen en elkaar op de hoogte te houden. Ook legden de teams hun eindproducten naast elkaar. Op deze wijze konden zij op de hoogte geraken van mogelijke relevante informatie waarover de andere dienst beschikte. Dit kon leiden tot nadere uitwisseling van informatie. Welke informatie precies is gedeeld, is in dit stadium niet vastgelegd. De Commissie heeft echter geen aanwijzingen dat er door gebrek in uitwisseling van informatie sprake was van onvolkomenheden in de informatiepositie van de diensten.

5.5 Beoordeling van de informatie door de MIVD en de AIVD

Hierboven heeft de Commissie uiteengezet welke informatie voor de crash bij de MIVD en de AIVD aanwezig was die volgens haar relevant is voor het beoordelen van de dreiging tegen de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne. De diensten hebben zelf destijds geen concrete dreiging tegen de overvliegende burgerluchtvaart onderkend. Ook bij interne onderzoeken die hebben plaatsgevonden na de crash is de conclusie van de diensten dat er in de periode van 1 januari tot en met 17 juli 2014 geen aanwijzingen waren die wezen op een dreiging voor de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne.

5.6 Verstrekking van informatie aan externe partijen

Aangezien de diensten geen concrete dreiging tegen het vliegverkeer boven Oost-Oekraïne hebben onderkend, hebben zij voorafgaand aan de crash ook geen dreigingsmelding laten uitgaan naar externe partijen.

De MIVD en de AIVD hebben aangegeven dat de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hen vóór 17 juli 2014 niet hebben bevraagd over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van de Commissie.

Wel heeft de MIVD informatie over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne verstrekt aan onder meer de NCTV in de vorm van dagelijkse intelligence summary's (dagintsums). In die rapportages werd geen melding gemaakt van een dreiging tegen de burgerluchtvaart.

De NCTV vroeg in april 2014 aan de AIVD en de MIVD om een update van de halfjaarlijkse dreigingsanalyse voor de burgerluchtvaart in Nederland. Deze analyse heeft betrekking op potentieel nieuwe dreigingen, modus operandi en middelen. In het bijzonder verzocht de NCTV informatie over drie specifieke onderwerpen waarvan mogelijke een dreiging richting de sector Luchthavens/ in- en uitgaande burgerluchtvaart kon uitgaan, waaronder de actuele situatie in Oekraïne. In hun dreigingsanalyses van mei 2014 hebben de AIVD en de MIVD geen informatie verstrekt over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne. De reden hiervoor was dat de diensten op dat moment geen informatie hadden over personen of groeperingen in Oost-Oekraïne die een mogelijke dreiging vormden voor de burgerluchtvaart.

5.7 Antwoord op onderzoeksvraag c

Op het gebied van het kennisniveau van de diensten voor de crash van MH17 heeft de Commissie het volgende vastgesteld:

- Het onderzoek van de MIVD was gericht op de Russische Federatie en het eventuele risico op een inval in Oost-Oekraïne. Er bestond beperkt zicht op de Oekraïense krijgsmacht en de separatisten.
- Het onderzoek van de AIVD was gericht op de politiek strategische kant van het conflict in Oost-Oekraïne en op de politieke invloed van de Russische Federatie op Oekraïne. De AIVD was niet gericht op informatie over militaire capaciteiten.
- De Russische krijgsmacht en de Oekraïense krijgsmacht hadden volgens de informatie die aanwezig was bij de diensten de capaciteit en potentie om een civiel vliegtuig op kruishoogte te kunnen treffen. Zij hadden echter niet die intentie. Er waren geen indicaties dat zij activiteiten (bijvoorbeeld voorbereidingen) ontplooiden die waren gericht tegen de burgerluchtvaart.
- De AIVD en de MIVD beschikten niet over aanwijzingen dat de separatisten de capaciteit hadden de burgerluchtvaart op kruishoogte te raken. Daarnaast waren er ook geen indicaties dat zij zich tegen de burgerluchtvaart zouden richten of dat zij activiteiten uitvoerden die hierop waren gericht.
- De AIVD en de MIVD hebben geen informatie van partnerdiensten ontvangen die expliciet of impliciet wees op een risico voor de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne.
- De beoordeling van de AIVD en de MIVD is dat er voor de crash geen aanwijzingen waren die wezen op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne.
- De diensten hebben geen informatie extern verstrekt, bij afwezigheid van informatie over een concrete dreiging.

Beoordeling Commissie

De bovenstaande bevindingen vormen het antwoord op de onderzoeksvraag. De Commissie vindt het ook van belang haar eigen conclusie te trekken op basis van de informatie waarover de diensten beschikten. Uiteindelijk heeft zij als enige instantie buiten de diensten zelf toegang gehad tot al het staatsgeheime materiaal.

De Commissie is van oordeel dat uit het beschikbare materiaal bij de diensten geen factoren blijken die wezen op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart voor de crash van MH17. Uit de informatie bij de diensten blijkt niet dat bij één of meerdere van de actoren die betrokken waren bij het conflict in Oost-Oekraïne voor de crash sprake was van een combinatie van militaire middelen, mogelijkheden en intentie gericht op het neerhalen van een civiel vliegtuig op kruishoogte.

Uit deze analyse volgt dan ook dat de MIVD en de AIVD op basis van de beschikbare informatie geen concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne hadden moeten onderkennen en aan externe partijen hadden moeten melden.

6 Conclusies

Hieronder volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen die aan de Commissie zijn gesteld. Zoals al eerder vermeld, zijn de vragen (a) en (b) gezamenlijk behandeld.

Onderzoeksvragen a en b

- a) Wat is de formele structuur tussen de AIVD resp. de MIVD en de voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen, zoals luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding en ministeries, met betrekking tot het informeren over veiligheidsdreigingen?**
- b) Welke zijn de concrete activiteiten van deze twee diensten bij het uitwisselen van informatie met voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen?**

De AIVD heeft een veiligheidsbevorderende taak die mede is gericht op de veiligheid van de burgerluchtvaart. De dienst ontplooit verschillende activiteiten op dit gebied:

- De AIVD neemt deel aan verschillende overlegstructuren waarin (mede) de veiligheid van de burgerluchtvaart centraal staat. De AIVD heeft meerdere keren per jaar overleg met de vitale sectoren gezamenlijk. In het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS) gaat het om de veiligheid van luchthaven Schiphol. Daarnaast neemt de AIVD deel aan bijeenkomsten van regionale luchthavens. In deze overleggen deelt de AIVD informatie waarover de dienst beschikt die betrekking heeft op de veiligheid van de betrokken luchthavens.
- De AIVD stelt op verzoek van de NCTV dreigingsanalyses op over de burgerluchtvaart en verstrekt daarin dreigingsgerelateerde informatie uit zijn lopende onderzoeken.
- De AIVD onderhoudt buiten de hiervoor genoemde overlegstructuren een uitgebreid relatienetwerk met partijen in de burgerluchtvaartsector en met Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekt de AIVD op vraaggestuurde basis informatie uit zijn onderzoeken die van belang kan zijn voor de veiligheid van de burgerluchtvaart (waaronder de veiligheid van vliegroutes). Ook geeft de AIVD in deze relatie voorlichting over potentiële dreigingen.
- De AIVD deelt ongevraagd informatie met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en met de NCTV die wijst op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart.

De MIVD heeft vanwege zijn militaire gerichtheid geen veiligheidsbevorderende taak die mede gericht is op de burgerluchtvaart. Daardoor heeft de MIVD een beperkte rol bij deze sector. De MIVD draagt wel op drie manieren bij aan de veiligheid van de burgerluchtvaart:

- De MIVD stelt op verzoek van de NCTV dreigingsanalyses op over de burgerluchtvaart en verstrekt daarin dreigingsgerelateerde informatie uit zijn lopende onderzoeken.
- De MIVD deelt ongevraagd informatie die wijst op een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart met de NCTV.
- De MIVD heeft informeel contact met de KLM. Binnen deze relatie verstrekt de MIVD op vraaggestuurde basis informatie uit zijn onderzoeken die van belang kan zijn voor de veiligheid van de burgerluchtvaart (waaronder de veiligheid van vliegroutes).

Onderzoeksvraag c

Welke informatie hadden de AIVD en de MIVD voorafgaand aan de crash over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne, en in hoeverre hebben zij deze informatie gedeeld met voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen? Wat waren de overwegingen om dit wel/niet te doen?

Welke informatie hadden de AIVD en de MIVD voorafgaand aan de crash over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne?

Bij de AIVD en de MIVD was voor de crash van MH17 de volgende informatie aanwezig over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne, voor zover relevant voor het beoordelen van een dreiging tegen de overvliegende burgerluchtvaart:

- De Russische krijgsmacht en de Oekraïense krijgsmacht hadden wel de capaciteit en potentie om een burgerluchtvaartuig op kruishoogte te kunnen treffen. Zij hadden echter niet die intentie. Er waren geen indicaties dat zij activiteiten (bijvoorbeeld voorbereidingen) ontplooiden die waren gericht tegen de burgerluchtvaart.
- Er waren geen aanwijzingen dat de separatisten de capaciteit hadden de burgerluchtvaart op kruishoogte te raken. Daarnaast waren er ook geen indicaties dat zij zich tegen de burgerluchtvaart zouden richten of dat zij activiteiten uitvoerden die hierop waren gericht.

Bij de MIVD en de AIVD was voor de crash geen informatie aanwezig die wees op een combinatie van militaire middelen, mogelijkheden en intentie gericht op het neerhalen van een civiel vliegtuig op kruishoogte bij één of meerdere van de drie actoren die betrokken waren bij het conflict in Oost-Oekraïne. De AIVD en de MIVD hebben ook geen informatie van partnerdiensten ontvangen die expliciet of impliciet wees op een risico voor de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne. Op basis van haar bevindingen deelt de Commissie de beoordeling van de MIVD en de AIVD: Uit de beschikbare informatie komt niet het beeld naar voren van een concrete dreiging voor de overvliegende burgerluchtvaart.

In hoeverre hebben de diensten deze informatie gedeeld met voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen en wat waren de overwegingen om dit wel/niet te doen?

De AIVD en de MIVD hebben geen melding gedaan aan externe partijen over een concrete dreiging tegen de burgerluchtvaart boven Oost-Oekraïne. De reden om geen informatie aan externe partijen te verstrekken, was dat de AIVD en de MIVD voor de crash van vlucht MH17 geen informatie hadden die wees op een concrete dreiging.

7 Slotbeschouwing

De crash van MH17 heeft geleid tot discussie in de internationale gemeenschap en de Nederlandse samenleving om de informatievoorziening in het kader van de veiligheid van vliegroutes te verbeteren.

In dit licht vindt de Commissie het wenselijk dat de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voor hun vragen op het gebied van de veiligheid van (buitenlandse) vliegroutes terecht kunnen bij één loket voor beide diensten. De oprichting daarvan draagt bij aan een verdere verdieping van de samenwerking op dit gebied tussen de AIVD en de MIVD en aan de uitwisseling van informatie met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

Voorts geeft de Commissie de AIVD en de MIVD in overweging te bezien in hoeverre zij de terminologie van de dreigingsfactoren die zij hanteren op elkaar kunnen afstemmen.

BEGRIPPENLIJST

Bij het toezichtsrapport
naar aanleiding van de crash van vlucht MH17

In deze lijst wordt een aantal begrippen toegelicht zoals deze gebruikt worden in dit toezichtsrapport. De Commissie heeft bij de gegeven omschrijvingen geen volledigheid nagestreefd, maar geprobeerd de lezer een zo concreet mogelijk beeld te geven van deze begrippen.

Aanwijzingsbesluit buitenland Lijst van onderwerpen en gebieden in het buitenland waar de AIVD en de MIVD onderzoek naar doen. De lijst wordt voor een aantal jaren vastgesteld door de minister-president in afstemming met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie. De inlichtingen die de AIVD en de MIVD verzamelen kunnen de regering ondersteunen bij het buitenlands beleid en internationale onderhandelingen.

Accountmanager AIVD Een functie die gericht is op het onderhouden van een relatienetwerk in een vitale sector. Het doel hiervan is wederzijdse informatievoorziening. Een voorbeeld is dat de AIVD presentaties geeft ter verhoging van het veiligheidsbewustzijn in de desbetreffende sector. De AIVD heeft meerdere accountmanagers, bijvoorbeeld voor de Nederlandse (burger) luchtvaartsector.

Alerteringssysteem terrorismebestrijding Een systeem van informatievoorziening dat gericht is op het melden van (potentiële) dreigingen in en tegen Nederland. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid fungeert als centraal verzamelpunt van relevante informatie. Hij kan vervolgens veiligheidsmaatregelen nemen. De AIVD is een van de leveranciers van informatie.

Anti-tankwapen(s) Wapen dat pantservoertuigen, zoals tanks, kan uitschakelen. Bijvoorbeeld raketwerpers, kanonnen of mijnen. Deze wapens hebben niet het bereik om vliegtuigen die op grote hoogte vliegen te treffen.

Buk-systeem

Dit wapensysteem is een radargeleid grondgebonden luchtverdedigingssysteem voor de (middel)lange afstand (maximaal 35 km). Het systeem bestaat uit de volgende onderdelen (aangeduid als bataljon); zes 9A310M1 radar- en lanceervoertuigen, drie 9A39M1 herlaad- en lanceervoertuigen, een 9S18M1 (SNOW DRIFT) doelzoek- en acquisitieradar en een 9S470M1 bataljonscommandopost. Elk 9A310M1 radar- en lanceervoertuig is uitgerust met een 9S35 (FIRE DOME) vuurleidingradar en kan worden uitgerust met maximaal vier vuurgerede 9M38M1 (GADFLY) luchtdoelraketten. Doordat het 9A310M1 radar- en lanceervoertuig is uitgerust met een eigen vuurleidingradar, de 9S35 (FIRE DOME), is het mogelijk om met dat voertuig zelfstandig, zonder ondersteuning van het bataljon te opereren. Het voertuig kan doelen opsporen, vastleggen en volgen met de 9S35 radar. Met alleen het 9M39M1 herlaad- en lanceervoertuig is het niet mogelijk zelfstandig een vliegtuig aan te grijpen; Dit komt door het ontbreken van een vuurleidingradar waardoor de raket na het afvuren niet naar het doel geleid kan worden. In NAVO terminologie wordt het Buk-systeem aangeduid als SA-11.

Burgerluchtvaartsector

Het begrip sector verwijst naar het geheel van partijen in Nederland dat zich bezighoudt met de burgerluchtvaart, zoals de Nederlandse luchthavens en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.

Capaciteit

Een factor die van belang is voor het onderkennen van een dreiging. Het ziet op de mate waarin een actor over bepaalde middelen (bv. wapens) of kennis beschikt om een bepaalde gebeurtenis te laten plaatsvinden.

Dagintsum

Intelligence summary. Een inlichtingenproduct van de MIVD. Dit product verschijnt dagelijks. Het wordt aan een vast aantal afnemers gestuurd, waaronder de NCTV en de AIVD.

Dreigingsanalyse

Deze term wordt gebruikt in het stelsel bewaken en beveiligen. Het gaat om een analyse van concrete en potentiële dreigingen tegen een persoon, object of dienst uit het rijk domein. De AIVD en de MIVD maken dreigingsanalyses op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

Dreigingsfactoren

Factoren aan de hand waarvan de ernst en waarschijnlijkheid van een dreiging worden vastgesteld. Deze factoren kunnen zijn: capaciteit, potentie, intentie en activiteit.

Inlichtingendienst

Een dienst die onderzoek doet naar andere landen om (potentiële) dreigingen voor de eigen nationale veiligheid te onderkennen.

Inlichtingentaak

Het doen van onderzoek naar andere landen (zie artikel 6 lid 2 sub d (AIVD) en artikel 7 lid 2 sub e (MIVD) van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002). De diensten verrichten onderzoek naar onderwerpen en gebieden die worden genoemd in het Aanwijzingsbesluit buitenland. Dit gebeurt om inlichtingen te vergaren die de regering kunnen ondersteunen bij het bepalen van het buitenlandse beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen.

Intentie

Een factor die van belang is voor het onderkennen van een dreiging. Het ziet op de mate waarin een actor voornemens is een bepaalde gebeurtenis te laten plaatsvinden.

Krachtig luchtafweersysteem

De Commissie hanteert deze term in dit rapport voor luchtdoelgeschut (*surface to air missiles*; SAM) dat vliegtuigen op of boven 7,5 km hoogte kan raken. Bijvoorbeeld Buk/SA-11.

Kruishoogte

Een vlieghoogte die tijdens een aanzienlijk deel van de vlucht van een vliegtuig wordt gehandhaafd.

Lichte luchtdoelartillerie

Luchtdoelartillerie kan zien op kanon- of raketsystemen (bv. Stinger, Patriot). Licht ziet in dit rapport op luchtafweergeschut met een kort bereik, dat wil zeggen dat het vliegtuigen op 7,5 km of hoger niet kan raken.

Luchtafweergeschut

Wapens die bestemd zijn om luchtdoelen, zoals vliegtuigen of helikopters, neer te halen. Tegenwoordig gaat het vaak om geleide systemen, zoals de radargeleide Buk/SA-11. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om niet-geleide systemen, zoals luchtafweerkanonnen of bepaalde mitrailleurs. Luchtafweergeschut is vaak mobiel (bv. op een vrachtwagen of oplegger geplaatst), zodat het makkelijk verplaatst kan worden.

Luchtruim

De ruimte boven het aardoppervlak waarin luchtverkeer kan plaatsvinden. Het luchtruim boven een staat behoort tot het territorium waarover die staat als enige gezag mag uitoefenen (soevereiniteit). Het luchtruim boven Nederland behoort tot het grondgebied van de Nederlandse staat. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de veiligheid van het Nederlandse luchtruim.

MANPADS

Dit staat voor *man-portable air-defense systems*. Het is een wapen dat valt onder de categorie *surface to air missile* (SAM), of te wel luchtdoelgeschut. Dit wapen heeft een beperkt bereik (max. 6 km). Fysiek zicht op het te raken object is noodzakelijk. Weersomstandigheden spelen een grote rol bij het afvuren. Het wapen wordt vanaf de schouder afgevuurd.

Nederlandse luchtvaartmaatschappij

Een luchtvaartmaatschappij die in Nederland bij de bevoegde autoriteit staat geregistreerd. Bv. KLM en ArkeFly.

Notam

Notice to airmen. Dit is een (internationaal) bericht aan alle personen die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van een vlucht. Het kan belangrijke informatie bevatten over onder andere vlieghoogte of (gedeeltelijke) sluiting van een luchtruim. Deze mededeling wordt gedaan door de luchtverkeersleiding van het land waar het betrokken luchtruim toe behoort.

Platform BPVS

Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol. Het is een samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen gericht op verbetering van de beveiliging en criminaliteitsbeheersing van de luchthaven Schiphol. Het Platform is een overlegorgaan met een coördinerende en sturende functie. De AIVD is een van de deelnemers. Het is opgericht in 2005 na de diamantroof op Schiphol

Politieke inlichtingen

Deze term ziet op de zogenoemde inlichtingentaak van de AIVD en de MIVD. Binnen deze taak doen de diensten onderzoek naar andere landen. De diensten doen onderzoek naar onderwerpen en gebieden die worden benoemd in het Aanwijzingsbesluit buitenland. De inlichtingen die worden verzameld kunnen de regering ondersteunen bij het buitenlandse beleid en bij internationale onderhandelingen.

Potentie

Een factor die van belang is voor het onderkennen van een dreiging. Het ziet op de mate waarin de middelen waarover een actor beschikt of de actor zelf een gebeurtenis kunnen laten plaatsvinden. Bv. het bereik van een bepaald wapen of de mogelijkheden van een actor om zich naar een andere locatie te verplaatsen.

Rijksdomein

Dit is een limitatieve lijst van personen, diensten en objecten waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het nemen van (extra) beveiligingsmaatregelen. Deze lijst maakt onderdeel uit van het stelsel bewaken en beveiligen. De lijst is niet openbaar. De Nederlandse luchthavens en hun infrastructuur vallen onder het rijksdomein.

Risicoanalyse

Deze term wordt gebruikt in het stelsel bewaken en beveiligen. Het gaat om een analyse van concrete (voorspelbare) en potentiële (voorstelbare) dreigingen voor personen, objecten en diensten uit het rijksdomein. Hierbij wordt ook geanalyseerd welke mogelijkheden de bedreigde heeft om zich tegen deze bedreigingen te weer te stellen ('weerstandsvormen'). Het risico ligt dan in de mate waarin de weerstand tekort schiet tegen een bepaalde bedreiging. Alleen de AIVD maakt risicoanalyses, op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

SA-11

De NAVO benaming voor het Russische Buk-systeem. Zie Buk-systeem.

Stelsel bewaken en beveiligen

Dit stelsel is na de moord op Pim Fortuyn in 2002 tot stand gekomen. Het geeft invulling aan de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de beveiliging van bepaalde personen, objecten en diensten die op een lijst zijn geplaatst. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid fungeert als informatiecoördinator binnen het stelsel. Naast de politie, hebben de AIVD en de MIVD een taak om op verzoek dreigingsanalyses op te stellen voor personen, diensten en objecten in het rijksofgebied. De AIVD maakt op verzoek ook risicoanalyses (artikel 6 lid 2 sub e (AIVD) en artikel 7 lid 2 sub f (MIVD) van de Wet op de op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002).

Surface-to-air missile(s)

Deze term duidt een categorie van luchtafweergeschut aan. Het wordt afgekort tot SAM. Het kan gaan om wapens met een relatief kort bereik (bv. *man-portable air-defense systems*; MANPADS) en om wapens met een middellang of groot bereik (bv. Buk/SA-II).

Unithoofd AIVD

Functionaris binnen de AIVD die hiërarchisch als volgt is ingebed in de organisatie: hoofd, directeur, *unithoofd*, teamhoofd.

Veiligheidsbevorderende taak

Het bevorderen van maatregelen ter bescherming van de belangen die de diensten behartigen. De veiligheidsbevorderende taak van de MIVD richt zich op defensiesector (inbegrepen de defensie-industrie). De taak van de AIVD richt zich onder meer op het beter beschermen van kwetsbare en/of belangrijke onderdelen van het maatschappelijk leven, zoals de vitale sectoren. Dit kan gebeuren door informatie te verstrekken aan bestuursorganen die maatregelen kunnen nemen (zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), door voorlichting te geven aan het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in de vorm van presentaties, of door vragen over veiligheidskwesties te beantwoorden, bijvoorbeeld van luchtvaartmaatschappijen (artikel 6 lid 2 sub c (AIVD) en artikel 7 lid 2 sub d (MIVD) van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002).

Veiligheidsdienst

Een dienst die onderzoek doet naar personen en organisaties die mogelijk een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde (AIVD), dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat, dan wel voor de veiligheid en de paraatheid van de krijgsmacht (MIVD).

Veiligheidstaak

Taak gericht op het onderkennen van dreigingen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat, of voor de veiligheid en de paraatheid van de krijgsmacht. (artikel 6 lid 2 sub a (AIVD) en artikel 7 lid 2 sub a en c (MIVD) van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002).

**Vehicle-borne
luchtafweersysteem**

Deze term verwijst naar luchtafweergeschut dat mobiel is, omdat het bv. op een vrachtwagen of oplegger is geplaatst. De term is generiek, dat betekent dat het zowel kan gaan om luchtafweergeschut dat vliegtuigen op een hoogte van 7,5 km en daarboven kan treffen als op luchtafweergeschut dat die hoogtes niet haalt.

Vitale sector

Producten of diensten die als zij uitvallen maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie stelt een lijst van deze producten en diensten op. Het merendeel van de vitale sectoren is in handen van private bedrijven. De mainport Schiphol wordt aangemerkt als vitale dienst onder de vitale sector transport.