

Vergaderjaar 2009–2010

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 276

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 mei 2010

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van de brief van 28 april 2010 inzake informatie over de extra EU Transportraad op 4 mei 2010 naar aanleiding van de sluiting van het Europese luchtruim als gevolg van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull op IJsland (Kamerstuk 21 501-33, nr. 273).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 mei 2010.

Vragen en antwoorden zijn, voorzien van een inleiding, hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Jager

Adjunct-griffier van de commissie,
Tijdink

¹ Samenstelling:

Leden: Vendrik, C.C.M. (GL), Staaij, C.G. van der (SGP), Srijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Mastwijk, J.J. (CDA), Jager, H. (CDA), Voorzitter, Koopmans, G.P.J. (CDA), Gerkens, A.M.V. (SP), Ham, B. van der (D66), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Boelhouwer, A.J.W. (PvdA), Roefs, C.W.J.M. (PvdA), Eski, N. (CDA), Jansen, P.F.C. (SP), Cramer, E.A. (CU), Roemer, E.G.M. (SP), Koppejan, A.J. (CDA), Broeke, J.H. Ten (VVD), Ondervoorzitter, Ouweland, E. (PvdD), Polderman, H.J. (SP), Tang, P.J.G. (PvdA), Rouwe, S. de (CDA), Linhard, P. (PvdA), Meeuwis, CLM (VVD) en Mos, R. De (PVV).

Plv. leden: Gent, W. van (GL), Vlies, B.J. van der (SGP), Harbers, M.G.J. (VVD), Bilder, E.J. (CDA), Pieper, H.T.M. (CDA), Atsma, J.J. (CDA), Bommel, H. van (SP), Koşer Kaya, F. (D66), Krom, P. de (VVD), Vermeij, R. (PvdA), Jacobi, L. (PvdA), Besselink, M. (PvdA), Hijum, Y.J. Van (CDA), Vacature (SP), Anker, E.W. (CU), Leeuwen, H. van (SP), Knops, R.W. (CDA), Verdonk, M.C.F. (Verdonk), Thieme, M.L. (PvdD), Lempens, P.P.E. (SP), Waalkens, H.E. (PvdA), Haverkamp, M.C. (CDA), Vacature (PvdA), Neppéus, H. (VVD) en Agema, M. (PVV).

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de inzet van de minister voor de informele Transportraad van 4 mei aanstaande, die als onderwerp heeft de sluiting van het luchtruim vanwege vulkaan. Deze leden willen de minister graag een aantal vragen stellen, die verderop in dit verslag zijn opgenomen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de vulkaan heeft duidelijk gemaakt dat ook de luchtvaart kwetsbaar is. Deze leden zien dat een sluiting van het luchtruim van meerdere dagen voor veel mensen een persoonlijk drama is geweest en economische schade met zich heeft meegebracht. De leden van de SP-fractie is dan ook blij dat de Europese ministers hier over spreken om lessen te trekken voor de toekomst. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen aan de minister over zijn optreden, over de economische gevolgen, over mogelijke staatssteun en over de reizigersrechten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de extra ingelaste Transportraad op 4 mei aanstaande. Deze leden willen minister graag een aantal vragen stellen, die verderop in dit verslag zijn opgenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de veiligheid in het vliegverkeer altijd moet prevaleren boven de economische belangen van de sector en hebben de gang van zaken na de uitbarsting van de Eyjafjallajökull dan ook met argusogen bekeken. Deze leden kunnen weinig begrip opbrengen voor de toenemende kritiek die Schiphol en KLM hebben geuit op het vliegverbod, dat ingesteld is om de veiligheid van de passagiers, de bemanning en mensen op de grond te beschermen. Deze leden willen minister graag een aantal vragen stellen, die verderop in dit verslag zijn opgenomen.

De sluiting en heropening van het luchtruim

De leden van de PvdA-fractie vragen of het waar is dat het nieuwe Europese afwegingskader, op basis waarvan wordt afgewogen of wel of niet gevlogen mag worden bij de aanwezigheid van vulkaan in de lucht, in slechts enkele dagen tot stand is gekomen. Indien dat inderdaad zo is, vragen deze leden hoe zich dit verhoudt tot de tergend langzame besluitvorming met betrekking tot het FABEC (Functional Airspace Block Europe Central) en de Single European Sky.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of het waar is dat de minister op donderdag 15 april zélf het besluit heeft genomen om het Nederlandse luchtruim te sluiten, en dat daaraan geen dwingende aanwijzing vanuit de Europese Unie (EU) ten grondslag lag. Indien dat inderdaad zo is, vragen zij hoe de demonstratieve borstklopperij van de minister in zijn persconferentie op maandag 19 april te verklaren is. En is het waar dat deze minister met de heropening van het Nederlandse luchtruim slechts ongedaan maakte wat hij zelf had aangericht, zoals ook bij de instelling en afschaffing van der vliegtaks?

De leden van de SP-fractie constateren dat de minister eerst het Nederlandse luchtruim gesloten heeft en zich daarbij verschool achter de EU. Deze leden hebben gezien dat de minister korte tijd later vooral veelvuldig in het nieuws te zien was met een pleidooi om het luchtruim weer te openen. Zij begrijpen dat dit een boodschap is die veel mensen aanspreekt, maar zijn vooral benieuwd op welke informatie de minister zich baseerde bij zijn plotselinge draai van voorstander van sluiting van

het luchtruim tot tegenstander van deze sluiting. De leden van de SP-fractie vragen de minister om gedetailleerd aan te geven welke adviezen hij in de desbetreffende dagen heeft ontvangen. Deze leden vragen hem tevens om uiteen te zetten hoe het beleid in andere landen, waaronder IJsland, was en wat zijn mening daarover is.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een grondig onderzoek ingesteld moet worden naar aanleiding van de sluiting van het Europese luchtruim als gevolg van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull op IJsland. Deze leden denken dat een onderzoek kan aantonen hoe alle actoren in deze situatie hebben gehandeld en welke maatregelen kunnen worden getroffen om in de toekomst te voorkomen dat een dergelijke situatie eventueel weer zou kunnen ontstaan. Zij zien met name graag de vraag beantwoord wie op welk moment in Nederland de besluiten heeft genomen inzake sluiting en heropening van het luchtruim; kan de minister hier duidelijkheid over verschaffen?

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken, dat de minister de suggestie heeft gewekt dat het vliegverbod is ingesteld op last van de Europese Unie, terwijl hij zelf de verantwoordelijkheid daarvoor draagt. Deze leden vragen de minister om nog eens exact uiteen te zetten hoe de verantwoordelijkheden tussen de Europese Commissie, Eurocontrol en de lidstaten in dat kader op dit moment geregeld zijn. De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens welke rol voor Europa de minister in dit kader voor de toekomst wenselijk acht. De leden van de GroenLinks-fractie hebben zich verbaasd over de uitspraak van de minister, dat het nota bene door hemzelf ingestelde vliegverbod «te rigide» was. Deze leden vragen waar de minister die uitspraak op baseerde en hoe hij die kwalificatie rijmt met het oordeel van zijn eigen Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) op maandag 19 april dat het luchtruim nog steeds onveilig was, precies zoals de IVW al vier dagen volhield. De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens wat zijn pleidooi voor een flexibele aanpak precies behelst. Deelt de minister het standpunt van deze leden dat het streven naar minimalisering van de kans op een ongeluk tot aanvaardbare proporties altijd moet prevaleren boven de economische belangen van de sector, ongeacht de consequenties daarvan?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de autoriteiten die bepalen of het luchtruim al dan niet veilig is, onder alle omstandigheden zelfstandig en los van de belangen van de luchtvaartsector moeten kunnen beslissen of er gevlogen kan worden. Deze leden vragen of de minister kan garanderen dat dat te allen tijde het geval blijft.

De luchtvaartmaatschappijen

De leden van de SP-fractie lezen in de brief van de minister dat de sluiting van het luchtruim tot hoge kosten heeft geleid. Deze leden vragen de minister dit te kwantificeren, door uiteen te zetten welke kosten de luchtvaartmaatschappijen door de sluiting van het luchtruim hebben gemaakt en hoe zich dat verhoudt tot de jaaromzet en winstcijfers van de luchtvaartmaatschappijen over de afgelopen jaren. Zij vragen de minister tevens uiteen te zetten hoe groot de positieve en de negatieve gevolgen zijn geweest voor het toerisme en voor congressen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de luchtvaart al jaren een sector is die relatief weinig belastinglasten kent, maar dat er nu vanuit deze hoek toch een roep komt voor staatssteun. Deze leden vragen de minister hoe hij hierop reageert, en of hij bereid is om een relatie te leggen tussen de lage belastingen voor de luchtvaart en deze roep om staatssteun. Zij vragen de minister ook om uiteen te zetten welke relatie

tussen de lage belastingen voor de luchtvaart en haar roep om staatssteun wat hem betreft wenselijk zou zijn.

Deze leden van de SP-fractie vragen tevens of de minister bereid is om juist nu in Europees kader stevig te pleiten voor een Europese heffing op kerosine, iets waar de Kamer via de motie Van Velzen (kamerstuk 29 667, nr. 7 d.d. 14 december 2004) om verzocht heeft.

De leden van de SP-fractie vragen de minister verder om uiteen te zetten hoe hij staat tegenover de kwijtscheldingen die in de EU worden voorgesteld voor het betalen aan de verkeersleiding door de luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen hoeveel geld dat de overheid zou kosten. Indien de minister positief staat tegenover genoemd voorstel, vragen zij tevens hij vindt dat deze ondernemers bij een tegenslag wel geholpen moeten worden, terwijl er momenteel massaal ondernemers in de problemen zitten die geen hulp van het Rijk krijgen.

De leden van de SP-fractie constateren dat, al met al, de minister de oren wel erg lijkt te hebben laten hangen naar de luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen of de minister uiteen kan zetten waarom hij dit heeft gedaan, of dat hij bereid is dit beeld te ontkrachten.

De leden van de VVD-fractie constateren dat door de sluiting van het Europese luchtruim de Europese luchtvaartmaatschappijen en luchtavens geconfronteerd zijn met hoge kosten. Deze leden zijn van mening dat van staatssteun geen sprake mag zijn. Zij vragen zich af hoe de minister aankijkt tegen eventuele ondersteunende maatregelen, maatregelen die niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt, en aan welke maatregelen de minister dan denkt. Zij vragen tevens hoe minister aankijkt tegen de oprichting van een Europees calamiteitenfonds.

Passagiersrechten

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het standpunt van de minister is ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen die tijdens de vulkaanascrisis aankondigden twee weken niet te zullen vliegen. Deze leden vragen tevens naar het standpunt van de minister ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen die geen extra vluchten wilden uitvoeren en gestrande passagiers slechts een terugvliegdatum in de verdere toekomst aanboden, en daarmee eigenlijk hoopten dat de passagiers op een andere manier thuis zouden komen. Zij vragen of minister de mening deelt dat een dergelijke «zoek het zelf maar uit»-opstelling onwenselijk is, en welke sancties daartegen denkbaar zijn. Deze leden vragen verder of dit soort gevallen onder Europese verordening nr. 2004/261¹ vallen. En indien dat niet het geval is, vragen zij of de minister de mening deelt dat dat wel zo zou moeten zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Nederlandse ambassades worden ingezet om gestrande passagiers te helpen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de EU verordening nr. 2004/261 heeft vastgesteld juist om reizigers te beschermen bij calamiteiten. Deze leden vragen hoe de minister in dit licht de uitspraak ziet van de KLM bij Netwerk op 22 april, waarin zij de mening uitsprak dat de verordening niet bedoeld is voor calamiteiten als de recente aswolk. Zij vragen tevens of de minister de KLM hier op heeft aangesproken.

De leden van de SP-fractie vragen of het waar is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat flink heeft overgewerkt om de interpretatie van de Europese regels te versoepelen. Indien dat waar is, vragen deze leden waarom dat is gebeurd en op wiens verzoek, en waar deze versoepelingen toe zouden moeten leiden. Zij vragen tevens of de minister de mening deelt dat er aangedrongen moet worden op het strikt nakomen van deze regels om de gedupeerde passagiers niet nog meer te duperen.

¹ Europese verordening nr. 2004/261 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 van de Raad.

De leden van de SP-fractie constateren dat de verordening voorschrijft dat alle reizigers die gedupeerd zijn bij een annulering actief op de hoogte gebracht dienen te worden van hun rechten. Deze leden vragen de minister om uiteen te zetten in hoeverre dat bij de recente aswolk is gebeurd en waarom de minister hier niet bij geholpen heeft door zelf (via de IVW) de pers te benaderen. De leden van de SP-fractie vragen ook of de minister bereid is goed in kaart te brengen in hoeverre luchtvaartmaatschappijen gestrande passagiers geholpen hebben bij het vinden van hotels en hen vergoeding voor hun telefoontjes en versnaperingen hebben aangeboden, en aan de hand daarvan lessen te trekken voor eventuele voorkomende gevallen in de toekomst. Deze leden vragen verder of alle gedupeerde reizigers ondertussen verzorging gekregen hebben, en indien dat niet het geval is, of de minister bereid is hen daar actief bij te helpen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mening de minister is toegedaan betreffende de handhaving van de passagiersrechten: betreft het in het geval van de recente aswolk bijzondere omstandigheden (overmacht) of is de minister van mening dat de luchtvaartmaatschappijen de verplichting hebben om compensatie te verstrekken aan gestrande reizigers?

De voorgestelde maatregelen in Europees kader

De leden van de PvdA-fractie vragen wat wordt bedoeld met «operationele beperkingen» op pagina 2 van uw brief, in het kader van het betrachten van flexibiliteit in verband met de economische schade voor de luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen of ervan uitgegaan kan worden dat daarmee niet bedoeld wordt, dat milieu- en geluidsnormen tijdelijk opgerekt gaan worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of ervan uitgegaan kan worden dat er geen beperking komt van passagiersrechten, ook niet op het punt van de zorgplicht (overnachtingen en maaltijden) voor luchtvaartmaatschappijen.

De leden van de SP-fractie lezen dat de minister het in zijn brief heeft over het betrachten van flexibiliteit bij de toepassing van Europese regels. Deze leden vragen de minister om uiteen te zetten wat voor flexibiliteit hier wordt bedoeld. Zij vragen of regels niet juist bedoeld zijn om in lastige tijden garanties te hebben en waarom de minister dan juist nu een noodzaak ziet voor flexibiliteit.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn er geen voorstander van ondersteunende maatregelen te treffen voor de luchtvaartsector om tegemoet te komen aan de door haar geleden schade door (wat de minister noemt) uitzonderlijke omstandigheden. Deze leden zijn van mening dat het in elke sector kan gebeuren dat de uitvoering van bedrijfsactiviteiten tijdelijk gehinderd wordt door het weer of de natuur, denk bijvoorbeeld aan de winterellende op het spoor of aan misoogsten van boeren. De leden van de GroenLinks-fractie zien dat als normale bedrijfsrisico's. Deze leden zijn van mening dat, zeker omdat de luchtvaartsector op geen enkele wijze belasting betaalt (er zit geen accijns op kerosine, geen BTW op tickets en de milieutax is alweer afgeschaft), deze sector net als elk ander bedrijf een buffer moet opbouwen om onverwachte omstandigheden het hoofd te kunnen bieden. Zij vragen de minister welke middelen hij denkt in te zullen zetten om de sector tegemoet te komen.

Single European Sky

De leden van de PvdA-fractie vragen of de vulkaan-crisis anders zou zijn verlopen als de Single European Sky al gerealiseerd was geweest. Indien dat inderdaad zo zou zijn, vragen deze leden op welke manier ze dan verlopen zou zijn. En indien dat niet zo zou zijn, waarom dan niet? De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of Single European Sky betekent dat uiteindelijk Eurocontrol de bevoegdheid krijgt over één enkel Europees luchtruim.

Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de brief blijft waarvan de minister op 20 april beloofde hem deze week naar de Kamer te zullen sturen.

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-fractie met belangstelling geconstateerd dat het, na enige aanloopproblemen, de ministers van transport, de Europese Commissie en Eurocontrol prima gelukt is via een videoconferentie overleg te hebben. Deze leden constateren dat het kennelijk ook onder lastige omstandigheden toch prima mogelijk is elkaar te vinden dankzij moderne communicatiemiddelen. Zij vragen wat de minister vindt van de suggestie om Europese ambtenaren en bewindslieden veel vaker via videoconferencing te laten overleggen, zoals in het bedrijfsleven steeds gebruikelijker wordt, zodat er veel minder gevlogen hoeft te worden en het klimaat kan worden ontzien.

II REACTIE VAN DE MINISTER

Inleiding

Hierbij doe ik u toekomen de beantwoording van uw vragen naar aanleiding van mijn brief over de extra Transportraad van 4 mei 2010 (kamerstuk 21 501-33, nr. 273). Deze bijeenkomst wordt gehouden naar aanleiding van de sluiting van het Europese luchtruim als gevolg van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull op IJsland. Conform mijn toezeggingen tijdens het vragenuur op dinsdag 20 april 2010 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 78, blz. 6594–6598), licht ik u met bijlage I bij deze brief, mede namens de minister van Defensie, tevens in meer detail in over het verloop van de besluitvorming rondom de luchtruimsluiting als gevolg van de aanwezigheid van vulkanisch as in het luchtruim. In bijlage II treft u aan de beantwoording van de schriftelijke vragen die eerder door het Kamerlid de Rouwe zijn gesteld (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2345). In bijlage III treft u de beantwoording van de vragen gesteld door het Kamerlid Jansen (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2346).

Vragen naar aanleiding van de extra Transportraad van 4 mei 2010

Bij de onderstaande beantwoording van deze vragen, houd ik uw indeling aan (van uw brief 2010Z07594).

De sluiting en heropening van het luchtruim

Een aantal leden heeft nadere vragen gesteld over de gang van zaken met betrekking tot het sluiten en heropenen van het luchtruim.

Voor een uitgebreid antwoord op deze vragen verwijs ik graag naar bijlage I bij deze brief.

Een besluit over het sluiten en heropenen van het luchtruim voor het burgerluchtverkeer als in deze situatie wordt genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat. Hij baseert zich daarbij op adviezen van de IVW, de LVNL en het KNMI. De sluiting en opening van het luchtruim is een nationale bevoegdheid, alhoewel hierover uiteraard internationale afstemming plaatsvindt.

Het besluit om op donderdag 15 april 2010 het luchtruim te sluiten was ingrijpend, maar noodzakelijk vanuit het voorzorgsprincipe om geen risico's ten aanzien van de vliegveiligheid toe te staan. Het besluit was gebaseerd op waarnemingen en modellen van het VAAC (Volcanic Ash Advisory Center), procedures uit ICAO document 4444 en een contingencyplan dat ICAO in 2009 voor de Europese regio heeft vastgesteld (ICAO document 019 Volcanic Ash Contingency Plan EUR REGION) waarin meer gedetailleerde procedures voor luchtverkeersleiding in Europa zijn vastgelegd. Andere landen hebben op basis van dezelfde ICAO richtlijnen identieke maatregelen voor sluiting genomen. Vanzelfsprekend heeft in verband met de luchtvaartveiligheid de noodzakelijke Europese afstemming plaatsgevonden tussen de betrokken landen en Eurocontrol. Ik heb er samen met mijn Europese collega's alles aan gedaan om het luchtverkeer weer zo snel mogelijk op gang te brengen en de economische schade zoveel mogelijk te beperken. Daarbij is een operationeel concept ontwikkeld waarvoor in ruime mate gebruik is gemaakt van nationale en Europese experts en internationale kennis (o.a. KNMI, EUMETNET, Eurocontrol, Europese Commissie en de FAA).

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of het waar is dat het nieuwe Europese afwegingskader, op basis waarvan wordt afgewogen of wel of niet gevlogen mag worden bij de aanwezigheid van vulkanas in de lucht, in slechts enkele dagen tot stand is gekomen. Indien dat inderdaad zo is, vragen deze leden hoe zich dit verhoudt tot de tergend langzame besluitvorming met betrekking tot het FABEC (Functional Airspace Block Europe Central) en de Single European Sky.

Doelstellingen van het SES-pakket zijn de vergroting van de capaciteit van het luchtruim en (kosten)efficiënt, milieuvriendelijk en veilig vliegen. De besluitvorming met betrekking tot FABEC en de Single European Sky betreft niet alleen de operationele kant van luchtverkeersleiding, maar ook complexe bestuurlijke vraagstukken die raken aan de soevereiniteit van lidstaten. Te denken valt aan consolidatie van luchtverkeersleidingsorganisaties, flexibel en grensoverschrijdend gebruik van het luchtruim door zowel militaire als civiele luchtgebruikers en prestatiebesturing. Dit is een uiterst complex en tijdrovend proces. Voor FABEC wordt eind dit jaar een grote stap gezet met de ondertekening van het oprichtingsverdrag tussen de zes deelnemende landen. Ik was verheugd te merken dat nog vóórdat FABEC daadwerkelijk formeel is opgericht de FABEC partijen al eensgezind en met vereende krachten een oplossing hebben kunnen vinden ten behoeve van de heropening van het luchtruim. Nu zullen diezelfde landen het momentum moeten vasthouden om voortvarend de verdere eenwording van het Europese luchtruim te realiseren.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de autoriteiten die bepalen of het luchtruim al dan niet veilig is, onder alle omstandigheden zelfstandig en los van de belangen van de luchtvaartsector moeten kunnen beslissen of er gevlogen kan worden. Deze leden vragen of de minister kan garanderen dat dit te allen tijde het geval blijft.

De rol van publieke organen zoals het KNMI en LVNL is van groot belang geweest. Mijn inzet is deze belangrijke partijen in overheidshanden te houden om zo mede te garanderen dat op basis van de juiste informatie tot ingrijpende keuzes kan worden gekomen.

De luchtvaartmaatschappijen

De leden van de SP-fractie lezen in de brief van de minister dat de sluiting van het luchtruim tot hoge kosten heeft geleid. Deze leden vragen de minister dit te kwantificeren, door uiteen te zetten welke kosten de luchtvaartmaatschappijen door de sluiting van het luchtruim hebben gemaakt en hoe zich dat verhoudt tot de jaaromzet en winstcijfers van de luchtvaartmaatschappijen over de afgelopen jaren. Zij vragen de minister tevens uiteen te zetten hoe groot de positieve en de negatieve gevolgen zijn geweest voor het toerisme en voor congressen.

De Europese Commissie schat de schade voor de luchtvaartsector op 1,5–2,5 miljard euro. Dit is een voorlopig cijfer en heeft betrekking op de sector in brede zin (niet alleen luchtvaartmaatschappijen, maar ook luchthavens, afhandelaren en touroperators). IATA becijfert de schade voor de luchtvaart in de drie dagen met de grootste verstoring (17–19 april) op 400 miljoen dollar per dag (274 miljoen euro per dag). De schade tot en met 21 april (zes dagen na de eerste eruptie) wordt door IATA geschat op een kostenpost van meer dan 1,7 miljard dollar (1,26 miljard euro) aan gederfde inkomsten.

Op dit moment zijn nog geen gegevens beschikbaar waarin de schadebedragen nader worden gespecificeerd. Daarom is op dit moment vergelijking van schadebedragen met omzet en winstcijfers weinig zinvol.

ECTAA (European Travel Agents and Tour Operator's association) schat dat tour operators meer dan 388 miljoen euro hebben moeten uitgeven om gestrande passagiers op te vangen en weer naar huis te brengen. Over de verliezen voor de Nederlandse reisbranche en het toerisme is nog geen duidelijk beeld bekend. De ANVR schat dat de totale schade voor de reisbranche «in de miljoenen» zal lopen. Ook het NBTC (Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen) heeft nog geen schattingen van de geleden schade gegeven.

Zo'n 45% van de buitenlandse reizigers komt met het vliegtuig naar ons land. Dit betreft vooral zakelijke reizigers en stedentrippers. De verwachting van het NBTC is dat deze doelgroepen niet tot nauwelijks naar Nederland hebben kunnen reizen. In het algemeen kan volgens het NBTC gezegd worden dat de aswolk een negatief effect heeft op het inkomend toerisme naar Nederland. Het lijkt erop dat de sector geprofiteerd heeft, omdat reizigers gedwongen zijn hun verblijf te verlengen, maar dit is volgens het NBTC niet het geval. Veel reizigers zijn vertrokken met alternatief vervoer en nieuwe bezoekers konden Nederland niet bereiken. Ook de zakelijke markt heeft hiervan te lijden gehad: congressen en internationale vergaderingen werden geannuleerd, of er kwamen minder deelnemers. Voor de toeristische attracties in Nederland is het beeld verschillend. Sommige attracties hebben goede zaken gedaan, omdat mensen niet weg konden, maar het mooie weer speelde daarbij ook een rol. Het is wel zo dat de aanbieders van spoor- bus- en taxivervoer, autoverhuurbedrijven en veerdiensten van de situatie hebben geprofiteerd, omdat luchtvaartpassagiers met andere vervoerswijzen hun bestemming hebben geprobeerd te bereiken.

De leden van de SP-fractie constateren dat de luchtvaart al jaren een sector is die relatief weinig belastinglasten kent, maar dat er nu vanuit deze hoek toch een roep komt voor staatssteun. Deze leden vragen de minister hoe hij hierop reageert, en of hij bereid is om een relatie te leggen tussen de lage belastingen voor de luchtvaart en deze roep om staatssteun. Zij vragen de minister ook om uiteen te zetten welke relatie tussen de lage belastingen voor de luchtvaart en haar roep om staatssteun wat hem betreft wenselijk zou zijn.

Deze leden van de SP-fractie vragen tevens of de minister bereid is om juist nu in Europees kader stevig te pleiten voor een Europese heffing op kerosine, iets waar de Kamer via de motie Van Velzen (kamerstuk 29 667, nr. 7 d.d. 14 december 2004) om verzocht heeft.

De luchtvaart heeft grote schade geleden door de sluiting van het luchtruim, door omzetederving en zeker ook de kosten voor assistentie aan gestrande reizigers, zoals verzorging onderdak, opvang en repatriëring. Gezien de ernst van de schade vind ik het op zich niet verwonderlijk dat er vragen worden gesteld over mogelijke compensatie door de overheid. Dit staat voor mij los van de fiscale situatie voor de luchtvaartsector. Wat betreft uw vraag over een Europese heffing op kerosine wijs ik u er op dat hiervoor geen steun bestaat bij andere lidstaten. Nu ook voor luchtvaart vanaf 2012 handel voor CO₂ emissierechten (ETS) wordt ingevoerd, verwacht ik niet dat de steun voor een heffing op kerosine zal toenemen.

De leden van de SP-fractie vragen de minister verder om uiteen te zetten hoe hij staat tegenover de kwijtscheldingen die in de EU worden voorgesteld voor het betalen aan de verkeersleiding door de luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen hoeveel geld dat de overheid zou kosten.

Eurocommissaris Kallas doet in zijn rapport een aanbeveling aan lidstaten en Eurocontrol om de betaling van de en-route luchtverkeersleidingstarieven door luchtvaartmaatschappijen met urgente cash flow problemen voor een niet nader genoemde periode uit te stellen. Daarbij stelt de Commissie voor om tijdelijk een «zero Euro unit rate» toe te passen. De gederfde inkomsten worden in de tweede helft 2010 dan verdisconteerd in de tarieven van dat moment, wat een tariefstijging tot gevolg zal hebben. In die zin betreft het de facto geen kwijtschelding maar een opschorting van betaling. Eurocontrol int nu de en route heffingen centraal en betaalt vervolgens uit aan de luchtverkeersleidingsorganisaties van de lidstaten via een verdeelsleutel naar rato van de afgelegde afstanden in het nationale luchtruim.

Bij dit voorstel zie ik veel haken en ogen. Ook luchtverkeersleidingsorganisaties zoals LVNL en de andere dienstverleners (KNMI en MUAC) zijn de afgelopen periode met een inkomstenderving geconfronteerd. Het voorstel van Eurocommissaris Kallas verschuift de problemen van luchtvaartmaatschappijen naar deze organisaties, hetgeen bij hen cash flow problemen kan veroorzaken (gemiddeld in totaal M€ 13,5 per maand) wat onwenselijk is. Met LVNL is bovendien dit jaar afgesproken de en-route tarieven ten opzichte van 2009 slechts met 2% te laten stijgen. Door dit voorstel zou het cash flow tekort van LVNL verder toenemen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat door de sluiting van het Europese luchtruim de Europese luchtvaartmaatschappijen en lucht-havens geconfronteerd zijn met hoge kosten. Deze leden zijn van mening dat van staatssteun geen sprake mag zijn. Zij vragen zich af hoe de minister aankijkt tegen eventuele ondersteunende maatregelen, maatregelen die niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt, en aan welke maatregelen de minister dan denkt. Zij vragen tevens hoe minister aankijkt tegen de oprichting van een Europees calamiteitenfonds.

In de Raad van 4 mei zal onder andere worden gesproken over ondersteunende maatregelen en de vraag welke opties daarvoor bestaan. Zoals Commissaris Kallas in zijn rapport aangeeft, dient eventuele compensatie te passen binnen het EU staatssteunkader. Commissaris Kallas noemt in zijn rapport ook de optie om te onderzoeken of voor crisissituaties zoals de aswolk een speciale verzekering of een speciaal gemeenschappelijk fonds kan worden gecreëerd. Het lijkt me een goede suggestie om de

mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen, in nauwe samenwerking van Commissie, lidstaten en bedrijfsleven.

Passagiersrechten

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het standpunt van de minister is ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen die tijdens de vulkaan-crisis aankondigden twee weken niet te zullen vliegen. Deze leden vragen tevens naar het standpunt van de minister ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen die geen extra vluchten wilden uitvoeren en gestrande passagiers slechts een terugvliegdatum in de verdere toekomst aanboden, en daarmee eigenlijk hoopten dat de passagiers op een andere manier thuis zouden komen. Zij vragen of minister de mening deelt dat een dergelijke «zoek het zelf maar uit»-opstelling onwenselijk is, en welke sancties daartegen denkbaar zijn.

Ik deel uw mening dat een dergelijke opstelling onwenselijk is. De wet voorziet echter niet in sancties tegen het niet of niet tijdig uitvoeren van vluchten. Ook is er geen verplichting om extra vluchten in te zetten.

Deze leden vragen verder of dit soort gevallen onder Europese verordening 2004/261 vallen.

Voor passagiers die te maken hebben met een langdurige vertraging of annulering van hun vlucht, gelden inderdaad de rechten uit Verordening (EG) 261/2004, uiteraard alleen voor zover de passagier een bevestigde boeking heeft voor de desbetreffende vlucht. Op grond van de Verordening hebben passagiers onder meer recht op terugbetaling van het ticket of een andere vlucht en recht op verzorging.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Nederlandse ambassades worden ingezet om gestrande passagiers te helpen.

Het inschakelen van de Nederlandse ambassades valt onder de bevoegdheid van mijn collega van Buitenlandse Zaken. Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een dringend beroep gedaan om gestrande Nederlanders te helpen. Nederlanders die zijn gestrand in het buitenland, kunnen zich altijd wenden tot de Nederlandse ambassade in het betreffende land.

De leden van de SP-fractie constateren dat de EU verordening nr. 2004/261 heeft vastgesteld juist om reizigers te beschermen bij calamiteiten. Deze leden vragen hoe de minister in dit licht de uitspraak ziet van de KLM bij Netwerk op 22 april, waarin zij de mening uitsprak dat de verordening niet bedoeld is voor calamiteiten als de recente aswolk. Zij vragen tevens of de minister de KLM hier op heeft aangesproken.

De Verordening bevat bij financiële compensatie een clausule voor buitengewone omstandigheden. Daaronder vallen ook natuurrampen. Bij het verlenen van bijstand en verzorging is dat niet het geval. Men kan zich echter afvragen of de Europese wetgever had voorzien dat het verlenen van bijstand zulke proporties kan aannemen als nu het geval is.

De leden van de SP-fractie vragen of het waar is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat flink heeft overgewerkt om de interpretatie van de Europese regels te versoepelen. Indien dat waar is, vragen deze leden waarom dat is gebeurd en op wiens verzoek, en waar deze versoepelingen toe zouden moeten leiden.

Er is binnen mijn Ministerie niet overgewerkt om de interpretatie van de Europese regels te versoepelen. Dat zou ook weinig zinvol zijn geweest, want het is niet aan Nederland om Europese regels te versoepelen. Dat kan alleen de Europese Unie.

Zij vragen tevens of de minister de mening deelt dat er aangedrongen moet worden op het strikt nakomen van deze regels om de gedupeerde passagiers niet nog meer te duperen.

Ik vind het zeer belangrijk dat de passagiers goed worden opgevangen conform de regels.

De leden van de SP-fractie constateren dat de verordening voorschrijft dat alle reizigers die gedupeerd zijn bij een annulering actief op de hoogte gebracht dienen te worden van hun rechten. Deze leden vragen de minister om uiteen te zetten in hoeverre dat bij de recente aswolk is gebeurd en waarom de minister hier niet bij geholpen heeft door zelf (via de IVW) de pers te benaderen.

Het is op dit moment niet aan te geven in hoeverre luchtvaartmaatschappijen de informatieplicht hebben nageleefd. Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) zijn tot nu toe nog geen klachten binnengekomen van passagiers over het niet naleven van de Verordening door de luchtvaartmaatschappij, waaronder de informatieplicht. Passagiers en luchtvaartmaatschappijen proberen er eerst onderling uit te komen alvorens de gang naar de IVW te maken, dan wel de weg naar de geschillencommissie luchtvaart of de rechter te bewandelen. Wat het benaderen van de pers betreft, hecht ik aan een zoveel mogelijk Europese benadering. In Europees verband zijn er diverse persberichten uitgegaan waarin de passagiers zijn geïnformeerd over hun rechten. De IVW heeft deze informatie overgenomen op de voorpagina van haar website.

De leden van de SP-fractie vragen ook of de minister bereid is goed in kaart te brengen in hoeverre luchtvaartmaatschappijen gestrande passagiers geholpen hebben bij het vinden van hotels en hen vergoeding voor hun telefoontjes en versnaperingen hebben aangeboden, en aan de hand daarvan lessen te trekken voor eventuele voorkomende gevallen in de toekomst.

Ik heb de indruk dat over het algemeen de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen er alles aan gedaan hebben om hun passagiers bij te staan. Bij de IVW zijn hierover tot nu toe nog geen klachten binnengekomen van passagiers. Op Europees niveau wordt geïnventariseerd welke lessen uit de aswolk-crisis kunnen worden getrokken en of er reden is nogmaals naar de betrokken regelgeving te kijken.

Deze leden vragen verder of alle gedupeerde reizigers ondertussen verzorging gekregen hebben, en indien dat niet het geval is, of de minister bereid is hen daar actief bij te helpen.

Zoals aangegeven heb ik de indruk dat over het algemeen de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen er alles aan gedaan hebben om hun passagiers bij te staan. Passagiers die zelf hun verzorging (hotelaccommodatie, maaltijden e.d.) hebben betaald, kunnen de kosten binnen het redelijke declareren bij hun luchtvaartmaatschappij. De omvang van het probleem heeft echter zulke proporties aangenomen dat ik me kan voorstellen dat het voor de luchtvaartmaatschappijen erg moeilijk is geworden om alle passagiers gelijktijdig van alle verschillende vormen van bijstand te voorzien. Ik deel dan ook het standpunt van Commisaris Kallas dat de nationale toezichthouders hier rekening mee dienen te houden bij de analyse van de omstandigheden en de praktische toepassing van de verordening. Hier wordt uiteraard niet mee bedoeld dat het principe van het recht op verzorging wordt aangetast, maar bijvoorbeeld wel dat passagiers de tijd krijgen om hun declaraties en bewijsstukken in te dienen bij de luchtvaartmaatschappij en dat luchtvaartmaatschappijen de tijd krijgen om deze kosten conform de Verordening (hotelaccommodatie, maaltijden e.d.) te analyseren. De vraag of en op welke wijze er compensatie richting de sector dient plaats te vinden, is onderdeel van de discussie in de Transportraad op 4 mei a.s.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mening de minister is toegeedaan betreffende de handhaving van de passagiersrechten: betreft het in het geval van de recente aswolk bijzondere omstandigheden (overmacht) of is de minister van mening dat de luchtvaartmaatschappijen de verplichting hebben om compensatie te verstrekken aan gestrande reizigers?

In het geval van de recente aswolk was duidelijk sprake van buitengewone omstandigheden. De passagiers hebben derhalve geen recht op financiële compensatie.

De voorgestelde maatregelen in Europees kader

De leden van de PvdA-fractie vragen wat wordt bedoeld met «operationele beperkingen» op pagina 2 van uw brief, in het kader van het betrachteren van flexibiliteit in verband met de economische schade voor de luchtvaartmaatschappijen. Deze leden vragen of ervan uitgegaan kan worden dat daarmee niet bedoeld wordt, dat milieu- en geluidsnormen tijdelijk opgerekt gaan worden.

Commissaris Kallas geeft aan dat de Commissie er geen bezwaar tegen heeft wanneer lidstaten tijdelijk flexibel omgaan met geluidsrestricties op luchthavens om snelle repatriëring van gestrande passagiers te faciliteren en terug te keren naar normale vluchtschema's. In Nederland is dit niet aan de orde omdat hier met jaargrenzen wordt gewerkt. In de periode van ongeveer een week dat er niet is gevlogen is ruimte ontstaan. Deze kan weer gebruikt worden in de drukkere periode, die nu volgt.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of ervan uitgegaan kan worden dat er geen beperking komt van passagiersrechten, ook niet op het punt van de zorgplicht (overnachtingen en maaltijden) voor luchtvaartmaatschappijen.

Verordening (EG) nr 261/2004 inzake passagiersrechten is volledig van toepassing.

Juist het naleven van de zorgplicht acht ik van groot belang tijdens een crisis als deze. Dat komt de gestrande passagiers toe. Op Europees niveau wordt geïnventariseerd welke lessen uit de aswolk-crisis kunnen worden getrokken en of er reden is nogmaals naar de betrokken regelgeving te kijken.

De leden van de SP-fractie lezen dat de minister het in zijn brief heeft over het betrachteren van flexibiliteit bij de toepassing van Europese regels. Deze leden vragen de minister om uiteen te zetten wat voor flexibiliteit hier wordt bedoeld. Zij vragen of regels niet juist bedoeld zijn om in lastige tijden garanties te hebben en waarom de minister dan juist nu een noodzaak ziet voor flexibiliteit.

De genoemde flexibiliteit bij toepassing van EU regels heeft betrekking op een aantal onderwerpen, waaronder operationele beperking t.a.v. geluid. Commissaris Kallas geeft aan dat de Commissie er geen bezwaar tegen heeft wanneer lidstaten tijdelijk flexibel omgaan met geluidsrestricties op luchthavens om snelle repatriëring van gestrande passagiers te faciliteren en terug te keren naar normale vluchtschema's. In Nederland is dit niet aan de orde omdat hier met jaargrenzen wordt gewerkt.

Verder gaat het om de toepassing van de regels inzake de verdeling van slots (start- en landingstijden). Bij de slotsverdeling is de zogenaamde «use it or lose it» regel van toepassing, die bepaalt dat zogenaamde historische rechten op slots vervallen wanneer van een serie slots minder dan 80% wordt gebruikt. Door de sluiting van het luchtruim zou dit kunnen gebeuren. Commissaris Kallas wijst er in zijn rapport op dat de desbetreffende EU verordening ook bepaalt dat in het geval van buiten-

gewone omstandigheden, zoals een luchtruimsluiting, de genoemde regel inzake «use it or lose it» niet hoeft te worden toegepast.

De passagier heeft recht op verzorging en recht op terugbetaling van het ticket of een andere vlucht. Ik vind het van belang dat deze rechten onverkort worden nageleefd. Daarnaast hebben passagiers bij annuleringen en langdurige vertragingen ook recht op compensatie, behalve wanneer de luchtvaartmaatschappij kan aantonen «dat de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden». Het spreekt voor zich dat een luchtruimsluiting als gevolg van een vulkaanuitbarsting hieronder valt. De vraag dient zich aan tot wanneer de situatie kan worden bestempeld als «buitengewone omstandigheden». Daar zou ik flexibiliteit bij willen zien op Europees niveau, vanwege de nasleep van de luchtruimsluiting. Het luchtruim is immers slechts geleidelijk heropend, en luchtvaartmaatschappijen kunnen niet direct na de (gedeeltelijke) heropening van het luchtruim hun dienstregeling volledig hervatten. Ik zeg nadrukkelijk «op Europees niveau» want ik hecht veel waarde aan een zoveel mogelijk uniforme toepassing en handhaving van de Verordening inzake passagiersrechten. Dat is goed voor zowel de passagiers als de luchtvaartmaatschappijen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn er geen voorstander van ondersteunende maatregelen te treffen voor de luchtvaartsector om tegemoet te komen aan de door haar geleden schade door (wat de minister noemt) uitzonderlijke omstandigheden. Deze leden zijn van mening dat het in elke sector kan gebeuren dat de uitvoering van bedrijfsactiviteiten tijdelijk gehinderd wordt door het weer of de natuur, denk bijvoorbeeld aan de winterellende op het spoor of aan misoogsten van boeren. De leden van de GroenLinks-fractie zien dat als normale bedrijfsrisico's.

De luchtvaartsector heeft grote schade geleden door de luchtruimsluiting. Het gaat vooral om twee zaken:

- gedeelde omzet
- kosten voor assistentie aan gestrande reizigers, zoals verzorging onderdak, opvang en repatriëring.

In de Raad van 4 mei zal onder andere worden gesproken over ondersteunende maatregelen en de vraag welke opties daarvoor bestaan. Zoals Commissaris Kallas in zijn rapport aangeeft, dient eventuele compensatie te passen binnen het EU staatssteunkader. Commissaris Kallas noemt in zijn rapport ook de optie om te onderzoeken of voor crisissituaties zoals de aswolk een speciale verzekering of een speciaal gemeenschappelijk fonds kan worden gecreëerd. Het lijkt me een goede suggestie om de mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen, in nauwe samenwerking van Commissie, lidstaten en bedrijfsleven.

Single European Sky

De leden van de PvdA-fractie vragen of de vulkaan-crisis anders zou zijn verlopen als de Single European Sky al gerealiseerd was geweest. Indien dat inderdaad zo zou zijn, vragen deze leden op welke manier ze dan verlopen zou zijn. En indien dat niet zo zou zijn, waarom dan niet?

Voor mij hebben de gebeurtenissen van de afgelopen weken opnieuw het belang aangetoond van een goedwerkend Europees luchtruim. De grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten in het beheer van het luchtruim is cruciaal. De versnippering moet verdwijnen. SES versterkt deze samenwerking, ook tussen de civiele en militaire luchtvaart. Mijn ervaring van de afgelopen periode is overigens dat we een eind op weg zijn. Alle bij FABEC betrokken partijen wisten elkaar te vinden waardoor snel resultaat te boeken was.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of Single European Sky betekent dat uiteindelijk Eurocontrol de bevoegdheid krijgt over één enkel Europees luchtruim.

De totstandkoming van een Single European Sky voorziet niet in overdracht van de soevereiniteit van lidstaten ten aanzien van het luchtruim aan Eurocontrol. Wel kunnen specifieke taken gedelegeerd worden zoals nu ook al het geval is (het innen van gelden en verschaffen van vluchtinformatie). Eurocontrol kan tevens bijvoorbeeld de rol van centraal Europees netwerk manager vervullen. Overigens is Eurocontrol geen EU-agentschap maar een internationale organisatie met 38 lidstaten waar besluitvorming met unanimiteit plaatsvindt.

Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de brief blijft waarvan de minister op 20 april beloofde hem deze week naar de Kamer te zullen sturen.

Met de bijlage bij deze brief geef ik tevens invulling aan mijn toezeggingen tijdens het debat met de Tweede Kamer op dinsdag 20 april.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de minister vindt van de suggestie om Europese ambtenaren en bewindslieden veel vaker via videoconferencing te laten overleggen, zoals in het bedrijfsleven steeds gebruikelijker wordt, zodat er veel minder gevlogen hoeft te worden en het klimaat kan worden ontzien.

De gebeurtenissen van de afgelopen weken hebben aangetoond hoe belangrijk het is om elkaar in tijden van crisis in Europees verband snel te vinden. Videoconferenties kunnen hier een belangrijke rol in spelen.

I: besluitvorming luchtruimsluiting**Besluit luchtruimsluiting**

Als gevolg van vulkaanuitbarsting op 14 april 2010 van de vulkaan Eyjafjallajökull in IJsland dreef een hoeveelheid vulkanische as over Noordwest Europa. Deze vulkanische as kan een bedreiging vormen voor de vliegveiligheid. Zo kunnen motoren van vliegtuigen uitvallen of er kan vermogensverlies optreden, ramen kunnen ondoorzichtig worden en door verstopping kan de uitlezing van snelheid en hoogteapparatuur uitvallen of onbetrouwbaar worden.

Hierdoor ontstond een dreigende situatie voor de Nederlandse en Europese luchtvaart gezien de verspreiding van vulkanische asdeeltjes over het Europese luchtruim. In reactie daarop heeft de LVNL op donderdag 15 april 2010 op basis van het voorzorgprincipe direct operationele stuurmaatregelen moeten treffen om het vliegverkeer binnen het Nederlandse luchtruim veilig te kunnen afhandelen. Op basis van aangeven van het Volcanic Ash Advisory Center (VAAC) in Londen zou het Nederlandse luchtruim binnen het door VAAC aangewezen risicogebied liggen. In deze situatie, waarin het waarborgen van een veilige afhandeling van het luchtverkeer in het geding kon komen, heb ik in samenwerking met de minister van Defensie, na raadpleging van het KNMI en de LVNL, op advies van de IVW en MLA op donderdag 15 april 2010 het besluit genomen om op 18:00 het Nederlandse luchtruim te sluiten. Uitgezonderd van dit besluit zijn de Search and Rescue- (SAR), Trauma- en politievluchten. Op basis van deze uitzonderingen heeft de minister van Defensie toestemming gegeven voor het uitvoeren van een aantal helikoptervluchten voor het bestrijden van de duinbrand bij Bergen. Ook andere lidstaten besloten voorafgaand, gelijktijdig of direct hierna tot maatregelen om hun luchtruim te sluiten.

Verantwoordelijkheid

Een besluit over het sluiten van het luchtruim voor het burgerluchtverkeer als in deze situatie wordt genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat. Hij baseert zich daarbij op adviezen van de IVW, de LVNL en het KNMI. Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid voor het Nederlandse luchtruim vindt dit plaats in goede afstemming met de minister van Defensie die zich baseert op adviezen van de MLA. Ook in andere Europese lidstaten zijn deze verantwoordelijkheden op vergelijkbare wijze belegd.

Hoe te handelen in het geval van vulkanische as

Om tijdig de luchtvaartsector en de autoriteiten te kunnen informeren over de risicogebieden bij vulkaanuitbarstingen zijn er wereldwijd 9 Volcanic Ash Advisory Centers (VAAC) ingesteld. Gebaseerd op ICAO Annex 3 geven ze aan waar er een zodanige concentratie aan vulkaan as kan zijn dat de luchtvaart in dat gebied risico's loopt. De informatievoorziening voor Nederland en andere Noordwest-Europese landen wordt verzorgd door het VAAC Londen.

Deze organisatie is door de International Civil Aviation Organisation (ICAO) als richtinggevend adviesorgaan aangewezen bij situaties van vulkanische aswolken en mogelijke risico's daarvan voor het luchtverkeer. ICAO heeft in document 4444 procedures vastgelegd hoe luchtverkeersleidingsorganisaties zouden moeten handelen in de situatie dat er vulkanische aswolken gerapporteerd worden, dan wel worden verwacht. Dit zijn richtlijnen die door de ICAO lidstaten algemeen worden opgevolgd.

Het waarborgen van de veiligheid van het Europese luchtvaartstelsel binnen Europa gebeurt in het algemeen op basis van de binnen ICAO opgestelde richtlijnen. Binnen Europa worden de ICAO richtlijnen gehanteerd voor beslissingen betreffende het waarborgen van de veiligheid in de civiele luchtvaart.

ICAO document 4444 geldt wereldwijd voor alle lidstaten die onder ICAO vallen. Het betreft hier richtlijnen zoals het onmiddellijk informeren van piloten en het voorstellen van alternatieve routes om de vulkanische aswolken te vermijden. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de veiligheid van het vliegverkeer. Ook geeft dit document geen aanduiding hoe de concentratie van een vulkanische aswolk te bepalen is.

ICAO heeft in 2009 voor de Europese regio een contingencyplan vastgesteld (ICAO document 019 Volcanic Ash Contingency Plan EUR REGION), eveneens een richtlijn, waarin meer gedetailleerde procedures voor luchtverkeerleiding in Europa zijn vastgelegd. Het betreft onder andere het uitbrengen van waarschuwingen en berichten over de omvang van de vast te stellen gevarezone rond een vulkanische aswolk.

Tot sluiting van het Nederlandse luchtruim is mede besloten gelet op de ICAO richtlijnen en de voor luchtvaartveiligheid noodzakelijke Europese afstemming met andere landen.

Volcanic Ash Advisory Center (VAAC)

Zoals is aangegeven zijn de adviezen van het Volcanic Ash Advisory Center in Londen leidend geweest bij besluitvorming over het sluiten van het Nederlands luchtruim. Dat geldt ook in andere Noordwest Europese lidstaten. Het VAAC geeft iedere zes uur een actuele situatie en een 18 uren verwachting uit met daarin de horizontale en verticale dimensies van de door luchtverkeer te vermijden risicogebieden. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op modelberekeningen van vulkanische activiteit en actuele meteo-gegevens, waarbij gebieden worden aangewezen met een verhoogd risico op aanwezigheid van gevaarlijke concentraties vulkanisch as. Daarbij zijn geen concentraties bekend binnen deze risicogebieden. Op basis van deze verwachtingen is iedere zes uur geanalyseerd of er aanleiding was tot het al dan niet voortzetten of heroverwegen van de luchtruimsluiting.

Crisisteam

Er heeft op vrijdag 16 april 2010 overleg plaatsgevonden tussen de IVW, de MLA, de LVNL en het Departementaal Crisis Centrum (DCC) over de monitoring, beoordeling en verdere besluitvorming op basis van deze VAAC adviezen. Op zaterdagochtend 17 april 2010 is een crisisteam ingericht bij de LVNL op Schiphol-Oost bestaande uit experts vanuit het DGLM, de IVW, de MLA, het KNMI, de LVNL, het NLR en KLM. Dit crisisteam heeft 24 uur per dag gewerkt aan analyse en methodiek om de stapsgewijze opheffing van het luchtruim te kunnen uitvoeren.

Testvluchten

Op zaterdag 17 april kwam het verzoek van David McMillan, Directeur-generaal van Eurocontrol, gesteund door Matthias Ruete, Directeur-generaal voor Mobiliteit en Transport van de Europese Commissie aan de Europese lidstaten om testvluchten te verrichten onder beperkte omstandigheden en zonder passagiers om daarmee meer nauwkeurige informatie te verkrijgen over de situatie in het luchtruim en de impact op vliegtuigen.

Op advies van de IVW heb ik daarop zaterdagavond 17 april 2010 toestemming gegeven voor één testvlucht van de KLM voor zonsondergang met aan boord een meteorologisch expert van het KNMI en een veiligheidsexpert van het NLR. De weersomstandigheden van goed zicht, geen wolkendekking en daglicht voldeden aan de door de IVW en ook door KLM zelf gestelde eisen van veiligheid om deze test te laten plaatsvinden. Onder die voorwaarden konden op zicht van de vlieger eventuele aswolken of gebieden met verhoogde as-concentratie worden waargenomen en indien noodzakelijk worden vermeden. KLM heeft daarvoor aanvullende veiligheidsmaatregelen getroffen waaronder het laten uitvoeren van de vlucht door een testvlieger en het meenemen van extra brandstof om eventuele wolken te kunnen ontwijken.

Het waarborgen van de vliegveiligheid heeft bij deze testvlucht en alle daarna volgende testvluchten voorop gestaan. Zo zijn voorafgaand en na deze testvlucht(en) door technische experts van IVW en KLM de kritische onderdelen van het vliegtuig uitgebreid geïnspecteerd. Daarbij is geen schade aangetroffen ten gevolge van vulkanisch as.

De internationale kennis en ervaringen van autoriteiten, luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleidingsorganisaties uit andere delen van de wereld (waaronder de Verenigde Staten) en de nationale expertise van het KNMI en het NLR hebben bij de beoordeling van de situatie een belangrijke rol gespeeld om deze testvluchten op een veilige en verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren. Het KNMI was daarbij in staat om door een correlatie van satellietgegevens en meetgegevens vanuit grondstations verhoogde dichtheden in het Nederlandse luchtruim te bepalen en deze elke twee uur weer te geven. Door een aantal test- en validatievluchten van het NLR is deze methodiek verder gevalideerd, wat betrokken partijen meer gedetailleerd inzicht gaf in de aanwezigheid van asdeeltjes in het luchtruim.

In navolging daarop heb ik op zaterdagavond 17 april 2010 toestemming gegeven tot het uitvoeren van een beperkt aantal aanvullende testvluchten zonder passagiers op zondagochtend 18 april 2010. Deze zijn uitgevoerd tussen de luchthaven van Düsseldorf en de luchthaven Schiphol. Ook daarbij zijn uitgebreide inspecties uitgevoerd en zijn wederom aanvullende veiligheidsmaatregelen getroffen door zowel de luchtvaartmaatschappij (extra brandstof om uit te kunnen wijken in geval van problemen) als de luchtverkeersleiding (extra lange separatietijden om in geval van problemen maximaal 1 noodsituatie te hebben).

Nadat ook bij deze testvluchten na inspecties geen problemen werden geconstateerd heb ik toestemming verleend voor een aantal aanvullende testvluchten vanuit de luchthaven Keulen naar de luchthaven Schiphol. Toen duidelijk werd dat na inspectie ook deze succesvol waren verlopen, heb ik toestemming verleend voor een viertal vrachttestvluchten, waarvan er twee zijn gerealiseerd naar Bangkok en Sharjah. Over deze vluchten is overleg gevoerd met omliggende landen in verband met de noodzakelijke beschikbaarheid van het luchtruim. Daarbij werd in het buitenlandse luchtruim boven de door de VAAC aangewezen risicogebieden gevlogen. Ook de stapsgewijze benadering van het toestaan van Visual Flight Rules (VFR) verkeer en de verplichting die gold voor piloot rapportages heeft bijgedragen aan het opbouwen van een rapportage waarmee een nauwkeurig beeld ontstond van het vliegen onder de huidige situaties in het luchtruim. Daarbij zijn wel waarnemingen en enkele gevallen van de aanwezigheid van as op het vliegtuig geconstateerd, maar in geen gevallen werd daarbij de luchtwaardigheid bedreigd.

Door bovengenoemde stapsgewijze benadering van test- en validatievluchten (zonder passagiers) is nauwkeurige informatie verkregen over het vliegen met de aanwezigheid van as-concentraties in het luchtruim. Deze informatie is door continue afstemming met Europese luchtverkeersleidingsorganisaties en lidstaten gedeeld, primair in FABEC verband¹. De gegevens van het VAAC, KNMI en van piloot- en technische rapportages van uitgevoerde testvluchten leidden tot het voortschrijdend inzicht dat binnen de VAAC risicogebieden differentiatie mogelijk was in het gebruik van het luchtruim waar vliegen verantwoord en veilig was. Ik wil daarbij benadrukken dat het beoordelen van de mogelijkheden tot testvluchten en de omstandigheden waaronder deze konden plaatsvinden steeds het belang van de vliegveiligheid heeft geprevaleerd. Dit stelde mij en andere Europese ministers in staat om in een gedifferentieerde aanpak aan te dringen tot het stapsgewijs verder terug brengen van de luchtruimbeperkingen in de videoconferentie op maandag 19 april 2010.

Europees draagvlak gedifferentieerde benadering

Nadat ik gedurende het weekend uitgebreid contact heb gehad met mijn Europese collega's, in het bijzonder met Duitsland, Frankrijk en België, heeft op maandag 19 april j.l. een videoconferentie plaatsgevonden tussen Europese ministers van Transport, de Europese Commissie en Eurocontrol. Daarbij is mede op mijn aandringen besloten tot de bovengenoemde gedifferentieerde aanpak die ruimte biedt voor maatwerk en op een veilige en verantwoorde wijze het luchtruim verder te openen. Het was noodzakelijk om in samenspraak binnen Europa een gedragen aanpak vast te stellen. De luchtvaart leent zich immers niet voor een geïsoleerde aanpak van een staat los van zijn omgeving. Afgezien van de vraag of door afsluiting van het luchtruim van andere staten gevlogen kan worden, is afstemming van de operatie ook om veiligheidsredenen noodzakelijk. Bij de aanpak is onderscheid gemaakt in drie zones: (1) In nabijheid van de aswolk, geen mogelijkheid tot vliegen; (2) Beperkte concentratie as, hier kan besloten worden tot mogelijkheden tot vliegen; (3) Geen gevolgen van aswolk, hier kan onbeperkt gevlogen worden. Het Europese draagvlak, de ervaringen uit andere delen van de wereld en de succesvolle resultaten van de eerdere testvluchten binnen Nederland en andere lidstaten hebben geleid tot mijn besluit om op maandag aan het einde van de dag de eerste vluchten met passagiers toe te staan, tijdens daglicht. Ik heb daarbij ook besloten terug te keren naar het vliegen onder Instrument Flight Rules (IFR), zodat de luchtverkeersleiding in staat was het mogelijk toenemende luchtverkeer veilig en efficiënt af te handelen.

VAACplus: as-concentratiegebieden

Op dinsdag 20 april 2010 kwam het VAAC met gedetailleerde adviezen over de locatie van de gebieden die waren aangewezen als zone 1. Daardoor werd het mogelijk om deze as-concentratiegebieden te monitoren. Deze adviezen zijn vervolgens ook getoetst door de luchtvaartindustrie (o.a. vliegtuig en motorbouwers Boeing en Airbus) waarbij een waarde is bepaald voor as-concentraties in het luchtruim die schadelijk is voor het luchtverkeer. Deze zijn vervolgens ook bevestigd door Europese luchtverkeersleidingsorganisaties in het Functional Airspace Block Europe Central (FABEC) ANSPs Strategic Board (ASB), het hoogste overlegorgaan voor luchtverkeersleidingsorganisaties binnen FABEC.

¹ FABEC: Functional Airspace Block Europe Central, bestaande uit Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Zwitserland.

Operationeel concept veilig vliegen bij aanwezigheid vulkanisch as

Voornoemde informatie is eveneens gebruikt om het door het crisisteam op Schiphol-Oost ontwikkelde operationeel concept «*Resuming of Operations within area's of possible presence of volcanic ash*» te implementeren. Dit operationele concept houdt in dat de informatie van het VAAC en het KNMI voldoende wordt verwerkt in de operationele procedures en systemen van luchtverkeersdiensten. Hierdoor kan door middel van operationele stuurmaatregelen door de luchtverkeersleiding rekening wordt gehouden in de planning van het luchtverkeer bij aanwezigheid van mogelijke verhoogde as-concentraties in het luchtruim. De IVW ziet daarbij als toezichthouder toe op de veilige toepassing van dit concept en de daarvoor vastgestelde procedure. Dit operationeel concept stelde mij in staat om de beperkingen om onder zichtomstandigheden en onder daglichtcondities te vliegen op te heffen en dinsdagavond 20 april te besluiten de eerste vluchten buiten daglicht toe te staan. Daarmee kon vanaf dinsdagavond de normale operatie van de luchthaven Schiphol worden opgestart en afgehandeld.

Na een positieve evaluatie van de IVW en de MLA over de werking en resultaten van dit concept en procedure, de resultaten van monitoring en technische inspecties die geen bijzonderheden toonden als gevolg van vulkaanas en de verwachtingen van het KNMI dat geen vulkaanas aanwezig is in het luchtruim heb ik op vrijdag 23 april besloten de luchtruimsluiting binnen Nederland geheel op te heffen. Inmiddels was ook overeenstemming met de luchtverkeersleidingorganisaties binnen de hiervoor genoemde FABEC ASB over het ontwikkelde operationeel concept.

Verdere besluitvorming in Europa

De voorzitter van de FABEC ASB, heeft het concept inmiddels ter accordering binnen FABEC aangeboden aan de Directeuren-generaal (DGs) Luchtvaart, die samen de FABEC Six State Strategic Board (SSB) vormen. Na goedkeuring van de DGs tussen de FABEC lidstaten die op korte termijn wordt verwacht, draagt Eurocontrol zorg voor de afstemming met de andere Europese lidstaten. De informatiestromen noodzakelijk voor de toepassing van dit operationeel concept in procedures en systemen van andere Europese luchtverkeersdienstverleners zijn inmiddels gecentraliseerd bij de Central Flow Management Unit (CFMU) van Eurocontrol.

Met dit operationeel concept is niet alleen Nederland, maar zijn ook andere luchtverkeersleidingsorganisaties voorbereid op eventuele nieuwe situaties van aanwezigheid van verhoogde as-concentraties in het (Europese) luchtruim.