

Vergaderjaar 2018–2019

31 936

Luchtvaartbeleid

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 594

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2019

Conform mijn toezeggingen tijdens het AO Vliegveiligheid van 3 april 2019 ga ik in deze brief in op de maatregelen rond de Boeing 737 MAX en op het aantal grondafhandelaren op Schiphol.

Luchtruimsluiting Boeing 737 MAX

Achtereenvolgens ga ik in op:

- de feitelijke gang van zaken rond mijn besluit het Nederlandse luchtruim op 12 maart te sluiten voor de Boeing 737 MAX 8 en 9;
- de besluitvorming door de European Aviation Safety Agency (EASA);
- Nederlandse versus Europese bevoegdheden bij luchtruimsluitingen;
- de intrekking van mijn besluit van 12 maart jl. om het Nederlandse luchtruim voor de Boeing 737 MAX 8 en 9 te sluiten (Kamerstuk 31 936, nr. 583);
- het certificatie- en validatietraject bij niet-Europese vliegtuigen;
- borging van een onafhankelijk oordeel over luchtwaardigheid in relatie tot certificering door andere landen.

Tijdelijk Nederlandse luchtruimsluiting

Nadat het Ethiopische toestel op zondag 10 maart was verongelukt, is contact gelegd met EASA over de maatregelen die in Europees verband zouden worden overwogen. Op 12 maart, vroeg in de middag, kondigde EASA aan met een verklaring te komen waarin een maatregel publiek zou worden gemaakt. Onbekend was op dat moment welke maatregel en wanneer de verklaring zou worden gegeven. Rond half drie kondigden de Britten aan uit voorzorg hun luchtruim te sluiten. Vrij snel daarop volgden berichten dat ook andere Europese landen waaronder Duitsland en Frankrijk van plan waren om uit voorzorg hun luchtruim te sluiten. Met het oog hierop heeft Nederland een concept-regeling opgesteld waarmee het luchtruim kon worden gesloten. Omdat de berichten over luchtruimsluitingen door de ons omringende landen bleven binnenkomen en er door

EASA vooralsnog geen helderheid kon worden gegeven over de inhoud en timing van de aangekondigde verklaring, heb ik rond half vijf op advies van de Inspecteur-generaal besloten dat ook Nederland uit voorzorg haar luchtruim zou gaan sluiten. Dit is vervolgens ook aangekondigd. Er is hierop wederom contact met EASA opgenomen. EASA liet weten op korte termijn met een verklaring te komen. Deze werd rond half zeven die avond op de EASA-website gepubliceerd¹. Hierin stond dat per 20.00 uur Nederlandse tijd uit voorzorg alle luchtvaartoperaties van, naar en boven Europees luchtruim met de Boeing 737 Max 8 en 9 zouden worden geschorst, met uitzondering van enkelvoudige niet-commerciële ferryvluchten. Dit met de bedoeling om de terugkeer van lege toestellen naar het thuisland voor het doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen aan het toestel, mogelijk te maken. Om als Nederland in lijn te blijven met dit EASA-besluit heb ik daarop de eerder opgestelde concept-regeling aangepast. Deze aangepaste regeling heb ik vervolgens later die avond per brief aan de Kamer toegezonden (bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 583).

Het besluit van EASA en de luchtruimsluitingen van diverse lidstaten maakten de terugkeer van de twee TUI-toestellen met passagiers naar Nederland onmogelijk. De ILT heeft die dag in voortdurend contact gestaan met TUI. TUI heeft besloten de vliegtuigen aan de grond te zetten in Sofia en Las Palmas nadat duidelijk werd dat zij Nederland niet meer konden bereiken als gevolg van de diverse luchtruimsluitingen door Europese landen. In mijn brief van 12 maart 2019 (Kamerstuk 31 936, nr. 583) heb ik u ook geïnformeerd over de twee TUI-toestellen die in Las Palmas en Sofia waren geland.

Besluitvorming door EASA

EASA is sinds 2003 binnen Europa verantwoordelijk voor het beoordelen van de luchtwaardigheid van alle typen toestellen die in Europa vliegen. Nationale luchtvaartautoriteiten hebben deze bevoegdheid aan EASA overgedragen. Over het geheel genomen betekent dit een efficiënte aanpak: deskundigheid wordt gebundeld en onnodige administratieve lasten voor bedrijven worden voorkomen.

EASA heeft als bevoegde autoriteit in Europa haar eigen afwegingen gemaakt in de besluitvorming rond het schorsen van de operaties van de Boeing 737 MAX 8 en 9. EASA heeft desgevraagd verklaard dat om een dergelijk ingrijpend besluit in alle zorgvuldigheid te kunnen nemen eerst alle relevante data verzameld en geanalyseerd moest worden. Een vertragende factor hierbij was dat EASA aanvankelijk niet was toegelaten tot het onderzoeksteam dat de ramp met het Ethiopische toestel onderzocht. EASA moest daardoor deels ook afgaan op indirect verkregen informatie. Daarnaast geeft EASA aan dat haar besluit uitsluitend is gebaseerd op technische en operationele analyses waarbij politieke overwegingen geen rol hebben gespeeld. Vanuit mijn ministerie wordt met het oog op de borging van de veiligheid van passagiers ook de komende periode intensief contact met EASA onderhouden over de verdere stappen die EASA zal ondernemen. Ik heb in het AO Vliegveiligheid toegezegd de Kamer nader te informeren over een Europese evaluatie van de besluitvorming over de sluiting van het luchtruim door EASA. EASA is om een toelichting gevraagd. Daarnaast heb ik de Kamer toegezegd de resultaten van deze evaluatie met mijn collega's in Europa te bespreken. Ik zal de Kamer van de uitkomsten daarvan op de hoogte houden.

¹ Airworthiness Directive AD No.: 2019-0051-E

Nederlandse en Europese bevoegdheden bij luchtruimsluiting

De maatregel van EASA om alle operaties met de Boeing 737 MAX te schorsen is genomen in het kader van de EASA Basisverordening 2018/1139 en de daar onder hangende uitvoeringsverordeningen. Artikel 70 van de Basisverordening laat echter onder bepaalde voorwaarden de ruimte voor het nemen van aanvullende maatregelen door lidstaten. Nederland heeft hiervan gebruik gemaakt om haar luchtruim te sluiten, mede ook op basis van artikel 5.10, eerste lid van de Wet luchtvaart. De EASA-maatregel is genomen met het oog op de verantwoordelijkheid van EASA voor het beoordelen van de luchtwaardigheid van een type toestel. De maatregel is bindend en verbiedt het gebruik van de Boeing 737 MAX 8 en 9, zowel door Europese luchtvaartmaatschappijen als buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. De maatregel is een bronmaatregel die ziet op de kenmerken van het luchtvaartuig.

Intrekken Nederlands besluit tot luchtruimsluiting van 12 maart 2019

In de praktijk heeft de EASA-maatregel tot schorsing van de operaties voor Nederland hetzelfde effect als een nationale luchtruimsluiting betreffende een vliegverbod voor de Boeing 737 MAX. Door de maatregelen van EASA zijn nationale luchtruimsluitingen overbodig geworden. Mede om die reden heeft EASA op 22 maart 2019 alle lidstaten verzocht hun nationale luchtruimsluitingen te beëindigen. Ook wordt hiermee beoogd een eind te maken aan de situatie dat sommige lidstaten de uitzondering op het vliegverbod voor zogeheten ferryvluchten wel in hun nationale luchtruimsluiting hebben overgenomen en andere lidstaten niet. Voor de goede orde merk ik op dat EASA op 26 maart 2019 de Europese maatregel van 12 maart 2019 heeft aangepast, in die zin dat genoemde ferry-vluchten sindsdien alleen nog met instemming van EASA kunnen plaatsvinden.

Bijgaand treft u de Regeling waarmee ik mijn besluit van 12 maart 2019 om het Nederlandse luchtruim voor de Boeing 737 MAX 8 en 9 te sluiten, intrek². Hiermee geef ik tevens uitvoering aan mijn toezegging in het AO Vliegveiligheid van 3 april 2019 om de Kamer hierover te informeren.

Het certificatie- en validatietraject bij niet-Europese vliegtuigen

Nieuwe vliegtuigen moeten zijn voorzien van een internationaal geldig Bewijs van Luchtwaardigheid conform de voorschriften van de International Civil Aviation Organization (ICAO). Daarnaast moet het ontwerp voldoen aan de wettelijke eisen van het land van ontwerp, in het geval van Boeing gecontroleerd door de Amerikaanse Federal Aviation Administration (FAA). Voordat een nieuw vliegtuig binnen Europa wordt vrijgegeven en door een Europese operator kan worden gebruikt, moet voldaan worden aan alle Europese wet- en regelgeving. Het certificeren van dit soort vliegtuigen voor Europa wordt door EASA gedaan, in dit geval in samenspraak met de FAA die verantwoordelijk is voor de primaire toelating van vliegtuigen van het type Boeing.

De VS en de EU hebben een bilaterale overeenkomst over luchtvaartveiligheid, waarvan de uitvoerende partijen de FAA en EASA zijn. Voor een vliegtuigtype dat in de Verenigde Staten wordt ontworpen (zoals de 737 door Boeing) is de FAA de certificerende instantie. De FAA doorloopt daarbij een vergelijkbaar proces als EASA bij de certificering van een Europees vliegtuig. Een verschil is dat de FAA met name gebruikmaakt van expertise van individuele experts, terwijl EASA gebruik maakt van de collectieve expertise van teams bestaande uit experts uit de verschillende lidstaten. Onder de bilaterale overeenkomst volgt EASA het Amerikaanse

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

certificeringsproces als validerende autoriteit om tot toelating van het vliegtuigtype in het Europees luchtruim te komen. EASA onderzoekt de luchtwaardigheid van het ontwerp tegen de Europese normen, waarbij dit onderzoek zich beperkt tot de verschillen tussen normen van FAA en EASA, aangevuld met onderwerpen waar mogelijk verschillen bestaan in interpretaties van de normen, en met ongebruikelijke dan wel nieuwe elementen in het ontwerp. Verder is vastgelegd dat de FAA zo veel mogelijk op basis van haar kennis van de EASA-normen en -interpretaties het onderzoek doet, en dat de FAA aan het einde van het validatie proces met een verklaring komt dat het ontwerp aan de EASA-normen voldoet. Op basis van deze verklaring, en verklaringen van de EASA technische experts dat de ongebruikelijke en nieuwe elementen in het ontwerp die zij onderzocht hebben aan de EASA-normen voldoen, zal EASA een Europees Type Certificaat kunnen uitgeven zodra de FAA een Amerikaans Type Certificaat heeft uitgegeven.

Met landen als Brazilië en Canada zijn vergelijkbare overeenkomsten gesloten en geldt een vergelijkbare werkwijze. Hiermee is geborgd dat nieuwe niet-Europese toestellen toch aan de Europese normen voldoen. Met China wordt wel samengewerkt maar bestaat nog geen bilaterale overeenkomst over erkenning van elkaars certificatie-eisen. Overigens levert China op dit moment geen toestellen aan Europese luchtvaartmaatschappijen.

Borging van onafhankelijkheid

In de statuten van EASA zijn waarborgen opgenomen tegen vermenging van belangen tussen de certificerende instantie en de luchtvaartindustrie. Zo is expliciet vastgelegd dat EASA geen taak heeft in het bevorderen van de belangen van de Europese luchtvaartindustrie, behalve het harmoniseren van voorschriften, de wederzijdse erkenning van certificaten (artikel 90 over internationale samenwerking). De werkwijze in een certificerings- of validatietraject door EASA is zodanig van opzet dat deze onafhankelijkheid in de praktijk is geborgd, bijvoorbeeld door de inzet van een Project Certification Manager en een team van technische experts uit verschillende Europese lidstaten.

Naar de onafhankelijkheid van de FAA ten aanzien van de eigen luchtvaartindustrie en eventuele ongeoorloofde belangenverstrengeling is een strafrechtelijk onderzoek gestart. Ik kan daar uiteraard niet op vooruitlopen. Los daarvan, zoals hierboven uiteengezet voorziet het in Europa gehanteerde validatietraject erin dat daar waar Europese normen afwijken van de Amerikaanse, EASA zelf de luchtwaardigheid van een Amerikaanse toestel zal beoordelen alvorens het toestel toestemming krijgt in Europa te vliegen.

Dit is gebaseerd op het uitgangspunt van reciprociteit: dat niet alleen EASA, maar ook instanties buiten Europa onafhankelijk en deskundig certificeren. Zoals ik de Kamer heb toegezegd zal ik hiervoor in Europees verband aandacht vragen en vragen om bestaande overeenkomsten tegen het licht houden.

Grondafhandeling Schiphol

In het AO Vliegveiligheid van 3 april 2019 heb ik toegezegd dat ik commentaar zou vragen aan Schiphol op de vraag van het lid Laçin (SP) over het verminderen van het aantal grondafhandelaren op Schiphol naar twee. Het NLR heeft in de integrale veiligheidsanalyse (Kamerstuk 29 665, nr. 261) diverse mogelijke maatregelen vastgesteld die de negatieve effecten van verkeersgroei op het risico van grondafhandeling wegnemen. Een aantal van deze maatregelen biedt oplossingen voor het verminderen van de drukte op de platforms. Daarbij gaat het om: vermindering van het aantal grondafhandelaren, geen nieuwe grondafhandelaren (organisaties)

toelaten, gates toewijzen aan één afhandelaar, *pooling* van voertuigen en materieel en de invoering van track en trace op voertuigen en materieel. In het Integraal Safety Management System (ISMS) van de sector zijn de belangrijkste grondafhandelingsrisico's geanalyseerd. Uit die analyse kwam naar voren dat de invoering van *pooling* van materieel de meest veelbelovende oplossing was wat betreft risicovermindering en haalbaarheid. Daarom is er een taskforce opgericht om *pooling* in te voeren. Dit is eveneens opgenomen in de «roadmap veiligheidsverbetering» (integralsafetyschiphol.nl) (Kamerstuk 29 665, nr. 347). De introductie van *pooling* vermindert het aantal bewegingen van voertuigen (zoals trappen en bagagekarren) en leidt tot minder geparkeerd materieel op de platforms. Daardoor vermindert de kans op veiligheidsincidenten op de grond. Mocht blijken dat Schiphol deze maatregel niet succesvol in kan voeren, dan worden andere oplossingen overwogen. Voor de zomer van 2019 zal hierover meer duidelijkheid komen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga