

Vergaderjaar 2019–2020

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 795

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-
STAAT EN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

Hierbij ontvangt u de vijfde voortgangsbrief over het programma Luchtruimherziening. Conform onze toezegging aan uw Kamer wordt u twee keer per jaar over de voortgang van het programma geïnformeerd (zie ook Kamerstuk 31 936, nrs. 511, 551, 647 en 720). Deze brief gaat in op de werkzaamheden om te komen tot een nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim vanaf 2023.

Het kabinet werkt aan een nieuwe, toekomstbestendige en adaptieve indeling van het Nederlandse luchtruim. Veiligheid staat daarbij voorop. Het programma Luchtruimherziening is gericht op het bereiken van drie samenhangende doelen: verbetering van de civiele capaciteit en militaire missie effectiviteit, een efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim en de beperking van hinder in de omgeving. Ten aanzien van de militaire missie effectiviteit staat de uitvoering van de grondwettelijke taken in het kader van de nationale veiligheid en internationale verantwoordelijkheden van de krijgsmacht centraal. Het programma ligt op schema om uiterlijk in 2023 het integrale besluit over het toekomstig luchtruim te kunnen vaststellen, zodat in de periode 2023–2035 stap voor stap de implementatie kan plaatsvinden. Deze planning is mede afhankelijk van internationale samenwerking met de buurlanden en de agenda van het onderzoeksprogramma van het Europese Single European Sky-programma (SESAR).

Ontwerp-Luchtvaartnota

De ontwerp-Luchtvaartnota 2020–2050 bevat inhoudelijke kaders voor de luchtruimherziening. De nota presenteert een nieuw, verbindend perspectief voor de civiele luchtvaart waarbij sturen op kwaliteit centraal staat. Vanuit vier publieke belangen wordt de richting van het luchtvaartbeleid aangegeven. Daarbij is, naast het borgen en versterken van de veiligheid, de beperking van negatieve effecten van luchtvaart voor leefomgeving en klimaat een speerpunt. De keuzes in de ontwerp-

Luchtvaartnota zijn kaderstellend voor de te nemen beslissingen over de luchtruimherziening. In het bijzonder betreft dit de prioritering van luchtruimgebruikers, de bepaling van de vlieghoogte die als grens dient voor het beperken van geluidshinder en het beperken van uitstoot en het vertrekpunt om in de toekomst meer uit te gaan van vaste naderingsroutes in combinatie met continue daalvluchten.

Stand van zaken programma Luchtruimherziening

Het programma werkt fasegewijs aan het ontwerp van een nieuw luchtruim, geïnspireerd door de MIRT-systematiek. Deze fasering is vastgelegd in de Startbeslissing van april 2019 (zie Kamerstuk 31 936, nr. 595). Momenteel bevindt het programma zich in de Verkenningfase. Centraal daarin staat het verkennen van alternatieven en het opstellen van een voorkeursalternatief. Deze fasering is noodzakelijk gezien de complexiteit van het traject. In eerdere voortgangsbrieven is gemeld dat de luchtruimherziening niet gezien moet worden als een project dat in één grote stap zal worden uitgevoerd; het gaat om een dynamisch programma met meerdere sporen. In de Startbeslissing zijn de volgende drie sporen onderscheiden: resultaten behaald vóór 2023 (spoor 1), in 2023 (spoor 2) en vanaf 2023 (spoor 3).

Spoor 1: Wegnemen belemmeringen ongehinderd doorklimmen vliegverkeer Lelystad Airport

Spoor 1 vindt plaats binnen de huidige luchtruimstructuur en heeft als doelstelling het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen om ongehinderd door te klimmen op de aansluitroutes van Lelystad Airport. Wij hebben uw Kamer eerder gemeld dat realisatie hiervan uiterlijk in de winter van 2021/2022 plaatsvindt. Het afgelopen half jaar is hierin versnelling aangebracht. Dat betekent dat gekoerst wordt op realisatie per november 2021. Hiermee komt een einde aan de «laagvliegroutes». Dit valt samen met de voorziene opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer per november 2021.

Spoor 2: Nieuwe hoofdstructuur Nederlandse luchtruim

Spoor 2 betreft het ontwerpen van een nieuwe hoofdstructuur voor het Nederlandse luchtruim. De belangrijkste onderdelen zijn de structurele uitbreiding van een militair oefengebied (met name voor de F35) in het noorden van Nederland en de integrale herinrichting van het oosten en zuidoosten van het luchtruim om de ontsluiting van het handelsverkeer van en naar de Nederlandse luchthavens te verbeteren. In de Startbeslissing is al aangegeven dat internationale samenwerking onontbeerlijk is. In de Voortgangsbrief van december 2019 hebben wij u gemeld dat de mogelijke opties voor een nieuwe hoofdstructuur intensief worden verkend. Dit heeft de voorbije maanden plaatsgevonden. De voorlopige conclusie is dat het Nederlandse luchtruim op zichzelf te weinig ruimte biedt om aan alle civiele en militaire eisen te voldoen, tenzij we de ambitie loslaten om één robuust, integraal ontwerp te maken en in plaats daarvan kiezen voor een complexe verzameling van deelontwerpen die naast elkaar zouden moeten functioneren. Hoewel deze benadering heel innovatief zou zijn, is dit met veel onzekerheden omgeven. Deze voorlopige conclusie is op ons verzoek ter beoordeling voorgelegd aan een groep internationale deskundigen.

In het voorjaar van 2020 is deze onafhankelijke, internationale review uitgevoerd op spoor 2. De review vond plaats in twee stappen. Eerst is een analyse opgesteld door het bureau Helios. Vervolgens heeft een internationaal panel van vooraanstaande deskundigen deze analyse

besproken en, met toevoeging van eigen inzichten, beoordeeld op relevantie en toepasbaarheid. Dit panel bestond uit een viertal civiele en militaire experts onder voorzitterschap van de voormalig Directeur-Generaal van Eurocontrol, de heer David McMillan.

De review erkent het innovatieve karakter van het werken met meerdere deelontwerpen maar stelt tegelijkertijd vast dat een dergelijke benadering uitermate complex, onzeker en tijdrovend is. Vanuit internationaal perspectief zijn er geen vergelijkbare, beproefde concepten bekend. Dit maakt dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat deze benadering op afzienbare tijd kan worden gerealiseerd. De review concludeert verder dat het Nederlandse luchtruim te klein is om alle behoeften van luchtruimgebruikers en duurzaamheidsdoelen te faciliteren. Het programma volgt volgens de review de juiste koers, maar om volledig invulling te kunnen geven aan de behoeften zijn grensoverschrijdende oplossingen noodzakelijk en moet het proces stap voor stap aangepakt worden. Het is daarom vereiste dat de tijd wordt genomen om een luchtruimontwerp te ontwikkelen en te realiseren in nauwe samenwerking met Duitsland.

Samenwerking met Duitsland

Gelet op de uitkomsten van de internationale review, wordt de samenwerking met Duitsland verder geïntensiveerd. Hierin zijn de afgelopen maanden positieve stappen gezet. Zo is de eerder aan uw Kamer (Kamerstuk 31 936, nr. 720) gemelde ambtelijke verkenning met Duitsland naar een grensoverschrijdend oefengebied inmiddels afgerond. Met deze verkenning is de basis gelegd voor het zetten van de volgende gezamenlijke stap, namelijk een haalbaarheidsstudie die in 2021 gereed moet zijn. Recent hebben we met onze Duitse ambtgenoten gesproken. Zowel de Duitse Minister van Transport Scheuer als de Duitse Staatssecretaris van Defensie Zimmer steunen de samenwerking, dit mede in het kader van de Single European Sky (SES). Het gemeenschappelijke doel is een grensoverschrijdend oefengebied en bijbehorende aanpassingen van de civiele routes in het noorden en zuiden/zuidoosten van het Nederlands luchtruim en in de aangrenzende delen van het Duitse luchtruim.

De gezette stappen met Duitsland laten zien dat er winst voor beide landen kan worden behaald. Tegelijkertijd kent deze bilaterale samenwerking onzekerheden. Indien de samenwerking niet of slechts ten dele resultaten oplevert, heeft dat consequenties. Dan kunnen niet alle civiele en/of militaire wensen worden vervuld en zullen keuzes moeten worden gemaakt, die nadelige gevolgen hebben voor óf de civiele stromen óf de militaire missie effectiviteit. Als dit zich voordoet, moet de bijbehorende afweging in de context van dat moment worden gemaakt. Vooruitlopend op de internationale afspraken realiseren we in 2023 een belangrijke binnenlandse stap zoals reeds aangegeven in de Startbeslissing.

Mijlpaal 2023

In 2023 wordt een eerste verruiming van militaire oefenmogelijkheden in het noordoosten en een verbeterde ontsluiting van civiele stromen in het zuidoosten gerealiseerd. Dit is een belangrijke binnenlandse stap. Door het noordelijke oefengebied op werkdagen uit te breiden, ontstaat meer ruimte om te oefenen met de F35, echter niet voldoende om de militaire missie effectiviteit volledig in te vullen. Bij de verruiming wordt rekening gehouden met de bestaande aansluiting van civiele routes op die van Duitsland. Tegelijkertijd wordt in het zuidoosten meer ruimte gecreëerd voor de burgerluchtvaart op momenten dat de uitbreiding van het noordelijke oefengebied actief is. Hierbij wordt rekening gehouden met bestaande militaire activiteit in het zuiden.

Aan de concrete invulling wordt gewerkt. Een belangrijk element daarbij is dat flexibel gebruik van het luchtruim (Flexible Use of Airspace, FUA) een stevige impuls krijgt. Militair en civiel gebruik worden intensiever op elkaar afgestemd. Zaken zoals luchtruimafmetingen, vlieghoogten en de factor tijd (wie vliegt waar en wanneer) spelen daarbij een belangrijke rol. Naast LVNL, CLSK en MUAC zullen ook de civiele en militaire luchtruimgebruikers actief bij de uitwerking en uitvoering worden betrokken. Om dit geïntensiveerde flexibele gebruik van het luchtruim te beheren, wordt een zogeheten civiel-militaire *Airspace Management Cell* ingericht.

Realisatie van het eindbeeld met Duitsland vergt naar inschatting van de Duitse luchtverkeersleidingorganisatie Deutsche Flug Sicherung (DFS) 4 tot 6 jaar en is voorzien voor de jaren 2024/2025–2027. Mede daarom hechten wij groot belang aan de hiervoor geschetste binnenlandse stap die in 2023 kan worden genomen.

Spoor 3: Roadmap toekomstig luchtruim

Spoor 3 betreft de ontwikkeling van een roadmap 2023–2035. Met deze roadmap loopt Nederland in de pas met de EU-doelstellingen en -ontwikkelingen zoals opgenomen in de Europese architectuurstudie (2019) en de Europese SESAR-agenda. In de aanloop naar een voorkeursvariant voor het toekomstige luchtruim zijn vier varianten ontwikkeld. De vier varianten zijn samengesteld op basis van meer dan 100 afzonderlijke bouwstenen. Deze hebben betrekking op de wijze waarop luchtverkeer door het Nederlandse luchtruim in de toekomst wordt begeleid; op een manier die veilig is, duurzaam, rekening houdt met de leefbaarheid op de grond en die past bij een efficiënte benutting. Door het verkeer voorspelbaarder af te handelen, ontstaat de mogelijkheid om vaste, gescheiden naderings- en vertekroutes toe te gaan passen. Daardoor kunnen vliegtuigen in de toekomst standaard vliegen op basis van continue klim- en dalprofielen (glijvluchten) met een betere geluids- en CO₂-footprint als resultaat. Luchthavens en luchtverkeersleidingorganisaties gaan intensiever samenwerken en data uitwisselen en afstemmen zodat luchtverkeer beter gepland kan worden. Innovatieve ontwikkelingen als drones en onbemande systemen worden geïntegreerd in een adaptief afhandelingsconcept.

In het voorjaar van 2020 is door het NLR en Royal HaskoningDHV een effectbeoordeling uitgevoerd op de varianten én onderliggende bouwstenen. Dat is gebeurd aan de hand van vooraf bepaalde prestatie-indicatoren op het vlak van veiligheid, geluid, milieu en capaciteit. De resultaten daarvan worden onderdeel van het Milieueffectrapport (plan-MER) dat tegelijk met de ontwerp-Voorkeursbeslissing wordt gepubliceerd. Voor spoor 3 geldt dat nauw wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in het kader van SESAR. De uitkomsten van spoor 3 zullen landen in een roadmap die wordt gepubliceerd met de concept-Voorkeursbeslissing. Die roadmap zal het karakter hebben van een meerjarig implementatie-pad, gericht op het bereiken van de programma-doelen vanaf 2023 op weg naar 2035.

Motie van het lid Amhaouch inzake praktijkervaringen met hoger aanvliegen (Kamerstuk 31 936, nr. 764)

Tijdens het notaoverleg over de ontwerp-Luchtvaartnota van 18 juni (Kamerstukken 31 936 en 25 295, nr. 793) heeft het lid Amhaouch een motie ingediend over het opdoen van praktijkervaring op Schiphol met hoger aanvliegen in combinatie met een gelijkmatige daling. Ik ben in overleg met LVNL om de mogelijkheden daarvoor op een rij te zetten. Na het zomerreces zal ik uw Kamer daar nader over informeren.

Internationale context

Naast Duitsland is er op geregelde basis contact met de andere (buur)landen. In de eerste helft van 2020 is overleg geweest met België, Denemarken, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen zijn nader geïnformeerd over de Nederlandse aanpak en plannen. Ook zijn kennis en best practices gedeeld. Voorts onderhoudt het programma nauw contact met de Eurocontrol *Network Manager*. Ook is de door het programma ingestelde *International Resonance Group* (IRG) in de eerste helft van 2020 meerdere keren (online) bijeengekomen. De IRG adviseert het programma onafhankelijk over de volgen aanpak en ondersteunt bij het leggen van internationale contacten.

Raakvlakprojecten

Voor een succesvol programma is goede afstemming met gerelateerde projecten van groot belang. De belangrijkste projecten worden hierna toegelicht.

Uitvoeringsplan hinderreductie Schiphol

Het is van belang dat de luchtvaartsector op korte en middellange termijn concrete en zichtbare maatregelen neemt, die de hinder zoals die in de omgeving wordt beleefd, vermindert. Schiphol heeft daarom op mijn verzoek samen met partijen uit de sector en op basis van gesprekken met de omgeving en bestuurders een concept-uitvoeringsplan hinderreductie opgesteld. Dit plan zit nu in de consultatiefase waarbij onder andere de Omgevingsraad Schiphol wordt betrokken. Na de consultatiefase zal het definitieve plan door het Ministerie van IenW worden beoordeeld. Hoger aanvliegen en vaste naderingsroutes zijn hier onderdeel van en worden binnen het programma Luchtruimherziening gerealiseerd.

iCAS

LVNL werkt aan de invoering van het nieuwe luchtverkeersleidingsstelsel iCAS waarin de hoofdmoot van de resultaten van de luchtruimherziening zullen worden doorgevoerd. De functionaliteiten en de flexibiliteit van dit nieuwe stelsel bieden de mogelijkheden voor een efficiënte en effectieve implementatie van de luchtruimherziening. Eerder bent u erover geïnformeerd dat de invoering van iCAS is vertraagd (zie Kamerstuk 31 936, nr. 658). Implementatie staat gepland voor de winter 2022/2023. Wijzigingen die voortvloeien vanuit de luchtruimherziening kunnen vanaf eind 2022 in iCAS worden voorbereid. Op basis van de concept-Voorkeursbeslissing kan concreter worden vastgesteld hoe en wanneer de beoogde luchtruimwijzigingen kunnen worden gepland.

Eén ATM-organisatie (integratie civiele en militaire luchtverkeersdienstverlening)

Conform eerdere besluitvorming van het Kabinet wordt gewerkt aan integratie van de civiele en militaire luchtverkeersleidingsorganisaties in 2023 (zie Kamerstuk 31 936, nr. 658). Die integratie heeft zowel operationeel als organisatorisch een positief effect op het programma. Belangrijk daarbij is dat de nieuwe organisatie één werkwijze zal kennen, die bijdraagt aan een steeds efficiënter beheer en gebruik van het Nederlandse luchtruim.

Participatie

In de Startbeslissing zijn drie groepen stakeholders onderscheiden: bestuurlijk, maatschappelijk en gebruikers. In het afgelopen halfjaar zijn diverse activiteiten ontplooid om deze groepen te betrekken. Ondanks de COVID-19 pandemie is erop ingezet om de participatie zoveel mogelijk online doorgang te laten vinden.

Bestuurlijk zijn met name de provincies op de hoogte gehouden van de voortgang van het programma. Speciale aandacht ging daarbij uit naar de noordelijke provincies in verband met de plannen voor de uitbreiding van het noordelijk oefengebied voor de F-35. Zo is een toelichting gegeven tijdens vergaderingen van provinciale staten in Friesland, Groningen en Drenthe.

Maatschappelijke partijen zijn vooral betrokken via de provinciale kerngroepen. Ook is een presentatie gehouden voor het Regioforum van de Omgevingsraad Schiphol. De omgevingsraden voor de andere civiele en militaire luchthavens (CRO's respectievelijk COVM's) zijn met een videopresentatie geïnformeerd. In september staat een derde, interactieve Ontwerpdag gepland.

Met de gebruikers van het luchtruim, inclusief de recreatieve luchtvaart, wordt regelmatig gesproken zodat deze partijen goed op de hoogte blijven en actief mee kunnen denken in het kader van het ontwerpproces.

Vooruitblik

De komende maanden wordt verder gewerkt aan het voorkeursalternatief waarin inrichting, beheer en gebruik van het toekomstige Nederlandse luchtruim wordt beschreven. Het voorkeursalternatief wordt gepubliceerd in de concept-Voorkeursbeslissing die de richting aangeeft voor de verdere uitwerking. Zoals in april gemeld streven wij ernaar dit voor het einde van het jaar naar uw Kamer te sturen (zie Kamerstuk 31 936, nr. 385). In deze beslissing zetten wij uiteen hoe de gestelde doelen van de luchtruimherziening bereikt worden en welke afwegingen daartoe gemaakt zijn. De bijbehorende plan-MER geeft op hoog abstractieniveau inzicht in de globale effecten van het voorkeursalternatief. De concept-Voorkeursbeslissing en het plan-MER worden daarna ter inzage gelegd zodat eenieder een zienswijze kan indienen. Ook brengt de commissie voor de m.e.r. een advies uit. De reacties op de zienswijzen en het advies worden verwerkt in een nota van antwoord. De definitieve Voorkeursbeslissing is vervolgens in het voorjaar van 2021 voorzien. Hiermee wordt de Verkenningsfase van het programma Luchtruimherziening afgerond.

In lijn met de op het MIRT geïnspireerde aanpak vormt de Voorkeursbeslissing de start van de Planuitwerkingsfase, die naar verwachting ongeveer twee jaar in beslag neemt. In die fase wordt het voorkeursalternatief uitgewerkt tot concrete luchtruim- en routeontwerpen, en komt meer gedetailleerde en concrete informatie beschikbaar over onder andere luchtverkeersgebieden, oefengebieden, vliegroutes en te vliegen hoogtes op die routes. Ook zullen in deze fase de

conclusies van de haalbaarheidsstudie met Duitsland beschikbaar komen. Dit geheel vormt de basis voor een integraal programmabesluit dat in

2022/2023 genomen kan worden en waarin het volgende Kabinet definitief de nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim voor de toekomst vastlegt.

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

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser