

Vergaderjaar 2017–2018

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 431

**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, 18 december 2017

Het Nederlandse luchtruim en het luchtverkeersleidingconcept zijn sinds tientallen jaren stapsgewijs doorontwikkeld. Met de verdere groei van het luchtverkeer, de veranderende behoeften van luchtruimgebruikers, en de noodzaak om vliegroutes duurzaam in te passen met zo min mogelijk hinder voor de omgeving zijn echter de grenzen van de houdbaarheid van de huidige indeling en organisatie van het luchtruim in zicht. Een algehele herziening van het luchtruim is dan ook noodzakelijk en een topprioriteit.

Op 4 oktober 2017 is door uw Kamer de motie Jetten c.s. (Kamerstuk 31 936, nr. 417) aangenomen die de regering verzoekt om «*de Tweede Kamer voor het Kerstreces een plan van aanpak inzake de herindeling van het luchtruim te sturen, inclusief een voorstel op welke wijze de omgeving wordt betrokken bij dit proces.*» Met deze brief en het plan van aanpak in de bijlage¹ geeft het kabinet invulling aan deze motie. Dit plan van aanpak geeft uitdrukking aan de gezamenlijke aanpak van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Defensie, het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK), de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC²).

Het kabinet is zich bewust van de druk die met name in de voorbije maanden is komen te liggen op de voorgenomen luchtruimherziening. Een betere inpassing van de aansluitroutes van en naar Lelystad Airport, in combinatie met het bieden van ruimte voor een doorgroei van Lelystad Airport voorbij de 10.000 vliegbewegingen, maken een dergelijke herziening urgent. Maar ook de verdere ontwikkeling van Schiphol, en het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² MUAC is onderdeel van Eurocontrol en levert haar inbreng in de projecten onder de bestaande aansturing door het Rijk via de Maastricht Co-ordination Group (MCG) van de vier lidstaten (Nederland, België, Duitsland en Luxemburg) waar zij verantwoordelijk is voor het beheer van het luchtruim (boven 24.500 voet).

blijvend borgen van de militaire missie effectiviteit zijn sterk afhankelijk van een spoedige herziening van het overvolle Nederlandse luchtruim.

Het kabinet is zich er ook van bewust dat het ontwerpproces van de aansluitroutes van en naar Lelystad Airport heeft geleid tot zorgen onder omwonenden en onrust in betrokken provincies, met kritiek op het tot heden gevolgde proces. De Bewonersdelegatie Aansluitroutes Lelystad heeft in haar, op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uitgebrachte, advies hierop gewezen en aanbevelingen gedaan voor een andere procesvoering bij toekomstige luchtruimwijzigingen, met meer en vroegtijdiger betrokkenheid van belanghebbenden. Het kabinet deelt die oproep en zal hieraan, in samenspraak met genoemde partijen, invulling geven. Parallel hieraan wil het kabinet deze adviezen verwerken in de aanpak van de luchtruimherziening.

Met het plan van aanpak wil het kabinet voortvarend uitwerking geven aan de noodzakelijke herziening van het luchtruim. Een aanpak die zich kenmerkt door samenwerking, transparantie en vroegtijdige participatie van belanghebbende partijen. Maar ook een aanpak die uitgaat van intensieve civiel-militaire samenwerking en afstemming met de ons omringende landen. Een aanpak bovendien die zoekt naar deelresultaten die eerder dan 2023 beschikbaar kunnen zijn. Onderstaand worden de belangrijkste onderdelen van deze aanpak nader toegelicht.

Een gezamenlijke aanpak

Het Nederlandse luchtruim blijft een zeer druk bevoglen luchtruim waar onvermijdelijk sprake is van conflicterende belangen (waaronder woningbouw en natuurbeheer) en uiteenlopende wensen van lokale en regionale bestuurders, luchtruimgebruikers, windenergiebedrijven en inwoners met name in de omgeving van luchthavens. Van belang voor een succesvolle aanpak van de luchtruimherziening is dat deze op draagvlak kan rekenen bij dit brede scala aan belanghebbende partijen, ook al is het onrealistisch om te verwachten dat de luchtruimherziening alle wensen van alle belanghebbenden vervult die voor het luchtruim leven.

Het kabinet zal onder andere vertegenwoordigers van luchtruimgebruikers, luchthavens en provincies benaderen om een groot deel van 2018 te benutten om gezamenlijk een participatieplan uit te werken waarin consultatie en inspraak zullen zijn geconcretiseerd naar thema's, regio's en projecten. De aanbevelingen zoals verwoord in het advies «Een Ander Geluid» van de Bewonersdelegatie Aansluitroutes Lelystad, waaronder de aanbevelingen om de participatie te enten op de MIRT-systematiek, en de aanbevelingen van de Commissie Elverding, zijn betrokken bij het opstellen van dit plan van aanpak en zullen ook worden betrokken in de nadere uitwerking van het participatieplan. Hiermee wordt eveneens invulling gegeven aan de motie Kuiken waarin de regering is gevraagd om «*mede op basis van de opgedane ervaringen bij Lelystad het omgevingsmanagement voor de herziening van het luchtruim op te zetten, en de Kamer over de borging en opzet hiervan te informeren*» (Kamerstuk 31 936, nr. 409)

Parallel hieraan zal een groot deel van 2018 zijn gewijd aan de eerste stap van de participatie zoals beschreven in het plan van aanpak. Hierbij wordt een gezamenlijke probleemanalyse en een brede inventarisatie van de behoeften van luchtruimgebruikers en de wensen van belanghebbenden ten aanzien van de luchtruimherziening uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zullen worden gebruikt om in de loop van 2018 keuzes te maken bij het formuleren van projecten in het programma. Deze keuzes zullen

onderdeel uitmaken van het Programmaplan dat in het najaar van 2018 zal worden opgeleverd.

Fasering van de luchtruimherziening

De voorgenomen luchtruimherziening moet leiden tot meer capaciteit voor het civiele verkeer en een efficiënter gebruik van het luchtruim ten behoeve van alle luchtruimgebruikers. Ook moet ze zorgen voor het minimaliseren van de impact op de omgeving, dat wil zeggen het zo veel als mogelijk beperken van de geluidsoverlast en de CO₂-uitstoot. Tegelijkertijd moet de herziening leiden tot, ook voor de langere termijn, adequate opleidings- en trainingsmogelijkheden voor alle krijgsmachtonderdelen. Realisatie van een luchtruimherziening met een dergelijk omvangrijke scope kan niet in één grote stap worden uitgevoerd. De risico's zouden dan onbeheersbaar worden. De herziening vindt bovendien plaats terwijl het operationele proces ongehinderd door moet gaan.

Een algehele herziening van het luchtruim zal niet eerder dan 2023 kunnen worden gerealiseerd. Het is belangrijk te realiseren dat de herziening van het luchtruim een dynamisch proces is dat inspeelt op nieuwe wensen en ontwikkelingen op de grond en in de lucht zoals nieuwe uitdagingen en technologische ontwikkelingen zowel in vliegtuigen als bij de luchtverkeersleiding.

Hoewel de projecten van het programma luchtruimherziening onderlinge afhankelijkheden en verschillende doorlooptijden kennen, is er voor het programma wel een globale fasering aan te geven. In de eerste fase zullen de behoeftes van luchtruimgebruikers en overige belanghebbenden helder in beeld worden gebracht. Met name een groot deel van 2018 is gemoeid met een ontwerpproces met een brede participatie van belanghebbende partijen. Parallel zullen met omliggende landen en hun luchtverkeersleidingsorganisaties (zowel civiel als militair) behoeften in beeld gebracht worden. Streven is dat op basis hiervan politieke contacten worden gelegd en zo mogelijk al afspraken gemaakt.

In de tweede fase zal de participatie vooral georganiseerd zijn rond de bespreking van voorkeursvarianten van projecten. Het ontwerpproces richt zich hoofdzakelijk op het om het uitwerken van een business case, ontwikkelen van meerdere oplossingen en simulaties. Naar verwachting zal dit deel van het programma voornamelijk plaatsvinden in de periode 2019–2021.

De derde fase richt zich op de realisatie en betreft onder meer het aanpassen van systemen, het uitvoeren van toetsing door overheidsinstanties op veiligheid, voorbereiden en uitvoering van training van verkeersleiders, aanpassing van procedures en handboeken en publicatie als officiële verandering voor luchtruimgebruikers. Deze stappen kunnen niet eerder dan 2022 worden doorlopen in verband met de geplande ingebruikname van het nieuw te ontwikkelen luchtverkeersleidingsstelsel iCAS door LVNL en CLSK.

Realisaties op korte termijn

In het programma zullen met voorrang acties worden ingezet om waar mogelijk reeds voor 2023 verbeteringen te realiseren. Hierbij zal worden gezocht naar mogelijkheden voor hinder beperking, waaronder het zoeken naar tussentijdse verbeteringen voor de aansluitroutes van en naar Lelystad Airport, om aldus de effecten op de grond van de huidige aansluitroutes te beperken.

Randvoorwaarden voor deze deeloplossingen zijn dat deze geen grote afhankelijkheden kennen, passen binnen huidige operationele concepten, de langere termijn visie niet blokkeren en redelijkerwijs in te voeren zijn in de huidige luchtverkeersleidingsystemen. Binnen deze kaders zal ook worden gewerkt aan deeloplossingen die zich richten op de verbetering van de capaciteit voor Schiphol, Zuidwest Nederland en hogere luchtlagen en aan verbeteringen van airspace management, wat zich richt op efficiënter en flexibeler luchtruimgebruik.

Internationale samenwerking

Een herziening van het luchtruim boven Nederland kan alleen in nauwe afstemming met de ons omringende landen en verkeersleidingorganisaties. Daartoe is de voorbije maanden al bilateraal overleg gestart met België en Duitsland. In 2018 zal dit overleg vervolgd en verder geconcretiseerd worden in de vorm van uitwisseling van luchtruimvereisten en het formuleren van gezamenlijke projecten. Streven is om volgend op de ambtelijke contacten in de tweede helft van 2018 ook op politiek niveau zo mogelijk al tot afspraken te komen.

Vervolgaanpak

Dit plan van aanpak is een opstap naar een programmaplan dat in het najaar van 2018 gereed is, en dient in de eerste plaats om richting en invulling te geven aan de (gezamenlijke) acties in 2018. Met het oog op risico- en programmabeheersing zal Bureau Gateway worden gevraagd om een review op het Programmaplan.

Over de voortgang in de uitvoering van het programma luchtruimherziening waaronder het participatieproces zal aan de Kamer worden gerapporteerd. Verder zal de Kamer worden geïnformeerd over de uitkomst van het participatieproces en over het Participatieplan dat in de periode tot najaar 2018 zal worden uitgewerkt. Voorts zal de Kamer worden geïnformeerd over het Programmaplan Luchtruimherziening, dat in de herfst wordt opgeleverd en over de review op dat plan door Bureau Gateway. Over Lelystad zal de Kamer conform de huidige afspraken periodiek separaat worden geïnformeerd.

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

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser