

Vergaderjaar 2019–2020

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 720

**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, 19 december 2019

Hierbij ontvangt u de vierde voortgangsbrief van het programma Luchtruimherziening, waarmee de Staatssecretaris van Defensie en ik de afspraak gestand doen om u twee keer per jaar te informeren over het programma Luchtruimherziening (zie ook Kamerstuk 31 936, nrs. 511, 551 en 647).

Modernisering van het Nederlandse luchtruim blijft urgent. Het luchtruim wordt steeds intensiever gebruikt maar de ruimte in de lucht neemt niet toe. Grootschalige herziening is nodig voor een efficiënter gebruik en het beperken van de hinder. Waarbij veiligheid als randvoorwaarde voorop staat. Voor de militaire capaciteit geldt dat de uitvoering van de grondwettelijke taken in het kader van de nationale veiligheid en internationale verantwoordelijkheden van de krijgsmacht gewaarborgd blijven. Om dit te realiseren werken de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie nauw samen met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Commando Luchtmacht (CLSK) en Maastricht Upper Area Control (MUAC).

Eerder dit jaar, op 18 april jl., publiceerden de Staatssecretaris en ik de Startbeslissing: Samen Werken aan het luchtruim (Kamerstuk 31 936, nr. 595). Daarmee werd de onderzoeksfase afgerond en werden de scope, aanpak en planning vastgelegd. We gaven hiermee de start voor de Verkenningfase van het programma. Nu de Verkenningfase een half jaar op weg is, worden de contouren van de opgave steeds duidelijker. De afgesproken doelen – verruiming van de capaciteit, meer efficiënt gebruik en duurzaamheid (minder hinder en uitstoot) – genieten veel steun in de samenleving en bij de sector. De noodzaak van de herziening is onomstreden. De verwachtingen zijn hoog. Varianten en opties worden verkend, uitgediept en geanalyseerd. Deze worden met stakeholders besproken en getoetst. De varianten worden op effecten beoordeeld in het Milieueffectrapport (hierna: plan-MER) welke wordt gebruikt om in de eerste helft van 2020 een voorkeursvariant op te stellen. De voorkeursva-

riant vormt samen met het plan-MER de basis van de zogeheten concept-Voorkeursbeslissing waar een ieder na de zomer van 2020 de gelegenheid krijgt daar zienswijzen op in te dienen. Aansluitend wordt eind 2020 de definitieve Voorkeursbeslissing door het Kabinet vastgesteld.

In genoemde Startbeslissing onderscheiden wij resultaten op drie sporen, te weten: resultaten behaald vóór 2023, in 2023 en vanaf 2023. In deze brief melden wij de voortgang op deze sporen. Met name gaan we in op: de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD), de relatie met de Luchtvaartnota (Kamerstuk 31 936, nr. 1), relevante raakvlakken, de stand van zaken van de participatie en de internationale context.

Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)

In de voortgangsbrief van juli 2019 (Kamerstuk 31 936, nr. 647) is aangekondigd dat het programma een milieueffectrapportage zal uitvoeren om de te nemen Voorkeursbeslissing te onderbouwen. Op 10 september jl. is daartoe de NRD gepubliceerd waarin de te onderzoeken varianten en het beoordelingskader op hoofdlijnen zijn beschreven.

Op de NRD konden gedurende vier weken zienswijzen worden ingediend. In totaal zijn er 180 zienswijzen binnengekomen. Het grootste deel is afkomstig van particulieren. De zienswijzen komen vanuit heel Nederland en er zijn twee zienswijzen uit België ingediend. De zienswijzen komen met name vanuit regio's waar een vliegveld ligt. In de Nota van Antwoord wordt op alle onderwerpen uit de zienswijzen een reactie gegeven en kenbaar gemaakt hoe we hier later in het proces mee om gaan. Bijgaand sturen wij u deze Nota ter informatie toe. Daarin is tevens een reactie opgenomen op het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r., zie verderop).

Uit de zienswijzen kan een vijftal rode draden worden gehaald. Deze worden hierna kort beschreven.

Ten eerste valt op dat veel indieners verwachten dat het plan-MER inzicht zal geven in lokale effecten, met name geluid. Ook de Commissie m.e.r. bepleit het in kaart brengen van de effecten op de grond. In deze fase van het programma is het evenwel nog niet mogelijk om dergelijke effecten op dat schaalniveau op te leveren. Daarvoor zijn de uitgewerkte varianten nog te abstract. Wel zal in het plan-MER een doorkijk worden gegeven van de varianten wat betreft de geluidseffecten. Lokale effecten worden in de volgende fase, de Planuitwerking, zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt.

Een tweede rode draad betreft de relatie met de Luchtvaartnota en de volgorde in besluitvorming. Veel indieners van zienswijzen zijn van mening dat de Luchtruimherziening pas kan starten als de Luchtvaartnota gereed is en daarmee het luchtvaartbeleid opnieuw is bepaald. Het is juist dat de beleidsmatige kaders vanuit de Luchtvaartnota van belang zijn voor de te maken keuzes in het kader van het programma Luchtruimherziening. Daarom is de besluitvorming ook in die volgorde en gaat de publicatie van de (concept-)Luchtvaartnota vooraf aan het uitbrengen van de (concept-)Voorkeursbeslissing. In de Startbeslissing zijn de doelen, kaders en uitgangspunten voor de herziening opgenomen. Mocht de nieuwe Luchtvaartnota daar verandering in aanbrengen, dan wordt dat uiteraard meegenomen bij de totstandkoming van de medio 2020 te nemen Voorkeursbeslissing.

Een derde rode draad heeft te maken met de zorg dat het programmadoel om de capaciteit van het luchtruim te verruimen, in feite betekent dat het

programma toewerkt naar een vergroting van het volume van de luchtvaart. Dat is niet het geval. Capaciteit heeft te maken met het maximaal aantal vliegbewegingen per uur dat veilig kan worden uitgevoerd in een deel van het luchtruim. De vraag hoe die capaciteit wordt benut, is nader te beantwoorden en hangt onder meer samen met de keuzes in de nieuwe Luchtvaartnota.

Een vierde rode draad ziet op de vraag waarom er geen variant wordt verkend, die enkel inzet op het doel duurzaamheid. Nu gaan, zo stellen de indieners, de varianten uit van de operationele werkelijkheid van de luchtverkeersleiding. In antwoord hierop is van belang dat in de onderzoeksfase van het programma een aanpak is gevolgd, waarbij is gekeken naar perspectieven die ieder maximaal inzetten op een van de drie doelen: capaciteit, efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim, en duurzaamheid. Deze perspectieven leverden relevante bouwstenen op die worden meegenomen bij het uitwerken van de varianten. In de huidige Verkenningfase wordt uitgegaan van operationele varianten. Voor elke variant wordt aan de hand van een toetsingskader de milieu en duurzaamheidseffecten inzichtelijk gemaakt. Deze bevindingen zijn onderdeel van het op te stellen plan-MER.

Een vijfde rode draad betreft de navolgbaarheid van de besluitvorming ten aanzien van de nieuwe hoofdstructuur van het luchtruim in 2023 waarbij wordt gekozen voor een groter, aaneengesloten militair oefengebied in het noordelijk deel van het Nederlandse luchtruim in combinatie met meer civiele capaciteit in het zuidoostelijk deel van het luchtruim. In de Startbeslissing is die keus vastgelegd. In de Voorkeursbeslissing en bijbehorende plan-MER zal de totstandkoming van die keus nader en navolgbaar worden onderbouwd.

De binnengekomen zienswijzen leiden tot een aantal wijzigingen in de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen plan-MER. Die wijzigingen staan beschreven in de Nota van Antwoord¹. Ook wordt het advies van de Commissie m.e.r. in hoge mate overgenomen.

Op weg naar de Voorkeursbeslissing in 2020

Met het uitbrengen van de Nota van Antwoord op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau zetten wij volgens planning een belangrijke stap op weg naar het plan-MER. Die dient ter onderbouwing van de in 2020 door ons te nemen Voorkeursbeslissing. De eerste helft van volgend jaar wordt gewerkt aan de totstandkoming daarvan. Daarmee nemen wij – binnen de kaders van de nieuwe Luchtvaartnota – het politiek-bestuurlijke besluit over een herzien luchtruim. Een luchtruim dat klaar is voor de toekomst en adaptief voor nieuwe ontwikkelingen op weg naar 2035. De Voorkeursbeslissing is een beslissing op hoofdlijnen. Daarbij zullen zoveel als mogelijk de consequenties van dat nieuwe luchtruim in beeld worden gebracht, aan de hand van het plan-MER. De Voorkeursbeslissing vormt de start van de Planuitwerkingsfase. In die fase wordt de voorkeursvariant concreet met routes uitgewerkt. Dat proces vergt twee jaar en vindt plaats in 2021 en 2022. De resultaten van die fase monden uit in een of meerdere projectbesluiten die de start vormen voor de Realisatiefase. Gedurende die fase wordt de luchtruimherziening juridisch vastgelegd in een zogeheten 5.11 procedure conform de Wet Luchtvaart.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Stand van zaken

In de Startbeslissing is een aanpak vastgesteld die bestaat uit resultaten behaald vóór 2023, in 2023 en vanaf 2023. De stand van zaken op deze sporen is als volgt.

Verbeteren aansluitroutes Lelystad voor 2023

Er wordt gewerkt aan het wegnemen van de belemmeringen om zoveel als mogelijk ongehinderd te kunnen doorklimmen op de aansluitroutes Lelystad Airport. Dit resultaat dient in de winter van 2021/2022 gerealiseerd te zijn (zie ook Kamerstuk 31 936, nr. 640). Met LVNL en CLSK zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de uitvoering van deze werkzaamheden.

Resultaten in 2023

In 2023 moet de nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim worden ingevoerd. De belangrijkste onderdelen zijn de uitbreiding van een militair oefengebied, (met name voor de F-35) in het noorden van Nederland en de herinrichting van het oosten en zuidoosten van het luchtruim om de ontsluiting van het handelsverkeer van en naar Nederlandse luchthavens te verbeteren. Sinds de zomer van dit jaar worden met de betrokken luchtverkeersleidingsorganisaties LVNL, CLSK en MUAC de mogelijke opties voor deze nieuwe hoofdstructuur intensief verkend en geanalyseerd. In het voorjaar van 2020 komen de resultaten daarvan beschikbaar. Op dit moment wordt samen met de Duitse Ministeries van Transport en Defensie een gezamenlijke verkenning gedaan naar de mogelijkheden en meerwaarde van een dergelijk oefengebied. In de Voorkeursbeslissing wordt duidelijk of en op welke wijze een grensoverschrijdend militair oefengebied een realistische mogelijkheid is.

Resultaten vanaf 2023

De onderzoeksfase heeft een lijst van circa 90 mogelijke bouwstenen opgeleverd die een rol kunnen spelen in het Nederlandse luchtruim van de toekomst. Via het participatietraject met stakeholders zijn nog enkele bouwstenen toegevoegd aan deze lijst. Een brede selectie van bouwstenen vormt de basis voor het opstellen van de vier varianten, die op hoofdlijnen in de NRD zijn gepubliceerd. De volgende stap is het uitvoeren van een effectbepaling van de in deze varianten verwerkte bouwstenen op de in de NRD genoemde indicatoren. Vervolgens kan de stap worden gezet naar het opstellen van een concept voorkeursvariant. Voor de niet gebruikte bouwstenen zal gemotiveerd worden waarom deze (nu) niet bekeken worden. De effectbepaling van de varianten en van de voorkeursvariant is onderdeel van het plan-MER dat samen met de concept-Voorkeursbeslissing medio 2020 wordt gepubliceerd.

Internationale context

Het luchtruim boven noordwest Europa is het drukst bevlogen luchtruim ter wereld en aanpassingen in het Nederlandse luchtruim hebben direct invloed op de Europese verkeersstromen. Naast de al eerder genoemde samenwerking met Duitsland is er op geregelde basis contact met de andere buurlanden. Dat betreft met name België maar ook het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. De relaties worden zowel op het niveau van de ministeries onderhouden alsook vanuit de luchtverkeersleidingorganisaties. Verder worden de FABEC-partners over het programma geïnformeerd.

Op Europees niveau wordt onverminderd doorgewerkt aan de ambitie om de capaciteit en opschaalbaarheid van het Europese luchtruim te verbeteren. Dit op basis van de European Airspace Architecture Study en de Europese innovatieagenda onder SESAR (Single European Sky ATM Research). Het programma zoekt aansluiting waar mogelijk en onderhoudt nauw contact met de Network Manager om de Nederlandse civiele en militaire behoeften in het Europese netwerk in te brengen. De Network Manager is daardoor goed op de hoogte van de Nederlandse aanpak van het luchtruim en steunt deze ook. Met de Network Manager wordt concreet samengewerkt wat betreft het gebruik van relevante data en het inzetten van ontwerp-tools.

Vermeldenswaardig is ook dat de door het programma ingestelde International Resonance Group (IRG) in het najaar van 2019 weer is bijeengekomen om onafhankelijk te adviseren over de aanpak van het programma. De leden hebben het programmamanagement geadviseerd ter voorbereiding op de voorkeursbeslissing over o.a. participatie, internationale samenwerking, civiel samenwerking, vervolgstappen tav gebruikersbehoeften en de ontwikkeling van ontwerpen en varianten.

Raakvlakprojecten

Voor een succesvol programma is adequaat raakvlakmanagement van groot belang. Een aantal raakvlakken wordt hieronder toegelicht.

iCAS

De functionaliteiten en flexibiliteit van het nieuwe systeem iCAS zijn van belang voor de implementatie van de luchtruimherziening. De eerder gemelde vertraging van de invoering van iCAS (zie Kamerstuk 31 936, nr. 658) heeft op dit moment geen vertragend effect op het programma. Bij de concept Voorkeursbeslissing medio 2020 is er meer zicht op welke eerdere implementatiestappen in het huidige systeem AAA kunnen worden ingevoerd en welke in iCAS. Dat is mede afhankelijk van de inhoud van de nog op te stellen voorkeursvariant.

Eén ATM organisatie

De voorgenomen integratie van de civiele en militaire luchtverkeersleidingsorganisaties heeft zowel operationeel als organisatorisch een positief effect op het programma. Het kan het aantal afhankelijkheden verminderen, omdat de nieuwe organisatie één werkwijze zal kennen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid de afstemming tussen de programmapartners te vereenvoudigen.

Participatie

Zoals beschreven in de Startbeslissing onderscheidt het programma drie groepen stakeholders: bestuurlijk, maatschappelijk, gebruikers. Het programma hanteert een participatieladder om de mate van betrokkenheid voor elke groep te duiden. In deze brief informeren wij u over de stappen die die het afgelopen halfjaar zijn gezet om de stakeholdergroepen te betrekken.

Maatschappelijk

Najaar 2019 is gestart met een tweede ronde langs de provinciale kerngroepen (ingesteld naar aanleiding van motie met Kamerstuk 29 665, nr. 326 van de leden Amhaouch en Van Dijk van 15 mei 2018). Ook zijn

presentaties gehouden bij vergaderingen van de CRO's² en COVM's³ van luchthavens Rotterdam The Hague, Lelystad, Maastricht Aachen, Groningen Eelde, Eindhoven en vliegbasis Leeuwarden. Datzelfde heeft plaatsgevonden bij de Omgevingsraad Schiphol. Hierbij waren vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden, de luchtvaartsector, milieuorganisaties, bedrijfsleven en omwonenden.

In november heeft een tweede Ontwerpdag plaatsgevonden. Tijdens deze dag is met circa 70 stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en luchtruimgebruikers gesproken over de stand van zaken van het programma. In interactieve, kleinschalige en inhoudelijke sessies is met de deelnemers het gesprek aangegaan over de luchtruimherziening. In het bijzonder werd stilgestaan bij de herziening van het luchtruim in het noorden en zuidoosten in 2023, bij het toetsingskader, de internationale component en de verdere variantenontwikkeling. Tevens zijn deelnemers in de gelegenheid gesteld om met een Virtual Reality-bril een indruk te krijgen van het huidige luchtruim en het gebruik daarvan. Deze dagen worden positief gewaardeerd. In het voorjaar van 2020 wordt, voorafgaand aan de besluitvorming over de Voorkeursbeslissing, wederom een dergelijke landelijke dag georganiseerd.

Met betrekking tot de luchtruimherziening in het noorden van Nederland, heeft het programma een regionale participatieaanpak ontwikkeld in samenspraak met de provincies Groningen, Drenthe en Friesland.

Luchtruimgebruikers

Van augustus tot december hebben verdiepende gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van alle categorieën luchtruimgebruikers. Hierbij zijn de eerder opgehaalde wensen ten aanzien van de luchtruimherziening geconcretiseerd. Deze worden meegenomen bij het ontwerpproces. Daarnaast is de klankbordgroep van de civiele gebruikers bijeengekomen. Verder vindt regelmatig overleg plaats met vertegenwoordigers van de General Aviation en de drone-sector. Ten behoeve van de toelichting op het programma voor het brede publiek is een animatie tot stand gekomen. Deze wordt gepubliceerd op de website www.luchtvaartindetoeekomst.nl.

Bestuurlijk

In augustus en november hebben de Staatssecretaris en ik overlegd met de Gedeputeerden van de provincies. Tijdens deze overleggen hebben de provincies een handreiking overhandigd met daarin voorstellen voor hun betrokkenheid bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota en het programma Luchtruimherziening. Het programma heeft deze voorstellen overgenomen en afspraken gemaakt over een adviserende rol van de provincies.

Voorts is er vanuit het programma een ronde gemaakt langs de provincies, om informatie te verstrekken over de stand van zaken van de luchtruimherziening. Vanuit de provincies zijn daarbij aandachtspunten meegegeven. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op ruimtelijke plannen en reeds aanwezige gebruiksfuncties op de grond, waaruit beperkingen zouden kunnen voortvloeien. Denk aan natuur- en stiltegebieden, plannen voor woningbouw, de regionale energie strategieën (windmolens/parken).

² Commissies Regionaal Overleg bij de civiele luchthavens

³ Commissies Overleg, Voorlichting & Milieuhygiëne bij de militaire vliegbases

Net als de NOVI worden ook de provinciale omgevingsvisies door het programma betrokken bij het ontwerpproces.

Afronding

Het jaar 2020 staat in het teken van besluitvorming over de voorkeursvariant voor het Nederlandse luchtruim. De ontwikkeling van varianten staat in de aanloop daarnaartoe centraal. De belangrijkste mijlpalen in 2020 zijn: het plan-MER en de concept Voorkeursbeslissing (beiden medio 2020). Na de zomer kan eenieder zienswijzen indienen en volgt opnieuw advies van de Commissie m.e.r. Na verwerking daarvan kan eind 2020 de definitieve Voorkeursbeslissing worden genomen en ook aan Uw Kamer worden voorgelegd.

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

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser