

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1026

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 2022

Hierbij ontvangt u de tiende voortgangsbrief over het programma Luchtruimherziening. Conform de toezegging aan de Kamer wordt u twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van het programma¹. Deze brief gaat in op de verrichte werkzaamheden in de tweede helft van 2022 en geeft een vooruitblik op de werkzaamheden in de eerste helft van 2023.

Voorkeursbeslissing

Op 14 oktober jl. heeft het kabinet de Kamer de Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening – *Werken aan een nieuwe balans in het Nederlandse luchtruim* – aangeboden². Naast de Voorkeursbeslissing zijn ook het plan-MER, de aanvulling op het plan-MER en diverse inhoudelijke documenten ter onderbouwing van de Voorkeursbeslissing gepubliceerd. Tot slot is de Reactienota uitgebracht waarin ruim 2100 ontvangen zienswijzen en het advies van de commissie m.e.r. van een antwoord zijn voorzien. Via www.luchtvaartindetekomst.nl/herziening-luchtruim kan eenieder de eerdergenoemde documenten raadplegen. Op 2 november jl. zijn er door de Kamer feitelijke vragen over de Voorkeursbeslissing en achterliggende documenten gesteld. Deze vragen zijn op 30 november jl. beantwoordt³. Met het publiceren van de Voorkeursbeslissing is de Verkenningfase afgerond en is voor het programma een nieuwe fase aangebroken: de ontwerp en realisatiefase.

Voortgang programma Luchtruimherziening

Parallel aan de afronding van de Voorkeursbeslissing zijn, in de afgelopen maanden, de voorbereidingen gestart voor de ontwerp en realisatiefase.

¹ Kamerstuk 31 936, nrs. 511, 551, 647, 720, 795, 833, 860, 903 en 990.

² Kamerstuk 31 936, nr. 997.

³ Kamerstuk 31 936, nr. 1000.

Hoofdstructuur

Eén van de onderdelen uit de Voorkeursbeslissing is de nieuwe hoofdstructuur voor het Nederlandse luchtruim. De belangrijkste elementen zijn de herinrichting van het oosten en zuidoosten van het luchtruim om de ontsluiting van het civiele verkeer van en naar de Nederlandse luchthavens te verbeteren en de uitbreiding van een bestaand militair oefengebied in het noorden van Nederland (met name voor de F-35). De contouren van deze nieuwe hoofdstructuur zijn in de Voorkeursbeslissing opgenomen.

De afgelopen periode stonden de werkzaamheden aan de hoofdstructuur in het teken van de afronding van de Voorkeursbeslissing. Zo zijn bijvoorbeeld de inzichten die verkregen zijn uit de in de Voorkeursbeslissing genoemde externe onderzoeken verwerkt.

Stand van zaken haalbaarheidsstudie met Duitsland

Als onderdeel van de nieuwe hoofdstructuur loopt er een gezamenlijke studie naar de civiel-militaire haalbaarheid van een grensoverschrijdend oefengebied (CBA) in het noordoostelijk deel van het Nederlandse luchtruim en het noordwestelijk deel van het Duitse luchtruim. Zoals toegezegd in de voortgangsbrief van 14 juli jl.⁴ zou de Kamer eind 2022 over de voortgang en de dan beschikbare inzichten van deze studie worden geïnformeerd. De samenwerking met Duitsland en de EUROCONTROL Network Manager in deze studie is constructief. Het afstemmen van de belangen van zowel civiele als militaire stakeholders in de verschillende luchtlagen in de twee landen vereist veel tijd en inzet. De gezette stappen van de afgelopen jaren laten zien dat er winst voor beide landen kan worden behaald, al zal de luchtruimherziening niet alle civiele en militaire wensen volledig kunnen vervullen. De haalbaarheidsstudie ligt op koers om in 2023 te worden afgerond. Als de haalbaarheidsstudie tot een positieve conclusie leidt zal het ontwerpen en realiseren van een grensoverschrijdend oefengebied als deelproject worden voortgezet binnen het programma Luchtruimherziening.

Binnenlandse stap 2023

Vooruitlopend op de herziening van de hoofdstructuur realiseert het programma in het najaar van 2023 een eerste betekenisvolle binnenlandse stap. Deze stap is reeds aangekondigd in de voortgangsrapportages in 2021⁵. Aan de basis hiervan staat flexibel gebruik van het luchtruim (FUA), zodat civiele en militaire gebruikers kunnen leren van deze werkwijze. Het tijdelijke gebied is geen blauwdruk voor de hoofdstructuur. Concreet gaat het om een tijdelijke uitbreiding van het noordelijk militair oefengebied gedurende de tweede week van de reeds bestaande militaire oefening in het noorden, Frysian Flag, die in 2023 van 2 tot 13 oktober plaatsvindt. Op het moment dat deze oefening actief is zal het zuidelijke militaire oefengebied (TRA12) beschikbaar zijn voor civiel luchtverkeer. Dit reduceert het aantal omvliegkilometers voor met name overvliegend civiel vliegverkeer. De komende maanden worden gebruikt om met de betrokken provincies in overleg te gaan over de manier waarop de effecten van de binnenlandse stap gemonitord kunnen worden voor zowel de omgeving als de bijdrage aan de militaire missie effectiviteit. Na evaluatie van de stap volgt een keuze voor een eventuele herhaling met mogelijke aanpassingen op basis van de leerervaringen.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 990.

⁵ Kamerstuk 31 936, nrs. 860 en 895.

Operationeel concept

In de Voorkeursbeslissing is aangekondigd dat een nieuw operationeel concept voor de luchtvaart stapsgewijs wordt ingevoerd in de periode tot 2035. De bouwstenen hiervan zijn technologieën die in Europees verband zijn afgesproken. In de Verkenningfase is voor deze invoering van bouwstenen een roadmap op hoofdlijnen gemaakt, te vinden in de bijlage «Voorkeursalternatief» behorend bij de Voorkeursbeslissing⁶.

Het operationeel concept zorgt ervoor dat de organisatie en het gebruik van het luchtruim voorspelbaarder en nauwkeuriger kunnen worden. De maatschappelijke doelen waaraan dit bijdraagt, zijn het beperken van geluidsimpact en verbeteren van duurzaamheid. Dit wordt bereikt door continu klimmen (CCO) en continu dalen (CDO) op vaste routes stapsgewijs steeds meer mogelijk te maken.

Korte vaste naderingsroutes op Schiphol

Een belangrijke opgave van het programma Luchtruimherziening is het verbeteren van de geluidsprestatie rondom Schiphol. Hiertoe wordt ingezet op de invoering van continu dalen met minder motorvermogen op een vast routestelsel voor naderend Schiphol-verkeer. Dit concept zal na de introductie van het nieuwe verkeersleidingsstelsel iCAS stapsgewijs worden ingevoerd binnen het naderingsluchtruim van Schiphol.

Omwille van sneller merkbare effecten voor de omgeving en het opdoen van ervaring, zet het programma in op de invoering van korte vaste naderingsroutes voor Schiphol vóórdat de nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim wordt gerealiseerd. De routes worden in eerste instantie binnen de huidige luchtruimstructuur, met bijbehorende operationele mogelijkheden en preferentieel baangebruik, ontworpen en geïmplementeerd. Op welke baan (of: banen) de korte vaste naderingsroutes als eerst worden geïmplementeerd; bij welk baangebruik dat gebeurt; en welke lengte/ligging de route dan heeft is onderdeel van een detailstudie. Deze detailstudie is direct na het nemen van de Voorkeursbeslissing begonnen. De omgevingspartijen, in het bijzonder de bij het NOVEX-gebied betrokken medeoverheden, worden betrokken bij de keuzes die gemaakt worden in het ontwerpproces, volgend uit de detailstudie.

Internationale samenwerking, afstemming en uitwisseling

Wijzigingen in het Nederlandse luchtruim kunnen, vanwege potentiële effecten op het gebruik van het luchtruim van buurlanden, niet plaatsvinden zonder internationaal overleg. Naast de intensieve samenwerking met Duitsland en de EUROCONTROL Network Manager vindt er op meer gebieden samenwerking op internationaal niveau plaats. Zo onderhoudt het programma nog altijd goede contacten met de Britse luchtverkeersleidingsorganisatie NATS (National Air Traffic Services) om ideeën uit te wisselen aangezien er daar wordt gewerkt aan een vergelijkbaar luchtruimherzieningsprogramma. Ook met andere landen, zoals België en Zwitserland, vindt regelmatig uitwisseling plaats. Deze relaties worden onderhouden op het niveau van de Ministeries van Transport en Defensie alsook met de luchtverkeersleidingsorganisaties van de betreffende landen.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 997.

Omgevingsmanagement: participeren en informeren

Het betrokken houden van alle belanghebbenden is al vanaf de start een belangrijk onderdeel van het programma. In de afgelopen maanden zijn de verschillende belanghebbenden geïnformeerd over de werkzaamheden binnen het programma en voorbereid op de publicatie van de Voorkeursbeslissing in oktober 2022. Zo is er ambtelijk overleg gevoerd met de provinciale medeoverheden over het participatieproces tot nu toe en de verwachtingen over de volgende fase. Zowel de civiele als militaire luchtruimgebruikers zijn op de hoogte gehouden over de inhoudelijke stand van zaken van de Voorkeursbeslissing. Met enkele geïnteresseerde of bezorgde burgers is het programma in gesprek gegaan om de zorgen en overwegingen van deze burgers aan te horen, hen een nadere toelichting op het programma te geven en hen te informeren over de wijze waarop het programma hun inbreng meeneemt in het vervolgproces.

Omgevingsmanagement volgend op de Voorkeursbeslissing

Direct na het vaststellen van de Voorkeursbeslissing door het kabinet en de aanbidding aan de Kamer op 14 oktober jl., heeft een online vraag-en-antwoord sessie plaatsgevonden. Deze sessie werd bezocht door ca. 50 mensen, voornamelijk medeoverheden en vertegenwoordigers van luchtruimgebruikers en maatschappelijke organisaties. In deze sessie is de Voorkeursbeslissing kort toegelicht en zijn verdiepende vragen beantwoord.

Op 17 november jl. waren medewerkers van het programma Luchtruimherziening te gast bij de provincies Gelderland en Overijssel. In een gesprek met bestuurders en leden van provinciale staten uit deze provincies is ingegaan op vragen die leven rond de herziening. Veel vragen hadden betrekking op Lelystad Airport en de vierde naderingsstroom. Daarnaast lag ook hier de nadruk op het vervolgproces: het programma en lokale bestuurders moeten in een gezamenlijk proces zorgen voor een gedragen uitwerking van de luchtruimherziening in de ontwerp en realisatiefase.

Naast de participatie met de stakeholders die hierboven zijn benoemd, zijn er raakvlakprojecten buiten het programma waarmee de komende jaren afstemming benodigd is. Eén van deze raakvlakken is de hierboven al genoemde NOVEX Schipholregio. In een bestuursovereenkomst is voor de NOVEX vastgelegd om tot een optimale afstemming tussen aanpassingen in het luchtruim in het kader van de luchtruimherziening en de ruimtelijke opgaven in het Schipholgebied te komen. Dit krijgt nadere invulling in het participatieproces voor de ontwerp en realisatiefase voor de luchtruimherziening.

Vooruitblik

In 2023 richten de participatie- en informatieactiviteiten zich op:

- 1) alle belanghebbenden geïnformeerd houden over de voortgang en resultaten van het programma als geheel,
- 2) het maken van procesafspraken over de participatie bij deelprojecten, die worden vastgelegd in de Integrale Programmabeslissing,
- 3) participatie over deelprojecten waarbij belanghebbenden goed worden meegenomen en hun aandachts- en zorgpunten bekend zijn bij de experts die in de deelprojecten het ontwerpwerk uitvoeren.

Hiertoe hanteert het programma dezelfde indeling in groepen belanghebbenden (bestuurlijk, gebruikers, maatschappelijke organisaties) als in de Verkenningfase.

Informerende over het programma

De eerste groep activiteiten op het gebied van participatie en informatie krijgt in vooral uitvoering in de vorm van de Stakeholderdag die het programma in het eerste kwartaal van 2023 organiseert. In 2018 en 2019 heeft het programma dit eerder gedaan. De COVID-pandemie maakte dergelijke fysieke bijeenkomsten de afgelopen jaren echter niet mogelijk. Er hebben daarom online bijeenkomsten plaatsgevonden, waarin interactie met belanghebbenden beperkt tot zijn recht kwam. De terugkeer van de fysieke Stakeholderdag is belangrijk om in gesprek te gaan met belanghebbenden en geïnteresseerden.

Afspraken over participatie

De tweede groep activiteiten richt zich op voorbereiding van de Integrale Programmabeslissing (IPB). De IPB is in de Voorkeursbeslissing aangekondigd per 2023. Daarin wordt de aanpak voor de ontwerp en realisatiefase verder uitgewerkt. In de ontwerp en realisatiefase vindt de implementatie van de luchtruimherziening plaats in diverse deelprojecten of clusters van deelprojecten in de periode 2023–2035. De IPB beschrijft dit vervolg in deelprojecten voor de verschillende onderdelen van de luchtruimherziening (in de vorm van een voortschrijdend projectenoverzicht), de manier waarop participatie voor het programma en de deelprojecten wordt vormgegeven, de besturing van het programma in zijn samenhang en hoe het systeem van monitoring en evaluatie eruit komt te zien.

Het programma zal hiertoe concept-participatievoorstellen voor het programma en deelprojecten uitwerken en met belanghebbenden bespreken. De opbrengst hiervan wordt verwerkt in de participatieaanpak die zal worden opgenomen in de Integrale Programmabeslissing.

De deelprojecten zullen de wijzigingsprocedure luchtruim- en vliegprocedures (gebaseerd op artikel 5.11 van de Wet Luchtvaart) gaan volgen. In de IPB zal per deelproject de precieze (participatie-)aanpak nader worden uitgewerkt. De participatie zal daarbij worden toegespitst op het specifieke deelproject en de lokale situatie. Gezien de grote verschillen in het type projecten zal de participatie voor verschillende deelprojecten ook verschillen. Na het doorlopen van het participatieproces en het proces van effectbepaling per deelproject volgt een implementatiebesluit per deelproject, waarna detailontwerp en realisatie plaatsvindt.

Participatie in deelprojecten

De derde groep activiteiten betreft de participatie over deelprojecten die zal plaatsvinden na publicatie van de IPB in lijn met de daarin vastgelegde participatieaanpak. Het programma verwacht dat in de loop van 2023, op basis van de uitgevoerde werkzaamheden, informatie beschikbaar komt over de oplossingsruimte voor diverse programmaonderdelen. Dat geldt onder andere voor de deelprojecten die zien op het ontwerp van het noordelijk oefengebied, op het ontwerp van de vertrek- en naderingsstromen voor Schiphol (inclusief de vierde naderingsstroom) en op het vinden van een oplossing voor de route Lemelerveld-Zwolle naar Lelystad Airport. Deze informatie zal in regionale sessies (zoals technische briefings, ontwerpateliers, vraag-antwoordsessies) worden gedeeld met belanghebbenden. Aan de provincies zal worden gevraagd om een gericht

gebiedsadvies uit te brengen. De opbrengst van die bijeenkomsten en adviezen wordt waar mogelijk verwerkt in een globaal ontwerp en waar dat niet mogelijk is, wordt beargumenteerd waarom dat zo is. Het beoogd resultaat is dat in het ontwerpproces tijdig de benodigde input van de groep belanghebbenden beschikbaar is, en dat de belanghebbenden op transparante wijze kunnen volgen hoe het ontwerp tot stand komt en wat er met hun input is gedaan.

Om het doelbereik van het programma als geheel te bewaken zet het programma een monitoring en evaluatie aanpak op. Het voornemen is om vijfjaarlijks te beoordelen welke voortgang het programma boekt in termen van effecten en resultaten. Dit wordt de komende periode nader uitgewerkt en zal worden beschreven in de IPB.

Tot slot blijven wij u conform toezegging halfjaarlijks een voortgangsbrief sturen over de stand van zaken van het programma.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat