

Vergaderjaar 2017–2018

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 511

**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, 6 juli 2018

In december 2017 ontving uw Kamer, naar aanleiding van de motie van het lid Jetten c.s., het plan van aanpak voor de herziening van het luchtruim (Kamerstuk 31 936, nrs. 417 en 431). Het afgelopen half jaar is gewerkt aan het inrichten van het project Luchtruimherziening (LRH). Met deze brief informeren de Staatssecretaris van Defensie en ik u over de voortgang en de eerste resultaten. In december kunt u van ons een uitgebreid projectplan verwachten, dat de basis legt voor realisatie van dit project in de komende jaren.

Modernisering van het Nederlandse luchtruim is dringend nodig. De huidige luchtruimstructuur is decennia oud en sindsdien slechts op onderdelen aangepast aan de meest dringende militaire en civiele behoeften van dat moment. Dit heeft een verlies aan efficiency tot gevolg gehad. In combinatie met het toenemend gebruik van het luchtruim is schaarste ontstaan en zijn er knelpunten waarvan de gevolgen soms ook op de grond merkbaar zijn. Ook dienen zich nieuwe ontwikkelingen aan zoals het toenemende gebruik van drones en andere onbemande luchtsystemen. Zowel de civiele als de militaire luchtvaart hebben grote behoefte aan een zo efficiënt mogelijk gebruik van het Nederlands luchtruim. De algehele herziening moet leiden tot een luchtruim waarin de capaciteit, veiligheid en duurzaamheid op een evenwichtige en toekomstbestendige wijze zijn geborgd.

De overkoepelende doelen voor de herziening van het Nederlandse luchtruim zijn:

1. Verruimen van civiele en militaire capaciteit in het luchtruim;
2. Efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim ten behoeve van alle luchtruimgebruikers.
3. Verduurzaming: vermindering van de impact van vliegroutes op de omgeving (geluidshinder, CO₂ en (ultra)fijnstof). Defensie neemt hieraan deel door via routeoptimalisatie de geluidshinder zoveel mogelijk te beperken.

Veiligheid en het door Defensie kunnen uitvoeren van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht gelden daarbij uiteraard als harde randvoorwaarden.

Zoals aangegeven in de brief van 22 juni jongstleden inzake «Aanpak participatie luchtvaart» (Kamerstuk 31 936, nr. 491) willen wij deze doelen bereiken in goed overleg met de omgeving. Dat overleg omvat ook onze buurlanden en de Europese Commissie. Integrale herziening van het Nederlandse luchtruim, civiel en militair, is niet eerder gedaan. Dat geldt evenzo voor de brede maatschappelijke participatie die wij voorstaan. Wij zijn ons er terdege van bewust dat de civiele en militaire belangen en de belangen van omgevingspartijen niet zonder meer verenigbaar zijn. Het is onze overtuiging dat we met de voorgestelde participatieaanpak de basis leggen voor een gedragen nieuw ontwerp, realisatie en beheer. In deze brief gaan we in op de scope en de afbakening in relatie tot de andere projecten in het programma Luchtvaart binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de gefaseerde aanpak en de beoogde en tussentijdse resultaten. Ook zullen we u informeren over de werkzaamheden die het afgelopen half jaar zijn verricht en blikken we vooruit op het vervolg.

Scope

De capaciteit van het Nederlandse luchtruim kan en moet worden vergroot. Door te werken aan een andere indeling ontstaat er meer capaciteit en komen er ook meer mogelijkheden om hinder op de grond te beperken c.q. te verminderen. De capaciteit kent een civiele en een militaire component. Wat betreft de militaire capaciteit spreken we van de zogenaamde militaire missie effectiviteit (MME). Dit houdt in dat Defensie het luchtruim effectief en efficiënt kan gebruiken en dat daardoor de militaire taakstelling kan worden uitgevoerd. Deze taakstelling is een afgeleide van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht. Defensie heeft behoefte aan goed bereikbare militaire luchthavens en aan oefengebieden met bijbehorend luchtruim van een adequate grootte, met goede ligging en bereikbaarheid. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid om (een deel van) deze gebieden grensoverschrijdend te maken.

Ook is het door een integrale herziening van het luchtruim mogelijk de civiele capaciteit te verruimen en tegemoet te komen aan de wens voor optimalere routes (sneller hoog, later laag) en directere routes (reductie *track miles* en CO₂-uitstoot). Belangrijke ontwikkelingen die we bij de herziening meenemen, zijn de toepassing van Flexible Use of Airspace (FUA) en het concept van Free Route Airspace. FUA houdt in dat het luchtruim niet exclusief voor een bepaalde luchtruimgebruiker bestemd is. Luchtruimgebruik op basis van afgestemde behoeften (type gebruik, ruimte nodig voor gebruik en tijdstip, inclusief planbaarheid) is de kern. Herziening van het luchtruim is meer dan het hervormen van de luchtruimstructuur: de wijze waarop het luchtruim wordt gebruikt en de flexibiliteit daarin bepaalt in hoge mate welke «winst» er wordt geboekt. Dat geldt nationaal maar ook in relatie tot de ons omringende landen. Voorts is de implementatie van het concept van Free Route Airspace van belang, met name voor het hogere luchtruim. Hierbij geldt dat er weliswaar actieve luchtverkeersleiding is, maar dat luchtruimgebruikers een veel grotere mate van vrijheid hebben in het kiezen van een efficiënte route, waarbij zij inherent zullen kiezen voor een route waarbij brandstofverbruik en CO₂-uitstoot lager zullen zijn.

Het project LRH richt zich niet op de vraag of en in hoeverre groei van de luchtvaart wenselijk is. Die vraag zal worden beantwoord in het kader van de Luchtvaartnota 2020–2050. Van belang is voorts dat het project de

ligging en inrichting van de luchthavens als vertrekpunt neemt. Uiteraard hebben het baanconcept op een luchthaven en ook de capaciteit van bijvoorbeeld terminals effect op de totale afhandelcapaciteit in de keten, maar deze zaken vormen geen onderdeel van de scope van het project. Verder wordt bij de herziening uitgegaan van de aanwezige luchthavenbesluiten en van bestaande afspraken over baangebruik en preferent vliegen die zijn gemaakt aan de Alderstafel. Dat geldt ook voor de bestuurlijke toezeggingen rond de openstelling van vliegveld Lelystad.

Naast veiligheid (randvoorwaarde) en capaciteit is duurzaamheid een belangrijke doelstelling voor de herziening. Kortere routes betekenen minder brandstofverbruik en minder uitstoot. Met nadruk zetten wij in op een luchtruimindeling die als geheel minder hinder veroorzaakt voor de inwoners van Nederland. Vliegen zal hinder blijven geven maar een optimaal ingedeeld en efficiënt gebruikt luchtruim zal naar onze overtuiging minder overlast veroorzaken, zeker in combinatie met schonere en stillere vliegtuigen. Ook wensen wij met een herzien luchtruim het gebruik van elektrisch vliegen zo mogelijk te bevorderen. Voor de militaire luchtvaartuigen blijven de grondwettelijke taken van de krijgsmacht het uitgangspunt.

Gefaseerde aanpak

De herziening van het luchtruim is geen «*big bang*» maar een stapsgewijze aanpak. Dit is door de betrokken organisaties bevestigd tijdens de ronde tafel die uw Kamer onlangs organiseerde. Integrale herziening kan alleen als dat gebeurt in samenspraak met relevante stakeholders, nationaal en internationaal. Daarom is het project een samenwerkingsverband van de Ministeries van IenW en Defensie, samen met de organisaties die het luchtruim in Nederland beheren: Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC, Eurocontrol)¹. Verder wordt nauw samengewerkt met vertegenwoordigers van luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, de operationele commando's van Defensie en de General Aviation. Deze samenwerking is gedurende het gehele project vereist om tot een verantwoorde belangenafweging en geaccepteerde besluitvorming te komen.

Eerder is uw Kamer geïnformeerd dat bij de aanpak van de herziening de MIRT-systematiek wordt gevolgd. Kern daarvan is getrechterde besluitvorming: van breed kijken en belangen en wensen ophalen, naar trechters tot één oplossing. Die oplossing wordt uitgewerkt en uitgevoerd. Dit gebeurt in vier fasen: de onderzoeks- en verkenningfasen, die meer besluitvormend van aard zijn, en de planuitwerkings- en realisatiefasen, die implementeren. Elke fase wordt afgesloten met een besluit dat een go/no-go-moment in zich bergt en dat wij aan u zullen voorleggen.

Onderzoeksfase: Startbesluit (begin 2019)

Op dit moment bevindt het project zich in de onderzoeksfase die loopt tot voorjaar 2019. Deze fase wordt afgesloten met een zogenaamd «Startbesluit» waarin een eerste trechtering plaatsvindt naar mogelijke oplossingsrichtingen. Dit besluit nemen we in het voorjaar 2019 en wordt vervolgens aan uw Kamer voorgelegd.

¹ 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).

Verkenningfase: Voorkeursvariant (eind 2020)

De tweede fase is de verkenningfase: hier zullen de mogelijke oplossingsrichtingen, in een dialoog met de omgeving en stakeholders, worden getrechterd naar één voorkeursvariant. Het besluit hierover is een cruciaal moment. Met dit besluit zal duidelijk worden welke omvang de herziening van het luchtruim zal krijgen. De voorkeursvariant is onder meer afhankelijk van de mate waarin internationaal overeenstemming kan worden bereikt en van de uitkomsten van het participatietraject. Het Voorkeursbesluit zal naar verwachting eind 2020 aan u voorgelegd worden. Tegen die tijd bestaat er ook duidelijkheid over het nieuwe luchtvaartbeleid naar aanleiding van de Luchtvaartnota 2020–2050.

Planuitwerkings- en realisatiefase: (2020–)

De volgende fasen zijn de planuitwerkings- en realisatiefasen. In de planuitwerkingsfase wordt de voorkeursvariant verder uitgewerkt tot een definitieve variant, die na een positief besluit hierover, wordt uitgewerkt in de realisatiefase. Over de inrichting van deze fasen is op dit moment nog niet veel te zeggen. Dat is afhankelijk van het Voorkeursbesluit. Wij verwachten dat de planuitwerkingsfase circa drie jaar in beslag zal nemen (2020–2023) en zal eindigen met een definitieve variant die vanaf 2023 kan worden geïmplementeerd.

Beoogde en tussentijdse resultaten

Normaal gesproken eindigt een realisatiefase van een MIRT-traject met een opleveringsbesluit. Dat zal anders zijn bij het project Luchtruimherziening. Zoals gezegd verwachten we dat de planuitwerkingsfase circa drie jaar in beslag zal nemen (2020–2023) en zal eindigen met een definitieve variant die vanaf 2023 kan worden geïmplementeerd. Die implementatie gebeurt niet met een «big bang» maar via een aantal deelprojecten. Daarbij zijn we voornemens op een wendbare manier te werken. Dat betekent dat we geen traditioneel plan uitrollen dat leidt tot een totaaloplevering, maar stap voor stap deelprojecten uitvoeren. Daardoor kunnen wij het project bijsturen waar nodig, zodat we voldoende flexibiliteit behouden en ruimte bieden om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Sommige deelprojecten kunnen we echter al tussentijds oppakken. Dit zijn enerzijds verbeteringen binnen de bestaande luchtruimindeling (zogenaamde «no-regret» maatregelen) en anderzijds tussenstappen waarvan kan worden vastgesteld dat zij bijdragen aan de doelen van de luchtruimherziening. Er zullen acties worden ingezet om waar mogelijk reeds voor 2023 verbeteringen te realiseren. Daartoe zullen actief mogelijkheden worden gesignaleerd, ontworpen en gerealiseerd.

Verrichte activiteiten eerste helft 2018

Governance

Dit voorjaar is de basis gelegd voor een werkende projectorganisatie. Het project Luchtruimherziening is een samenwerking van de vijf partners: de Ministeries van IenW en Defensie, LVNL, CLSK en MUAC. Het project vindt plaats onder regie van het Ministerie van IenW. Het is een gezamenlijk project waarin alle partijen samenwerken en zorgen voor voortgang, draagvlak en goede en complete beslisinformatie. Er is inmiddels een governancestructuur vastgesteld, die is gebaseerd op het Beheersmodel Grote Projecten (BGP). Er is een kernteam en een breed projectteam geformeerd. De stuurgroep is ingericht en heeft inmiddels drie keer vergaderd over onder meer de wijze van samenwerking, de scope,

uitgangspunten, participatie en omgevingsmanagement, planning, risico-management en de internationale aanpak. Er is binnen elke partnerorganisatie een *advisory board* ingericht die de interne afstemming binnen de desbetreffende organisaties ondersteunt, zodat de kennis over en draagvlak voor het project wordt vergroot. Deze *advisory boards* geven gevraagd en ongevraagd advies, conform het voorbeeld van het Programma Civiel-Militaire Samenwerking.

Werkstromen

Het project is opgedeeld in een internationaal inhoudelijke werkstroom, waarin kennis en innovatie een plek heeft, participatie en omgevingsmanagement, projectbeheersing en politiek-bestuurlijke verantwoording. Op de projectbeheersing komen we terug in het projectplan dat wij in december aan uw Kamer zullen sturen. Ten aanzien van de politiek-bestuurlijke verantwoording verwijzen wij naar het deel Vooruitblik van deze brief, waarin uiteen wordt gezet hoe we uw Kamer voornemens zijn periodiek te informeren.

Participatie

Over de participatie en het omgevingsmanagement hebben wij u reeds uitgebreid bericht in de brief van 22 juni jongstleden. In deze brief hebben we onder andere de plannen voor het komend najaar verwoord. Het afgelopen half jaar hebben we daarvoor de voorbereidingen getroffen. Wij hebben gesprekken gevoerd met het Landelijk Overleg Secretarissen CRO's en COVM's (Commissies Regionaal Overleg resp. Commissies Overleg en Voorlichting Milieu). Verder staan we in contact met diverse Commissies Regionaal Overleg (CRO). Tot nu toe hebben we met de CRO's van Lelystad en Rotterdam gesproken. Het is de intentie om na de zomer met de overige CRO's overleg te voeren. Verder zijn we in gesprek met decentrale overheden, zoals de Zuid-Hollandse gemeenten rondom Schiphol. Ook is door het projectteam overleg gevoerd met leden van gedeputeerde staten van alle provincies. Hiermee is een start gemaakt met de participatie die moet leiden tot meer bewustwording en kennis in de onderzoeksfase en in de latere fasen zal bijdragen aan een gedragen en geaccepteerde herziening van het luchtruim.

Internationale werkstroom

Zoals aangegeven is de omvang van de LRH onder meer afhankelijk van de mate waarin internationaal overeenstemming kan worden bereikt. Daartoe zijn in deze onderzoeksfase de internationale contacten – bilateraal en met internationale instanties en gremia zoals Functional Airspace Block Europe Central (FABEC) – het afgelopen jaar geïntensiveerd. Zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn de buurlanden op de hoogte gebracht van de Nederlandse plannen voor de herziening van het luchtruim. Recentelijk is op hoog-ambtelijk niveau gesproken met het Duitse Ministerie van Transport en het Duitse Ministerie van Defensie. Ook de Europese Commissie, Eurocontrol en FABEC zijn op de hoogte gesteld. Eurocontrol heeft recentelijk bij uw ronde tafel aangegeven de Nederlandse aanpak te steunen en als een voorbeeld te beschouwen. Voorts hebben de luchtverkeersdienstverleners aandacht gevraagd bij hun internationale counterparts voor de aankomende herziening.

In de onderzoeksfase staat voorop dat de internationale contacten worden gelegd en het project bij onze partnerlanden bekend is. In de verkenning-fase is vervolgens het doel tot nadere afspraken te komen om zo uiteindelijk de herziening van het Nederlandse luchtruim op efficiënte wijze te laten aansluiten op internationale verkeersstromen en indien

mogelijk de oplossingsrichtingen voor de Nederlandse herziening te verruimen door middel van grensoverschrijdende oplossingen. Het is hierbij uiteraard van belang rekening te houden met de internationale en Europese verplichtingen die het Single European Sky-initiatief aan het luchtruim en de inrichting hiervan voor de civiele luchtvaart stelt.

Inhoudelijke werkstroom

In de onderzoeksfase werken we toe naar het verkrijgen van inzicht in de gebruikersbehoeften aan luchtruim. De inventarisatie van gebruikersbehoeften (de zogenoemde *requirements*) in het luchtruim, nationaal en internationaal, voor zowel civiel, militair, general aviation als drones, is de afgelopen maanden van start gegaan. In dit kader is onder meer overlegd met de operationele commando's van Defensie, KLM, EasyJet, Transavia, the Board of Airline Representatives In the Netherlands (BARIN), alsmede met diverse vertegenwoordigers van de general aviation. De komende maanden zullen deze gesprekken worden voortgezet en uitgebreid. Het belang van een zorgvuldige inventarisatie van gebruikersbehoeften kwam ook naar voren in de ronde tafel die uw Kamer onlangs organiseerde.

Verder verzamelen we in de onderzoeksfase wensen en issues, en formuleren we uitgangspunten. Deze zullen zijn afgeleid van de doelen. Te denken valt aan wensen en uitgangspunten op het gebied van veiligheid, capaciteit, duurzaamheid, en flexibiliteit. We verwachten de inventarisatie van gebruikersbehoeften, wensen en uitgangspunten in het najaar te voltooien. Gezamenlijk leggen deze de basis om begin 2019 een aantal varianten voor de herziening van het luchtruim uit te werken op conceptueel niveau. Het besluit over deze varianten vormt de start van de volgende fase: de verkenningsfase, waarin getrechterd wordt naar één voorkeursvariant.

Kennis en innovatie

Binnen het inhoudelijk spoor wordt aandacht besteed aan kennis en innovatie met als doel bij de herziening nieuwe inzichten binnen te halen (bijvoorbeeld uit andere landen) en onafhankelijkheid van expertise te borgen. Er wordt gewerkt aan de inrichting van een apart kennis- en innovatiespoor, waarbij de nationale en internationale kenniswereld actief worden betrokken. Daartoe wordt onder meer een internationale *resonance group* in het leven geroepen met onafhankelijke experts, die tussentijdse concept producten bespreken en toetsen. Direct na de zomer komt de *resonance group* voor het eerst bijeen.

Resumerend stellen wij dat met het verrichten van bovengenoemde activiteiten de basis is gelegd voor een uitvoerbaar en haalbaar project. Belangrijke beslissingen over de financiën en capaciteitsinzet van de partners zullen de komende maanden nog genomen moeten worden en landen in het projectplan. Met deze stand van zaken ligt het project op schema conform het plan van aanpak dat u in december is gestuurd (Kamerstuk 31 936, nr. 431).

Vooruitblik

In het eerder genoemde plan van aanpak heb ik aangekondigd in het najaar van 2018 een projectplan op te leveren dat door Bureau Gateway zal worden geëvalueerd. Dit projectplan ontvangt u in december 2018. De elementen die daarin terugkomen zijn onder meer: de aanleiding, doelstellingen en de reikwijdte van het project; de planning en de financiën van het project en de aan het project verbonden risico's; de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd; en een

overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij. De kernboodschap en de aanbevelingen van de Gateway Review zullen aan het projectplan worden toegevoegd en met u worden gedeeld.

In het voorjaar 2019 volgt zoals geschetst in de planning het zogenaamde Startbesluit. Met dit besluit vindt een eerste trechtering plaats naar mogelijke oplossingsrichtingen, varianten, en wordt de onderzoeksfase afgesloten. Het Startbesluit zal dienen als basis voor de vervolgfases van het project. De trechtering en effectmeting in de vervolgfases zal plaatsvinden aan de hand van – in beginsel – dezelfde uitgangspunten als die waarop de varianten in de onderzoeksfase zijn gebaseerd. Eind 2020, aan het eind van de verkenningsfase, volgt het Voorkeursbesluit. Dan zal helder zijn wat de beoogde omvang is van de luchtruimherziening. Beide besluiten, Start- en Voorkeursbesluit leggen wij aan u voor.

Wij zijn voornemens de Kamer na het Startbesluit halfjaarlijks een voortgangsrapportage toe te sturen. Uiteraard zal de mate van concreetheid van de informatie aangepast zijn aan de fase waarin het project zich nu bevindt: de onderzoeksfase en de verkenningsfase zijn besluitvormend van aard en daarmee inherent abstracter dan de vervolgfases, die het implementatietraject van het project beslaan. Tussentijdse verbeteringen en oplossingen zullen hierin uiteraard ook worden vermeld.

Conclusie

Het project Luchtruimherziening is een complex project met vele belangen en belanghebbenden. Volgens de huidige planning nemen mijn collega van Defensie en ik eind 2020 het zogenaamde Voorkeursbesluit. Dan is er duidelijkheid over de internationale beweegruimte, zijn de uitkomsten van de participatie uit de onderzoeks- en verkenningsfasen bekend en is de vraag met de Luchtvaartnota beantwoord *welk gebruik* van de luchtruimcapaciteit wij in Nederland wenselijk achten. Het Voorkeursbesluit zal zoals gezegd niet door middel van één plan worden uitgewerkt en gerealiseerd, maar door middel van diverse deelprojecten. De luchtruimherziening zal vanaf 2023 worden geïmplementeerd. Eventuele tussenoplossingen kunnen eerder worden gerealiseerd mits ze «no regret» zijn en bijdragen aan de doelen. Door u halfjaarlijks over de voortgang te berichten hebben wij er vertrouwen in met u te komen tot een zorgvuldig proces en transparante besluitvorming.

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