

Vergaderjaar 2021–2022

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 903

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-STAAT EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

Hierbij ontvangt u de achtste 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, 720 en 795). Er is sprake van een beperkte voortgang. Dit is enerzijds het gevolg van de demissionaire status van het kabinet. Anderzijds is de herziening van het luchtruim ook een complex en langdurig proces dat zorgvuldige afstemming vereist met alle betrokken partijen. Dat betreft afstemming tussen civiele en militaire partijen en met internationale partners. De afgelopen zes maanden zijn voornamelijk gericht op het voorbereiden van verdere besluitvorming door een nieuw kabinet. Dat betreft het voorbereiden van de reactienota op de ingediende zienswijzen, het aanvullen van het plan-MER en het verder verwerken van de reacties in de concept Voorkeursbeslissing. Daarnaast is hard gewerkt aan het verkennen van verschillende ontwerpen voor de hoofdstructuur.

Stand van zaken programma Luchtruimherziening

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: 1) efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim voor alle luchtruimgebruikers; 2) beperking van klimaatteffect en hinder in de omgeving; en 3) verruiming van de civiele luchtruimcapaciteit en militaire missie effectiviteit. Ten aanzien van de militaire missie effectiviteit staat uitvoering van grondwettelijke taken in het kader van de nationale veiligheid en internationale verantwoordelijkheden van de krijgsmacht centraal. Om de drie samenhangende doelen te realiseren werken de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie nauw samen met de luchtverkeersleidingsorganisaties binnen Nederland: Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en Eurocontrol Maastricht Upper Area Control (MUAC).

Het programma werkt fasegewijs aan het ontwerp en de implementatie van een nieuwe indeling van het Nederlandse luchtruim en wijze van afhandeling van vliegverkeer. De aanpak van het programma is geïnspireerd op de MIRT- (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) systematiek.

Kern van de systematiek is dat besluitvorming stapsgewijs plaatsvindt: eerst breed kijken en belangen en wensen ophalen, daarna verschillende varianten uitwerken om vervolgens toe te werken naar één oplossing. De fasering is vastgelegd in de Startbeslissing¹ van april 2019 waarmee de onderzoeksfase werd afgerond. Deze beslissing markeerde de start van de huidige Verkenningfase. Als eerste stap in de Verkenningfase is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau², behorende bij de ontwerp-Voorkeursbeslissing en de milieueffectrapportage (plan-MER), opgeleverd en ter inzage gelegd. In 2020 is vervolgens de ontwerp-Voorkeursbeslissing voorbereid en plan-MER met Passende Beoordeling op Hoofdlijnen opgesteld.

Op 13 januari 2021 hebben wij u per brief³ geïnformeerd over de ontwerp-Voorkeursbeslissing voor het toekomstig luchtruim, het onderliggende plan-MER en de Passende Beoordeling op Hoofdlijnen. De ontwerp-Voorkeursbeslissing heeft vervolgens zes weken ter inzage gelegen. Het advies van de Commissie voor de m.e.r. op het plan-MER en de Passende Beoordeling op Hoofdlijnen heeft u per brief⁴ op 21 april 2021 ontvangen. Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de m.e.r. heeft het programma een aanvulling op het plan-MER laten uitvoeren.

In de aanvulling op het plan-MER wordt gereageerd op het advies van de Commissie voor de m.e.r. en zienswijzen die in lijn liggen met dit advies. De aanvulling op het plan-MER betreft een verduidelijking op onder andere de verhouding tot ruimtelijke opgaven op de grond zoals opgenomen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), verbetering van de onderbouwing van de hoofdstructuur en nadere uitwerking van de effecten van de herziening voor geluid, natuur en veiligheid. De aanvulling op het plan-MER zal bij de definitieve Voorkeursbeslissing worden gepubliceerd.

In de Reactienota wordt gereageerd op het advies van de Commissie voor de m.e.r. en de ingediende zienswijzen. In totaal zijn er bijna 3.000 vragen/opmerkingen/voorstellen uit alle zienswijzen gehaald, over veel verschillende thema's. De Reactienota zal samen met de definitieve Voorkeursbeslissing en de aanvulling op het plan-MER door een nieuw kabinet vastgesteld worden.

Belangrijke raakvlakprojecten voor de luchtruimherziening zijn implementatie van het nieuwe verkeersleidingssysteem iCAS en 1ATM, de integratie van de luchtverkeersleiding van CLSK in LVNL. Deze projecten maken onderdeel uit van het projectenportfolio van LVNL waarover ik u bij brief van 15 oktober jl. inzake de effecten van COVID-19 voor LVNL heb geïnformeerd (Kamerstuk 31 936, nr. 887).

In eerdere voortgangsbrieven is gemeld dat de luchtruimherziening niet gezien moet worden als een programma dat in één grote stap zal worden

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 595.

² <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/herziening-luchtruim/documenten/herziening-luchtruim/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1435184>.

³ Kamerstuk 31 936, nr. 832.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 853.

uitgevoerd; het gaat om een adaptief programma met meerdere onderdelen en gefaseerde resultaten. In de Startbeslissing zijn daarom drie sporen onderscheiden. U wordt hieronder geïnformeerd over de stand van zaken van de sporen.

Spoor 1

Zoals vermeld in de voortgangsbrief⁵ over de eerste helft van 2021 zijn alle voorbereidingen getroffen waardoor de realisatie van «het zoveel mogelijk ongehinderd doorklimmen» gelijktijdig met de opening van Lelystad Airport kan plaatsvinden. Een besluit over de opening van Lelystad Airport is aan een volgend kabinet. Daarnaast is door LVNL, op grond van de motie van uw Kamerlid Bontenbal, onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het zoveel mogelijk continu dalen ook op de 30 km vanaf Lemelerveld voor sector 3 verkeer op een veilige en tijdige wijze te realiseren. Op 2 december 2021⁶ is uw Kamer per brief geïnformeerd over de uitkomsten hiervan. De resultaten van Spoor 1 hebben geleid tot een aantal verbeteringen. Het is gelukt om het volledig ongehinderd doorklimmen mogelijk te maken. Daarnaast is er sprake van een hogere nadering op de meeste aanvliegeroutes (totaal 1.709 km). Het ophogen van de zuidelijke aanvliegeroute vanaf Lemelerveld richting Lelystad (ca. 30 km) is op dit moment helaas niet mogelijk op een tijdige en veilige wijze. Het ministerie heeft samen met LVNL een informatieavond georganiseerd voor de provinciale staten Overijssel en de gemeenteraden op 14 december 2021.

Spoor 2

Hoofdstructuur

Spoor 2 betreft het ontwerpen van een nieuwe hoofdstructuur die vanaf 2024 stapsgewijs wordt ingevoerd. De belangrijkste onderdelen zijn de herinrichting van het oosten en zuidoosten van het luchtruim om de ontsluiting van het handelsverkeer 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 ontwerp-Voorkeursbeslissing opgenomen.

Een belangrijk element hiervoor is flexibel gebruik van het luchtruim (Flexible Use of Airspace, FUA). 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. Zoals in de voortgangsbrief van juli 2021⁷ aangekondigd, versterken wij het strategisch luchtruimbeheer.

Als onderdeel van de verkenning naar een nieuwe hoofdstructuur is het afgelopen half jaar de gezamenlijke haalbaarheidsstudie naar een grensoverschrijdend militair oefengebied voortgezet door de Duitse en Nederlandse Ministeries van Transport en van Defensie, de luchtverkeersleidingsorganisaties en de Duitse en Nederlandse luchtmacht. Het afstemmen van de belangen van zowel civiele als militaire stakeholders in de verschillende luchtlagen in de twee landen is een complexe exercitie die veel tijd en inzet vraagt, zowel nationaal als internationaal. De haalbaarheidsstudie moet ultimo 2022 leiden tot een ontwerp van het grensoverschrijdende luchtruim op hoofdlijnen. De Eurocontrol Network

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 860.

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 895.

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 795.

Manager draagt bij aan deze studie. U wordt geïnformeerd over de resultaten van de haalbaarheidsstudie in de voortgangsbrief van eind 2022.

Daarnaast is in samenwerking met LVNL, CLSK en MUAC verder gewerkt aan het verkennen van de binnenlandse mogelijkheden voor de nieuwe hoofdstructuur. De invulling van de nieuwe hoofdstructuur vergt een zorgvuldige uitwerking en is complex en kent onzekerheden. De ontwerp-mogelijkheden voor de hoofdstructuur worden beperkt door de bestaande luchtruimstructuren in de ons omringende landen. Een grote wijziging zoals Nederland nu voorbereidt, moet worden overlegd en afgestemd met de buurlanden. Dat leidt soms ook tot de conclusie dat ontwerpopties van tafel gaan. In alle gevallen, zowel voor de nationale wijzigingen als het ontwikkelen van het grensoverschrijdend oefengebied, is overeenstemming met Duitsland noodzakelijk. Op dit moment is er een constructieve samenwerking met Duitsland. De gezette stappen laten zien dat er winst voor beide landen kan worden behaald. Tegelijkertijd zal de luchtruimherziening niet alle civiele en militaire wensen volledig kunnen vervullen. Derhalve wordt gewerkt aan verschillende ontwerpen om op verschillende wijze invulling te geven aan de doelen van de luchtruimherziening. Hierbij is operationele expertise van de luchtverkeersleidingsorganisaties betrokken en zijn in een simulator enkele onderdelen van de hoofdstructuur bekeken.

Binnenlandse stap 2023

In de voortgangsbrief van juni 2021 kondigden wij u een binnenlandse stap in uiterlijk 2023 aan. Deze stap beoogt de militaire oefenmogelijkheden in het noordoosten op bepaalde momenten te vergroten en tegelijkertijd in het zuidoosten de ontsluiting voor civiel verkeer te verbeteren. Aan de basis hiervan staat flexibel gebruik van het luchtruim, zodat civiele en militaire luchtverkeersdienstverleners en gebruikers kunnen leren van deze werkwijze op weg naar het detailontwerp en de stapsgewijze implementatie van de hoofdstructuur van het nieuwe luchtruim tussen 2024 en 2027. De binnenlandse stap is geen blauwdruk voor de hoofdstructuur.

De binnenlandse stap wordt begin 2023 vormgegeven door een tijdelijke uitbreiding van het noordelijke oefengebied. De oefenperiode zal beperkt blijven tot één werkweek en wordt gekoppeld aan de reeds enkele jaren bestaande militaire oefening in het noorden: Frysian Flag. De grootte van het oefengebied zorgt ervoor dat de militaire missie effectiviteit verbetert. De civiele capaciteit zal als gevolg van het militair gebruik op dat moment afnemen, waardoor een deel van het vliegverkeer om moet vliegen of vertraging heeft. Er zijn operationele afspraken met de Duitse luchtmacht gemaakt, waardoor civiel verkeer gebruik kan maken van hun militaire oefengebied ten oosten van Nederland. Dit zijn goede voorbeelden van flexibel gebruik van luchtruim. In combinatie met koppeling van de oefenweek aan Frysian Flag wordt het moment waarop omgevlogen moet worden en de impact daarvan zo beperkt mogelijk gehouden. De precieze effecten op militaire en civiele indicatoren worden na afloop van de oefening in kaart gebracht. Aan de exacte afmetingen van het gebied wordt nog gewerkt. De afmetingen zullen bij afronding in de definitieve Voorkeursbeslissing gepresenteerd worden. Het programma Luchtruimherziening overlegt regelmatig met de noordelijke provincies over de daadwerkelijke uitvoering van de oefenweek en de mogelijkheden om de effecten te meten.

Om positieve civiele resultaten in het zuidoosten te behalen wordt ingezet op de eerdergenoemde hoofdstructuur en het operationeel concept.

Verduurzaming van de luchtvaart is daarin met name afhankelijk van de introductie van het vierde naderingspunt voor Schiphol. Hierdoor kan continu geklommen en gedaald worden op vaste routes.

Wel is het op korte termijn mogelijk gebleken de de-activatie van het militaire oefengebied in het zuidoosten (de zogenaamde TRA12) langer van tevoren aan de civiele dienstverlener en gebruiker bekend te stellen. Hierdoor kan efficiënter gepland worden voor met name overvliegend civiel verkeer dat dan minder hoeft om te vliegen dan nu het geval is.

Spoor 3

In spoor 3 staat de ontwikkeling van een nieuw operationeel concept voor de afhandeling van het civiele en militaire luchtverkeer in het Nederlandse luchtruim centraal. Het gaat om een stappenplan voor de periode 2023–2035, gericht op een adaptieve en innovatieve doorontwikkeling van verkeersleiding-concepten en operationele vluchtuivoering binnen de nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim.

Binnen spoor 3 is gestart met het uitwerken van een stappenplan voor de eerste mijlpaal van het operationeel concept. Deze mijlpaal stelt het behalen van concrete positieve effecten op het vlak van duurzaamheid en in het bijzonder geluid centraal. Een belangrijk onderdeel is immers het verbeteren van de geluidsprestatie rondom Schiphol. Dit doel wordt bereikt door de stapsgewijze invoering tussen 2025 en 2035 van een vast routestelsel voor naderend Schiphol-verkeer gecombineerd met continu klimmen en dalen.

Het stappenplan zal bestaan uit een samenhangende set van ontwerp- en implementatieprojecten. De uitvoering van het stappenplan zal primair gebeuren door de luchtverkeersleidingsorganisaties. De beoogde realisatiedatum van de eerste mijlpaal is 2025. De verdere planning zal in de definitieve Voorkeursbeslissing worden gepresenteerd. Het stappenplan wordt in 2022 opgesteld. Een belangrijk onderdeel van het stappenplan is de wijze waarop de omgeving wordt betrokken bij de verdere implementatie.

Om in de uitwerking de juiste overwegingen en keuzes te kunnen maken is het belangrijk dat vooraf helder is wat het effect is van de ontwerp-keuzes. Bureau Egis Avia is gevraagd om dit in beeld te brengen met een gevoeligheidsanalyse in het voorjaar van 2022.

Internationale samenwerking, afstemming en uitwisseling

Ook in de tweede helft van 2021 heeft het programma Luchtruimherziening de regelmatige afstemming met de Eurocontrol Network Manager voortgezet. Deze is gericht op inpassing van Nederlandse luchtruimwijzigingen in het Europese netwerk. Dit geldt ook voor de uitwisseling met de buurlanden, waarmee relaties worden onderhouden op het niveau van de Ministeries van Transport en Defensie en de luchtverkeersleidingsorganisaties. Wijzigingen in het Nederlandse luchtruim kan niet plaatsvinden zonder intensief internationaal overleg. In het bijzonder is de samenwerking met Duitsland cruciaal.

Voor onafhankelijke advisering vanuit een internationaal perspectief is de International Resonance Group (IRG) twee keer online bijeengekomen in de tweede helft van 2021. Daarbij is gesproken over zowel de aanpak en voortgang van het programma in de actuele context als over randvoorwaarden. IRG-adviezen worden onder andere in de voorbereiding voor de Planuitwerkingsfase betrokken.

Participatie

Het programma hecht veel waarde aan het blijven betrekken van de omgeving. Daarom is zij ook het afgelopen half jaar met de verschillende groepen (bestuurders, gebruikers en maatschappelijke organisaties) in gesprek gebleven over de voortgang van het programma en de over de wijze waarop zij in de volgende fase betrokken worden. In de Planuitwerkingsfase zet het programma de participatieaanpak uit de huidige Verkenningfase voort. Deze aanpak is gericht op drie groepen: bestuurders (met name provincies), luchtruimgebruikers (civiel en militair) en maatschappelijke organisaties (zoals natuur- en milieuorganisaties, Commissies Regionaal Overleg Luchthaven). Op programmaniveau blijft het programma de relaties met relevante stakeholders onderhouden. Hiervoor organiseert het programma weer landelijke Ontwerpdagen zoals die ook in voorgaande jaren hebben plaatsgevonden. Aanvullend wordt de betrokkenheid van stakeholders vormgegeven op het niveau van de regionale deelprojecten met een gebiedsgerichte aanpak. Het programma stelt voor ieder deelproject een participatieplan op. Daarin is opgenomen wie, wanneer, op welke wijze en waarover betrokken wordt.

Veiligheidsaanpak

Het handhaven en zo mogelijk verbeteren van het hoge veiligheidsniveau in het Nederlandse luchtruim is een randvoorwaarde voor de herziening van het Nederlandse luchtruim. In de Planuitwerkingsfase is het belangrijk om te laten zien op welke manier de veiligheid gehandhaafd blijft. Dat gebeurt in de vorm van veiligheidsbeoordelingen, zowel op nationaal als internationaal niveau. Om de hiervoor benodigde processen in te richten en uit te voeren, heeft het programma een Program Safety Office ingericht. Met deze stap wordt geborgd dat op een navolgbare wijze potentiële veiligheidsrisico's in beeld worden gebracht. Deze aanpak vormt een aanvulling op de bestaande veiligheidssystemen van de partnerorganisaties. Aan de opstart van deze aanpak hebben veiligheids-experts van de partners en internationale deskundigen bijgedragen.

Besluitvorming

De definitieve Voorkeursbeslissing, de Reactienota en de aangevulde milieueffectrapportage kunnen door het nieuwe kabinet naar verwachting in de eerste helft van 2022 worden vastgesteld. Hiermee wordt de Verkenningfase afgerond en start de Planuitwerkingsfase. Daarin wordt de Voorkeursbeslissing uitgewerkt in concrete luchtruimprojecten. Naar verwachting zal de Planuitwerkingsfase ten minste tot 2023 in beslag nemen.

Het programma zet hiermee de projectmatige aanpak van de Verkenningfase voort. Nadere uitwerking van de deelprojecten mondt uit in een Programmabeslissing. Deze beslissing rondt de Planuitwerkingsfase af en luidt de overgang in naar de Realisatiefase.

U wordt conform afspraak voor de zomer van 2022 geïnformeerd over de definitieve Voorkeursbeslissing en de voortgang van het programma Luchtruimherziening.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser

De Minister van Defensie,
H.G.J. Kamp