

Vergaderjaar 2007–2008

**29 665**

## **Evaluatie Schipholbeleid**

**Nr. 81**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2008

Zoals toegezegd in de brief van 25 oktober 2006 (29 665, nr. 41) aan de Tweede Kamer geven wij u ons beeld over de richting die wij willen inslaan voor de wijze waarop beheer en inrichting van het luchtruim en de organisatie van luchtverkeersleiding in ons land geregeld worden, waarbij de civiele en militaire belangen en behoeften leidend zijn. De civiele luchtvaart is van grote economische betekenis voor ons land, terwijl de militaire luchtvaart onmisbaar is voor onze nationale veiligheid. Wij hebben ons mede gebaseerd op de bijgevoegde strategische studie «JAS 2020»<sup>1</sup> uitgevoerd door het internationale adviesbureau Roland Berger. Dit rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Defensie en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). De studie is begeleid door een stuurgroep met vertegenwoordigers van deze instellingen. De inhoud van het rapport en de daaraan verbonden conclusies en aanbevelingen zijn de verantwoordelijkheid van het adviesbureau.

#### **Kern JAS 2020 rapport**

JAS 2020 benadrukt de noodzaak van flexibel en efficiënt luchtruimgebruik voor de luchtvaart in Nederland, in het bijzonder in relatie tot de mainport Schiphol. Om de mainport Schiphol goed te laten functioneren en de militaire belangen te waarborgen wordt steeds meer gevraagd van het luchtruimontwerp en -beheer, van de luchtverkeersleiding, en van de daarvoor benodigde techniek (samen aangeduid als air traffic management, ATM).

Het gaat naast de veiligheid, nadrukkelijk ook om de (schaarse) capaciteit, de efficiëntie (economie) en het milieu. Europese ontwikkelingen in het kader van de «Single European Sky» (SES) zijn hierbij leidend; deze doelstellingen zijn alleen realiseerbaar in internationaal verband.

JAS 2020 benadrukt als uitgangspunt dat een pro-actieve inzet van Nederland om de doelstellingen van de SES te verwezenlijken essentieel is om de concurrentiepositie van Schiphol te behouden en versterken. Aan de

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hand van uitgebreide analyses wordt aangetoond dat Nederland met een relatief klein luchtruim en een relatief grote luchthaven een groot en urgent belang heeft bij het realiseren van de SES doelstellingen.

Naast de onderbouwing van dit uitgangspunt richt JAS 2020 zich op drie aanbevelingen: het sturen op prestaties, de sturingsrelatie tussen overheid en luchtverkeersleiding, en de civiel-militaire samenwerking:

- Prestatiesturing: de introductie van management contracten (beheerscontracten) voor het verlenen van civiele luchtverkeersleiding, met duidelijke prikkels en mechanismen om te verzekeren dat de in het kader van het mainportbeleid geleverde diensten kosteneffectief, veilig, met een hoge (piekuur) capaciteit, en in lijn met het milieubeleid van de regering worden uitgevoerd;
- Sturingsrelatie: sterkere aansturing door het Rijk door de introductie van een kennisrijke en sterke Nederlandse luchtvaartautoriteit op het gebied van het luchtverkeersmanagement (ATM) die in staat is om beheerscontracten vast te stellen, te beheren, en de prestaties van de aangewezen verlener van luchtverkeersdiensten te beoordelen;
- Civiel-militaire samenwerking: volledige integratie van zowel beleid, regelgeving en toezicht als van indirecte functies zoals luchtruimontwerp, luchtvaartinfrastructuur en systemen. Het geven van luchtverkeersleiding dient waar mogelijk te worden georganiseerd op basis van co-locatie.

### **Single European Sky als uitgangspunt**

#### *Huidige situatie*

In verhouding tot de positie die de mainport Schiphol als vierde luchthaven van Europa inneemt is het Nederlandse luchtruim zeer beperkt van omvang. De manoeuvreerruimte in het nationale luchtruim is gering en dat beperkt de groeimogelijkheden voor Schiphol en de mogelijkheden te komen tot minder geluidhinder.

De huidige wijze van gezamenlijk optreden van land- en luchtstrijdkrachten en de komst van nieuwe wapen- en sensorsystemen resulteert tevens in een toenemende behoefte aan oefengebieden boven land en zee voor Defensie. Het Nederlandse luchtruim is naar verwachting te klein om binnen de nationale grenzen deze behoeften te accommoderen.

De Nederlandse overheid steunt daarom de inspanningen van de Europese Commissie te komen tot de SES en hanteert dit als uitgangspunt voor het beleid. Hoewel de Europese Commissie geen directe zeggenschap heeft over militaire aangelegenheden van de lidstaten, hebben de militaire luchtvaartautoriteiten binnen de EU, waaronder het ministerie van Defensie, aangegeven op vrijwillige basis de SES-regelgeving waar mogelijk ook van toepassing te laten zijn op het militaire ATM luchtruimontwerp, luchtruimbeheer enz. De benodigde aanpassing van de wetgeving om de Europese SES-verordeningen door te voeren heeft inmiddels plaatsgevonden. Wij verwijzen naar de wijzigingswet van de Wet luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, die op 18 september 2007 door het Parlement is goedgekeurd<sup>1</sup>.

Conform de SES-verordeningen zullen, als middel om een meer gemeenschappelijk Europees luchtruim vorm te geven, zogenoemde grensoverschrijdende functionele luchtruimblokken («functional airspace blocks»/FABs) worden ingericht. Lidstaten zijn verplicht afspraken te maken – op basis van voor het luchtverkeer logische coalities van landen – over een grensoverschrijdend ontwerp en beheer van het luchtruim.

Nederland levert thans een actieve civiele en militaire inzet in het project

<sup>1</sup> 30 834, Wijziging van de Wet luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut ter uitvoering van vier EG-verordeningen in verband met het totstandkomen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim.

FAB Europe Central (FAB EC) met België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland.

#### *JAS 2020*

JAS 2020 geeft aan dat voor Nederland het bewerkstelligen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim van groot strategisch belang is. Als indicatief eindbeeld wordt erin aangegeven dat het FAB EC voor de gebruikers van het luchtruim in de zes landen tot gezamenlijke besparingen in de orde van € 760 tot € 980 miljoen per jaar zou kunnen opleveren. Dit eindbeeld gaat uit van het in vergaande mate realiseren van het optimaliseren van de routes en militaire trainingsgebieden in het hele luchtruim van de betrokken landen en tevens van vermindering van het aantal centrales voor luchtverkeersleiding.

De besparingen komen vooral ten goede aan de civiele gebruikers van het luchtverkeer. Gegeven de dominante positie van in Nederland opererende luchtvaartmaatschappijen zijn volgens de studie de financiële besparingen voor Nederland substantieel. Deze kostenbesparingen zijn exclusief de besparingen als gevolg van het beperken van CO2 emissies door het gebruik van geoptimaliseerde routes. Voor Defensie zouden de oefenmogelijkheden buiten het Nederlandse luchtruim toe kunnen nemen, wat bijdraagt tot de effectiviteit van de trainingen.

#### *Inzet Rijk*

Hoewel de berekeningen uit de studie uiteraard indicatief zijn en alleen haalbaar met ingrijpende wijzigingen die nu nog niet allen zijn voorzien in de zes betrokken landen, geeft de orde van grootte aan dat een actieve inzet vanuit ons land in het FAB EC essentieel is.

In juni 2008 komt een haalbaarheidsstudie voor de FAB EC gereed. Deze studie betreft het gehele luchtruim van de betrokken staten. Nadat de haalbaarheidsstudie FAB EC is afgerond, zal een politiek standpunt worden bepaald over het tot stand te brengen FAB EC en de eventuele uitvoering ervan. Ook de beveiliging van het Nederlandse luchtruim en de oefenmogelijkheden voor Defensie boven ons land en elders komen daarbij nadrukkelijk aan de orde. De gewenste vervolgstappen zullen worden vastgelegd in een Memorandum of Understanding tussen de landen. Wij zullen de Kamer hierover in de tweede helft van 2008 berichten. Op termijn is een verdrag tussen de betrokken landen nodig.

Ten aanzien van de vorming van een grensoverschrijdend luchtruim doet zich de – in Europa – unieke situatie voor dat in het hogere luchtruim van de Benelux en een deel van Duitsland het Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) reeds actief is. De operationele werkwijze van dit centrum geldt als een voorbeeld van hetgeen door een grensoverschrijdende werkwijze kan worden bereikt. Dit centrum werkt thans op basis van een verdrag tussen de betrokken landen. Het centrum is ondergebracht bij de Europese verdragsorganisatie Eurocontrol.

De lidstaten van Eurocontrol hebben een zogenoemde «roadmap<sup>1</sup>» vastgesteld waarin veranderingen in de organisatie worden aangekondigd. Daartoe behoort ook het nader overwegen van de rol van de Eurocontrol-organisatie als verlener van luchtverkeersleiding. Er wordt daarom besluitvorming voorbereid over de vraag of het zinvol is om MUAC los te koppelen van Eurocontrol. Een besluit tot loskoppeling zal consequenties hebben voor de institutionele positie van MUAC. Nederland zal met de bij MUAC betrokken staten, die ook aan de haalbaarheidsstudie FAB EC deelnemen, onderzoeken welke nieuwe vormgeving het beste is voor de toekomst.

<sup>1</sup> Final report of the enlarged PC presidents' bureau on the roadmap towards the future European ATM, 24.10.06.

#### *Vervolgaanpak/te nemen acties*

- Actieve inzet voor de verdere ontwikkeling van SES, met inachtneming van de gezamenlijke civiele en militaire belangen in het SES programma door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Defensie. De Europese Commissie komt in de eerste helft van 2008 met het vervolgpakket SES-II;
- Het actief blijven deelnemen in de haalbaarheidsstudie FAB EC met inachtneming van de civiel-militaire overheidsbelangen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Defensie, de LVNL, MUAC en de militaire luchtverkeersleiding. De studie dient voor zomer 2008 gereed te zijn.
- Daarnaast zal waar mogelijk op bilateraal niveau samenwerking worden gezocht, zoals bijvoorbeeld het MoU dat door de LVNL en de Deutsche Flugsicherung (DFS) onlangs is getekend. Ook wordt met de Belgische overheid bilateraal uitgewerkt hoe het complexe internationale luchtruim rond Limburg geoptimaliseerd kan worden;
- Meewerken aan een Memorandum of Understanding (MoU) tussen de bij het FAB EC project betrokken landen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Defensie en informeren van de Tweede Kamer over de besluitvorming inzake dit MoU. Gereed derde/vierde kwartaal 2008;
- Na besluitvorming in Eurocontrolverband over het eventueel loskoppelen van MUAC van Eurocontrol meewerken aan een voorstel voor de toekomstige positionering van MUAC door het ministerie van Verkeer en Waterstaat afgestemd met de betrokken buurlanden.

#### **Meer prestatie gericht sturen**

##### *Huidige stand van zaken*

De kerntaak van de LVNL, MUAC en de militaire verkeersleiding is om een veilig, ordelijk en vlot verloop van het luchtverkeer, met inachtneming van milieunormen, in het Nederlandse luchtruim te bevorderen. De LVNL is sinds 1 januari 1993 verzelfstandigd tot zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is uit dien hoofde verantwoordelijk voor de beleidsmatige aansturing van de LVNL en houdt toezicht op het functioneren van de LVNL. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft daarbij de rol van onafhankelijk toezichthouder. MUAC opereert op basis van een internationaal verdrag. De militaire luchtverkeersleiding vormt onderdeel van het ministerie van Defensie, voor zowel beleidsmatige aansturing (Militaire Luchtvaart Autoriteit, MLA), uitvoering (Luchtstrijdkrachten, LSK) en toezicht (MLA).

De Algemene Rekenkamer heeft gewezen op de noodzaak tot verbeteringen te komen in het kader van aansturing en toezicht door het Rijk. In het rapport «Toezicht op de Luchtverkeersleiding Nederland<sup>1</sup>» (2004) wijst de Algemene Rekenkamer onder meer op het ontbreken van prestatie-indicatoren. Deze moeten de Minister in staat stellen om meer expliciet aan te geven welke eisen aan de LVNL worden gesteld. Ook in het lopende traject van de Kaderwet ZBO's komt de verantwoordelijkheid van de Minister in relatie tot het functioneren van zelfstandige bestuursorganen aan de orde. De nieuwe Kaderwet legt op hoofdpunten een regeling vast voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Minister en het bestuur van een ZBO. Deze regeling maakt het mogelijk dat de Minister zijn verantwoordelijkheid voor de handelingen van de ZBO kan waarmaken.

##### *JAS 2020*

Het thema prestatiegericht sturen vormt één van de belangrijkste pijlers van het advies. Achterliggende gedachte is dat een meer prestatiegerichte aansturing op de gebieden veiligheid, capaciteit, kosten en milieu – in combinatie met marktmechanismen – de mogelijkheden creëert voor

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 825, nrs. 1–2.

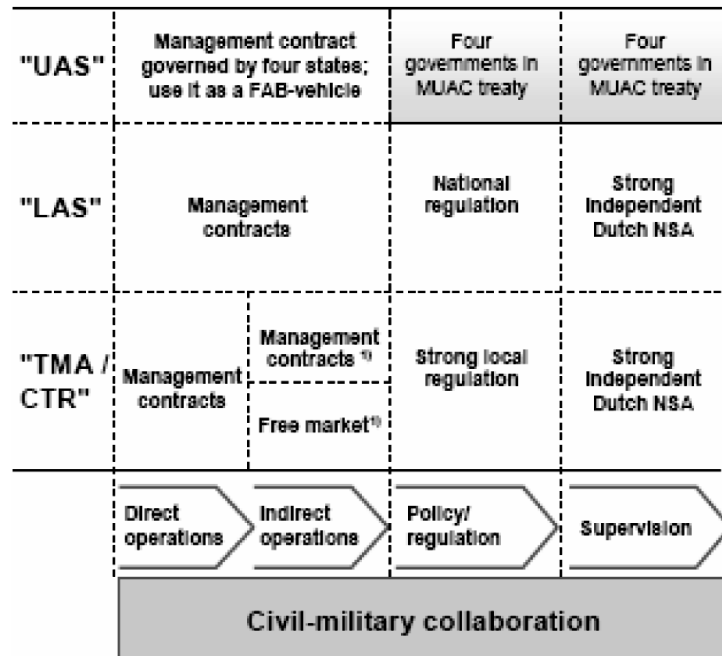
prestatieverbeteringen op het gebied van de luchtverkeersdienstverlening, in zowel nationaal als internationaal verband. Tevens biedt een meer prestatiegerichte aansturing de mogelijkheid om verschillende taken en functies op het gebied van luchtverkeersdienstverlening te onderscheiden en te voorzien van passende aansturing en toezicht.

Om het begrip prestatiegerichte aansturing nader in te vullen, introduceert JAS 2020 het concept van een «Dutch ATM chessboard» (zie onderstaande figuur). Dit raamwerk onderscheidt in verticale zin de verschillende luchtruimlagen: het hoge luchtruim (boven vliegniveau 245), het lage luchtruim en het luchtruim rondom de luchthaven. In horizontale zin wordt een onderscheid gemaakt tussen het type taken – direct en indirect – dat door luchtverkeersleidingsorganisaties wordt uitgevoerd en de overheidstaken ten aanzien van regelgeving en toezicht. Directe taken hebben betrekking op het geven van luchtverkeersleiding en zijn vooral publieke taken. Indirecte taken hebben betrekking op ondersteunende activiteiten. Als voorbeelden van laatstgenoemde activiteiten noemt JAS 2020 onderhoudstaken op het gebied van Communication, Navigation and Surveillance<sup>1</sup>, taken op meteorologisch gebied en Aeronautical Information Services<sup>2</sup>.

Centrale gedachte achter het «chessboard» is dat iedere luchtlaag zijn eigen karakteristieken kent die leiden tot de wenselijkheid van een verschillend beheersregime en met bijbehorend beleid, regulering en toezicht. Het beheersregime krijgt vorm door de uitgifte van specifieke beheerscontracten die de mogelijkheid bieden om rekening te houden met de karakteristieken van de verschillende luchtlagen.

Uitgaande van deze specifieke karakteristieken wordt het dan mogelijk concreet invulling te geven aan prestatiebesturing door te werken met duidelijke doelstellingen, prestatie-indicatoren en evaluatiemechanismen.

### New structure for Dutch ATM chessboard



<sup>1</sup> Communication, Navigation and Surveillance: communicatie-, navigatie en plaatsbepalingsdiensten.

<sup>2</sup> Aeronautical Information Services: luchtvaartinlichtingendiensten.

1) Depending on functions

Dit levert het volgende algemene beeld op:

#### *Hogere luchtruim (UAS)*

- Het hogere luchtruim waarin het doorgaande (en route) vliegverkeer wordt afgehandeld is in het algemeen het minst complex. Door schaalvergroting valt hierin de meeste efficiencywinst te behalen. JAS 2020 beveelt aan in te zetten op een maximale horizontale uitbreiding van het luchtruim dat door MUAC wordt beheerd, zodat de economische voordelen van schaalvergroting kunnen worden uitgebuit. De dienstverlening van zowel directe als indirecte taken zou dan in deze luchtlaag plaatsvinden op basis van beheerscontracten die door de vier MUAC staten (Nederland, België, Luxemburg en Duitsland en bij schaalvergroting eventueel met aansluiting van meerdere landen) gezamenlijk worden uitgegeven;
- Beleid, regelgeving en toezicht worden in deze luchtlaag op verdragsniveau geregeld tussen de vier MUAC staten.

#### *Lagere luchtruim (LAS)*

- Het lagere luchtruim is meer complex omdat hierin het stijgende en dalende verkeer van en naar de verschillende luchthavens plaatsvindt. Gelet op het grote strategische belang voor de grote luchthavens en de complexiteit van deze luchtlaag beveelt JAS 2020 aan om hier in te zetten op grensoverschrijdende samenwerking bij de aansturing van de afhandeling van het vliegverkeer. De dienstverlening van zowel directe als indirecte taken zou in deze luchtlaag plaatsvinden op basis van beheerscontracten die worden uitgegeven voor een vastgestelde tijdsduur. Achterliggende gedachte hierbij is dat de in dit gebied werkzame dienstverleners hiermee geprikkeld worden tot prestatieverbetering en samenwerking;
- Beleid, regelgeving en toezicht vinden in deze luchtlaag plaats op nationaal niveau, maar afgestemd met de betrokken buurlanden.

#### *Luchtruim rondom de luchthaven (TMA/CTR)*

- Het luchtruim direct rondom de luchthaven (bijvoorbeeld Schiphol) is behalve complex ook sterk bepaald door lokale omstandigheden en eisen. Dit vergt maatwerk bij de dienstverlening en lijkt derhalve minder geschikt voor een grensoverschrijdende aanpak. De dienstverlening van directe taken zou plaatsvinden op basis van een beheerscontract en de dienstverlening van indirecte taken op basis van hetzij een beheerscontract hetzij vrije marktwerking;
- Beleid, regelgeving en toezicht vinden in deze luchtlaag plaats op nationaal niveau, maar afgestemd op de regionale omstandigheden.

#### *Inzet Rijk*

Wij achten het in JAS 2020 geschetste raamwerk een goede basis voor de toekomstige prestatiesturing vanuit het Rijk. Met de partijen in de luchtvaartketen gaan wij na hoe deze prestatiesturing vorm en inhoud kan worden gegeven. Samen met de LVNL en haar «klanten» dienen prestatie-eisen te worden geformuleerd en dient te worden bezien op welke wijze het mechanisme van beheerscontracten kan worden toegepast in de aansturing van de LVNL. Het beginsel van prestatie-gerichte sturing zal zoveel mogelijk worden toegepast op de gehele civiele luchtverkeersleiding, waarbij voor de internationaal opererende organisatie MUAC overeenstemming met de hierin deelnemende landen nodig is. Tevens zal worden bezien of prestatiegerichte sturing kan worden toegepast op de militaire verkeersleiding.

Ten aanzien van de in JAS 2020 voorgestelde ordening ten aanzien van de directe (publieke) taken en indirecte taken hanteren wij de volgende lijn. De publieke taken, dat wil zeggen het verlenen van luchtverkeersleidings-

diensten, zijn van groot strategisch belang voor de nationale luchthaven en de continuïteit van de dienstverlening weegt daarbij zwaar. Ten aanzien van deze taken wordt derhalve vooralsnog niet ingezet op een tijdelijk beheerscontract voor de korte of middellange termijn, maar op een langlopende concessieachtige relatie met de huidige dienstverlener, waarbij zal worden bezien welke prikkels ingebouwd kunnen worden om de naleving van de gewenste prestaties te bewerkstelligen.

Het karakter van de ondersteunende, indirecte taken uitgevoerd door de LVNL is van minder directe betekenis voor het publieke belang en leent zich in beginsel voor taakafsplitting, eventueel met een meer marktgerichte positionering. Dit uitgangspunt strookt met de wijziging van de Wet luchtvaart op basis van de SES-verordeningen. Om de prestaties op onderdelen als beheer en onderhoud van apparatuur, advisering en consultancy, het verstrekken van informatie en kaartmateriaal, opleidingen enz. te optimaliseren is het denkbaar dat deze worden uitgevoerd in een meer competitieve marktordering. Dit kan bereikt worden door uitbesteding van deze taken aan de markt.

Voor het daadwerkelijk op de markt zetten van bepaalde taken is voor ons evenwel van belang dat er in Europees verband eerst sprake moet zijn van een «level playing field» voor dit soort diensten en dat het volle potentieel van verbeteringen via samenwerking in een FAB EC moet zijn bereikt. Het regime van de SES-verordeningen zoals neergelegd in de Wet luchtvaart biedt ruimte voor eventuele samenwerking tussen de LVNL en andere gecertificeerde organisaties van luchtverkeersleiding, ook op de publieke taken. Het Rijk moet aan dergelijke vormen goedkeuring verlenen.

Voor wat betreft de luchtvaartmeteorologische dienstverlening is het KNMI aangewezen als verlener van meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie. Deze taak van het KNMI betreft een te borgen publiek belang en wordt eigenstandig uitgeoefend. Deze taak is derhalve niet als indirecte taak in voornoemde zin aan te merken. Bij de vorming van een FAB EC zal op prestatie gerichte sturing worden ingezet t.a.v. de luchtvaartmeteorologische dienstverlening.

Naast de optie om op termijn de indirecte taken in concurrentie door de markt uit te laten voeren, bestaat de mogelijkheid deze te laten uitoefenen op basis van een taakverdeling tussen de verschillende civiele en militaire organisaties verantwoordelijk voor luchtverkeersleiding in Nederland. Dit vergt nadere bestudering naar de mechanismen waarop civiele en militaire luchtverkeersleidingstaken meer congruent gemaakt kunnen worden met inachtneming van het verschil in karakter van beide.

Daarnaast bestaat het voornemen het bovengenoemde principe van een meer prestatiegerichte sturing ook toe te passen bij de militaire luchtverkeersleiding. Daarmee worden verdergaande vormen van samenwerking en taakverdeling tussen de LVNL en de militaire luchtverkeersleiding gestimuleerd.

Tot slot zal in overleg met de bij het FAB EC-betrokken buurlanden actief worden ingezet op een prestatie-gerichte sturing van luchtruimbeheer en luchtverkeersleiding in internationaal verband.

#### *Vervolgaanpak/te nemen acties*

Op basis van bovengeformuleerde inzet van het Rijk worden de onderstaande acties genomen:

- Voor de dienstverlening van de LVNL in het lagere luchtruim en de TMA Schiphol wordt een beheerscontract opgesteld: samen met de LVNL en haar klanten zal stapsgewijs nader vorm worden gegeven aan

de totstandkoming van een beheerscontract tussen het Rijk (ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de LVNL. In 2008 wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een eerste concept opgesteld. Het doel is om in 2010 met een beheerscontract te werken;

- Voor de regionale luchthavens worden eveneens prestatie-eisen opgesteld ten behoeve van de civiele dienstverlener die hier diensten verleent. In 2008 wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een eerste concept opgesteld. Waar het een militaire dienstverlener betreft zal dit nader worden bezien;
- Ook voor internationaal opererende dienstverleners zoals MUAC zal door Nederland in het lopende overleg met de betrokken staten bij het FAB EC een prestatie-gerichte aansturing als voorwaarde worden gesteld;
- Bij de militaire luchtverkeersleiding zal door het ministerie van Defensie nader worden bezien of de principes van prestatiesturing worden ingevoerd. Mede om de taakverdeling en samenwerking tussen civiele en militaire luchtverkeersleiding te stimuleren.

### **Governance: versterken rol Rijk en positionering LVNL**

#### *Huidige stand van zaken*

De voorgenomen sterkere prestatie-gerichte sturing heeft consequenties voor de bestaande sturingsrelaties tussen het Rijk en de luchtverkeersleiding en mogelijk ook voor de juridische positionering en vormgeving van de organisaties die luchtverkeersleiding uitvoeren. In het internationale beleidsveld wordt doorgaans de relatie gelegd tussen «performance»-(prestaties) en «governance»(besturing).

Op basis van de Wet luchtvaart verzorgt de LVNL luchtverkeersleiding in de daartoe aangewezen gebieden van het luchtruim, de benodigde communicatie en informatie-infrastructuur, en de informatie in de vorm van bijvoorbeeld kaartmateriaal voor het luchtverkeer. Daarnaast adviseert de LVNL de minister van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van het ontwerp van het luchtruim en de wijze waarop luchtverkeersleiding geregeld wordt. Dit laatste betekent ook dat de LVNL in internationaal overleg participeert op het gebied van de voorbereiding van internationale regelgeving. De Wet luchtvaart heeft MUAC en de militaire luchtverkeersleiding eveneens aangewezen voor het verzorgen van luchtverkeersleiding voor bepaalde delen van het luchtruim.

Wet- en regelgeving ten aanzien van de inrichting van het luchtruim, alsmede ten aanzien van het gebruik ervan is de verantwoordelijkheid van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Defensie. In 2005 is het hoofdstuk uit de Wet luchtvaart aangaande luchtverkeersleiding geëvalueerd. Daaruit kwam naar voren dat het wenselijk is binnen de gegeven wettelijke structuur sturing en toezicht op de luchtverkeersleiding te versterken<sup>1</sup>. Ook werd aangegeven dat de Nederlandse wetgeving consistent gemaakt moest worden met de Europese SES-regelgeving. Dit laatste is inmiddels gedaan.

#### *JAS 2020*

In JAS 2020 is gekeken naar de te onderscheiden taken die met luchtruim en luchtverkeer verbonden zijn. Daarbij wordt aangegeven dat het Rijk op het niveau van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Defensie de verantwoordelijkheden met betrekking tot beleid en (internationale) regelgeving, soevereiniteitsaangelegenheden en het toewijzen van de beheerscontracten moet dragen. JAS 2020 constateert dat in de huidige situatie bij het Rijk een te grote afhankelijkheid van de kennis van de uitvoerende dienst bestaat om de prestatie-eisen voldoende specifiek te kunnen benoemen en de afwegingen voldoende onafhankelijk te kunnen maken.

---

<sup>1</sup> Rapport Evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland, hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie, pag. 26.



In JAS 2020 wordt daarom geadviseerd een van de uitvoering onafhankelijke, kennisrijke en sterke Nederlandse ATM beleidseenheid («Dutch Aviation Authority on ATM») in te richten, die zowel aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat als het ministerie van Defensie rapporteert en kan voorzien in de kennisleemte die nodig is om op beleidsniveau meer onafhankelijk van de uitvoering de noodzakelijke besluiten te kunnen nemen. Dit geldt onder andere voor afwegingen rondom de inrichting van het luchtruim. Deze beleidseenheid moet tevens in staat zijn om de beheerscontracten te kunnen opstellen. Los van de beleidseenheid blijft een onafhankelijke vorm van rijkstoezicht op de uitvoerende diensten nodig, in de vorm van de taken uitgeoefend door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Militaire Luchtvaart Autoriteit.

#### *Inzet Rijk*

Op basis van internationale verdragen staat vast dat de overheid verantwoordelijk is voor de toegankelijkheid van het luchtruim vanwege de soevereiniteit van de staat en veiligheidsaangelegenheden, voor het luchtruimontwerp en voor de afwegingen die daarbij gemaakt worden (vergelijkbaar met de rijksverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en de infrastructuur op de grond).

Zoals in JAS 2020 wordt aangegeven is het Rijk voor de civiele aspecten thans sterk afhankelijk van de luchtverkeersleiding bij het formuleren van beleid voor het luchtruim. Dit geldt bijvoorbeeld bij het opstellen van luchtverkeerbesluiten rond Schiphol, maar ook bij de afwegingen tussen civiel en militair gebruik van het luchtruim. Wij onderschrijven de aanbevelingen uit JAS 2020 dat wij een sterke kenniscomponent nodig hebben, die met een voldoende mate van onafhankelijkheid voorstellen en alternatieven kan aandragen voor inrichting en gebruik van het luchtruim, en een inhoudelijke beoordeling ervan kan geven op basis waarvan wij inhoud kunnen geven aan het beleid.

Deze aanpak vergt een versterking van de kenniscomponent binnen het Rijk om de afwegingen te kunnen maken. Wij zijn voornemens om door een betere benutting van de beschikbare kennis bij de departementen, de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat en de MLA, en de civiele en militaire organisaties van luchtverkeersleiding tot deze versterking te komen.

Of de herschikking van de inzet van kennis en vaardigheden uit Rijk, Inspectie en luchtverkeersleiding ten behoeve van de taken van het Rijk uiteindelijk de vorm moet aannemen van de in JAS 2020 aanbevolen onafhankelijke ATM beleidseenheid willen wij nader laten onderzoeken. Gegeven onze verantwoordelijkheden ten aanzien van luchtvaart zal de institutionele verantwoordelijkheid van een beleidseenheid altijd bij het Rijk liggen. Ook zal het onafhankelijke toezicht blijven bestaan. Wel staat voor ons vast dat het versterkte kennis- en aansturingselement ambtelijk en politiek stevig in de betrokken ministeries moet worden ingebed. Jaarplannen, goed te keuren door de betrokken bewindslieden, en voortgangsrapportages horen daarbij. Gedacht kan worden aan een sterke civiel-militaire beleidseenheid. De genoemde onafhankelijkheid wordt bevorderd door grotere openheid en de betrokkenheid van andere partijen bij de besluitvorming over het luchtruimgebruik, zoals de Alderstafel.

De organisatorische vormgeving van de versterking van de aansturing en kennis willen wij ook in breder verband bezien. De beoogde sturing op prestaties in het luchtruim en van de luchtverkeersleiding zijn onderdeel van het verbeteren van de prestaties van de luchtvaartketen als geheel. Zoals aangekondigd in het Algemeen Overleg over de privatisering van Schiphol (AO 14 november 2007) willen wij de sturingsrelaties naar de luchthaven en naar het samenspel van luchthaven-luchtvaartmaatschap-

pijen-luchtverkeersleiding nader vormgeven. In dit verband willen we bezien of de aanbeveling om tot een sterkere, kennisrijke aansturing te komen niet alleen op luchtverkeersleiding maar ook op de hele civiele luchtvaartketen van toepassing moet zijn. Ook zullen daarbij de internationale ontwikkelingen van het FAB EC betrokken worden.

De door ons ingezette beleidslijn leidt ertoe dat de positionering van de LVNL nader tegen het licht gehouden zal worden. Daarbij zal in alle gevallen blijven gelden dat voor de publieke taken de LVNL een zbo-status heeft. Deze status staat evenwel los van de juridische structuur. Die kan de vorm van een staats-NV hebben. Er zijn twee aanleidingen op korte termijn te besluiten of een dergelijke omvorming – met bijbehorend wets-traject – nodig is. Ten eerste, de wens de LVNL in het internationale speelveld een goede uitgangspositie te laten hebben, ten tweede de grotere mogelijkheden van een NV structuur de eerder genoemde indirecte taken eventueel aan te besteden met als doel efficiencyverbetering. Een mogelijke privatisering van de publieke taken is niet aan de orde.

In het kader van de SES speelt de wens om te komen tot schaalvergroting door middel van grensoverschrijdende samenwerking. Bij de besluitvorming over de positionering van LVNL zullen de ontwikkelingen binnen de FAB EC nadrukkelijk worden betrokken. Congruentie in de aansturing en juridische vormgeving van de nationale luchtverkeersleidingsorganisaties spelen een belangrijke rol in de bevordering van internationale samenwerking en eventueel op termijn consolidatie.

Tegen deze achtergrond ligt het in de bedoeling om in 2008 een besluit op hoofdlijnen te nemen rondom de toekomstige positionering en organisatievorm van de LVNL en het besluit om al dan niet een traject tot wetswijziging te starten. De handelingsmogelijkheden die LVNL thans reeds heeft als zelfstandig bestuursorgaan worden meegewogen.

Bij deze besluitvorming gelden in ieder geval de volgende uitgangspunten:

1. De LVNL is optimaal in staat het mainport belang te dienen;
2. Prestatiesturing kan effectief plaatsvinden;
3. Ruimte wordt gecreëerd voor de LVNL om te komen tot een efficiëntere bedrijfsvoering op het gebied van de indirecte taken;
4. De mogelijkheid ontstaat voor de LVNL om optimaal in te spelen op de ontwikkelingen in het kader van SES met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking.

#### *Vervolgaanpak/te nemen acties*

- Een vervolgadvisie wordt opgesteld ten aanzien van de sturingsrelatie tussen Rijk en de hele luchtvaartketen. In samenhang met de Luchthavennota die in 2008 gereed komt worden de resultaten van deze vervolgstudie en de consequenties voor het beleid opgesteld;
- De lopende onderzoeken naar aanpassingen van het luchtruim zullen in 2008 afgestemd worden met de besluitvorming naar aanleiding van de adviezen van de Alderstafel;
- In 2008 wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een besluit op hoofdlijnen genomen over de toekomstige juridische positionering van de LVNL.

### **Verdergaande civiel-militaire samenwerking**

#### *Huidige stand van zaken*

De ministers van Verkeer en Waterstaat en Defensie zijn samen verantwoordelijk voor de regelgeving aangaande het Nederlandse luchtruim. Het luchtruim is deels toegewezen aan de civiele luchtvaart en deels aan militair gebruik.

Civiel-militaire samenwerking vindt op diverse niveau's plaats. Op beleidsniveau hebben de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Defensie een gezamenlijke ATM beleidseenheid ingericht, die momenteel bescheiden van omvang is. De IVW en de MLA werken op toezichtgebied ook steeds meer samen en hebben daartoe een Intentieverklaring bekrachtigd. Op uitvoerend niveau beschikken de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Defensie elk over een eigen luchtverkeersleiding die diensten verleent binnen de aan hen toegewezen gebieden.

De LVNL opereert vanuit een eigen centrum te Schiphol en verleent haar diensten met name in de gebieden van en naar Schiphol, gekenmerkt door een hoog en gestructureerd civiel verkeersvolume. Defensie beschikt over een eigen gevechts- en verkeersleidingscentrum, het Air Operations Control Station Nieuw Milligen. De aan Defensie toegewezen gebieden zijn gesitueerd rond de militaire vliegbases en kennen een lager (zowel civiel als militair) en grillig verlopend verkeersaanbod.

De LVNL en Defensie maken momenteel beperkt gebruik van elkaars technische systemen en infrastructuur zoals radars voor het lagere luchtruim. Defensie voert samen met België en Duitsland een haalbaarheidsstudie uit naar samenwerking (co-locatie) en/of integratie van de militaire luchtverkeersleiding voor het hogere luchtruim in het MUAC-centrum. Dit maakt een flexibeler gebruik door civiel en militair luchtverkeer mogelijk, terwijl het ook tot efficiencywinst leidt voor de militaire luchtverkeersleiding. Er is vooralsnog geen gezamenlijke aanpak van contingency.

De noodzaak te komen tot een verbetering van de goede civiel-militaire samenwerking wordt versterkt door de urgentie om de kostenontwikkeling in de hand te houden, de schaarste aan deskundig personeel, en door de schaarste in het luchtruim voor alle gewenste functies. Door zowel de civiele als de militaire behoefte is de beschikbaarheid van luchtruim op dit moment vooral in Zuid-Nederland een knelpunt. Ook de ontwikkeling van Lelystad vergt aanpassingen. Voor de luchtzijdige bereikbaarheid van Nederland, in het bijzonder in het kader van een multi-airport systeem bestaande uit Schiphol, Rotterdam en Lelystad, is samenwerking essentieel. Dit wordt slechts ten dele ondervangen door het al geruime tijd toepassen van het in de SES-regelgeving voorgeschreven flexibel gebruik van het luchtruim. De Performance Review Commission van Eurocontrol heeft recent de grote voordelen van een dergelijk gebruik bevestigd<sup>1</sup>.

#### *JAS 2020*

JAS 2020 beveelt aan de civiele en militaire samenwerking zowel nationaal als internationaal te intensiveren. Hoewel op nationaal niveau de economische voordelen hiervan relatief beperkt zijn (indicatief € 22 miljoen per jaar), zijn de voordelen op internationaal niveau substantieel (indicatief € 461 miljoen per jaar).

In internationaal verband dienen de inspanningen zich vooral te richten op vermindering van de huidige inefficiëntie van vliegroutes door flexibeler gebruik van het luchtruim, aanpassing van de routestructuren en verplaatsing van militaire trainingsgebieden.

JAS 2020 acht op nationaal niveau een volledige integratie van de belangrijke beleids- en toezichtsfuncties nodig. Ook wordt geadviseerd diverse indirecte operaties zoals luchtruimontwerp, systemen en infrastructuur (inclusief contingency) volledig te integreren. Tot slot wordt aanbevolen directe operaties zoveel mogelijk te co-loceren. Militaire en civiele luchtverkeersleiders werken in dat geval samen op een gezamenlijke locatie.

---

<sup>1</sup> Evaluation of Civil-Military airspace utilisation, Final Report 25 October 2007.

### *Inzet Rijk*

Wij onderschrijven de noodzaak van verdere civiele en militaire samenwerking, zowel ten aanzien van de Rijkstaken aangaande beleid en toezicht als ten aanzien van de luchtverkeersleiding zelf. Uitgangspunt is dat Defensie in staat blijft de taken uit te voeren die sterk verbonden zijn met de gevechtsleiding en waarbij de Nederlandse soevereiniteit aan de orde is. Bovendien is vastgesteld dat de financiële voordelen van volledige integratie in Nederland beperkt zijn en in geval van verplaatsing van de militaire luchtverkeersleiding niet opwegen tegen de kosten ervan.

Vooralsnog gaan wij daarom uit van twee fysiek gescheiden uitvoeringsorganisaties voor de civiele en de militaire luchtverkeersleiding. Wel zullen ten aanzien van het advies om directe operaties te co-loceren, andere samenwerkingsvormen als joint-venture, publiek private samenwerking en taakspecialisatie worden bezien.

Voor contingency- en capaciteitsplanning is nauwere samenwerking in de vorm van co-locatie zeer wel denkbaar. De militaire luchtverkeersleiding in Nieuw Milligen biedt mogelijkheden om back-up voorzieningen in te richten in het geval van langdurige uitval van de luchtverkeersleiding-centrale van de LVNL. Daarbij wordt ook bezien welke rol MUAC kan spelen. Het tweede punt, capaciteitsplanning, betreft het op de locatie Schiphol inrichten van een gezamenlijke civiel-militaire planningseenheid om het verkeersaanbod en de luchtruimcapaciteit in het lagere luchtruim rondom Schiphol op elkaar af te stemmen.

Civiel-militaire samenwerking vormt een belangrijk onderdeel van SES en het hiermee samenhangende ontwikkelingsprogramma SESAR. Voor Nederland is een Europese aanpak essentieel omdat het op nationale schaal investeren in procedures en apparatuur buitengewoon kostbaar is en de Nederlandse strategische doelen uitsluitend in een grensoverschrijdende benadering kunnen worden verwezenlijkt. Daarom zullen de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Defensie samen ook actief inzetten op de verschillende vormen van internationale samenwerking om de SES en SESAR doelstellingen te realiseren.

### *Vervolgaanpak/te nemen acties*

- Verdere integratie van de civiele en militaire beleids- en toezichtstaken terzake van ATM vormgeven. Daartoe zullen in 2008 nadere afspraken tussen de betrokken ministeries worden gemaakt, inclusief een plan hoe een kennisrijke en sterke overheid kwantitatief en kwalitatief gestalte moet krijgen;
- Mogelijke andere samenwerkingsvormen naast co-locatie onderzoeken;
- Uitgangspunten vaststellen voor een plan van aanpak om de contingency van de LVNL op Nieuw-Milligen uit te voeren afgestemd met de mogelijkheden die MUAC biedt; uitgangspunten gereed in de eerste helft van 2008;
- Een gezamenlijke civiel-militaire luchtruim- en capaciteitsplanningseenheid inrichten zodat vraag naar en aanbod van luchtruim beter op elkaar kunnen worden afgestemd; start in 2008;
- In FAB-verband afspraken trachten te maken over grensoverschrijdende trainingsgebieden voor militair verkeer en aanpassing van de routestructuur om daarmee het civiele verkeer te kunnen optimaliseren.

### *Vervolgtraject*

Gelet op het grote aantal betrokken belangen bij het komende uitwerkingstraject, waaronder met name ook de belangen van het ministerie van Defensie, zal sprake zijn van een intensief samenwerkingstraject tussen

betrokken partijen. Dit leidt er onder meer toe dat de ambtelijke stuurgroep die de totstandkoming van het JAS 2020 advies heeft begeleid, wordt gecontinueerd. Deze stuurgroep weerspiegelt de betrokken belangen en heeft bewezen een effectief en constructief samenwerkingsplatform te zijn. In de stuurgroep onder leiding van Verkeer en Waterstaat, zijn naast DGTL en de IVW, ook de MLA en de LSK van het ministerie van Defensie alsmede de LVNL en MUAC vertegenwoordigd. Het ministerie van VROM is agendalid. Op ad hoc basis zullen Schiphol en KLM als vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappijen worden uitgenodigd voor deelname.

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings

De staatssecretaris van Defensie,  
J. G. de Vries