

Vergaderjaar 2020–2021

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 833

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-
STAAT EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Hierbij ontvangt u de zesde voortgangsbrief van het programma Luchtruimherziening, waarmee wij de afspraak gestand doen om u twee keer per jaar te informeren over het programma Luchtruimherziening (zie ook Kamerstuk 31 936, nrs. 511, 551, 647 en 720). Met deze brief wordt u geïnformeerd over de werkzaamheden in het afgelopen half jaar en de voorgenomen activiteiten voor de eerste helft van 2021. De ontwerpvoorkeursbeslissing en bijbehorend plan-MER staan hierin centraal. Verder wordt uw Kamer met deze brief geïnformeerd over de uitvoering van de op 18 juni jl. aangenomen motie van het lid Amhaouch (Kamerstuk 31 936, nr. 764) inzake het opdoen van praktijkervaringen met het concept van continu dalen in de komende jaren.

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: efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim, beperking van klimaateffect en hinder in de omgeving, en verruiming van de civiele capaciteit 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 Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Koninklijke Luchtmacht (KLu) en Maastricht Upper Area Control (MUAC).

Een belangrijke recente ontwikkeling betreft het uitbrengen van de definitieve Luchtvaartnota «Verantwoord Vliegen naar 2050» op 20 november jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 820). Deze nota kondigt een nieuwe koers aan voor een veilige en duurzame luchtvaartsector, die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Het programma Luchtruimherziening staat expliciet opgenomen in paragraaf

6.6 van de Luchtvaartnota die daarbij ook de nodige kaders voor het ontwerpproces meegeeft. In het bijzonder betreft dit de prioritering van luchtruimgebruikers en de bepaling van de vlieghoogte van 6.000 voet die als grens dient tussen het beperken van geluidshinder (onder 6.000 voet) en het beperken van uitstoot (boven 6.000 voet). Verder geeft de nota aan dat bij de herziening wordt gekozen voor vaste naderingsroutes in combinatie met continue klim- en daalvluchten. In de definitieve versie is ook een preferentievolgorde opgenomen voor het ontwerpen van routes, gezien vanuit de gevolgen op de grond van het afwikkelen van vliegverkeer. De voorgenomen integrale herziening van het Nederlandse luchtruim draagt bij aan alle vier de publieke belangen die in de Luchtvaartnota centraal staan.

Stand van zaken programma Luchtruimherziening

Het programma werkt fasegewijs aan het ontwerp van een nieuw luchtruim, geïnspireerd op de MIRT-systematiek. Deze fasering is vastgelegd in de Startbeslissing van april 2019. Momenteel bevindt het programma zich in de afronding van de Verkenningfase. De laatste maanden is hard gewerkt aan het opstellen van de ontwerpVoorkeursbeslissing (ontwerpVKB) voor het toekomstig luchtruim. De VKB is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen. Het bevat een conceptueel plan voor de hoofdstructuur van het toekomstig Nederlandse luchtruim alsmede een nieuw operationeel concept voor de afhandeling van het verkeer. Het VKB wordt onderbouwd door middel van een onafhankelijk opgestelde milieueffectrapportage in de vorm van een plan-MER. Ook is een Passende Beoordeling op hoofdlijnen opgesteld, die ingaat op de mogelijke effecten voor Natura2000 gebieden. Beide documenten zijn opgesteld door een consortium van het Koninklijke NLR en Royal HaskoningDHV. Bij de totstandkoming is advies ingewonnen bij een daartoe ingestelde klankbordgroep met interne en externe juridische expertise. De verwachting is dat de VKB met beide bijlagen begin 2021 wordt gepubliceerd voor terinzagelegging, waarna eenieder via een zienswijze kan reageren. De Commissie voor de m.e.r. is gevraagd in het voorjaar een onafhankelijk advies te geven over het dan gepubliceerde plan-MER. Op basis van het advies van de Commissie voor de m.e.r. en alle ingekomen zienswijzen wordt een Nota van Antwoord opgesteld en kan de definitieve VKB worden vastgesteld. Naar verwachting zal dit nog voor de zomer van 2021 zijn. Met de publicatie van de definitieve Voorkeursbeslissing in de loop van 2021 wordt de Verkenningfase afgerond.

De fasering op basis van het MIRT is noodzakelijk gezien de complexiteit van het traject. In eerdere voortgangsbrieven is aangegeven dat de luchtruimherziening niet gezien moet worden als een project dat in één grote stap zal worden uitgevoerd; het gaat om een dynamisch programma met meerdere onderdelen en gefaseerde resultaten. In de Startbeslissing werden daarom al drie sporen onderscheiden. De stand van zaken op deze sporen wordt hieronder kort toegelicht.

Spoor 1: Wegnemen belemmeringen ongehinderd doorklimmen vliegverkeer Lelystad Airport (2021)

Spoor 1 vindt plaats binnen de huidige luchtruimstructuur en heeft als doelstelling het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen op het ongehinderd doorklimmen op de aansluitroutes van Lelystad Airport. Wij hebben uw Kamer eerder gemeld dat realisatie hiervan is voorzien voor november 2021. De werkzaamheden hieraan verlopen volgens schema.

Spoor 2: Nieuwe hoofdstructuur Nederlandse luchtruim (2023–2027)

Spoor 2 betreft het ontwerpen van een nieuwe hoofdstructuur die fasegewijs vanaf 2024 wordt ingevoerd. Samen met spoor 3 vormt dit de kern van de luchtruimherziening. 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 daarmee samenhangend de uitbreiding van een bestaand militair oefengebied (met name voor de F-35) in het noorden van Nederland. In spoor 2 zullen ook de bij de luchthavens met groot handelsverkeer behorende vertrek- en naderingsroutes aan de orde komen. De voorlopige resultaten van spoor 2 worden verwerkt in de VKB.

Samenwerking met Duitsland

Vanaf de zomer is de samenwerking met Duitsland concreet vormgegeven, voortbouwend op de eerder uitgevoerde gezamenlijke verkenning. In oktober jl. heeft een kick-off van de gezamenlijke haalbaarheidsstudie plaatsgevonden met de Duitse en Nederlandse ministeries van Transport en van Defensie, de luchtverkeersleidingsorganisaties en de Duitse en Nederlandse luchtmacht. Onder leiding van een Duits-Nederlands projectleidersduo vinden online-werksessies plaats tussen Duitse en Nederlandse luchtruimontwerpers, luchtverkeersleiders en experts op het gebied van performance assessment, waarbij ook de Eurocontrol Netwerk Manager is betrokken.

In november is de samenwerking met Duitsland bestuurlijk bekrachtigd. Samen met de Duitse Minister van Transport Scheuer en de Duitse Staatssecretaris van Defensie Zimmer is door ons een Joint Declaration of Intent ondertekend. Daarin wordt de grensoverschrijdende civiel-militaire samenwerking in het kader van de haalbaarheidsstudie vastgelegd, in het licht van de doelen van de Single European Sky. In 2021 zullen we u over voortgang van deze samenwerking rapporteren.

Tijdelijk tussenresultaat 2023

Zoals aangekondigd in de vijfde Voortgangsbrief van 1 juli jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 795) wordt momenteel gewerkt aan het project om uiterlijk in 2023 een belangrijke binnenlandse stap te zetten op weg naar herziening van de hoofdstructuur. De inzet is hierbij om het noordelijk oefengebied op bepaalde momenten uit te breiden en zo mogelijk winst te boeken voor het Schipholverkeer in het zuidoosten. Dit doen we om het luchtruim zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Deze stap ligt binnen de nationale bevoegdheden, sluit aan op lopende ontwikkelingen, stimuleert dat op een lerende wijze civiel-militair wordt samengewerkt en is ook aangekondigd in de Startbeslissing (Kamerstuk 31 936, nr. 595). Centraal daarbij staat flexibel gebruik van het luchtruim (FUA). De verschillende (implementatie)mogelijkheden die dit oplevert, worden op dit moment in kaart gebracht. Daarbij worden civiele en militaire gebruikers betrokken. In de volgende Voortgangsbrief wordt Uw Kamer daarover nader geïnformeerd.

Spoor 3: Vernieuwd operationeel concept (2023–2035)

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 betreft de ontwikkeling van een Roadmap 2023–2035, gericht op een adaptieve en innovatieve doorontwikkeling van het Nederlandse luchtruim, in lijn met de Europese SESAR-agenda. Die zal het karakter hebben van een zich ontwikkelend meerjarig transitieplan,

gericht op het bereiken van de programmadoelen vanaf 2023 op weg naar 2035. De laatste maanden is gewerkt aan een Voorkeursalternatief. Dit zal onderdeel zijn van het te publiceren VKB. Het Voorkeursalternatief bestaat uit het best meest optimale resultaat van de beschikbare operationele bouwstenen, kijkend naar de drie hoofddoelen (met als randvoorwaarde veiligheid). Met name de bouwstenen continu klimmen en dalen in combinatie met vaste routes blijken positief bij te dragen aan het bereiken van deze doelen.

Participatie

Het programma werkt volgens de MIRT-benadering en hanteert in dat kader de bijbehorende Code Maatschappelijke Participatie. Ook in de tweede helft van 2020 zijn er vele contactmomenten geweest met relevante stakeholders (bestuurders, maatschappelijke organisaties en luchtruimgebruikers). Uiteraard gebeurde dit vanwege de COVID-19 pandemie online. Op landelijk niveau is in september de derde ontwerpvergadering gehouden met circa zeventig deelnemers. Ook zijn informatiesessies gehouden met de Omgevingsraad Schiphol (ORS) en met de verschillende provincies (bestuurlijk en ambtelijk). Verder zijn verschillende CRO's en COVM's (omgevingsraden van civiele en militaire luchthavens) op de hoogte gehouden van de voortgang. Aparte gesprekken hebben plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen en van de drones-sector, de Nederlandse Vereniging van Luchthavens en de General Aviation-sector.

Internationaal

Met de buurlanden is regelmatig contact ter afstemming. Twee keer per jaar is er een Statenoverleg met België. Ook met Denemarken en het Verenigd Koninkrijk wordt periodiek afstemming gezocht. De Networkmanager van Eurocontrol participeert met kennis en tools in de ontwerpvergaderingen van het programma. Het programma staat op de agenda binnen FABEC (Functional Airspace Block Europe Central). Verder is de door het programma ingestelde International Resonance Group (IRG), die onafhankelijk en kritisch adviseert, sinds de zomer drie keer bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten is onder meer gesproken over de inhoud van de VKB en over de Europese context van het programma.

Tweede Kamermotie inzake continu dalen

Met de Luchtvaartnota Verantwoord vliegen naar 2050 heeft het Kabinet ervoor gekozen om vluchten zoveel mogelijk af te gaan wikkelen op basis van een stelsel van vaste vertrek- en naderingsroutes met continue klim- en daalprofielen. Om deze op een effectieve manier te kunnen gebruiken is het essentieel dat luchtverkeer vliegt volgens een hiervoor geoptimaliseerde planning om verstoringen zoveel mogelijk te voorkomen. Een dergelijk, nieuw afhandelingsconcept vereist een andere indeling van het luchtruim en met name ook van het luchtruim rond Schiphol. Structureel toepassen van het vliegen met continue daalvluchten is in het huidige luchtruim maar beperkt mogelijk. Dat vraagt om structurele aanpassingen in het luchtruim.

In juni nam Uw Kamer een motie aan van het lid Amhaouch waarin het kabinet wordt opgeroepen de komende jaren praktijkervaringen op te doen met dit concept, tegen de achtergrond van de coronacrisis. Zoals toegezegd, is over de mogelijkheden daartoe overlegd met LVNL. Daaruit blijkt het volgende:

1. In de huidige operatie wordt het verkeer op Schiphol in de laatste fase van de vlucht begeleid door het Instrument Landing System

(ILS). Het signaal van dat systeem «onderschept» het toestel als het horizontaal vliegt op een voorgeschreven afstand van de baan voordat de eindnadering begint. Bijvoorbeeld voor de Zwanenburgbaan gebeurt dat voor een toestel vanuit het zuiden op meer dan 20 kilometer afstand. De hoogte waarop horizontaal wordt gevlogen bij onderschepping van het vliegp pad verschilt per baan. Een belangrijk project waar LVNL aan werkt, is het implementeren van zogenaamde Required Navigation Performance (RNP)-eindnaderingen. In het voorjaar van 2021 implementeert LVNL RNP-eindnaderingen naar de vijf hoofdbanen op Schiphol. Daarmee kan het pad in de laatste kilometers voor de baan in de toekomst verbeterd worden en hoeft niet meer zoals bij een ILS-nadering een stuk horizontaal te worden gevlogen.

2. Om binnen de bestaande vlieg- en veiligheidsprocedures uitvoeriger praktijkervaring met continu dalen op te doen, zijn bestaande vaste naderingsroutes nodig of moeten nieuwe vaste naderingsroutes ontwikkeld worden. Bestaande vaste naderingsroutes zijn er voor drie banen: 18R (Polderbaan), 18C (Zwanenburgbaan) en 06 (Kaagbaan). Daarmee kan in de nacht, wanneer er substantieel minder verkeer is, zo'n 80–90% van het verkeer door middel van continu dalen worden afgehandeld. Aanvullend wordt door LVNL onderzoek gedaan naar uitbreiding van de vaste naderingsroutes voor de nacht voor de banen 27 (Buitenveldertbaan) en 36C (Zwanenburgbaan) en aanpassingen voor 18R (Polderbaan). De keuze voor deze banen is gemaakt in overleg met de omgeving en vormt onderdeel van de dit jaar gepresenteerde Minder Hinder aanpak van LVNL en Schiphol.
3. Er zijn twee scenario's waarbij met inzet van bestaande vaste naderingsroutes en bij minder verkeersaanbod met name overdag meer zou kunnen worden gevlogen met continu dalen. Het eerste scenario betreft het inzetten van de bestaande vaste naderingsroute vanaf het naderingspunt ARTIP naar de baan 36R (Aalsmeerbaan). Die route is ontworpen met als doel om ervaring op te doen met het gebruik van vaste naderingsroutes overdag. Deze vaste naderingsroute is tot op heden niet vaak gebruikt. Het actiever inzetten van deze route leidt namelijk tot meer inzet van de Aalsmeerbaan, een niet-preferente baan, zonder dat de belasting van de primaire baan daar aanleiding toe geeft. Het actiever inzetten van deze route zou indruisen tegen de regels van het Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem, en is dus onwenselijk.
In het tweede scenario worden gedurende de dagperiode de voor de nacht ontworpen routes ingezet. Dit kan niet voor één of enkele vliegtuigen – het betekent dat de afhandelingswijze in de nacht (het zogenaamde nachtrecht, op basis van vaste routes) gedurende een lange, aaneengesloten periode wordt ingezet voor al het verkeer in die periode. Omschakeling van het dag- naar het nachtrecht en vice versa is vanwege bijbehorende wisselingen in planningssystemen en bemensing niet vaker dan eenmaal per etmaal mogelijk. Daarnaast zijn de tijdstippen voor het nachtrecht wettelijk vastgelegd en zijn hier afspraken over gemaakt met betrokkenen (luchtvaartmaatschappijen, omgeving).

Uit het voorgaande blijkt dat er stappen gezet worden om toe te werken naar continu dalen op vaste naderingsroutes. Het implementeren van RNP en uitbreiding van vaste naderingsroutes in de nacht zijn hier eerste voorbeelden van. Ook laten analyses van LVNL zien dat het, los van formele wijzigingen in de afhandeling, door de lagere verkeersdruk mogelijk is om het verkeer naar Schiphol over het geheel genomen af te handelen met een korter traject op de eindnadering. De gemiddelde

vliegtijd op de naderingshoogte (veelal 2.000 voet, ca. 600 meter) is daardoor met ca. 30% afgenomen. Over het mogelijke nadeel dat dit geeft qua hinder op de grond, loopt het gesprek in de Omgevingsraad Schiphol. Met LVNL wordt gekeken hoe dit effect kan worden verminderd.

De huidige situatie met minder verkeer zorgt er niet voor dat de nader te zetten stappen versneld kunnen worden. Die stappen vragen om een zorgvuldig proces waarbij de belanghebbenden worden betrokken, en ontworpen routes worden gevalideerd en getoetst. In het programma Luchtruimherziening is dat proces voorzien voor de volgende fase; de Planuitwerking in 2021 en 2022. Daarbij wordt de omgeving actief betrokken op vergelijkbare wijze als in de afgelopen fase.

Vooruitblik 2021

Begin 2021 wordt het ontwerpVKB gepubliceerd, inclusief het planMER en de Passende Beoordeling Natura2000. Ook wordt op het programma een onafhankelijke Gateway Review uitgevoerd, dit betreft een onderzoek dat gebruikelijk is bij de overgang naar een volgende MIRT-fase. Na het doorlopen van de zienswijzeprocedure worden de Nota van Antwoord en de definitieve Voorkeursbeslissing voor de zomer van 2021 gepubliceerd. Hiermee wordt de Verkenningsfase afgesloten. In de eerste helft van 2021 zet het programma de stap naar de fase van Planuitwerking. Daarin worden de in de definitieve Voorkeursbeslissing genomen besluiten omgezet in concrete ontwerpprojecten, gericht op het aanpassen van de hoofdstructuur en het ontwikkelen van het nieuwe operationeel concept. Het programma ontwikkelt hiertoe een transitieplan voor de periode vanaf 2023 tot 2035.

Ook in de komende fase van planuitwerking worden relevante stakeholders actief betrokken. Dat gebeurt onder meer door middel van regionale werkateliers en landelijke programmadagen. Met de provincies wordt de afstemming en samenwerking voortgezet zodat zij zich voldoende betrokken weten bij de planuitwerking in het programma.

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

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

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser