

Vergaderjaar 2011–2012

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 114

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 10 september 2012

Hierbij bieden wij u de Luchtruimvisie (zie bijlage 1) aan*). De Luchtruimvisie is aangekondigd in de actualisatie van de Luchtvaartnota van 2011¹. Hierin maakt het kabinet kenbaar dat het de komende jaren prioriteit geeft aan het realiseren van een goede luchtzijdige bereikbaarheid van Nederland als noodzakelijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse en de Europese luchtvaart. Het kabinet heeft in de actualisatiebrief aangekondigd om een nieuw luchtruimontwerp uit te werken voor de toekomstige inrichting, het beheer en het gebruik van het Nederlands luchtruim. De Startnota Luchtruimvisie² van maart 2011 vormde hiervoor het startpunt.

In nauwe samenwerking met luchtverkeersleidingorganisaties Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en Eurocontrol Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC) is gewerkt aan het opstellen van deze Luchtruimvisie. Daarbij zijn de verscheidene civiele en militaire luchtruimgebruikers, general aviation (GA) en overige belanghebbenden waaronder de luchthavens en de omwonenden nauw betrokken geweest, zowel door middel van informeel overleg als tijdens twee formele consultatiemomenten. De bijdrage van belanghebbenden is zeer waardevol geweest voor de totstandkoming van de Luchtruimvisie.

In de Luchtruimvisie doet het Rijk duidelijke uitspraken over de toekomstige ontwikkelingen en de strategie ten aanzien van de inrichting, het beheer en het gebruik van het Nederlandse luchtruim. Door prioriteiten te stellen en keuzes te maken scheidt het Rijk, als bevoegd gezag in het luchtruim, duidelijkheid voor luchtruimgebruikers en biedt het luchtverkeersdienstverleners een kader voor de maatregelen die nodig zijn om huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden.

Waarom een Luchtruimvisie?

De Luchtruimvisie geeft invulling aan de internationale afspraken volgend uit Single European Sky (SES) en Functional Airspace Block Europe

¹ Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Actualisatiebrief Luchtvaartnota, 14 januari 2010, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 31 936, nr. 47

² Startnota Luchtruimvisie, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 31 936, nr. 75, 1 april 2011.

Central (FABEC). In dit kader zijn doelstellingen vastgelegd over de prestaties met betrekking tot het luchtruim en op het gebied van kosteneffectiviteit van luchtverkeersdienstverlening. De verbetering van de luchtruiminrichting en het luchtruimbeheer moet in grote mate gaan bijdragen tot het bereiken van deze doelstellingen. Daarnaast vraagt de in de Luchtvaartnota vastgelegde ambitie ten aanzien van de ontwikkeling van de mainport Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis, om een efficiënte en betrouwbare luchtzijdige bereikbaarheid. Dit geldt ook voor de afspraken die zijn gemaakt aan de verschillende Alderstafels en Commissies Regionaal Overleg (CRO's) over maatregelen om de geluidshinder te beperken. Tot slot stelt het ministerie van Defensie eisen aan het gebruik van het Nederlandse luchtruim en de luchtzijdige bereikbaarheid van militaire luchthavens en oefengebieden.

Verscheidende partijen hebben een belang in relatie tot het Nederlandse luchtruim, ieder met hun eigen luchtruimbehoefte en eisen of wensen ten aanzien van het gebruik en indeling van het luchtruim. De toenemende vraag naar luchtruimcapaciteit en veranderende eisen en wensen leiden er toe dat meerdere luchtruimgebruikers aanspraak maken op dezelfde delen van het luchtruim op dezelfde tijdstippen. Dit leidt tot schaarste en knelpunten in het luchtruim.

De modernisering van de inrichting, het beheer en het gebruik van het Nederlandse luchtruim is nodig om tegemoet te komen aan de behoeften en ambities van de Nederlandse luchtruimgebruikers, om huidige knelpunten op te lossen en gestelde doelen ook in de toekomst te kunnen realiseren.

Nieuwe Luchtruimhoofdstructuur

In de Luchtruimvisie heeft het Rijk een aantal beleidsmatige uitgangspunten vastgesteld die leidend zijn voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse luchtruim. De wensen en behoeften van de luchtruimgebruikers staan daarbij centraal. Op basis van de beleidsmatige uitgangspunten en de strategie heeft het Rijk een visie opgesteld voor de ontwikkeling van een Nederlandse luchtruimhoofdstructuur. Hierin maakt het Rijk, in aansluiting op de ontwikkelingen binnen het FABEC, een onderscheid tussen drie luchtruimvolumes met een eigen dynamiek en bijbehorend operationeel luchtverkeersleidingsconcept (zie bijlage 2)*):

- Het lagere luchtruim rond de luchthavens, gekenmerkt door een vaste routestructuur, voor een veilige en efficiënte afhandeling van vertrekkend en naderend verkeer die rekening houdt met de omgeving.
- Het transitieluchtruim waar de nadruk ligt op het managen van naderende en vertrekkende verkeersstromen.
- Het hogere luchtruim, waar technologische ontwikkeling het inmiddels mogelijk maakt dat de huidige vaste routestructuur plaats maakt voor het «free route airspace concept», waarmee het luchtruim efficiënter wordt gebruikt.

Voor een uitgebreide toelichting op en visualisatie van de nieuwe luchtruimhoofdstructuur wordt verwezen naar een korte animatiefilm te vinden op www.rijksoverheid.nl.

De belangrijkste keuzes in de Luchtruimvisie

Scheiding mainportgebonden verkeer en vereenvoudiging luchtruimstructuur

Het Rijk kiest er voor om het mainport-gebonden verkeer in de lagere luchtlagen te scheiden van het overige luchtverkeer. Door deze verkeersstromen te scheiden kunnen verschillen aangebracht worden in de

operationele concepten. Hierdoor kan de luchtverkeersdienstverlening beter voldoen aan de eisen van verschillende luchtruimgebruikers. Naast de scheiding van verkeersstromen wordt de inrichting van het lagere luchtruim eenvoudiger gemaakt door de huidige vier civiele en zes militaire luchtruimdelen terug te brengen tot drie civiel-militaire geïntegreerde TMA's (Terminal Manoeuvring Area): de TMA Schiphol, de TMA Holland Regional en de TMA Luik-Maastricht.

Het Rijk en de luchtverkeersdienstverleners zijn ervan overtuigd dat deze keuzes de verdere ontwikkeling van het mainport-gebonden verkeer mogelijk maken, de voorziene groei van de luchthavens Eindhoven, Lelystad en Rotterdam faciliteren, en daarbij tegelijkertijd de militaire missie-effectiviteit waarborgen. Daarnaast kan beter worden ingespeeld op de behoeften van overige luchtruimgebruikers en belanghebbenden.

Integratie civiel militaire dienstverlening

In het luchtruim buiten de TMA Schiphol zal door de verscheidenheid in behoeften van de luchtruimgebruikers maatwerk nodig zijn. Dit vraagt om een flexibel operationeel concept. Het civiel en militair verkeer wordt optimaal op elkaar afgestemd en de luchtverkeersdienstverlening wordt (civiel en militair) geïntegreerd aangeboden. Het onderscheid tussen het civiele en het militaire deel van het luchtruim vervalt hiermee. Deze opzet vraagt van luchtruimgebruikers dat ze niet meer luchtruim claimen dan strikt noodzakelijk is voor het uitvoeren van hun activiteiten. Tevens vergt dit een zorgvuldige en tijdige planning van de activiteiten. Defensie beschikt niet langer over de mogelijkheid delen van het luchtruim vast aan te wijzen voor exclusief militair gebruik. Daar staat tegenover dat de militaire oefenbehoefte uitgangspunt blijft in het planningsproces om te komen tot allocatie van luchtruim.

Belangrijkste consequenties

Schiphol

Met de scheiding van mainport-gebonden verkeer van het overige luchtverkeer kiest het Rijk ervoor om de TMA Schiphol exclusief in te zetten voor het versterken van de netwerkwaliteit van de mainport Schiphol. Het vliegverkeer op Schiphol mag groeien naar 510 000 vliegtuigbewegingen richting 2020. Het is noodzakelijk dat in diezelfde periode het operationeel luchtverkeersleidingsconcept voor Schiphol veranderingen ondergaat om aan de afspraken van de Alderstafel, de prestatie-eisen vanuit Europa en de wensen van de gebruiker en van de omgeving te kunnen voldoen.

Voor de periode tot 2020 is in het kader van het Aldersadvies Schiphol afgesproken dat LVNL in samenwerking met de luchtvaartpartijen en de omgeving een nieuw operationeel luchtverkeersleidingsconcept ontwikkelt voor de afhandeling van het vliegverkeer van en naar de mainport Schiphol. Dit operationeel concept is gericht op vergroting van de veiligheid, capaciteit, punctualiteit en beperking van hinder. Hierdoor moet het mogelijk worden voor Schiphol, conform het Aldersadvies, optimale en geluidsarme naderings- en vertrekprocedures te introduceren door middel van vaste vertrek- en naderingsroutes binnen de regels voor geluidspreferentieel baangebruik. De nieuwe luchtruimhoofdstructuur maakt ontwikkeling van het nieuwe operationeel concept mogelijk. De stapsgewijze ontwikkeling en implementatie van dit operationeel concept in de TMA Schiphol wordt in overleg met de Alderstafel Schiphol uitgevoerd.

Daarnaast wordt in het transitieluchtruim een vierde Initial Approach Fix (IAF) voor de mainport Schiphol ontworpen¹. De vierde IAF resulteert in een optimale inrichting die de zuidoostelijke ontsluiting van Schiphol verbetert. Dit draagt bij aan de netwerkqualiteit. Randvoorwaardelijk hiervoor is de implementatie van een grensoverschrijdend militair oefengebied (CBA land) tussen Nederland en Duitsland. CBA land draagt bij aan het waarborgen van de militaire luchtruimbehoefte.

Lelystad

Naar aanleiding van het Aldersadvies over de ontwikkeling van luchthaven Lelystad heeft het Rijk, vooruitlopend op de definitieve Luchtruimvisie, een voorstudie uitgevoerd naar het vormgeven van een operationeel concept voor de luchthaven Lelystad gericht op gefaseerde groei van Lelystad conform het Aldersadvies. Op basis van deze voorstudie kan geconcludeerd worden dat de beleidskeuzes in de Luchtruimvisie en de voorgestelde wijziging in de luchtruimhoofdstructuur een luchtzijdige inpassing van de luchthaven Lelystad mogelijk maken binnen de gestelde randvoorwaarden uit de Luchtvaartnota en het Aldersadvies Lelystad. Geïntegreerde civiel-militaire dienstverlening is een belangrijke voorwaarde om de luchtzijdige inpassing van Lelystad te kunnen realiseren. De inzichten van de voorstudie zijn verwerkt in de Luchtruimvisie en worden meegenomen in het kabinetsstandpunt over het Aldersadvies Lelystad.

General Aviation

In lijn met de Luchtvaartnota wordt general aviation met de nieuwe luchtruimhoofdstructuur gericht en selectief geacommodeerd. In de TMA Schiphol blijft ruimte voor general aviation met een maatschappelijke belang of (commercieel) general aviation verkeer dat een bijdrage levert aan de netwerkqualiteit. Het huidig beleid, waarin general aviation verkeer dat een meer sociale of recreatieve functie heeft en op zicht vliegt, slechts in beperkte mate toegang heeft tot de Schiphol TMA, wordt verder aangescherpt. Dit zowel vanwege de invloed die deze gebruikersgroepen hebben op de complexiteit en de capaciteit van de verkeersafhandeling als vanwege de veiligheidsrisico's.

De integratie van civiel militaire dienstverlening en het flexibel en dynamisch gebruik van het luchtruim zal buiten de TMA Schiphol mogelijkheden bieden om de verschillende general aviation activiteiten in de toekomst blijvend te kunnen accommoderen. Hierbij geldt dat de ontwikkelingen rond de luchthavens van nationale betekenis (in het bijzonder Eindhoven en Lelystad) van invloed kunnen zijn op het gebruik van deze luchthavens voor activiteiten van de general aviation. De omvang en het tempo van de ontwikkeling op deze luchthavens is bepalend voor de timing van een eventuele uitfasering of verplaatsing van een deel van de general aviation activiteiten. Zowel het Rijk als de Provincies hebben als bevoegd gezag van het luchtruim en de luchthavens verantwoordelijkheden ten aanzien van het accommoderen van de general aviation. Het Rijk zal specifiek voor het ontwikkelen van de general aviation activiteiten in de TMA Holland Regional en de TMA Luik-Maastricht, een proces inrichten om samen met de general aviation, de luchthavenexploitanten en het regionaal bevoegd gezag te verkennen waar, binnen de kaders van de Luchtruimvisie, in Nederland toekomstbestendige mogelijkheden voor general aviation activiteiten zijn en wat de benodigde maatregelen zijn om dat te realiseren.

¹ Een Initial Approach Fix fungeert als toegangspoort en het wachtgebied voor de TMA Schiphol.

Vervolgstappen

Het Rijk heeft zijn visie op de toekomstige ontwikkeling van het Nederlandse luchtruim en de nieuwe luchtruimhoofdstructuur nader uitgewerkt in de Beleidsagenda, die integraal onderdeel is van de Luchtruimvisie. De Beleidsagenda heeft zowel betrekking op de acties die de luchtverkeersdienstverleners moeten ondernemen als op de acties die vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. De Beleidsagenda is daarmee opdrachtgevend en richt zich op de te ondernemen acties tot 2020. Daarbij wordt toegelicht welke randvoorwaarden en aandachtspunten gelden voor de luchtverkeersdienstverleners bij de uitwerking van de operationele luchtverkeersleidingsconcepten en de verschillende luchtruimontwerpen van de luchtruimhoofdstructuur.

De uitvoering van de Beleidsagenda vergt nauwe samenwerking en afstemming tussen het Rijk, de luchtverkeersdienstverleners en de luchtruimgebruikers. Het Rijk verzoekt de luchtverkeersdienstverleners een overkoepelende en gezamenlijke Roadmap op te stellen voor de uitwerking van de luchtverkeersleidingsconcepten, het ontwikkelen, valideren en implementeren van luchtruim- en procedureontwerpen en het wijzigen van systemen. In deze Roadmap moet een integrale planning worden opgenomen van alle lopende en nieuwe activiteiten die hiermee samenhangen. Het Rijk en de luchtverkeersdienstverleners zullen op basis van de Beleidsagenda en de Roadmap, in overleg met de luchtruimgebruikers en overige belanghebbenden, gecoördineerd werken aan de uitvoering van de Luchtruimvisie.

Met de Luchtruimvisie en Beleidsagenda geven wij uitwerking aan de Luchtvaartnota en geven het Rijk zijn visie op de ontwikkeling van het Nederlands luchtruim, waarmee een goede luchtzijdige bereikbaarheid van Nederland ook in de toekomst geborgd is. De beoogde inrichting komt tegemoet aan de snel veranderende en groeiende behoeften van de luchtruimgebruikers en geeft invulling aan de internationale verplichtingen. Daarmee kan de ambitie voor een concurrerende en duurzame Nederlandse luchtvaart worden gerealiseerd en zowel het Nederlandse als Europese luchtruim optimaal worden benut.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer