



Luchtruimherziening

Plan van aanpak

Versie 1.0

Datum	15 december 2017
Status	Definitief

Inhoud

	Inhoud	—2
	Managementsamenvatting	—3
1	Programma luchtruimherziening	—5
1.1	Inleiding	—5
1.2	Visie	—5
1.3	Scope	—6
1.4	Doel	—7
1.5	Randvoorwaarden	—8
1.6	Positionering	—8
1.7	Leeswijzer	—8
2	Betrekken van stakeholders	—9
2.1	Participatie	—9
2.2	Internationale samenwerking	—11
3	Programma aansturing & governance	—13
4	Aanpak	—15
4.1	Planning en fasering	—15
4.2	Werksporen	—17
4.3	Realisaties op de kortere termijn	—18
5	Risicomanagement	—20
6	Planning 2018	—21
Bijlage A	Motie van het lid Jetten c.s.	—22
Bijlage B	Motie van het lid Kuiken	—23

Managementsamenvatting

Het Nederlandse luchtruim en het luchtverkeersleidingconcept is sinds tientallen jaren stapsgewijs doorontwikkeld. De grenzen van de houdbaarheid zijn echter in zicht en een algehele herziening van het luchtruim is dan ook noodzakelijk en een topprioriteit.

Voor u ligt het plan van aanpak voor het programma luchtruimherziening opgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW); het ministerie van Defensie (DEF); het Commando Luchtmacht (CLSK); Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL); en Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC). De kernpunten in het plan van aanpak worden hieronder uitgelicht.

Met dit plan van aanpak wordt ook invulling gegeven aan de motie Jetten c.s. (zie Bijlage A). Deze motie is op 4 oktober 2017 aangenomen en verzoekt de regering om *“de Tweede Kamer voor het kerstreces een plan van aanpak inzake de herindeling van het luchtruim te sturen, inclusief een voorstel op welke wijze de omgeving wordt betrokken bij dit proces.”*

Participatie

Dit plan van aanpak legt de basis voor een werkwijze met als leidende principes samenwerking, transparantie en vroegtijdige participatie van belanghebbenden bij de totstandkoming van de herziening van het luchtruim.

Het Rijk zal onder andere vertegenwoordigers van luchtruimgebruikers, luchthavens en provincies benaderen om tot en met het najaar van 2018 gezamenlijk een participatieplan uit te werken. De aanbevelingen zoals verwoord in het advies ‘Een Ander Geluid’ van de Bewonersdelegatie Aansluitroutes Lelystad, zijn betrokken bij het opstellen van dit plan van aanpak en zullen worden betrokken in de uitwerking van het participatieplan. Op bestuurlijk niveau zal een Nationaal Luchtvaartberaad worden ingericht onder verantwoordelijkheid van de ministeries van IenW en DEF. Dit Beraad zal adviseren over luchtvaartzaken in relatie tot het gebruik van het luchtruim.

Fasering

De luchtruimherziening kan niet in één grote stap worden uitgevoerd. Een groot deel van 2018 zal worden benut voor een gezamenlijke probleemanalyse en een brede inventarisatie van wensen ten aanzien van de luchtruimherziening. De nadruk in 2018 ligt verder op het uitwerken van samenwerking met buurlanden; in de periode 2019-2021 volgen de eerste ontwerpstappen in samenspraak met belanghebbenden. De vervolgstappen waaronder het aanpassen van systemen kunnen niet eerder dan 2022 worden doorlopen in verband met de geplande ingebruikname van het luchtverkeersleidingsstelsel iCAS. Een algehele herziening van het luchtruim zal niet eerder dan 2023 kunnen worden gerealiseerd. Het is belangrijk te realiseren dat de herziening van het luchtruim een dynamisch proces is dat inspeelt op nieuwe wensen en ontwikkelingen op de grond en in de lucht zoals nieuwe uitdagingen en technologische ontwikkelingen zowel in vliegtuigen als bij de luchtverkeersleiding.

Voor de concrete en urgente uitdagingen beschrijft het plan acties om ruim voor 2023 verbeteringen te realiseren. Voor Zuidwest Nederland richten deze acties zich op capaciteitsverbeteringen. Voor Lelystad routes richt zich dit op mogelijke oplossingen om de geluidsoverlast te beperken.

Scope en doelen

De luchtruimherziening gaat over de operationele luchtverkeersleidingconcepten, luchtruimstructuur en -routes, en ook over het gebruik van het luchtruim (wie, wat, waar, wanneer en hoe). Het gaat hierbij om het gehele traject van ontwerp tot en met realisatie met passende participatie over deze onderwerpen.

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

- het verruimen van de civiele capaciteit in het luchtruim en een efficiënter gebruik van het luchtruim ten behoeve van alle luchtruimgebruikers;
- het realiseren van adequate opleiding- en trainingsmogelijkheden voor de lucht-, landmacht, marine en marechaussee afgestemd op operationele concepten van de krijgsmacht; inclusief de bereikbaarheid van militaire luchthavens;
- het minimaliseren van de impact op de omgeving, d.w.z. het zo veel als mogelijk beperken van de geluidsoverlast en de CO₂-uitstoot.

De eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming over het vaststellen van de indeling van het luchtruim en de vliegroutes ligt bij de bewindspersonen van IenW en DEF. Het 2SG overleg met daarin de 5 partners, zal namens de bewindspersonen optreden als gedelegeerd opdrachtgever. De uitvoering komt in handen van een gezamenlijk programmabureau onder leiding van een IenW programmamanager.

Planning

Dit plan van aanpak is een eerste stap op weg naar een programmaplan dat najaar 2018 zal worden opgeleverd. Het programmabureau start op 1 januari 2018 met haar werkzaamheden. Tot en met het najaar van 2018 zullen alle werksporen in het programma verder vorm krijgen en doelstellingen, ontwerpcriteria concreet worden gemaakt. Een programma met een scope en complexiteit als de luchtruimherziening vereist een stringente risicobeheersing welke komend half jaar nader wordt uitgewerkt. Bureau Gateway zal in het najaar van 2018 worden gevraagd om een review op het Programmaplan.

1 Programma luchtruimherziening

1.1 Inleiding

Verschillende partijen hebben een belang in relatie tot het Nederlandse luchtruim, elk met hun eigen behoefte, eisen en wensen voor het gebruik en indeling ervan. Toenemende vraag en veranderende eisen en wensen leiden er toe dat er conflicterende aanspraken worden gemaakt op dezelfde delen van het luchtruim. Dit leidt in toenemende mate tot schaarste en knelpunten in het luchtruim, waarvan de gevolgen soms ook op de grond merkbaar zijn. De huidige luchtruimstructuur is in essentie al decennia oud, en is in de tussentijd op onderdelen aangepast aan de meest dringende behoeften van dat moment. Een dergelijke aanpak is echter tegen haar grenzen aangelopen. Het maakt een algehele herziening van het luchtruim noodzakelijk en een top prioriteit.

Door de beheerders van het luchtruim, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Defensie (DEF) alsmede de uitvoerende luchtverkeersdienstverleners Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC¹), worden in dit gezamenlijke plan van aanpak concrete acties en maatregelen geformuleerd om een voortvarende uitwerking te geven aan de herziening van het luchtruim. Tevens wordt de programmatische aansturing en werkwijze beschreven, waaronder de wijze van betrekken van belanghebbenden en geïnteresseerden. De bovengenoemde partners onderschrijven dit plan van aanpak ieder binnen hun eigen verantwoordelijkheden en aansturingsmodel. Dit plan van aanpak is een opstap naar een programmaplan dat in het najaar van 2018 wordt opgeleverd, en dient in de eerste plaats om richting en invulling te geven aan de (gezamenlijke) acties in het eerste deel van 2018.

Met dit plan van aanpak geeft het kabinet invulling aan de motie Jetten c.s. (zie Bijlage A). Deze motie is op 4 oktober 2017 aangenomen en verzoekt de regering om *"de Tweede Kamer voor het kerstreeces een plan van aanpak inzake de herindeling van het luchtruim te sturen, inclusief een voorstel op welke wijze de omgeving wordt betrokken bij dit proces."*

1.2 Visie

In de luchtruimvisie (2012) doet het Rijk uitspraken over de toekomst van het luchtruim en beschrijft ze de ambities op het gebied van veiligheid, capaciteit, kosteneffectiviteit en milieu. Om deze ambities te realiseren en knelpunten op te lossen, wordt in de luchtruimvisie een drietal oplossingsstrategieën benoemd:

1. Modernisering van het operationele luchtverkeersleidingconcept
2. Optimalisering en vereenvoudiging van de luchtruiminrichting
3. Betere benutting luchtruim door een flexibel en dynamisch beheer van het luchtruim

¹ MUAC is onderdeel van Eurocontrol en levert haar inbreng in de projecten onder de bestaande aansturing door het Rijk via de Maastricht Co-ordination Group (MCG) van de vier lidstaten (Nederland, België, Duitsland en Luxemburg) waar zij verantwoordelijk is voor het beheer van het luchtruim (boven 24.500 voet).

Deze drie oplossingsstrategieën vormen de pijlers van de luchtruimherziening, het zijn de punten op de horizon. In lijn met de aanbevelingen van 'Een Ander Geluid' van de Bewonersdelegatie Aansluitroutes Lelystad is de achterliggende visie voor het programma luchtruimherziening om de luchtvaartsector als één systeem te benaderen via integraal beleid.

Modernisering van het operationele luchtverkeersleidingconcept en maximaal gebruik van beschikbaar komende technologie gaan hand in hand. Het betreft nieuwe technologieën met betrekking tot navigatie-, communicatie-, en surveillance infrastructuur en verbeteringen in de systeemondersteuning van de luchtverkeersleider zoals arrival (AMAN)-, departure (DMAN)- en extended arrival management (XMAN). In het SESAR² (Single European Sky ATM Research) programma hebben luchtverkeersdienstverleners gezamenlijk gewerkt aan het luchtverkeersleidingconcept van de toekomst en zijn verplichtingen aangegaan over implementatie.

Optimalisering en vereenvoudiging van de luchtruiminrichting beoogt het luchtruim zodanig aan te passen door onder meer verkeerstromen structureel van elkaar te scheiden in ruimte en/of tijd en eisen te stellen aan luchtruimgebruikers voor het gebruik van delen van het luchtruim. Het minder complex maken van het luchtruim, onder andere het aanzienlijk verminderen van fragmentatie en procedures staan hoog op de agenda in het programma luchtruimherziening. Een luchtruim met aanzienlijk minder complexiteit is goed voor de vliegveiligheid, vermindert de werklast voor de luchtverkeersleiders en vergroot in de regel de beschikbare capaciteit in het luchtruim voor luchtverkeersstromen. Een herschikking van het luchtruim moet ook ruimte bieden voor het optimaler inpassen van routes van en naar luchthavens in het lagere luchtruim en zal aldus de negatieve effecten ervan op de grond verminderen.

Betere benutting van het luchtruim door een flexibel en dynamisch beheer van het luchtruim betekent één gezamenlijk civiel-militair gecontroleerd luchtruim waar luchtruimmanagement en luchtverkeersdienstverlening wordt verzorgd door een gezamenlijke civiel-militaire luchtverkeersdienstverlener in het lagere luchtruim en door een grensoverschrijdende civiel-militaire luchtverkeersdienstverlener voor het hogere luchtruim. Hierdoor kan het operationele concept optimaal worden aangepast aan het gewenste luchtruimgebruik. Naast de factor ruimte wordt de factor tijd gebruikt om luchtruimbehoeften op elkaar af te stemmen: flexibiliteit in wie, wanneer, welk luchtruim gebruikt. Luchtruim waarin ook de General Aviation³ en drones (UAV, Unmanned Aerial Vehicles) een volwaardige plek hebben.

1.3 Scope

De luchtruimherziening betreft de indeling en het gebruik van het Nederlandse luchtruim. Het gaat over de operationele luchtverkeersleidingconcepten, luchtruimstructuur en -routes, en ook over het gebruik van het luchtruim (wie, wat, waar, wanneer en hoe).

² Het SESAR-programma beoogt de modernisering van het luchtverkeersbeheer (Air Traffic Management, ATM) in Europa en vormt de technologische pijler van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het doel van SESAR is ervoor te zorgen dat de Unie tegen 2030 kan beschikken over goede infrastructuur voor luchtverkeersbeheer die de veilige en milieuvriendelijke exploitatie en ontwikkeling van het luchtvervoer mogelijk maakt.

³ General Aviation ofwel 'kleine luchtvaart' is de verzamelnaam voor luchtvaartuigen die niet tot de grote passagiersvliegtuigen kunnen worden gerekend en geen vracht vervoeren.

Het gaat hierbij om het gehele traject van ontwerp tot en met realisatie. De participatie over deze onderwerpen valt daarbij expliciet onder de scope.

Het Nederlandse luchtruim is in dit kader de zogenaamde Amsterdam Flight Information Region (FIR). De Amsterdam FIR strekt zich uit boven het Nederlandse grondgebied en een groot deel van de Noordzee. Relevante veranderingen in de Upper Information Region (UIR) boven Nederland en het Nederlandse deel van de Noordzee zijn eveneens onderdeel van de scope.

De ontwerpruimte voor oplossingen wordt mede bepaald door aanpassingen in de inrichting en het gebruik van het luchtruim in buurlanden aangezien een route nu eenmaal niet ophoudt bij de grens. De politieke en inhoudelijke afstemming met buurlanden (ministeries van transport en defensie en uitvoerende luchtverkeersleidingorganisaties) valt binnen de scope van de luchtruimherziening.

1.4 Doel

De herziening moet ervoor zorgen dat civiele vliegroutes effectief en efficiënt benut kunnen worden en dat gebruik en bereikbaarheid van militaire opleiding- en trainingsgebieden is verzekerd, binnen context van efficiëntie en effectiviteit. Zo kan ook in de toekomst het luchtverkeer in en boven Nederland efficiënt worden gefaciliteerd met minimale vertraging.

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

- het verruimen van de civiele capaciteit in het luchtruim en een efficiënter gebruik van het luchtruim ten behoeve van alle luchtruimgebruikers;
- het realiseren van adequate opleiding- en trainingsmogelijkheden voor de lucht-, landmacht, marine en marechaussee afgestemd op operationele concepten van de krijgsmacht;
- het minimaliseren van de impact op de omgeving, d.w.z. het zo veel als mogelijk beperken van de geluidsoverlast en de CO₂-uitstoot.

Hoewel het Nederlandse luchtruim en het luchtverkeersleidingconcept sinds tientallen jaren stapsgewijs is doorontwikkeld, zijn de grenzen van de houdbaarheid in zicht. Fundamentele herziening van het Nederlandse luchtruim is dan ook noodzakelijk o.a. voor:

- de verdere ontwikkeling van Schiphol en regionale luchthavens in termen van capaciteit en impact op de omgeving;
- hogere routes en de doorgroei van Lelystad naar 45.000 vliegbewegingen;
- adequate militaire opleiding- en trainingsgebieden en routes die passen bij de operationele concepten van de krijgsmacht; de F35 en militaire onbemande luchtvaartuigen zijn daar een onderdeel van.

In overleg met stakeholders en via politiek-bestuurlijke processen zullen deze doelen in 2018 worden geconcretiseerd. Er kan (zal) daarbij sprake zijn van een spanningsveld tussen deze doelen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat er op hetzelfde moment behoefte is aan een zelfde deel van het luchtruim voor zowel civiele als militaire doeleinden. Ook kunnen er tegengestelde belangen ontstaan bij het verruimen van de capaciteit in het luchtruim enerzijds en het minimaliseren van de impact op de omgeving anderzijds. Of tussen geluid en uitstoot, bijvoorbeeld wanneer een routeaanpassing leidt tot minder geluidshinder op de grond maar tot een minder efficiënte route en dus tot een hogere uitstoot. Daar waar nodig zullen er via politieke besluitvorming keuzes gemaakt moeten worden om te voorkomen dat ontwerpprocessen vastlopen of niet de best mogelijke oplossingen opleveren.

1.5 Randvoorwaarden

Voor het programma gelden onder meer de volgende kaders en randvoorwaarden:

- Veiligheid. Voor veiligheid wordt het principe gehanteerd dat elke verandering leidt tot een verbetering van de veiligheid of tenminste het handhaven van het bestaande veiligheidsniveau. Bij een toenemend verkeersaanbod leidt dit laatste effectief tot een verbetering van de veiligheid per vlucht. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) doet in het rapport 'Veiligheid vliegverkeer Schiphol' belangrijke aanbevelingen om de veiligheid op en rond de luchthaven Schiphol te blijven borgen, waar de luchtvaartsector en de overheid mee aan de slag zijn gegaan.
- Afspraken gemaakt en verplichtingen uit internationale samenwerking in Functional Airspace Block Europe Central (FABEC⁴) en SESAR.
- Militaire taakstelling en verplichtingen uit internationale militaire verantwoordelijkheden en samenwerkingsverbanden waaronder de NAVO.

In het programma worden bovenstaande randvoorwaarden geëxpliciteerd. Om operationele luchtverkeersleidingconcepten te moderniseren, zullen bijvoorbeeld steeds vaker eisen worden gesteld aan de technische uitrusting van civiele vliegtuigen ten aanzien van navigatie en communicatie.

1.6 Positionering

Over de voortgang in de uitvoering van het programma luchtruimherziening zal aan de Kamer worden gerapporteerd. Gezien de omvang en complexiteit van dit programma is het mogelijk dat de Kamer zal besluiten tot aanwijzing van het programma tot een groot project, overeenkomstig de hiervoor geldende procedureregeling. De Kamer zal dit doen indien zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is. Indien de Kamer hiertoe besluit zal de aanpak van het programma waar nodig dienovereenkomstig worden aangepast.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de participatie en internationale samenwerking. Een beschrijving van de aansturing van het programma komt terug in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 behandelt de fasering en planning, de inhoudelijke werksporen van het programma en geeft aan voor welke onderwerpen op kortere termijn realisaties zijn te verwachten. Hoofdstuk 5 beschrijft de wijze waarop het risicomanagement ingericht zal worden, waarna hoofdstuk 6 afsluit met de planning voor 2018.

⁴ Het FABEC verdrag moet ervoor zorgen dat het centrale luchtruim in Europa efficiënter geregeld wordt. Hierdoor zullen vliegtuigen minder omwegen moeten maken en zullen de vliegtijden dalen. Het FABEC-verdrag is een belangrijke stap in de ontwikkeling van het Single European Sky-project (SES). De FABEC-landen zijn België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland en Zwitserland.

2 Betrekken van stakeholders

2.1 Participatie

Het Nederlandse luchtruim blijft een zeer druk bevolgen luchtruim waar onvermijdelijk sprake is van conflicterende belangen (waaronder woningbouw en natuurbeheer) en uiteenlopende wensen van lokale en regionale bestuurders, luchtruimgebruikers, windenergiebedrijven en inwoners met name in de omgeving van luchthavens. Het is daarom niet realistisch om te verwachten dat een herindeling van het luchtruim 'alle problemen' in het luchtruim zal kunnen oplossen, dan wel 'alle wensen' die daaromtrent leven zal gaan invullen.

Cruciaal voor een succesvolle aanpak van de luchtruimherziening is dat deze op draagvlak kan rekenen bij een breed scala aan belanghebbende partijen. Met name omwonenden en lokale/regionale bestuurders ervaren de ontwerpprocessen van het luchtruim momenteel als een black box, en een deel van de luchtruimgebruikers, waaronder de General Aviation en drones sector, ervaart onvoldoende betrokkenheid in de veranderingen die van invloed zijn op hun mogelijkheden.

Van het verkennen van wensen, oplossingsrichtingen, het maken van keuzes tot aan de uitvoering zal nauw worden samengewerkt met de verschillende belanghebbende partijen. Uitgangspunt is een transparant proces dat ruimte biedt voor vroegtijdige inbreng en waarbij via eenduidige en herkenbare stappen wordt toegewerkt naar oplossingen en maatregelen. Op diverse momenten worden belanghebbende partijen bij het maken van keuzes betrokken.

Participatieplan

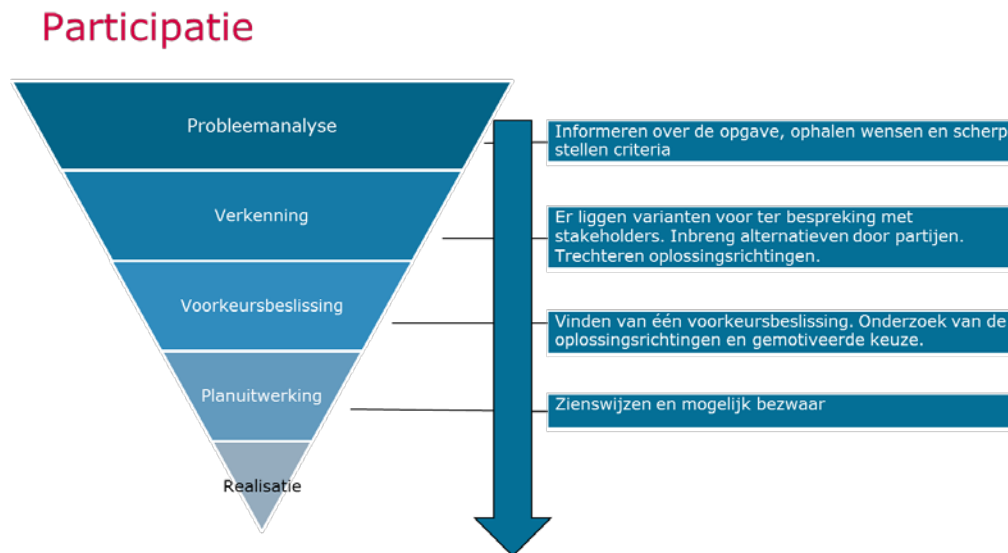
Om tot een aanpak te komen die op draagvlak kan rekenen, is het nodig om die aanpak zelf ook op een interactieve manier tot stand te brengen, met vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbende partijen. Daarom zal de periode tot en met najaar 2018 vooral in het teken staan van de inrichting van een intensief participatieproces. Het ministerie van IenW zal het voortouw nemen om samen met o.a. vertegenwoordigers van luchtruimgebruikers, luchthavens en provincies een participatieplan uit te werken.

In dit participatieplan zal consultatie en inspraak worden geconcretiseerd naar thema's, regio's en projecten. De ervaringen met het programma 'Ruimte voor de Rivier', het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de kernwaarden van de International Association for Public Participation (IAP2) zullen hierin worden meegenomen. De aanbevelingen zoals verwoord in het advies 'Een Ander Geluid' van de Bewonersdelegatie Aansluitroutes Lelystad, waaronder de aanbevelingen om de participatie te enten op de MIRT-systematiek en de aanbevelingen van de Commissie Elverding, zijn betrokken bij het opstellen van dit plan van aanpak en zullen ook worden betrokken in de nadere uitwerking van het participatieplan. Dit is in lijn met de motie Kuiken, opgenomen in Bijlage B.

Op bestuurlijk niveau wordt een Nationaal Luchtvaartberaad ingericht onder verantwoordelijkheid van de ministeries van IenW en DEF. Dit Beraad zal adviseren over luchtvaartzaken in relatie tot het gebruik van het luchtruim. Het is de intentie om het participatieplan te agenderen in dit Nationaal Luchtvaartberaad en daarop te delen met de Kamer.

Eerste aanzet voor de participatie

In dit plan van aanpak wordt een eerste voorzet gegeven voor een in te richten participatieplan. De MIRT-systematiek dient hierbij als inspiratie. Figuur 1 geeft het volledige stappenproces weer voor betrokkenheid van stakeholders.



Figuur 1 Trechter model geïnspireerd op MIRT systematiek

De eerste stap richt zich op een brede probleemanalyse en inventarisatie van wensen bij stakeholders. Hierop volgen voor programmaonderdelen de participatieprocessen van oplossingsvarianten waarbij ruimte is voor vroegtijdige inbreng van alternatieven en inspraak op de voorkeursvarianten.

Deze benadering geeft ruimte voor alternatieven of voor nieuwe inzichten en technieken waarmee de doelstellingen beter worden bereikt of anderszins maatschappelijk meer gewenst zijn. Het inrichten van het luchtruim is echter niet volledig vergelijkbaar met inrichtingsvraagstukken op de grond. Bij het gezamenlijk op te stellen participatieplan zullen de verschillen aandacht krijgen om een goed werkend model, dat op de verschillende typen opgaven in de luchtvaart is toegespitst, te ontwerpen.

Maatwerk

Vanwege deze grote variatie in projecten, die samen leiden tot de luchtruimherziening, en van relevante betrokkenen zal het verdere stakeholderproces nader worden uitgewerkt via maatwerkoplossingen afgestemd op een regio, type project en fasering daarbinnen.

Het programma bestaat immers uit projecten die zeer uiteenlopen qua fasering, regio, impact en partijen op wie zij impact hebben. Afhankelijk van het type project zal een passend stakeholderproces worden ingericht dat besluitvormingsstappen doorloopt. Zo zal bij zaken waar geluid een grote rol speelt, zoals naderingsroutes van een luchthaven, sprake zijn van een brede consultatie. Bij zaken die zich op grote fysieke hoogte in het luchtruim afspelen, krijgen efficiënte routes nadrukkelijker de aandacht, hierbij zal een meer beperkte groep stakeholders worden betrokken.

Bestaande overlegstructuren zoals de Omgevingsraad Schiphol zullen worden meegenomen daar waar projecten uit het programma luchtruim effect hebben op het werkingsgebied waarover deze overlegstructuren adviseren. Bij de uitwerking van het participatieproces zullen de uitkomsten van de toekomstige evaluaties van de betreffende gremia, in nauwe samenwerking met de daarin vertegenwoordigde delegaties, worden betrokken.

De eerste stap van de participatie richt zich op de probleemanalyse en een brede inventarisatie van wensen van stakeholders ten aanzien van de luchtruimherziening in brede zin en zal tot en met najaar 2018 worden uitgevoerd.

2.2 Internationale samenwerking

De luchtruimherziening zal zich afspelen in een breed internationaal krachtenveld waarop actieve regie vanuit de ministeries van IenW en DEF vereist is. In dit krachtenveld zijn cruciale spelers de ministeries van Transport en Defensie van de buurlanden (inclusief waar nodig regionale of lokale overheden), de luchtverkeersleidingsorganisaties en sectorpartijen, zoals de grote civiele luchtruimgebruikers en de luchthavens.

Duitsland

Het ontwerpen van een militair opleiding- en trainingsgebied is een belangrijke bouwsteen van de luchtruimherziening. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid om (een deel van) deze gebieden grensoverschrijdend te maken (cross border area, CBA). Dit vereist gezamenlijk met de buurlanden inzicht in de vereisten voor een militair opleiding- en trainingsgebied, het besluitvormingsproces, het krachtenveld en de bereidheid tot samenwerking met Nederland. In dit verband ligt verdere samenwerking met Duitsland voor de hand. Inmiddels heeft hoog ambtelijk een kick-off plaatsgevonden van dit proces met Duitsland. Op korte termijn gaan de beide ministeries van Defensie hun vereisten uitwisselen.

Voor een gezamenlijk grensoverschrijdend project is politiek commitment vereist, aangezien in de betrokken landen besluitvorming nodig zal zijn om het luchtruim aan te passen en de daarvoor benodigde investeringen gedaan moeten worden. Het eerste deel van 2018 zal in het teken staan van de verdere voorbereidingen met nadruk op de inventarisatie van wensen, eisen en randvoorwaarden. Streven is dat op basis hiervan in de tweede helft van 2018 politieke contacten worden gelegd, en zo mogelijk tot afspraken wordt gekomen.

In deze afstemming zullen ook de civiele behoeften aan bod komen. Afgezien van de genoemde CBA is per definitie internationale afstemming nodig met buurlanden over de civiele en militaire luchtverkeersstromen. Een route houdt niet op bij de grens, dus over wijzigingen in ontwerp van routes of intensiteit van gebruik van bestaande routes zal overeenstemming moeten worden bereikt. Een belangrijk element zal ook zijn om afspraken te maken over de geluidsbelasting die gepaard kan gaan met grensoverschrijdende militaire oefeningen.

België

In België loopt een project om een nieuw gevechtsvliegtuig aan te schaffen. Naar verwachting zal België de bredere FABEC of Europese context nodig hebben voor voldoende opleiding- en trainingsruimte voor de Belgische luchtmacht. Nederland zal hierin nauw contact met België onderhouden gezien de afhankelijkheid van elkaar in het ontwerpen en gebruiken van luchtruim, civiel en militair.

Tussen de civiele en militaire ministeries en luchtverkeersleidingsorganisaties van België en Nederland is sinds de zomer van 2017 al geregeld overleg over hun (gezamenlijke) luchtruimopgaven en hun grensoverschrijdende impact. Er zijn al enkele gezamenlijke onderwerpen/projecten geïdentificeerd om op korte termijn mee aan de slag te gaan. Het is de inzet dat deze onderwerpen onderdeel worden van het programma. Hierbij gaat het onder meer om luchtruimcapaciteit in Zuidwest Nederland.

FABEC

Er zal moeten worden bezien of het eerder aan de Kamer gemelde FABEC project CBA Land/Central West nog (op onderdelen) een invulling kan geven aan de toekomstige vereisten. Het CBA Land/Central West project is nu bevroren, maar moet formeel worden stopgezet in het geval het niet de toekomstige oplossing brengt. Nieuwe afspraken zullen zoveel mogelijk bi- of trilateraal worden gemaakt met buurlanden en de betrokken luchtverkeersdienstverleners waarbij ook de FABEC dimensie wordt betrokken.

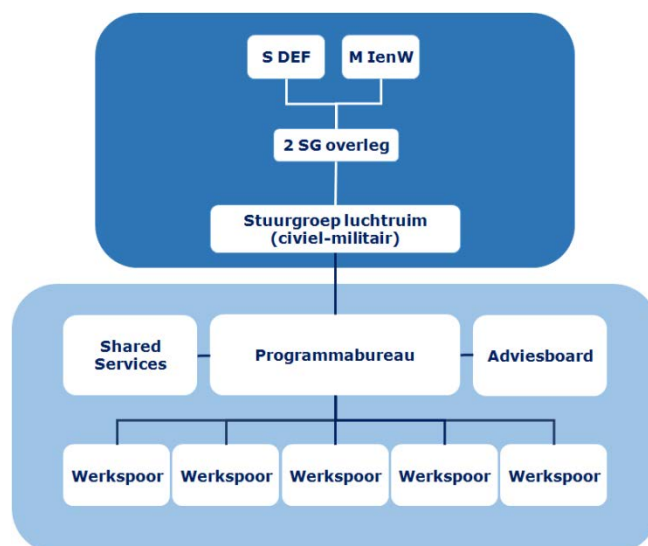
Single European Sky

Vanuit de internationale context is het belangrijk om in ogenschouw te nemen welke Europese (internationale) verplichtingen er aan het luchtruim en de inrichting hiervan voor de civiele luchtvaart worden gesteld. Vanuit SES is dit vooral het programma SESAR waarin nieuwe concepten en technieken worden ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Zo wordt in de periode tot en met 2024 de invoering van Free Route Airspace in het hogere luchtruim vereist, evenals extended arrival management en performance based navigation, waarmee betrouwbaarder en nauwkeuriger gevlogen kan worden.

3 Programma aansturing & governance

De luchtruimbeheerders IenW en DEF zijn eigenaren van het gezamenlijke programma luchtruimherziening. Het programma wordt uitgevoerd door de partners IenW, DEF, LVNL, CLSK en MUAC⁵ onder regie van IenW.

De programma aansturing is ingericht conform het principe van 'single point of accountability', met eenduidige en uniforme besturings- en escalatielijnen waarbij geen besluitvormingsdoublures kunnen plaatsvinden. De eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming over het vaststellen van de indeling van het luchtruim en de vliegroutes ligt bij de bewindspersonen van IenW en DEF. Het gekozen aansturingsmodel met een 2SG-overleg, stuurgroep, adviesboard en programmabureau is een voortzetting en uitbreiding van de aansturing van het programma co-locatie, dat tot doel heeft één civiel-militaire co-locatie van de LVNL en CLSK op Schiphol te realiseren. Figuur 2 geeft de structuur schematisch weer.



Figuur 2 Governance structuur

Het 2SG overleg (frequentie minimaal 3x per jaar) treedt namens beide bewindspersonen op als gedelegeerd opdrachtgever, en is verantwoordelijk voor de algehele aansturing en voortgang van het programma.

De Stuurgroep Luchtruim (frequentie minimaal 5x per jaar) is verantwoordelijk voor de strategische sturing en voortgangsbewaking. Zij bewaakt de doelstellingen en stimuleert gezamenlijke verantwoordelijkheid voor en aanpak van projecten. De Stuurgroep valt onder voorzitterschap van IenW. In dit overleg zijn IenW, DEF, LVNL, CLSK en MUAC op passend niveau vertegenwoordigd.

⁵ MUAC levert haar inbreng in de projecten onder de bestaande aansturing door het Rijk via de Maastricht Co-ordination Group (MCG) van de vier lidstaten (Nederland, België, Duitsland en Luxemburg) waar MUAC verantwoordelijk is voor het beheer van het luchtruim (d.w.z. boven 24.500 voet).

Voor de uitvoering wordt een programmabureau ingericht met daaronder de werksporen en projecten dat onder leiding staat van een programmamanager. De programmamanager rapporteert en legt verantwoording af aan de Stuurgroep.

Naar model van het programma co-locatie stellen LVNL en CLSK een gezamenlijke adviesboard in. Deze adviesboard (frequentie 5x per jaar voorafgaand aan de Stuurgroep) staat hiërarchisch naast het programmabureau en is niet besluitvormend maar adviserend ten behoeve van de besluitvorming in de stuurgroep. Afstemming en samenwerking tussen de drie IenW programma's op luchtvaartgebied, de programma's Schiphol, luchtruimherziening en Lelystad, wordt zowel inhoudelijk als op managementniveau geborgd.

4 Aanpak

4.1 Planning en fasering

Een algehele herziening van het luchtruim zal niet eerder dan 2023 kunnen worden gerealiseerd. Allereerst zal de behoeftestelling van alle luchtruimgebruikers en overige belanghebbenden (w.o. provincies) helder in beeld moeten worden gebracht. De hieruit resulterende dilemma's zullen vervolgens in samenspraak met diezelfde partijen, en via politiek-bestuurlijk overleg vertaald moeten worden naar een "programma van eisen" dat als basis voor het luchtruimontwerp kan dienen en op voldoende breed draagvlak kan rekenen.

Hoewel de projecten van het programma luchtruimherziening onderlinge afhankelijkheden en verschillende doorlooptijden kennen, is er voor het programma wel een globale fasering aan te geven.

Fase 1

Met name een groot deel van 2018 zal zijn gemoeid met het integraal verkennen van wensen en eisen van belanghebbenden door middel van een brede participatie van partijen. Via gezamenlijke probleemanalyse en het overeenkomen van uitgangspunten worden te realiseren projecten geselecteerd. Parallel zullen met omliggende landen en hun luchtverkeersleidingsorganisaties (zowel civiel als militair) behoeften in beeld gebracht worden. Streven is dat op basis hiervan politieke contacten worden gelegd en zo mogelijk al afspraken gemaakt.

Fase 2

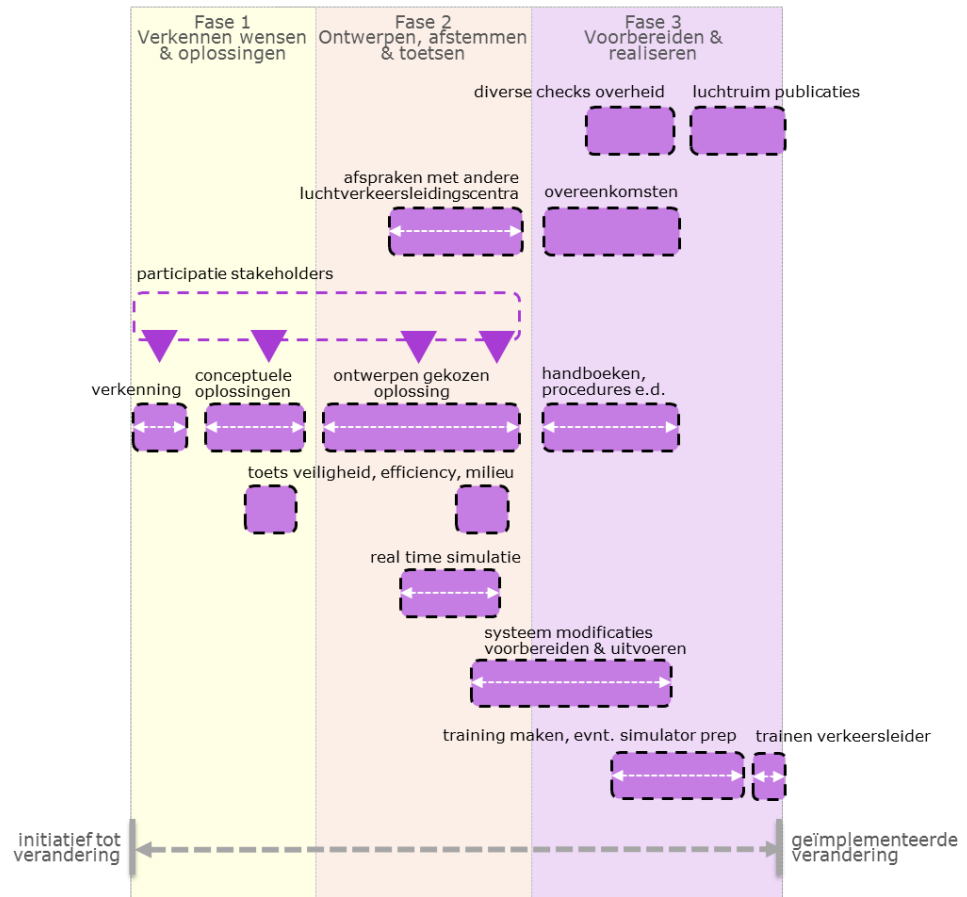
Naar verwachting zal dit deel van het programma voornamelijk plaatsvinden in de periode 2019-2021. De participatie zal vooral georganiseerd zijn rond de bespreking van voorkeursvarianten. In deze fase worden oplossingsconcepten uitgewerkt in een business case en worden gekozen concepten uitgewerkt in een detailontwerp, vinden fast- en/of realtime simulaties⁶ plaats, inclusief het aanpassen van het ontwerp op basis van uitkomsten, en flight validation⁷. Ook in deze fase vindt samenwerking en afstemming plaats met buurlanden. Kritische succesfactoren in deze fase zijn het managen van afhankelijkheden tussen projecten met verschillende doorlooptijden en de internationale afstemming van planning.

Fase 3

Deze fase richt zich op de realisatie en betreft onder meer het aanpassen van systemen, het uitvoeren van toetsing door overheidsinstanties op veiligheid, voorbereiden en uitvoering van training van verkeersleiders, aanpassing van procedures en handboeken en publicatie als officiële verandering voor luchtruimgebruikers. Deze stappen kunnen niet eerder dan 2022 worden doorlopen in verband met de geplande ingebruikname van het luchtverkeersleidingsstelsel iCAS bij LVNL en CLSK.

⁶ Een fast-time simulatie is een nabootsing van het ontwerp op basis van rekenmodellen en aannames in computertoepassing; een real time simulatie is een afhandeling van verkeer door luchtverkeersleiders en piloten conform het nieuwe ontwerp in een simulatoromgeving

⁷ Flight validation is het controleren of een route of procedure vliegbaar is; in een simulator of door daadwerkelijk vliegen; noodzaak afhankelijk van te toetsen ontwerp

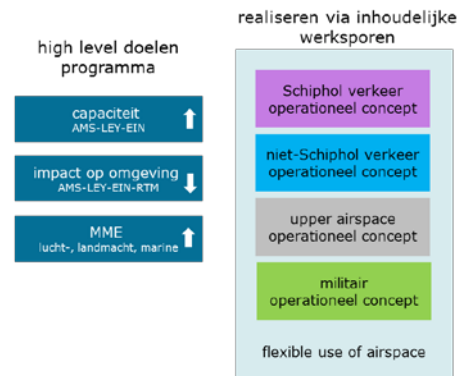


Figuur 3 Fasering

Het is belangrijk te realiseren dat de herziening van het luchtruim een dynamisch proces is dat inspeelt op nieuwe wensen en ontwikkelingen op de grond en in de lucht zoals nieuwe uitdagingen en technologische ontwikkelingen zowel in vliegtuigen als bij de luchtverkeersleiding.

4.2 Werksporen

Om te komen tot een beheersbare uitvoering van een veelheid aan onderwerpen zijn in het programma vijf inhoudelijke werksporen geformuleerd. Elk werkspoor is een clustering van projecten en activiteiten die stapsgewijs zullen worden gerealiseerd. De werksporen dragen bij aan de drie hoofddoelen van het programma.



Figuur 4 Werksporen dragen bij aan overkoepelende doelstellingen

De 5 werksporen zijn:

1. *Schiphol operationeel concept en inpassing routes*
Voor het civiel verkeer staat de verdere ontwikkeling van Schiphol centraal. Belangrijk is daarbij met name het vergroten van de piekuraanpakcapaciteit, die bepalend is voor de netwerkqualiteit van Schiphol. Voor het faciliteren van deze ontwikkeling vanuit het luchtruim, gaat het vooral om het herzien van de wijze waarop Schiphol verkeer⁸ wordt afgehandeld en de bijbehorende ruimte die daarvoor gereserveerd is. Dit betreft het afhandelingsconcept en het luchtruim direct om Schiphol heen (de Schiphol Terminal Manoeuvring Area, TMA), maar ook de aansluitende delen van het Nederlands luchtruim waar dit verkeer wordt behandeld voor de nadering naar en na vertrek van Schiphol. De routestructuur valt hier expliciet onder, in samenhang met de routes van en naar andere luchthavens, zie werkspoor 2. Nota bene: de afspraken over baangebruik en preferent vliegen die zijn gemaakt aan de Alderstafel Schiphol vallen niet onder het programma luchtruimherziening maar beïnvloeden de aard van met name inkomende stromen en mogelijkheden van het routeontwerp.
2. *Niet-Schiphol verkeer operationeel concept en inpassing routes*
Hier gaat het om de luchtruimindeling en het gebruik voor civiel niet-Schiphol-verkeer, inclusief de routes van en naar de regionale luchthavens. Centraal staat de verkeersafhandeling op civiele luchthavens, waaronder de optimalisatie van routes voor Lelystad, Eindhoven en Rotterdam. Hieronder valt ook het optimaliseren van aansluitingen van luchthavens op het ATS-routenetwerk (de snelwegen). Ook het faciliteren van General Aviation en nieuwe luchtruimgebruikers zoals drones komt hierbij aan de orde. De lange termijn ambitie is om van de huidige scheiding van civiele en militaire TMA over te stappen naar één geïntegreerd civiel-militair luchtruim: de TMA Holland Regional.

⁸ Nota bene: militair transit verkeer maakt ook gebruik van civiel gecontroleerd luchtruim

3. *Upper airspace operationeel concept*

Vergroten van de civiele sectorcapaciteit en de efficiëntie van het civiele en militaire luchtverkeer in de hogere luchtlagen. Betreft met name de volledige implementatie van het concept van Free Route Airspace en de introductie van een derde laag in het hogere luchtruim. Voor Free Route Airspace betekent dit dat in het hogere luchtruim, weliswaar wel actieve luchtverkeersleiding is, maar dat luchtruimgebruikers een veel grotere mate van vrijheid hebben in het kiezen van een efficiënte route die mogelijk korter is waarbij brandstofverbruik en CO₂ uitstoot lager zijn.

4. *Militair operationeel concept*

Garanderen van adequate militaire opleiding- en trainingsgebieden en routes die passen bij operationele concepten van de krijgsmacht. Het nieuwe militaire gevechtsvliegtuig F35 en militaire onbemande luchtvaartuigen zijn daar een onderdeel van. Het gaat hierbij om beschikbaarheid van de juiste luchtruimvolumes op de benodigde locaties en de efficiënte bereikbaarheid ervan op het juiste tijdstip (samen bepaalt dit de Military Mission Effectiveness, MME). Daarbij hoort ook de beschikbare ruimte voor het luchtverkeer van en naar militaire vliegvelden, en het luchtruim gebruikt voor zogenaamd transit luchtverkeer van de luchtmacht en internationale partners.

5. *Flexible Use of Airspace*

Flexible Use of Airspace is een concept waarin luchtruim niet specifiek voor een bepaalde luchtruimgebruiker is. Luchtruimgebruik op basis van afgestemde behoeften (type gebruik, ruimte nodig voor gebruik en tijdstip, inclusief planbaarheid, van gebruik) is de kern. Het hervormen van de luchtruimstructuur vormt immers maar een deel van de oplossing. De wijze waarop luchtruim wordt gebruikt, en met name de flexibiliteit daarin, bepaalt voor in aanzienlijk mate welke 'winst' er wordt geboekt in het totale concept. Op nationaal niveau, maar juist ook en onvermijdelijk in samenwerking met de omringende landen.

4.3 Realisaties op de kortere termijn

Het programma zal waar mogelijk vóór 2023 deeloplossingen realiseren waarvoor geldt dat deze:

- geen grote afhankelijkheden kennen
- passen binnen huidige operationele concepten
- de langere termijn visie niet blokkeren
- redelijkerwijs in te voeren zijn in de huidige luchtverkeersleidingsystemen

De kortere termijn realisaties zullen zich richten op:

1. Capaciteitsverbetering (Schiphol, Zuidwest Nederland en hogere luchtlagen)
2. Hinderbeperking, waaronder zeker Lelystad
3. Afstemmen wenselijkheid en haalbaarheid grensoverschrijdend oefengebied voor de krijgsmacht
4. Airspace management (efficiënter en flexibeler gebruik maken van het luchtruim)

Soms zullen stappen tijdelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer een stap verbetering brengt in een huidig knelpunt of als het ware de weg vrij maakt voor een andere grotere stap die later volgt. Vergelijk het met de aanleg van een verkeersknooppunt op de grond (weg, water, spoor), waarin het uiteindelijke ontwerp vaak gerealiseerd wordt via tijdelijke aanleg en verschuiving van infrastructuur. Net als op de grond kunnen

dergelijke tijdelijke werk-in-uitvoering stappen leiden tot bijvoorbeeld tijdelijk meer omvliegen maar dragen zij eraan bij dat het beoogde doel sneller wordt bereikt.

5 Risicomanagement

Een programma met een scope en complexiteit zoals beschreven vereist stringente risicobeheersing. Risico's worden gedurende alle fasen van het programma geïnventariseerd, gekwantificeerd, beheerst en continu gemonitord. Elk risico wordt belegd bij die partij die dit risico het beste kan beheersen en de bevoegdheid heeft dit te doen. Op programmaniveau wordt een risicomanager benoemd die verantwoordelijk is voor het gehele risicomanagement proces. Tevens zal deze nauw samenwerken met de risicomanager van de afzonderlijke projecten die het risico dossier van het desbetreffende project bijhoudt.

De stuurgroep krijgt elke twee maanden een overzicht van de stand van zaken. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste risico's alsmede de voorgestelde preventieve en mitigerende maatregelen en de invloed van deze maatregelen op het desbetreffende risico. Met het oog op risico- en programmabeheersing zal Bureau Gateway worden gevraagd om een review op het Programmaplan luchtruimherziening dat in het najaar van 2018 door het Programmabureau wordt opgeleverd. Ook zullen er gedurende de loop van het programma op cruciale faseovergangen Reviews plaatsvinden door bureau ABDTopConsult⁹.

⁹ ABDTOPConsult is een klein team van ervaren topambtenaren dat snel inzetbaar is bij complexe of urgente vraagstukken

6 Planning 2018

Onderstaand de belangrijkste activiteiten in 2018.

Programmaplan en review Bureau Gateway

- Het Programmabureau start op 1 januari 2018 met haar werkzaamheden, de verdere invulling van de korte termijn maatregelen en de uitwerking van het programmaplan inclusief financieel beheer en risicomanagement.
- Tot en met het najaar van 2018 zullen alle werksporen in het programma verder vorm krijgen en doelstellingen, ontwerpcriteria concreet worden gemaakt.
- Het programmaplan luchtruimherziening zal in het najaar 2018 door het Programmabureau worden opgeleverd en ter vaststelling worden aangeboden.
- Bij het opstarten van projecten en activiteiten uit de werksporen zal steeds een business case worden opgesteld waarin de bijdrage aan een of meerdere doelen wordt gespecificeerd.
- Met het oog op risico- en programmabeheersing zal Bureau Gateway in het najaar van 2018 worden gevraagd om een review op het Programmaplan.

Participatieplan en -proces

- In nauwe samenspraak tussen de IenW programma organisaties Lelystad en Schiphol, luchtruimgebruikers en provincies zal tot en met het najaar van 2018 een participatieplan worden uitgewerkt, waarin participatie zal zijn geconcretiseerd naar concrete thema's, regio's en projecten. De ervaringen met participatie in het programma 'Ruimte voor de Rivier', de MIRT-participatie-systematiek en de uitgangspunten zoals die van IAP2 worden meegenomen. Dit geldt ook voor de aanbevelingen uit de evaluatie van de participatie van bewoners bij het project Lelystad.
- De eerste stap van de participatie die zich richt op de probleemanalyse en een brede inventarisatie van wensen van stakeholders ten aanzien van de luchtruimherziening in brede zin zal tot en met het najaar van 2018 worden uitgevoerd.
- Dit zal najaar 2018 leiden tot keuzes in doelstellingen en het formuleren van concrete projecten die in het programma gerealiseerd gaan worden. Conform het op te stellen participatieplan zullen gedurende het programma participatietrajecten volgen voor thema's, regio's en projecten. Daarbij zullen ook de bestaande gremia, zoals de Omgevingsraad Schiphol, worden benut.

Internationale samenwerking

- Eind 2017 en doorlopend naar 2018 worden de Duits-Nederlandse militaire behoeften en vereisten door beide landen gezamenlijk bekeken. Daarbij wordt verkend of een gezamenlijk grensoverschrijdend opleiding- en trainingsgebied boven land en zee wenselijk en mogelijk is. Streven is dat op basis hiervan in de tweede helft van 2018 politieke contacten worden gelegd en zo mogelijk al afspraken gemaakt. Dit proces vindt plaats onder regie van IenW en DEF.
- Gedurende de herziening zal nauwe afstemming met buurlanden blijven plaatsvinden waarbij de inzet erop is gericht om concrete civiele en militaire samenwerkingsprojecten op te starten, die in Nederland onder de paraplu van het programma luchtruimherziening zullen komen te vallen.

Bijlage A Motie van het lid Jetten c.s.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2017–2018

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 417

MOTIE VAN HET LID JETTEN C.S.

Voorgesteld 4 oktober 2017

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat mede vanwege het jarenlang uitblijven van een noodzakelijke herindeling van het Nederlandse luchtruim er vooralsnog sprake is van suboptimale vliegroutes;

van mening dat binnen de vastgestelde randvoorwaarden inzake de vliegroutes van en naar Lelystad gezocht moet worden naar zo min mogelijk overlast voor woonkernen en natuurgebieden;

van mening dat luchthaven Lelystad niet kan doorgroeien tot meer dan 10.000 vliegbewegingen voordat het luchtruim is heringedeeld;

verzoekt de regering om, de uitvoering om te komen tot een luchtruimherindeling zo snel mogelijk uit te voeren, daarmee zo snel als mogelijk af te ronden en de Tweede Kamer voor het kerstreces een plan van aanpak inzake de herindeling van het luchtruim te sturen, inclusief een voorstel op welke wijze de omgeving wordt betrokken bij dit proces,

en gaat over tot de orde van de dag.

Jetten
Visser
Van Helvert
Bruins
Graus

Bijlage B Motie van het lid Kuiken

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2017–2018

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 409

MOTIE VAN HET LID KUIKEN

Voorgesteld 4 oktober 2017

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de realisatie van Lelystad Airport, de daaraan gekoppelde vliegroutes en de aanstaande herindeling van het Nederlandse luchtruim ongerustheid onder bewoners en luchtruimgebruikers met zich mee brengen;

overwegende dat het van groot belang is dat opvattingen en zorgen van deze mensen en organisaties op een zorgvuldige wijze via inspraak en betrokkenheid geborgd worden;

verzoekt de regering om, die inspraak en betrokkenheid van omwonenden en gebruikers van aansluitroutes op Lelystad Airport te borgen, waarbij vroegtijdig ruimte is voor de inbreng van voorstellen door betrokkenen;

verzoekt de regering voorts, om deze aanpak te evalueren en mede op basis van de opgedane ervaringen het omgevingsmanagement voor de herziening van het luchtruim op te zetten, en de Kamer over de borging en opzet hiervan te informeren voor 1 december 2017,

en gaat over tot de orde van de dag.

Kuiken