

Vergaderjaar 2018–2019

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 640

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2019

In het Algemeen Overleg Luchtvaart dat 25 april jongstleden plaatsvond (Kamerstuk 31 936, nr. 635) heb ik toegezegd de specifieke vragen die uw leden gesteld hebben over de aansluitroutes van Lelystad Airport in een aparte brief te beantwoorden om nadere duiding te geven. Naar aanleiding van de wens van uw Kamer (motie Amhaouch/Dijkstra Kamerstuk 35 000 XII, nr. 66) heb ik in de voortgangsbrief over de luchtruimherziening (Kamerstuk 31 936, nr. 551) aangegeven vóór 2023 de belemmeringen weg te nemen om zo veel mogelijk ongehinderd te kunnen klimmen op de aansluitroutes. In deze brief ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Defensie, nader in op de implicaties van de maatregelen die ik daartoe ga doorvoeren.

Richting alle vijf luchtruimsectoren zorgen de maatregelen ervoor dat zoveel mogelijk ongehinderd geklommen wordt. Dat is mogelijk door de volgende maatregelen: ten eerste het loslaten van het uitgangspunt dat er geen interferentie met Schiphol-verkeer mag zijn, en ten tweede dat er standaard gebruik gemaakt mag worden van luchtruim dat primair is ingericht voor de afhandeling van militair verkeer, met uitzondering van die momenten dat het binnen dit luchtruim gelegen oefengebied nodig is voor militair gebruik.

Ik zal onder andere ingaan op de vraag hoe de maatregelen mogelijk zijn gebleken en of er effecten zijn op het Schiphol-verkeer en de militaire missie effectiviteit, hoe de veiligheid geborgd blijft, wat de maatregelen concreet opleveren voor de omgeving en hoe de routes vastgelegd worden.

Aanleiding

Mij is gevraagd naar een definitie van «laagvliegen» (of «hoogvliegen»). Ik heb eerder aangegeven dat daarvoor geen definitie bestaat. De term duidt een relatief begrip aan waarmee hier bedoeld wordt dat het vertrekkend

Lelystad-verkeer zonder aanvullende instructie onder het luchtruim moet blijven dat primair gebruikt wordt door Schiphol-verkeer. In het huidige routeontwerp leidt dat dus tot langer horizontaal vliegen op routedelen op 6.000 voet (ongeveer 1.800 meter). Op verzoek van uw Kamer heb ik in samenwerking met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en het Commando Luchtmacht (CLSK) met prioriteit bekeken of, vooruitlopend op de integrale luchtruimherziening, de aansluitroutes van Lelystad Airport verbeterd kunnen worden. Dat is mogelijk. Met de verbeteringen worden de belemmeringen weggenomen om ongehinderd door te klimmen en zal alleen in uitzonderingsgevallen niet direct worden doorgeklommen. De verbeteringen zullen uiterlijk in de winter van 2021/2022 zijn doorgevoerd.

Prioritering Schiphol-verkeer

Vanuit het Aldersakkoord (2008) (Kamerstuk 29 665, nr. 108), de Luchtvaartnota (2009) (Kamerstuk 31 936, nr. 1) en de Luchtruimvisie (2012) (Kamerstuk 31 936, nr. 75) wordt voor de afhandeling van civiel luchtverkeer prioriteit toegekend aan het Schiphol-verkeer. Door uw Kamer, de Alderstafel Lelystad en het kabinet is daarom als één van de ontwerpuitgangspunten voor de Lelystad-routes meegegeven dat deze niet mogen interfereren met het Schiphol-verkeer. Lelystad Airport wordt immers ontwikkeld als overloopvluchthaven voor vluchten van Schiphol, zodat op Schiphol ruimte kan worden geboden om het (inter)continentale netwerk te versterken. Het uitgangspunt slaat dus op de eis dat het Lelystad-verkeer geen negatief effect mag hebben op de capaciteit en punctualiteit van het Schiphol-verkeer. Het uitgangspunt slaat niet op veiligheid, want alle routes en luchtruimontwerpen moeten altijd aan strikte internationale veiligheidseisen voldoen.

Individuele luchtverkeersleiders werken op basis van first come, first served in het luchtruim dat zij onder controle hebben. Onderscheid op basis van bestemming of herkomst van een vlucht is wettelijk niet toegestaan. Daarom is een eventueel negatief effect op Schiphol alleen met zekerheid te voorkomen door het Schiphol-verkeer in gescheiden luchtruim af te handelen. Om invulling te geven aan de wens van de omgeving en uw Kamer heb ik LVNL en CLSK gevraagd om een oplossing waarbij de strikte scheiding in luchtruimgrenzen wordt losgelaten. Hierbij is een negatief effect op de capaciteit en punctualiteit van Schiphol-verkeer niet volledig uit te sluiten, maar gezien het beperkte aantal vluchten dat in de eerste jaren van en naar Lelystad Airport vliegt schatten LVNL en CLSK in dat een effect, met de verbetermaatregelen, beperkt is. Een beperkt effect is voor mij acceptabel, omdat ik het belangrijk vind dat de geluidsbelasting op de grond zo laag mogelijk is.

Co-locatie

De goede samenwerking tussen de civiele en militaire luchtverkeersleiding als gevolg van de colocatie en verdergaande operationele afstemming vergemakkelijkt de toepassing van de verbetermaatregelen. De luchtverkeersleiders zitten naast elkaar en maken gebruik van hetzelfde systeem waardoor zij over exact dezelfde informatie beschikken. Dit zorgt voor een efficiëntere afhandeling van het luchtverkeer, bijvoorbeeld door vliegtuigen op de route makkelijker aan elkaar over te dragen, zoals het overdragen van luchtruim dat primair is ingericht voor militair gebruik aan de civiele luchtvaart. De laterale ligging van de routes blijft ongewijzigd. Bij de luchtruimherziening zal opnieuw gekeken worden naar wat dan de optimale routeset voor Lelystad Airport is.

Militair verkeer

Er zijn geen effecten op de afhandeling van militair verkeer. Het luchtruim dat geactiveerd kan worden als militair oefengebied wordt door de verbetermaatregelen efficiënter gebruikt, omdat het standaard beschikbaar komt voor de afhandeling van Lelystad-verkeer. De vlucht blijft in dat luchtruim onder militaire controle. Alleen als het luchtruim benodigd is voor militair gebruik, wordt teruggevallen op de huidige hoogtes.

Vergelijking met Rotterdam The Hague Airport

In het debat is een aantal keer de suggestie gewekt dat de verbetermaatregelen voor Lelystad Airport tot eenzelfde situatie leiden als op Rotterdam The Hague Airport het geval zou zijn. Daarbij werd gesteld dat er op Rotterdam The Hague Airport vaak afgeweken wordt en lager gevlogen dan de gepubliceerde vertekroutes. De situaties op Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport zijn echter niet met elkaar te vergelijken, omdat er grote verschillen zijn in de ligging en het gebruik van de luchthavens ten opzichte van Schiphol en daarmee op Schiphol-verkeer.

Het klopt dat in de directe nabijheid van Rotterdam The Hague Airport in voorkomende gevallen van de route wordt afgeweken. Ik heb geen signalen dat er lager gevlogen wordt dan de minimale vertrekhoogte van 3.000 voet die daar gepubliceerd is. Het afwijken heeft vooral te maken met grote stromen naderend verkeer op vaak gebruikte banen op Schiphol (Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan), waarbij het Schiphol-verkeer prioriteit heeft. Die prioriteit laat ik in relatie tot Lelystad-verkeer juist los. Mede omdat het om veel minder bewegingen dan op Rotterdam gaat en de relatie met Schiphol-stromen in het gebied van de aansluitroutes minder intensief is. De mogelijke impact op Schiphol-verkeer is dus veel kleiner.

De luchtruimherziening heeft onder andere als doel de effecten van de luchtvaart op de omgeving te verminderen. Dat geldt ook voor de omgeving van Rotterdam. Een oplossingsrichting zal gezocht worden in de relatie met het Schiphol-verkeer. Wat er precies bereikt kan worden is onderwerp van de verkenningsfase in de herziening.

Vliegveiligheid

De luchtverkeersleiding handelt luchtverkeer af in blokken luchtruim, zogenoemde «sectoren» waar een maximale capaciteit aan vluchten voor wordt afgegeven. Dit gebeurt om overbelasting van zo'n sector te voorkomen. In een sector handelt de luchtverkeersleider het verkeer af volgens het first come first served principe. De luchtverkeersleider kiest daarbij steeds voor de meest efficiënte oplossing. Door Lelystad- en Schiphol-verkeer in hetzelfde luchtruim af te handelen, kan die oplossing effect hebben op de capaciteit en punctualiteit van het Schiphol-verkeer. Als het actuele verkeersbeeld leidt tot een sector die tot de maximale capaciteit wordt gebruikt, dan zullen vluchten omgeleid en/of vertraagd worden. De veiligheid is door de toepassing van bovenstaande werkwijze niet in het geding.

Veiligheid is altijd een harde randvoorwaarde voor zowel het ontwerp van routes en luchtruim als bij de afhandeling van verkeer. Thans is begonnen met de detailuitwerking van de verbeteringen. Dat leidt tot veiligheidsdocumentatie, die wordt onderbouwd met real-time simulaties en validatie met verkeersleiders. De onderbouwingen worden getoetst door de civiele en militaire toezichthouders aan strikte internationale veiligheidseisen. Ik

zie derhalve geen aanleiding om hierover extra advies in te winnen. De veiligheidstoetsen moeten positief afgerond zijn alvorens tot implementatie wordt overgegaan.

Omgeving

Door de omgeving en uw Kamer is gevraagd om hoger te gaan vliegen op de aansluitroutes. Dat betekent uiteraard dat ergens op de aansluitroutes doorgestegen moet worden naar hoogtes boven de 6.000 voet. Op de voor Lelystad Airport belangrijkste vertrekroute naar het zuiden (naar verwachting 11 á 12 vliegtuigbewegingen per dag bij een maximum van 10.000 vliegtuigbewegingen per jaar) betekent dat, dat ná de regio Wezep/Hattem de klim zal aanvangen. Een exacte locatie van doorstijgen kan op geen enkele route ter wereld gegeven worden, omdat er sprake is van diverse variabelen. De locatie is namelijk afhankelijk van weersomstandigheden (luchtdruk, windrichting en -snelheid, temperatuur), het type vliegtuig, het actuele verkeersbeeld, en daarmee het precieze moment van kliminstructie door de verkeersleiding, en de snelheid waarmee de piloot de instructie opvolgt.

In de actualisatie van het MER is van bovenstaande melding gedaan, waarbij *worst-case* inzichtelijk is gemaakt wat het betekent als al het verkeer altijd op precies hetzelfde punt doorklimt; de jaarlijkse geluidsbelasting komt ook dan niet in de buurt van de wettelijke contouren. Door de variabele omstandigheden zal de resulterende jaarlijkse geluidsbelasting lager zijn dan de niet-wettelijke en informatieve contouren. Met de aangekondigde maatregelen zal structureler aan het begin van de aansluitroutes worden doorgeklommen, zodat in nagenoeg alle gevallen een ongehinderde klim wordt gefaciliteerd.

In het huidige routeontwerp is bebouwd gebied zoveel mogelijk ontzien. Dat probeer ik in samenspraak met de omgeving, als gevolg van verzoeken die in de consultatiefase over de aansluitroutes in het najaar van 2017 zijn gedaan, ook rond Wezep bij opening van Lelystad Airport te realiseren. Specifiek voor Heerde en Oene is het in februari 2018 al mogelijk gebleken de vertrekroute oostelijker van de woonkernen te laten lopen. De gepresenteerde routevarianten ten behoeve van Wezep sluiten hier allemaal op aan. Ik heb uw Kamer over de routevarianten op een aantal momenten geïnformeerd. De effecten van de verschillende routevarianten zijn in beeld gebracht en toegelicht en besproken met regionale bestuurders en inwoners. Zij hebben daar recentelijk op gereageerd, zonder een voorkeur uit te spreken. Daarom gaat mijn ministerie in vervolgoverleg om de zorgen en vragen die leven te adresseren. Daarna zal ik een besluit nemen over een eventuele aanpassing van de route.

Door het geschikt maken van het luchtruim voor gecombineerd Lelystad- en Schiphol-verkeer ten oosten van de Veluwe kan het horizontale routedeel op 6.000 voet vervallen. Doordat een stuk militair gecontroleerd luchtruim (Nieuw-Milligen TMA-D/TRA12) standaard beschikbaar komt voor Lelystad-verkeer kunnen vervolgens in nagenoeg alle gevallen ook de horizontale routedelen op 9.000 en 10.000 voet (circa 2.700 en 3.000 meter) vanaf Apeldoorn tot Gorinchem verdwijnen. Hoe verder van de luchthaven hoe meer hoogtevoordeel er uiteraard behaald kan worden. Op het beschreven routedeel zal Lelystad-verkeer van hetzelfde luchtruim als Schiphol-verkeer gebruik gaan maken, tussen de 3 en 5 kilometer hoogte. Een gedetailleerde beschrijving van de verbeteringen richting alle luchtruimsectoren is opgenomen in bijlage 4 van de Startbeslissing Luchtruimherziening. Uitzonderingssituaties zijn bijvoorbeeld het gevolg van weersomstandigheden, specifiek baangebruik op Schiphol of

daadwerkelijk gebruik van militair luchtruim. Deze situaties gelden voor alle luchthavens in Nederland.

Op verzoek van uw Kamer heb ik de luchtverkeersleidingsorganisaties gevraagd een op historische gegevens gebaseerde inschatting te doen van het effect van de genoemde uitzonderingen op de vlieghoogte. Zij geven mij aan dat het huidige luchtruim, boven het deel van de aansluitroutes van Lelystad Airport dat ten oosten van de Veluwe op 1.800 meter is ontworpen, in circa 90% van de gevallen vrij is van Schiphol-verkeer of dat dit verkeer hoger dan 3.700 meter vliegt. In combinatie met de implementatie van de verbetermaatregelen zal het verkeer van Lelystad Airport dus in nagenoeg alle gevallen ongehinderd doorstijgen.

Laagvlieggebieden Defensie

Door de omgeving is gevraagd hoe de in deze brief beschreven verbeteringen ten aanzien van de aansluitroutes van Lelystad Airport zich verhouden tot de behoefte van Defensie aan laagvlieggebieden, onder andere boven de Veluwe.

Om invulling te kunnen geven aan de grondwettelijke taken is het noodzakelijk voor Defensie om te trainen. De bestaande militaire oefengebieden waarbinnen deels de aansluitroutes voor Lelystad zijn gesitueerd worden primair gebruikt voor training met jachtvliegtuigen. Deze oefeningen worden uitgevoerd vanaf en boven 9000 voet. Omdat militair en civiel verkeer flexibel gebruik maken van de oefengebieden, is verplaatsing niet aan de orde.

Een andere belangrijke invulling van de grondwettelijke taak vindt plaats door te trainen op lage hoogte met onder andere helikopters. De hiertoe aangewezen gebieden en routes zijn openbaar bekend of worden vooraf bekend gesteld. Tijdens de oefeningen worden alle mogelijke maatregelen getroffen om vermijdbare geluidsbelasting te voorkomen. Zoals gesteld in de evaluatie laagvlieggebieden voor helikopters (Kamerstuk 34 775 X, nr. 77) onderzoekt Defensie de mogelijkheden om haar laagvlieg oefeningen met helikopters geografisch anders te beleggen, om zo een betere spreiding van de oefeningen, en daarmee spreiding van geluid, te kunnen realiseren en de trainingsmogelijkheden kwalitatief te verbeteren. Uiteraard onderzoekt Defensie dit in samenhang met het programma luchtruimherziening.

Routes vastleggen in de luchtvaartgids

LVNL en CLSK hebben zich achter de verbetermaatregelen geschaard en aangegeven dat die doorgevoerd worden. De verbeteringen worden vastgelegd in de werkwijze van de luchtverkeersleiding. Inwoners, piloten en luchtverkeersleiding hebben een gezamenlijk belang, omdat hoger vliegen een positief effect heeft op zowel geluid voor de omgeving, vluchtefficiëntie voor de piloot als werkbelasting van de luchtverkeersleiding.

De routes zullen via ministeriële regeling gepubliceerd worden in de luchtvaartgids. Bij een vlucht worden deze routes ingevoerd in het vluchtgeleidingssysteem van het vliegtuig. Zonder aanvullende instructies van de luchtverkeersleiding of een verzoek tot afwijken van de route door de piloot, wordt de route afgevlogen zoals aangegeven, binnen de gestelde navigatienauwkeurigheid van één zeemijl aan beide zijden.

De verbetermaatregelen worden thans in detail uitgewerkt door LVNL en CLSK. Hieruit moet blijken of de bestaande minimumhoogtes op de

aansluitroutes vanwege ontwerpvoorschriften in de luchtvaartgids moeten blijven staan of aangepast kunnen worden. Er gelden namelijk internationale veiligheidseisen die het opnemen van minimumhoogtes voorschrijven, bijvoorbeeld voor het uitzonderlijke geval dat een vliegtuig geen communicatie meer met de luchtverkeersleiding kan onderhouden. In dat geval zijn de minimumhoogtes nodig om een veilige route te volgen tot de communicatie hersteld is.

Gelet op het feit dat exacte hoogtes van meerdere factoren afhankelijk zijn kan ik die praktisch gezien niet vastleggen in regelgeving. Bovendien vind ik het belangrijk dat de verkeersleiding kan anticiperen om te allen tijde de veiligheid van het luchtverkeer te garanderen. Dat is een basisprincipe dat wereldwijd geldt voor alle luchtverkeersdienstverleners en is vastgelegd in het verdrag van Chicago.

Ik leg daarnaast voor Lelystad Airport een aantal zaken juridisch vast. Het gaat daarbij onder andere om het vastleggen van het uiteindelijke maximum van 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar in het Luchthavenbesluit, het vastleggen van het maximum van 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar in de huidige luchtruimstructuur in een ministeriële regeling, het vastleggen van aanvullende handhavingpunten in het Luchthavenbesluit en het aanscherpen van de voorwaarden waaronder vliegtuigen in uitzonderingssituaties mogen landen en vertrekken tussen 23.00 en 24.00 uur.

Monitoring en evaluatie

Vanaf de opening van Lelystad Airport voor groot commercieel verkeer zal worden gemonitord op welke hoogtes er daadwerkelijk in de praktijk wordt gevlogen op de aansluitroutes. Ik heb uw Kamer toegezegd hierover jaarlijks te rapporteren. Naast het monitoren van hoogtes, wordt onder andere ook gemonitord op het gebruik van de routes, geluid onder de routes, ultrafijnstof en hinderbeleving door de omgeving rondom de luchthaven en onder de aansluitroutes. Het monitoring- en evaluatieprogramma wordt thans in samenwerking met de omgeving uitgewerkt en zal ik uw Kamer op een later moment doen toekomen.

Tot slot

De verbeteringen zullen uiterlijk in de winter van 2021/2022 zijn doorgevoerd, twee jaar eerder dan de herziening in 2023. Daarmee geef ik invulling aan mijn toezegging op de motie van uw Kamer om vóór 2023 de belemmeringen weg te nemen om zoveel mogelijk ongehinderd te kunnen klimmen op de aansluitroutes.

Over de detailuitwerking zal ik de omgeving informeren. Uw Kamer wordt daarnaast halfjaarlijks in het voortgangsverslag van de luchtruimherziening op de hoogte gehouden.

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