

Vergaderjaar 2025–2026

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 589

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-
STAAT EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2026

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft onderzoek gedaan naar een bijna-botsing tussen een F-16 van de Koninklijke Luchtmacht en een Tecnam P-Mentor vliegtuig nabij Elburg op 16 november 2023. Het rapport is op 30 oktober 2025 gepubliceerd en bevat verschillende aanbevelingen aan de Ministers van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat.

Een OVV-rapport is bedoeld om te leren van incidenten ter preventie. In bijlage 1 informeren wij u over de wijze waarop aan de aanbevelingen opvolging wordt gegeven. Bijlage 2 geeft een nadere toelichting op enkele gebruikte begrippen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

Het OVV-rapport doet een viertal aanbevelingen die hieronder worden genoemd met daarbij de reactie en opvolging, vanuit het Ministerie van Defensie en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Aanbevelingen gericht aan de Minister van Defensie:

1. Maak een risicobeoordeling van het operationeel gebruik van snelle militaire vliegtuigen in het Nederlandse luchtruim met betrekking tot veilige separatie tussen militair luchtverkeer en de burgerluchtvaart, waaronder general aviation. Neem in deze risicobeoordeling mee de uitzondering van militaire vliegtuigen voor de maximum snelheid van 250 knopen, de bezetting en operationele werkwijze van de luchtverkeersdiensten bij MilATCC Schiphol, toekomstige ontwikkelingen wat betreft het luchtruim en vluchten van en naar militaire oefengebieden. Stel naast de risicobeoordeling proportionele en uitvoerbare risicobeperkende maatregelen vast en voer deze in.

Reactie

De bijna-botsing vond plaats op 16 november 2023 met een in formatie vliegende F-16 van het Commando Luchtstrijdkrachten¹. Het Commando Lucht- en Ruimtestrijdkrachten (CLRS) vliegt sinds 2026 niet meer met F-16's, maar met de F-35. De zogenaamde situational awareness² van de vlieger in een F-35 is over het algemeen groter dan in een F-16 vanwege de vele sensoren aan boord.

De bijna-botsing vond plaats in luchtruimklasse E waarin gevlogen kan worden onder zowel instrumentvliegvoorschriften als zichtvliegvoorschriften³. Naar aanleiding van de bijna-botsing heeft het CLRS de kennis over het vliegen in luchtruimklasse E extra bij zijn vliegers onder de aandacht gebracht en wordt het aanbrengen van deze kennis geborgd in de diverse opleidings- en trainingssyllabi.

In luchtruimklasse E geldt het principe van *see and avoid*. Dit betekent het blijvend naar buiten kijken en het zo nodig aanpassen van de vliegbeving. Dit principe geldt voor zowel de burger als militaire luchtvaart. Bovendien blijft het in het luchtruim een samenspel tussen burger luchtverkeer, militair luchtverkeer en de luchtverkeersleiding.

Daarnaast is de situatie in Nederland aan het veranderen. De luchtruimstructuur zal worden gewijzigd vanuit het programma Luchtruimherziening en in het kader van het Nationale Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) komt Lelystad Airport beschikbaar voor gebruik door het CLRS. Dergelijke wijzigingen vragen ook om een risico-inschatting en indien nodig de daarbij behorende risico verlagende maatregelen. Het uitvoeren van een risico-inschatting is een onderdeel van het veiligheidsmanagementsysteem van het CLRS.

Het CLRS en het Ministerie van IenW zullen gezamenlijk een risico-assessment doorlopen waarin mogelijke risico's van het operationele gebruik van militaire hogesnelheidsvliegtuigen in het Nederlandse

¹ Het Commando Luchtstrijdkrachten is met ingang van 1 juli 2025 overgegaan in het Commando Lucht- en Ruimtestrijdkrachten (CLRS).

² Situational awareness is het mentale beeld dat de vlieger vormt over alles wat er rondom en in het vliegtuig gebeurt. Een hoge situational awareness is cruciaal voor de herkenning van de risico's tijdens de vlucht en de mogelijkheid hierop te anticiperen.

³ Zie bijlage 2 voor nadere uitleg luchtruimclassificaties.

luchtruim – in relatie tot de veilige scheiding tussen militair en burger luchtverkeer, inclusief de *general aviation* (kleine luchtvaart) – worden bekeken. Vervolgens worden, indien het risicoprofiel daartoe aanleiding geeft, mitigerende maatregelen genomen om het risico te verlagen.

Het risico-assessment zal rekening houden met de door de OVV aangegeven aspecten, waaronder de vrijstelling voor militaire jachtvliegtuigen om met maximaal 250 knopen vliegsnelheid te vliegen, en het gebruik van het luchtruim door buitenlandse jachtvliegtuigen voor trainingsdoel-einden.

Het gebruik van het luchtruim door zowel burger als militair luchtverkeer vraagt ook een professionele houding van de general aviation. Vliegers horen goede kennis te hebben van de luchtruimstructuren inclusief de daarbij behorende regelgeving en de gebieden waar ook militaire vliegbewegingen zijn. Het Ministerie van IenW zal aan dit onderwerp extra aandacht besteden bij de jaarlijkse opening van het general aviation-seizoen in het voorjaar en zal daarnaast met de sectorpartijen in gesprek gaan om dit onderwerp bij de vliegclubs en de vliegscholen onder de aandacht te krijgen. Ook zal dit onderwerp worden geagendeerd in de Taskforce Veilig Gebruik Luchtruim.⁴

2. Voer een of meerdere maatregelen in ter verbetering van de operationele communicatie tussen de luchtverkeersleider en de FISO bij MilATCC voor betere coördinatie van mogelijke conflicten tussen (snel) militair luchtverkeer en burgerluchtvaart.

Reactie

De maatregel(en) ter verbetering van de operationele communicatie tussen de luchtverkeersleiding en de Flight Information Service Officer (FISO) van het Military air traffic command and control (MilATCC) Schiphol voor betere coördinatie van mogelijke conflicten tussen (snel) militair luchtverkeer en burgerluchtverkeer worden onderzocht. De resultaten worden verwacht in het tweede kwartaal van 2026.

Aanbeveling gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat:

3. Evalueer in overleg met de Minister van Defensie hoe de staat voldoet aan de verantwoordelijkheid voor het zorgdragen van veilige separatie tussen militair luchtverkeer en burgerluchtvaart (overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EU) 2018/1139). Ga specifiek in op het risico van militaire jachtvliegtuigen die afwijken van de snelheidsbeperking van 250 knopen en het gebruik van het Nederlandse luchtruim door buitenlandse strijdkrachten voor oefendoel-einden. Stel naast de risicobeoordeling proportionele en uitvoerbare risicobeperkende maatregelen vast en voer deze in.

Reactie

De uitvoering van de bij aanbeveling 1 en 2 genoemde risico-assessment, geeft tevens invulling aan aanbeveling 3, aangezien CLRS en het Ministerie van IenW samen het risico-assessment gaan doorlopen.

⁴ De Taskforce Veilig Gebruik Luchtruim werkt aan het voorkomen van luchtruimschendingen en het veiliger maken van het Nederlands luchtruim. Deelnemers zijn het Ministerie van IenW, CLRS, ILT Luchtvaartautoriteit, de Militaire Luchtvaart Autoriteit, Luchtverkeersleiding Nederland en de general aviation sectorpartijen.

Met de invulling van aanbeveling 4 (hierna beschreven) wordt geanalyseerd of nadere maatregelen noodzakelijk zijn om het risico op bijna-botsingen beheersbaar te houden voor de vliegveiligheid. Als nadere maatregelen nodig zijn, wordt dat opgenomen in de Nationale Veiligheidsanalyse (NVA) en zal het Nederlands Luchtvaart Veiligheids Programma (NLVP) daarop worden aangepast. Noodzakelijk geachte veiligheidsinitiatieven om het risico te mitigeren kunnen opgenomen worden in het Nederlands Actieplan Luchtvaartveiligheid (NALV).

Aanbeveling gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Defensie:

4. Stem de classificatie van luchtvaartvoorvallen af en analyseer gezamenlijk voorvallen van bijna-botsingen (airproxes) tussen militair luchtverkeer en burgerluchtvaart om daaruit lering te trekken, de ingevoerde risicobeperkende maatregelen te monitoren en (bijna-)botsingen in de lucht te voorkomen.

Reactie

Op 24 april 2025 is een samenwerkingsovereenkomst getekend door de ILT-Luchtvaartautoriteit met het Commando Luchtstrijdkrachten, met ingang van 1 juli 2025 het CLRS, voor het delen van informatie over meldingen van incidenten (waaronder bijna-botsingen) tussen militair- en burgerluchtverkeer. Het doel van deze samenwerkingsovereenkomst is de veiligheid van de Nederlandse luchtvaart te verbeteren door ervoor te zorgen dat relevante veiligheidsinformatie met betrekking tot meldingen over de burgerluchtvaart, van belang voor militaire luchtvaart of van belang voor de gehele Nederlandse Luchtvaart, wordt uitgewisseld.

Het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL), onderdeel van de ILT-Luchtvaartautoriteit, analyseert de voorvalmeldingen uit de Nederlandse burgerluchtvaart.^{5 6} Onderdeel van het verder in te richten proces van informatiedeling tussen ABL en CLRS is de gezamenlijke analyse van de gemelde incidenten op periodieke basis. De eerste bespreking is gepland in het eerste kwartaal van dit jaar. CLRS sluit ook aan bij ABL overleggen met vertegenwoordigers van alle luchtruimgebruikers. Hier wordt samen met andere sectorpartijen ingegaan op trends, opvallende incidenten, getroffen maatregelen en geleerde lessen die door de aanwezige partijen weer gedeeld kunnen worden met hun achterban.

Het ABL gebruikt de resultaten van de meldingen en de analyse voor het periodiek weergeven van cijfers en trends van verschillende veiligheidsindicatoren.⁷ Deze informatie is van belang voor de Nationale Veiligheidsanalyse (NVA) waarin de grootste risico's zijn beschreven voor het beheersen en verder verbeteren van de vliegveiligheid.

⁵ Voor de instelling van het ABL werden bijna botsingen tussen burger- en militaire luchtvaartuigen onderzocht om de vliegveiligheid te verbeteren door de toenmalige (interdepartementale) Air Traffic Incident Commission (ATIC).

⁶ Verordening (EU) nr. 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart.

⁷ Het ABL publiceert resultaten op www.ilent.nl in verschillende factsheets en via het Dashboard luchtvaartvoorvallen.

TOELICHTING

In deze toelichting wordt uitgelegd: de regels voor luchtruimklasse E, de ontheffing voor militaire jachtvliegtuigen voor de maximale vliegsnelheid van 250 knopen in het Nederlands luchtruim en de werking van het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem.

Luchtruimklasse E (Bron: AIP Netherlands)

6 CLASS E- CONTROLLED AIRSPACE

6.1 The provisions of class E airspace are shown below:

	IFR	VFR
Service provided	Air traffic control service; VFR traffic information (as far as practical).	Traffic information (as far as practical).
Separation provided VMC minima	IFR from IFR Not applicable	Not provided At and above FL 100 8 km visibility; 1.500 m horizontal and 300 m (1.000 ft) vertical distance from cloud. Below FL 100 5 km visibility; 1.500 m horizontal and 300 m (1.000 ft) vertical distance from cloud.
Speed limitation	250 KIAS ¹ below FL 100	250 KIAS ¹ below FL 100
Radio communication capability requirement	Yes	No ²
Continuous two-way air-ground voice communication required	Yes	No ²
Flight plan required	Yes	No
Subject to an ATC clearance	Yes	No

¹ The speed limitation is not applicable to military jet fighters with a minimum air speed of 250 KIAS, provided that the flight visibility is more than 8 km (CTRs exempted).

² Pilots shall maintain continuous air-ground voice communication watch and establish two-way communication, as necessary, on the appropriate communication channel in RMZ.

Ontheffing militaire jachtvliegtuigen voor 250 knopen maximale vliegsnelheid

In de «Standardized European Rules of the Air» (SERA)⁸ welke van toepassing is op militair «operational air traffic», staat omschreven dat luchtvaartuigen goedkeuring kunnen krijgen om af te wijken van de maximale vliegsnelheid van 250 knopen beneden 10.000 voet hoogte⁹ voor technische- of veiligheidsaspecten. Dit heeft te maken met de vliegkarakteristieken van het type luchtvaartuig. Illustratief hiervoor is de zogenaamde «airstart-envelop» van eenmotorige vliegtuigen zoals de F-16 en F-35 voor een herstart bij motoruitval. Er geldt beneden de 3.000 voet hoogte wel een maximale snelheid van 450 knopen.

⁸ Verordening (EU) 923/2012, ook wel SERA, die in het Besluit luchtverkeer op militair operational air traffic (OAT) van toepassing is verklaard. SERA.6001.a.(5).

⁹ Op gemiddeld zeeniveau.

Nederlands luchtvaartveiligheidssysteem

Tijdens de Nederlandse Veiligheids Analyse (NVA) uitgevoerd in 2021 is een bijna-botsing als risicoscenario voor luchtruimgebruikers, afhankelijk van de type operatie (burger, militair of algemeen) naar voren gekomen als een geïdentificeerd gevaar. In dit risicoscenario staat een conflict in hetzelfde luchtruim tussen commercieel vliegverkeer met militaire luchtvaart, kleine luchtvaart en onbemande luchtvaart centraal. Vanwege het ontbreken van data (meldingen van bijna botsingen tussen burger en militaire vliegtuigen) kon de risicoweging van dit scenario niet worden geduid (kwantitatief en kwalitatief). Dit had tot gevolg dat het risico niet kon worden geprioriteerd binnen de NVA en derhalve niet is opgenomen in het Nederlands Actieplan Luchtvaartveiligheid (NALV).