

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 997

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

Het Nederlandse luchtruim wordt intensief gebruikt en het luchtverkeer is in het verleden sterk gegroeid. Mede door luchtvaart kan Nederland als klein land een internationaal knooppunt zijn van mensen, handel, investeringen en kennis. Tegelijkertijd veroorzaken vliegtuigen uitstoot en lokale hinder. Er ligt een grote opgave om het gebruik van het luchtruim te verduurzamen en te zorgen voor beperking van hinder op de grond. Daarnaast brengen de grondwettelijke taak voor het waarborgen van de nationale veiligheid en internationale verantwoordelijkheden met zich mee dat Defensie over passende militaire oefenruimte moet beschikken voor het nieuwe gevechtsvliegtuig, de F-35. Om deze opgaven in te vullen werken de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie in het programma Luchtruimherziening nauw samen met de luchtverkeersleidingsorganisaties binnen Nederland: Luchtverkeersleiding Nederland, Commando Luchtstrijdkrachten en Eurocontrol Maastricht Upper Area Control.

Met deze brief biedt het kabinet uw Kamer de Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening – *Werken aan een nieuwe balans in het Nederlandse luchtruim* – aan. De Voorkeursbeslissing is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen. De Voorkeursbeslissing beschrijft de beoogde nieuwe verdeling van het Nederlandse luchtruim tussen civiele en militaire gebruikers en de daarbij passende duurzame afhandelingsconcepten. Voor civiel luchtverkeer is gekozen voor een concept met vaste routes waarop aankomende vliegtuigen met minder motorvermogen continu kunnen dalen en vertrekkende vliegtuigen continu kunnen klimmen. Verbetering van de militaire missie-effectiviteit wordt bereikt door het gebruik te concentreren in een vergroot militair oefengebied.

Met de Voorkeursbeslissing is een mijlpaal voor het programma bereikt die de basis legt voor het daadwerkelijk ontwerpen en realiseren van de luchtruimherziening. In de ontwerp- en realisatiefase staat de uitwerking in deelprojecten centraal. Daarbij wordt het mogelijk om de specifieke

effecten per locatie in beeld te brengen. Met die informatie zal participatie van de omgeving plaatsvinden, waarna besluitvorming en realisatie volgen. Realisatie vindt plaats in de periode 2023–2035.

Totstandkoming Voorkeursbeslissing

Het programma werkt fasegewijs aan het ontwerp en de implementatie van een nieuwe indeling van het Nederlandse luchtruim en wijze van afhandeling van vliegverkeer. De aanpak van het programma is geïnspireerd op de MIRT- (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) systematiek. Kern van deze systematiek is eerst breed te kijken en belangen en wensen op te halen, daarna verschillende varianten uit te werken om vervolgens toe te werken naar één oplossing. In lijn hiermee is in eerdere voortgangsbrieven gemeld dat de luchtruimherziening niet gezien moet worden als een programma dat in één grote stap zal worden uitgevoerd; het gaat om een adaptieve aanpak met meerdere onderdelen en stapsgewijze resultaten. Vanuit veiligheid en werkbaarheid is het noodzakelijk dat niet alles tegelijk wordt uitgevoerd.

De fasering is vastgelegd in de Startbeslissing¹ van april 2019 waarmee de Onderzoeksfase werd afgerond. Deze beslissing markeerde de start van de huidige Verkenningsfase. Voor de Verkenningsfase is gekozen om de procedure van de milieueffectrapportage te volgen. Die procedure biedt waarborgen voor zorgvuldigheid, zorgt ervoor dat informatie beschikbaar komt en iedereen zijn belangen kan inbrengen. De eerste stap was de publicatie van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau², waarop zienswijzen zijn ingebracht. Daarop is de onderzoeksopzet van de milieueffectrapportage aangepast. Vervolgens zijn de hoofdlijnen van de luchtruimherziening uitgewerkt, waarbij de stakeholders weer zijn betrokken.

In januari 2021 is de ontwerp-Voorkeursbeslissing (O-VKB)³ gepubliceerd. De O-VKB is onderbouwd met een Milieueffectrapport (plan-MER) en een Passende Beoordeling op hoofdlijnen. De Passende Beoordeling is opgesteld om een indicatie te geven van het effect van de luchtruimherziening op Natura 2000-gebieden. Op de O-VKB zijn ruim 2.100 zienswijzen ingebracht en de onafhankelijke Commissie m.e.r. heeft advies uitgebracht. Op grond van de zienswijzen, het advies van de Commissie m.e.r. en enkele nieuwe inzichten en ontwikkelingen is het ontwerp in de Voorkeursbeslissing op onderdelen aangepast. Het plan-MER is aangevuld met een nadere beschrijving van de samenhang met ruimtelijke opgaven, een uitleg over geluideffecten en stikstof, een gevoeligheidsanalyse op het operationele concept, een nadere onderbouwing voor het criterium externe veiligheid, een uitleg over het raakvlak tussen de luchtruimherziening en landzijdige opgaven, en een nadere onderbouwing van de overwegingen van een vierde naderingspunt voor Schiphol. De bijgevoegde Reactienota verantwoordt op welke wijze met de zienswijzen en het advies van de Commissie m.e.r. is omgegaan.

Inhoud Voorkeursbeslissing

Het programma Luchtruimherziening is een uitvoeringsprogramma. Bij de totstandkoming van de Voorkeursbeslissing zijn daarom de beleidskaders uit de vastgestelde Luchtvaartnota 2020–2050⁴ voor civiele luchtvaart als uitgangspunt genomen. De borging van de nationale veiligheid is het

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 595.

² Kamerstuk 31 936, nr. 658.

³ Kamerstuk 31 936, nr. 832.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 820.

uitgangspunt voor de militaire luchtvaart. In de Startbeslissing uit 2019 zijn drie samenhangende doelen vastgesteld:

- 1) efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim voor alle luchtruimgebruikers,
 - 2) verduurzaming van het luchtruim zodat de impact van vliegen op het klimaat en hinder in de omgeving wordt beperkt, en
 - 3) verruiming van de civiele capaciteit en militaire missie effectiviteit.
- Bij alle doelen is veiligheid een randvoorwaarde.

De Voorkeursbeslissing bevat twaalf deelbeslissingen, ingedeeld in drie onderdelen:

1. Het eerste onderdeel gaat over de nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim, volgens planning te realiseren in de jaren 2026–2030. Door de hoofdstructuur opnieuw in te richten kunnen de luchthavens Schiphol, Rotterdam, Lelystad en Eindhoven duurzamer worden ontsloten. Het naderingsgebied van Schiphol krijgt vier binnenkomende verkeersstromen, waardoor continu dalen beter en vaker mogelijk wordt en tevens de naderingsroutes en vliegafstanden vanuit het zuidoosten worden verkort.
De ruimte voor deze veranderingen ontstaat door de militaire oefeningen met de F-35 te concentreren in het noordelijk deel van het Nederlandse luchtruim. Het huidige zuidelijke oefengebied vervalt. Het bestaande oefengebied in het noorden wordt aan de zuidkant uitgebreid. Het bestaande oefengebied in het oosten van het Nederlandse luchtruim van 55x55 kilometer blijft qua locatie en omvang ongeveer gelijk aan de huidige situatie.
Om een goede aansluiting te behouden van de civiele en militaire luchtruimstructuur in het noorden en oosten van ons land heeft het kabinet besloten om een intensieve samenwerking aan te gaan met Duitsland. De eerste stap bestaat uit een gezamenlijke studie naar de civiel-militaire haalbaarheid van een grensoverschrijdend oefengebied in het noordoostelijk deel van het Nederlandse en het noordwestelijk deel van het Duitse luchtruim.
2. Het tweede onderdeel van de Voorkeursbeslissing betreft de stapsgewijze invoering van een nieuw operationeel concept voor de luchtvaart. Technische bouwstenen die hiervoor nodig zijn komen in de periode 2023–2035 voor implementatie beschikbaar. In het luchtruim boven 6.000 voet (circa 1.800 meter) zorgt het nieuwe concept voor kortere en meer efficiënte routes én voor een voorspelbare en nauwkeurige ordening van de vliegbewegingen. Die ordening is nodig om in het luchtruim onder 6.000 voet het concept van zoveel mogelijk continu klimmen en continu dalen over vaste routes stapsgewijs te kunnen invoeren.
Omwille van sneller merkbare effecten voor de omgeving en het opdoen van operationele ervaring met vaste naderingsroutes en continu dalen, worden vooruitlopend op de aanpassingen van de hoofdstructuur al korte vaste naderingsroutes op Schiphol ingevoerd. Bij realisatie van de nieuwe hoofdstructuur en de ontwikkeling van technische ondersteuning zullen de lengte, en daarmee de hoogte, en het gebruik van vaste naderingsroutes toenemen. Dit vergroot de positieve effecten.
3. Het derde onderdeel van de Voorkeursbeslissing gaat over de vervolgaanpak. De Voorkeursbeslissing rondt de Verkenningfase af. De keuzes over de hoofdstructuur en het operationeel concept zijn uitgangspunten voor het vervolg van de luchtruimherziening. In aansluiting hierop besluiten wij in 2023 tot een Integrale Programma-beslissing over de precieze inrichting van de vervolgaanpak.

Resultaten plan-MER en maakbaarheid luchtruimherziening

Het milieueffectrapport (plan-MER) laat op hoofdlijnen zien dat de nieuwe indeling en het gebruik van het luchtruim tot positieve effecten leidt. De invoering van een nieuw operationeel concept voor de luchtvaart kan leiden tot beperking van geluid op de grond (ordegrootte 20%), vergroting van de voorspelbaarheid van geluid, vermindering van CO₂- en stikstofemissies (6–7% minder brandstofverbruik per vlucht) en reductie van de vliegtijd (7–8%). Ook de thema's efficiëntie en capaciteit scoren positief. Onder capaciteit wordt verstaan de beschikbaarheid van luchtruim voor verschillende gebruikers. Over ruimtebeslag op de grond is in dit stadium nog geen precies oordeel te geven. Vooralsnog is er geen aanleiding om te verwachten dat de herziening leidt tot aanpassingen in de ruimtelijke ordening. Hetzelfde geldt voor het Nationale Programma Regionale Energiestrategie (RES). Er worden vooralsnog geen beperkingen voorzien die de RES zouden kunnen hinderen. De mate waarin de effecten uiteindelijk worden gehaald, is afhankelijk van de verdere lokale uitwerking. Ook spelen bijvoorbeeld beschikbaarheid van technologie en de noodzaak om tot een veilig ontwerp te komen een grote rol.

De Voorkeursbeslissing richt zich op een optimaal landelijk resultaat. Eventuele lokale nadelen worden tijdig en transparant in beeld gebracht, en kunnen leiden tot nadere afwegingen (mitigatie). Bij de inschatting van de effecten is ervan uitgegaan dat alle onderdelen van de Voorkeursbeslissing in samenhang worden gerealiseerd. De effecten laten zien dat met het Voorkeursalternatief de impact van luchtverkeer op leefomgeving en klimaat over het geheel genomen verbetert.

Onderdeel van de werkwijze van de luchtruimherziening is om externe deskundigen mee te laten kijken en internationale kennis te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen. In dat kader heeft adviesbureau Egis dit voorjaar opdracht gekregen om nader te onderzoeken hoe de voorgenomen luchtruimherziening kan worden ontworpen en gerealiseerd binnen de ruimte van het Nederlandse luchtruim. Het rapport beveelt een ontwerpvolgorde aan. De civiel-militaire luchtruimverdeling in het noorden van Nederland begint met het inpassen van de oefenbehoefte voor de F-35 zowel nationaal als met een grensoverschrijdend oefengebied met Duitsland. Een gebied met een dergelijke omvang is namelijk nergens anders in het Nederlandse luchtruim in te passen. Vervolgens worden de verkeersstromen rondom Schiphol hierop aangepast, waarna de routes naar luchthavens van nationale betekenis worden ontworpen. Als keuzes moeten worden gemaakt tussen het optimaliseren van de Schiphol-stromen en stromen van de luchthavens van nationale betekenis stelt het rapport voor om de verkeersstromen en routes met de grootste volumes en dus de grootste impact op de omgeving als eerste te ontwerpen. Hierbij blijft het streven om zoveel mogelijk integraal tot een goed resultaat voor de verscheidene luchthavens te komen. Tot slot volgt de inpassing van het 55x55 oefengebied.

Daarnaast wordt geadviseerd om, wanneer dit aan de orde is, in het ontwerp prioriteit te geven aan de introductie van vaste routes tussen de grond en 6.000 voet (circa 1.800 meter). Om de introductie van deze vaste routes zoveel mogelijk zeker te stellen, kan het bijvoorbeeld nodig zijn om verder van de luchthavens (op grotere hoogte) minder directe routes, of routes met een getrappt dalprofiel, te ontwerpen. Het kabinet neemt deze adviezen over.

Naar aanleiding van het onderzoek door adviesbureau Egis en de Hoofdlijnenbrief Schiphol⁵ heeft de onafhankelijk opsteller van het plan-MER (combinatie Royal HaskoningDHV (RHDHV) en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR)) een aanvullende analyse uitgevoerd. RHDHV-NLR heeft daarbij onderzocht of het Egis-advies en het onlangs genomen besluit om het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven Schiphol per 2023 te beperken⁶, van invloed is op de in het plan-MER weergegeven effecten. De analyse is in de aanvulling op het plan-MER opgenomen. RHDHV-NLR concludeert dat de einduitkomst op de criteria geluidbelasting en klimaat niet verandert. Verder wordt geconcludeerd dat ongeacht het aantal vliegtuigbewegingen de effectbeoordeling positief blijft. De uitkomsten van het plan-MER en de aanvulling daarop onderbouwen dat de luchtruimherziening leidt tot reductie van CO₂, het beperken van de geluidhinder en het vergroten van de militairemissie effectiviteit. Deze bevindingen zijn aanleiding voor het kabinet om de Verkenningsfase af te ronden en te starten met de ontwerp en realisatiefase.

Vervolgaanpak

De Voorkeursbeslissing en het plan-MER laten zien dat het Voorkeursalternatief positief bijdraagt aan het bereiken van de drie programmadoelen. Er is geen alternatief dat alle doelen gezamenlijk beter kan realiseren. De exacte omvang van de effecten is mede afhankelijk van de lokale invulling. Omdat de luchtruimherziening een meerjarig programma is, waarbij verschillende doorlooptijden en vertrekpunten van deelprojecten zullen gelden, is gekozen voor een vervolgaanpak waarbij het ontwerp voor afzonderlijke onderdelen van het luchtruim voorbereid wordt. Daarin komen ontwerp en effecten direct samen. In de deelprojecten kan de participatie gericht plaatsvinden met de stakeholders die direct bij het betreffende onderdeel zijn betrokken en zich richten op concrete routes met informatie over de lokale effecten op de grond. De in 2023 uit te brengen Integrale Programmabeslissing geeft uitwerking aan deze vervolgaanpak langs in ieder geval drie lijnen:

1. *Projectenoverzicht luchtruimherziening*

Het projectenoverzicht luchtruimherziening bevat alle onderdelen van de Voorkeursbeslissing die in de ontwerp en realisatiefase worden opgepakt: de aanpassingen van de hoofdstructuur, de invoering van bouwstenen van het operationeel concept en de eerste stappen die worden genomen binnen de huidige luchtruimstructuur. Het projectenoverzicht bewaakt ook de samenhang tussen de verschillende (clusters van) deelprojecten.

2. *Participatie*

De luchtruimherziening is van betekenis voor veel partijen, niet alleen in de lucht maar ook op de grond. Daarom is vanaf de start van het programma besloten om bestuurders, luchtruimgebruikers, maatschappelijke organisaties, bewoners en bedrijven actief te betrekken. Daarbij past het programma een informele en formele participatieaanpak toe met als basis de Code Maatschappelijke Participatie. De Code bevat alle processtappen die een project of programma met een rijksbijdrage moet doorlopen. De luchtruimherziening werkt in de ontwerp en realisatiefase in overleg met de omgeving de verschillende onderdelen uit, zoals opgenomen in het projectenoverzicht. Dat betekent dat ontwerp, participatie, besluitvorming en uitvoering per onderdeel in een apart deelproject worden aangepakt. De diverse deelprojecten volgen voor de aanpak en besluitvorming het «Wijzigingsproces luchtruim- en vliegprocedures» gebaseerd op artikel 5.11

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

Wet Luchtvaart. Daartoe is een «handreiking participatie» in ontwikkeling. In de bestuursovereenkomst «Intenties samenwerking NOVEX Schipholregio» is in dit verband afgesproken om te komen tot een optimale afstemming tussen aanpassingen in het luchtruim in het kader van de luchtruimherziening en de ruimtelijke opgaven in het Schipholgebied.

3. *Monitoring en evaluatie*

In navolging van het projectenoverzicht wordt er ook gekozen voor een onafhankelijke monitoring om te waarborgen dat de gezamenlijke programmadoelen worden gerealiseerd. De voortgangs- en effectmonitoring zal toezien op:

- a. De effectbeoordeling op basis van het plan-MER en de Passende Beoordeling op hoofdlijnen. Elke vijf jaar wordt bezien welke voortgang wordt geboekt in termen van effecten. Daarbij worden de indicatoren die in het plan-MER zijn opgenomen als uitgangspunt genomen. Door soortgelijke indicatoren te gebruiken kan de werkelijke voortgang worden vergeleken met de verwachte effecten ten tijde van de besluitvorming.
- b. Daarnaast wordt de voortgang continu gevolgd en ieder half jaar krijgt de Tweede Kamer een rapportage waarin de behaalde mijlpalen en eventuele afwijkingen worden opgenomen. Als basis voor de voortgangsrapportage wordt de Integrale Programmabeslissing gebruikt en de daarin opgenomen volgordelijkheid van te implementeren deelprojecten.

Tot slot

Met de Voorkeursbeslissing is een belangrijke stap genomen op weg naar het verduurzamen van het gebruik van het Nederlandse luchtruim. De Voorkeursbeslissing maakt ook de weg vrij om een passende oefenruimte voor de F-35 te realiseren. De effectbeoordeling uit het plan-MER en de daarbij behorende analyses tonen aan dat de luchtruimherziening leidt tot reductie van CO₂, het beperken van de geluidhinder en het vergroten van de militaire-missie effectiviteit. De daadwerkelijke omvang van de effecten moet blijken bij de implementatie in afstemming met de omgeving in de volgende fase. Via informatie- en ontwerpessies krijgen stakeholders de gelegenheid om een bijdrage te leveren aan de luchtruimontwerpen. Daarnaast zullen provincies via gebiedsadviezen gericht betrokken worden bij de uitwerking van de deelprojecten. In 2023 zullen wij in de Integrale Programmabeslissing een nadere uitwerking en kader geven van de vervolgaanpak.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat,