



**TER BESLISSING**

**Datum**

10 oktober 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/235101

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Programma  
Luchtruimherziening  
Cluster A

**Beslistermijn**

13 oktober 2022

**Bijlage(n)**

6

Aan

Minister

nota

Kamerbrief (+bijlagen) en Reactienota  
Voorkeursbeslissing programma Luchtruimherziening

**Aanleiding**

In de RFL van 11 oktober a.s. en de Ministerraad van 14 oktober a.s. staat de Voorkeursbeslissing (VKB) Luchtruimherziening geagendeerd namens u en de staatssecretaris van Defensie. De stukken hiervoor heeft u reeds ontvangen en geaccordeerd (IENW/BSK-2022/227770). Bijgaand ontvangt u de Kamerbrief om de Voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer aan te bieden na behandeling in de Ministerraad. Tevens ontvangt u de Reactienota waarin de zienswijzen zijn beantwoord die zijn ingediend op de ontwerp-VKB.

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd om:

1. In te stemmen met bijgevoegde Kamerbrief (bijlage 1). Na akkoord op de Voorkeursbeslissing in de Ministerraad kan de brief op 14 oktober aan de Tweede Kamer worden verzonden.
2. In te stemmen met de Reactienota (bijlage 5). Elke indiener van een zienswijze op de ontwerp-Voorkeursbeslissing ontvangt via Directie Participatie antwoord op de ingediende zienswijze. De Reactienota zal tevens als bijlage bij de VKB aan de Tweede Kamer worden verzonden.
3. Kennis te nemen van de overige bijlagen bij de Kamerbrief. Dit betreft:
  - o De Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening (bijlage 2)
  - o Het plan-MER (bijlage 3)
  - o De aanvulling op het plan-MER (bijlage 4)
  - o Diverse beslisnota's die ten grondslag aan dit besluit hebben gelegen (bijlage 6)

**Kernpunten**

*Ad 1) Kamerbrief*

- In de Kamerbrief bieden u en de staatssecretaris van Defensie – mede namens LVNL, CLSK en MUAC – de VKB aan de Tweede Kamer aan.
- De Kamerbrief schetst op hoofdlijnen de belangrijkste punten uit de VKB, het gevolgde proces en de vervolgaanpak. Over deze punten bent u reeds geïnformeerd via de eerdere beslisnota waarbij uw akkoord op de inhoud van de VKB werd gevraagd (IENW/BSK-2022/205688).

*Ad 2) Reactienota*

- De ontwerp-VKB heeft begin 2021 ter inzage gelegen. Hierop zijn bijna 2200 zienswijzen ontvangen, waarvan ongeveer 400 unieke.

- De zienswijzen en het advies van de Commissie m.e.r. zijn van een reactie voorzien in bijgevoegde Reactienota. De ingediende zienswijzen zijn samengevat en per thema ingedeeld en beantwoord.
- Ongeveer 80% van het totaal aantal ontvangen zienswijzen is ingediend via twee formats verstrekt door SATL.
- Deze formats zijn in hoofdstuk D van de Reactienota van een apart antwoord voorzien.
- In hoofdstuk C is het advies van de Commissie m.e.r. apart beantwoord.
- De antwoorden in de Reactienota zijn in lijn met de VKB en (de aanvulling op) het plan-MER.
- De antwoorden zijn in afstemming met alle partners binnen het programma Luchtruimherziening (IenW, Defensie, LVNL, CLSK en MUAC) tot stand gekomen. DCO heeft meegelezen op de beantwoording.

**Datum**

10 oktober 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/235101

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Programma  
Luchtruimherziening

**Aan**

Minister

**Bijlage(n)**

6

*Ad 3) Bijlagen*

Met het versturen van de Kamerbrief worden de volgende documenten meegezonden naar de Kamer.

- De Voorkeursbeslissing
- Het plan-MER
- De aanvulling op het plan-MER
- Reactienota \*
- Diverse beslisnota's die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit om de Voorkeursbeslissing te nemen. Dit betreffen de beslisnota's:
  - o Deze huidige beslisnota (IENW/BSK-2022/235101)
  - o Beslisnota VKB Luchtruimherziening (IENW/BSK-2022/205688)
  - o Beslisnota advies CFL (IENW/BSK-2022/221349)
  - o Beslisnota advies RFL (IENW/BSK-2022/227770)

\*Wat betreft de Reactienota geldt dat deze via de Directie Participatie ook op de website [www.platformparticipatie.nl](http://www.platformparticipatie.nl) gepubliceerd worden. Verder ontvangen alle zienswijze indieners een persoonlijke mail en/of brief met een reactie op hun ingediende zienswijze.

Na verzending van de brief aan de Tweede Kamer met bovenstaande bijlagen zullen alle stukken ook worden gepubliceerd op de website [www.luchtvaartindetoeekomst.nl](http://www.luchtvaartindetoeekomst.nl). Op deze website zullen ook diverse achtergrondrapporten worden gepubliceerd die ofwel een nadere uitleg van de diverse technische bouwstenen uit de Voorkeursbeslissing bevatten of een advies bevatten welke heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de Voorkeursbeslissing. Het betreft de volgende rapporten:

- Het Voorkeursalternatief. Hierin staat de nadere onderbouwing van alle technische bouwstenen die gezamenlijk het nieuwe operationeel concept vormen.
- Advies Tijdelijke Inspiratie Groep (TIG) met medewerking van BESCHER BESCHER. Het advies betreft met name hoe de vervolgfase van het programma in te richten.
- EGIS advies hoofdstructuur. Dit betreft het rapport waarin de maakbaarheid van de hoofdstructuur is onderzocht.
- EGIS VNR (vaste naderingsroutes) onderzoek. Dit betreft een gevoeligheidsanalyse op de voorgestelde wijzigingen in de TMA Schiphol.
- NLR analyses. Dit betreft gevoeligheidsanalyses op het operationeel concept, de vermindering van het aantal vliegbewegingen op Schiphol en

de uitkomsten van het Egis advies over de hoofdstructuur. De uitkomsten zijn opgenomen in de aanvulling op het plan-MER.

- Helios reviewrapport over het programma Luchtruimherziening.
- Review van het International Review Panel (internationaal adviesgremium binnen het programma) op het eerder genoemde Helios rapport.

**Datum**

10 oktober 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/235101

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Programma  
Luchtruimherziening

**Aan**

Minister

**Bijlage(n)**

6

**Krachtenveld**

- Veel zorgen, vragen en stellingnames uit de zienswijzen gingen over de doelstellingen van het programma (invulling doelstelling capaciteit en of dit tot groei van de luchtvaart leidt), de geluidseffecten op de omgeving, de effecten op natuur en landschap, besluitvorming binnen het programma en participatie in de vervolgfase.

**Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

**Bijlagen**

Volgnummer	Naam	Informatie
2	Kamerbrief Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening	Ter verzending. Betreft de Kamerbrief waarmee de VKB wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.
3	Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening	Ter verzending. Betreft de Voorkeursbeslissing.
4	Plan-MER	Ter verzending. Betreft de opgestelde milieueffectrapportage ter onderbouwing van de VKB.
5	Aanvulling plan-MER	Ter verzending. Betreft een aanvulling op de milieueffectrapportage die is opgesteld naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen en het advies van de commissie m.e.r.
6	Reactienota	Ter verzending. Betreft de nota waarin alle ontvangen zienswijzen en het advies van de commissie m.e.r. worden beantwoord.
7	Onderliggende beslisnota's	Ter verzending. Betreft een verzameling van meerdere nota's die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit.

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

**Datum**

10 oktober 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/235101

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Programma  
Luchtruimherziening

**Aan**

Minister

**Bijlage(n)**

6

<b>Datum</b>	<b>Naam beslisnota</b>	<b>Toelichting</b>
1.	Beslisnota VKB Luchtruimherziening (IENW/BSK-2022/205688)	De nota vraagt om een akkoord op de inhoud van de VKB.
2	Beslisnota advies CFL (IENW/BSK-2022/221349)	De nota vraagt akkoord om de VKB te agenderen in de CFL. In de nota wordt de context van het voorstel + een spreektekst geschetst.
3	Beslisnota advies RFL (IENW/BSK-2022/227770)	De nota vraagt akkoord om de VKB te agenderen in de RFL (en MR). In de nota wordt de context van het voorstel + een spreektekst geschetst.
4	Beslisnota Kamerbrief en Reactienota (IENW/	De nota vraagt akkoord op de Kamerbrief die de VKB aan de Tweede Kamer aanbiedt en, indien akkoord, op het verzenden hiervan. Daarnaast vraagt de nota akkoord op de Reactienota.



Minister

**Bestuurskern**

DG Luchtvaart en Maritieme  
Zaken  
Programma  
Luchtruimherziening

Den Haag  
Postbus 20904  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

Bescherming persoonlijke levenssfeer

# advies MR / OR / VP

Onderraad

Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening

**Datum**

27 september 2022

**Kenmerk**

IENW/BSK-2022/227770

## Inleiding

In de RFL van 11 oktober a.s. is de Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening (VKB) geagendeerd namens u en de staatssecretaris van Defensie. Deze nota beschrijft de kernpunten en uw spreekpunten om het voorstel toe te lichten. De VKB is tot stand gekomen in samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Defensie, Luchtverkeersleiding Nederland, het Commando Luchtmacht en het Maastricht Upper Area Control (programma Luchtruimherziening).

## Samenvatting van het voorstel

- De VKB is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen en beschrijft de voornemens van het kabinet voor de toekomstige indeling van het luchtruim en de bijbehorende duurzame afhandelingsconcepten om de negatieve effecten van luchtvaart op mens, natuur en milieu te verminderen.
- De luchtruimherziening draagt bij aan minder impact van de luchtvaart op de leefomgeving (geluid) en het klimaat.
- De Voorkeursbeslissing biedt dit perspectief onder andere door een nieuw duurzaam afhandelingsconcept met zoveel mogelijk ongehinderd klimmen en dalen over vaste routes en een efficiëntere indeling van het luchtruim met kortere routes.
- De herziening biedt daarnaast passende militaire oefenruimte voor de F35 en biedt perspectief voor de toekomstige verdere ontsluiting van Lelystad Airport boven de 10.000 vliegbewegingen.
- De Voorkeursbeslissing markeert de start van de volgende fase van het programma: de ontwerp- en realisatiefase.
- In de ontwerp- en realisatiefase vindt de implementatie van de herziening plaats in diverse deelprojecten of cluster van deelprojecten in de periode 2023-2035.
- Er is een Integrale Programmabeslissing (IPB) voorzien in 2023. De IPB geeft een overzicht van de deelprojecten, de samenhang tussen de deelprojecten en beschrijft het participatieproces per deelproject.

### **Politieke context**

- Wij verwachten dat in algemene zin het merendeel van de politieke partijen de uitbreiding van het noordelijk oefengebied voor de F35 zal steunen.
- Daarnaast zal er in algemene zin steun zijn voor het verduurzamen van het afhandelingsconcept. Partijen zullen mogelijk kritisch zijn dat er nog geen zicht is op de regionale geografische effecten. Dit is onderdeel van de verdere uitwerking in deelprojecten.
- GL, Partij voor de Dieren, D66 en CU zijn kritisch op de opening van Lelystad, vliegen op 6.000 voet en de mogelijkheden die de luchtruimherziening biedt voor groei. Ten aanzien van Lelystad geldt dat hier een apart besluit is voorzien medio 2024. Daarnaast is benadrukt dat de Luchtruimherziening niet bedoeld is om groei mogelijk te maken. De extra capaciteit wordt benut voor de duurzame afhandeling.
- Mogelijk zijn partijen kritisch over de gewijzigde invulling van de Integrale Programmabeslissing. Er is gekozen om de nadruk te leggen op de regionale deelprojecten met een uitgebreid participatieproces. Daarmee vervalt een inspraakmoment voor de integrale herziening. Om te borgen dat de doelen behaald worden zal een uitgebreide monitoring en evaluatiesystematiek worden ingericht. Daarnaast worden provincies nauw betrokken en gevraagd om een gebiedsadvies.

### **Advies**

U wordt geadviseerd om in te stemmen met doorgeleiding van de VKB naar de Ministerraad van 14 oktober a.s.

### **Argumentatie**

- De VKB is onderbouwd met een plan-MER en een Passende Beoordeling op hoofdlijnen.
- Op het ontwerp-VKB heeft een zienswijze procedure plaatsgevonden. Er zijn meer dan 2.000 zienswijzen ingediend. De zienswijzen zijn beantwoord in een Reactienota (deze ontvangt u samen met de Kamerbrief nog ter goedkeuring).
- In reactie op de zienswijzen en het advies van de commissie m.e.r. heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Het resultaat is opgenomen in een aanvulling op het plan-MER en verwerkt in de VKB.
- Dat betreft voornamelijk een gevoeligheidsanalyse van het NLR op het concept en het aantal vliegbewegingen, een nadere onderbouwing over de geluidseffecten en stikstof, een beschrijving van de regionale effecten en een analyse van de maakbaarheid van de hoofdstructuur.
- De zienswijzen en gevoeligheidsanalyse hebben niet geleid tot structurele aanpassingen in de hoofdstructuur en het operationele concept.
- De conclusie is dat de VKB leidt tot positieve effecten op de gestelde doelen, te weten het beperken van de geluidsoverlast, minder CO<sub>2</sub>-uitstoot en het verhogen van de Militaire Missie Effectiviteit. Er is geen alternatief waarin alle programma doelen gezamenlijk gerealiseerd kunnen worden.

## **Spreektekst**

In de RFL kunt u onderstaande tekst gebruiken.

- De Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen.
- Samen met de staatssecretaris van Defensie schets ik hiermee een toekomstperspectief tot 2035.
- Dat perspectief richt zich op efficiëntere routes met minder vertragingen, minder geluidsoverlast voor mensen die wonen in de buurt van luchthavens en met minder uitstoot. We bieden ook ruimte voor een betere invulling van de militaire missie-effectiviteit, onder andere vanwege de komst van de F35.
- De plan-MER laat zien dat de keuzes in het VKB robuust zijn ongeacht het aantal vliegbewegingen. Ook is aangetoond dat er geen alternatief is dat de doelen gezamenlijk beter kan invullen.
- De VKB is zorgvuldig tot stand gekomen in goede afstemming met alle relevante stakeholders, zoals gebruikers en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen en omwonenden van de vliegvelden. Ook zijn de provincies intensief betrokken.
- In de vervolgfase vindt in de periode 2023-2035 de uitwerking van deelprojecten plaats en worden geografische analyses gemaakt.
- Ook in de participatie over deze deelprojecten blijven we andere ministeries, provincies en stakeholders nauw betrekken. Hoe de roadmap van deelprojecten en de bijbehorende participatie er precies uit zal zien, zal worden vastgelegd in een Integrale Programmabeslissing (IPB) die is voorzien in 2023.

## **Kader**

Bij de invoering van luchtruimontwerpen in de ontwerp en realisatiefase volgt het programma de wettelijke procedures (Wet Luchtvaart 5.11) en wordt waar nodig voor een deelproject een milieueffectrapportage uitgevoerd. Ten aanzien van stikstof geldt dat voor zover er aanpassingen zijn in de buurt van de luchthaven een Passende Beoordeling te zijner tijd vereist is.

## **Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie**

- De VKB is afgestemd met de ministeries van BZK, LNV (N&S) en EZK
- Tijdens de behandeling in het ambtelijk voorportaal, de CFL, zijn er geen discussiepunten voor de RFL naar voren gebracht.
- Aandachtspunt BZK is de relatie met de woningbouwopgave. In de VKB is vermeld dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn, omdat er verder van de luchthaven op grotere hoogtes gevlogen zal worden. Mogelijk biedt de Luchtruimherziening juist meer ruimte, omdat de impact van vliegen verkleind wordt. Tijdens de ontwerp- en realisatiefase worden het ministerie van BZK en de provincies nauw betrokken. BZK steunt de VKB tekst op dit punt.
- Er zijn op dit moment geen juridische of financiële consequenties.
- Er is een communicatie draaiboek opgesteld om de belangrijkste stakeholders te informeren na de behandeling in de MR. Tevens zal een stakeholderdag georganiseerd worden.

Naar aanleiding van een eerdere beslissing over de VKB (IENW/BSK-2022/205688) heeft u een vraag gesteld of er een risico bestaat dat de optelsom van deelprojecten en/of gebiedsadviezen landelijk suboptimaal kan uitvallen? En of individuele provincies de plannen kunnen blokkeren. Hierbij het antwoord op deze vragen.

U bent samen met de staatssecretaris van Defensie formeel bevoegd gezag in het Nederlandse luchtruim. Provincies hebben geen formele mogelijkheid om zaken te blokkeren. Luchtruim- en routeprocessen in het (recente) verleden laten echter zien dat er reële risico's zijn dat vanuit lokale of regionale overwegingen verzoeken komen die tot suboptimale oplossingen voor het totaal leiden.

Het programma richt zich op een optimaal landelijk resultaat. In het plan-MER is de optelsom van de deelprojecten in het Voorkeursalternatief significant positief beoordeeld. Daarbij is de conclusie dat er geen alternatief is waarmee alle programmadoelen gezamenlijk kunnen worden ingevuld. De exacte resultaten zijn daarbij afhankelijk van lokale uitwerking.

Om doelbereik van het programma als geheel te monitoren en waar nodig bij te sturen, nemen we de volgende maatregelen:

1. De Integrale Programmabeslissing in 2023 zal een projectvolgorde bevatten. Daarbij worden (clusters van) projecten zo gekozen dat de onderlinge raakvlakken en samenhang worden geborgd.
2. Uitgebreid systeem van onafhankelijke monitoring.
3. Als uit 1 of 2 blijkt dat samenhang verloren gaat, dan zal vanuit programma acties worden voorgesteld en TK en omgeving daarover geïnformeerd.

Wat betreft de samenhang tussen deelprojecten en de belangrijkste drivers voor het doelbereik geeft het VKB ook al kaders en uitgangspunten.

1. De hoofdstructuur. Dit betreft de civiel-militaire verdeling van het Nederlandse luchtruim met een groot noordelijk militair oefengebied en meer civiele ruimte in het zuiden. In de volgende fase ligt er nog een keuze voor aan de ministeries van IenW en Defensie over de activatieduur van de oefengebieden. Door aan die knop te draaien wordt een keuze tussen de mate van militaire oefenmogelijkheden en civiele routes (mate van omvliegen en dus uitstoot) gemaakt. Deze keuzes zijn vrijwel onafhankelijk van de overige projecten te maken.
2. Operationeel concept. Er is gekozen om duurzaamheid (geluid en uitstoot) te verbeteren door de stapsgewijze invoering van geleidelijk klimmen en dalen over vaste routes. De planMER bevestigt dat dit systeem zorgt voor de meeste geluidsverbetering op het totaal. De uitwerking zal per luchthaven worden opgepakt in nauwe samenspraak met de omgeving. De mogelijke raakvlakken tussen de deelprojecten bij verschillende luchthavens zullen in de IPB in kaart worden gebracht.
3. De ontwerpuitgangspunten in de VKB dragen zoveel mogelijk bij aan een optimale oplossing. Het gaat dan over (1) volgorde van te mijden gebieden vanwege geluid (2) prioriteit geluid onder 6.000 voet (3) ontwerpvolgorde met eerst het noordelijke oefengebied; dan grote civiele stromen met de grootste impact en dan kleinere stromen. In de IPB kunnen aanvullende uitgangspunten worden opgenomen.





dg

# advies MR / OR / VP

Onderraad  
VKB Luchtruimherziening

**Bestuurskern**

DG Luchtvaart en Maritieme  
Zaken  
Programma  
Luchtruimherziening

Den Haag  
Postbus 20904  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

Bescherming persoonlijke levenssfeer



**Datum**

22 september 2022

**Kenmerk**

IENW/BSK-2022/221349

## Inleiding

In de CFL is de Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening (VKB) geagendeerd namens de minister van IenW en de staatssecretaris van Defensie. DE VKB is tot stand gekomen in samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Defensie, de Luchtverkeersleiding Nederland, het Commando Luchtstrijdkrachten en het Maastricht Upper Area Control (programma Luchtruimherziening).

## Samenvatting van het voorstel

- De VKB is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen en beschrijft de voornemens van het kabinet voor de toekomstige indeling van het luchtruim en de bijbehorende duurzame afhandelingsconcepten om de negatieve effecten van luchtvaart op mens, natuur en milieu te verminderen.
- De luchtruimherziening draagt bij aan minder impact van de luchtvaart op de leefomgeving (geluid) en het klimaat.
- De Voorkeursbeslissing biedt dit perspectief onder andere door een nieuw duurzaam afhandelingsconcept met zoveel mogelijk ongehinderd klimmen en dalen over vaste routes en een efficiëntere indeling van het luchtruim met kortere routes.
- De herziening biedt daarnaast passende militaire oefenruimte voor de F35 en biedt perspectief voor de toekomstige verdere ontsluiting van Lelystad Airport boven de 10.000 vliegbewegingen.
- De Voorkeursbeslissing markeert de start van de volgende fase van het programma: de Ontwerp- en realisatiefase.
- In de Ontwerp- en realisatiefase vindt de implementatie van de herziening plaats in diverse deelprojecten of cluster van deelprojecten in de periode 2023-2035.
- Er is een Integrale Planbeslissing (IPB) voorzien in 2023. De IPB geeft een roadmap van de deelprojecten en beschrijft het participatieproces per deelproject.

## **Politieke context**

- Op verzoek van het ministerie van BZK is expliciet de woningbouwopgave benoemd. BZK maakt zich zorgen dat de luchtruimherziening een negatief effect heeft op projectontwikkelaars bijvoorbeeld in geval van de introductie van een vierde naderingspunt. In de VKB is vermeld dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn, omdat er verder van de luchthaven op grotere hoogtes gevlogen zal worden. Mogelijk biedt de Luchtruimherziening juist meer ruimte, omdat de impact van vliegen verkleind wordt. Tijdens de ontwerp- en realisatiefase worden het ministerie van BZK en de provincies nauw betrokken.
- Wij verwachten dat in algemene zin het merendeel van de politieke partijen de uitbreiding van het noordelijk oefengebied voor de F35 zal steunen.
- Daarnaast zal er in algemene zin steun zijn voor het verduurzamen van het afhandelingsconcept. Partijen zullen mogelijk kritisch zijn dat er nog geen zicht is op de regionale geografische effecten. Dit is onderdeel van de verdere uitwerking in deelprojecten.
- GL, Partij voor de Dieren, D66 en CU zijn kritisch op de opening van Lelystad, vliegen op 6.000 voet en de mogelijkheden die de luchtruimherziening biedt voor groei. Ten aanzien van Lelystad geldt dat hier een apart besluit is voorzien medio 2024. Daarnaast is benadrukt dat de Luchtruimherziening niet bedoeld is om groei mogelijk te maken. De extra capaciteit wordt benut voor de duurzame afhandeling.
- Mogelijk zijn partijen kritisch over de gewijzigde invulling van de Integrale Programmabeslissing. Er is gekozen om de nadruk te leggen op de regionale deelprojecten met een uitgebreid participatieproces. Daarmee vervalt een inspraakmoment voor de integrale herziening. Om te borgen dat de doelen behaald worden zal een uitgebreide monitoring en evaluatiesystematiek worden ingericht. Daarnaast worden provincies nauw betrokken en gevraagd om een gebiedsadvies.

## **Advies**

Instemmen

## **Argumentatie**

- De VKB is onderbouwd met een plan-MER en een Passende Beoordeling op hoofdlijnen.
- Op het Ontwerp VKB heeft een zienswijze procedure plaatsgevonden. Er zijn meer dan 2.000 zienswijzen ingediend.
- In reactie op de zienswijzen en het advies van de commissie m.e.r. heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Het resultaat is opgenomen in een aanvulling op het plan-MER en verwerkt in de VKB.
- Dat betreft voornamelijk een gevoeligheidsanalyse van het NLR op het concept en het aantal vliegbewegingen, een nadere onderbouwing over de geluidseffecten en stikstof, een beschrijving van de regionale effecten en een analyse van de maakbaarheid van de hoofdstructuur.
- De zienswijzen en gevoeligheidsanalyse hebben niet geleid tot structurele aanpassingen in de hoofdstructuur en het operationele concept.
- De conclusie is dat de VKB leidt tot positieve effecten op de gestelde doelen, te weten het beperken van de geluidsoverlast, minder CO<sub>2</sub>-uitstoot en het verhogen van de Militaire Missie Effectiviteit. Er is geen

alternatief waarin alle programma doelen gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden.

### **Spreektekst**

In de CFL kunt u onderstaande tekst gebruiken. U kan aan Bescherming persoonlijke levenssfeer het woord geven om aan te vullen.

- De Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen.
- De VKB richt zich op efficiëntere routes met minder vertragingen, minder geluidsoverlast voor mensen die wonen in de buurt van luchthavens en met minder uitstoot. De VKB biedt ook ruimte voor invulling van de militaire missie-effectiviteit, onder andere vanwege de komst van de F35.
- De plan-MER laat zien dat de keuzes in het VKB robuust zijn bij verschillende aantallen vliegbewegingen. Ook is aangetoond dat er geen alternatief is dat de doelen beter kan invullen.
- In de vervolgfase vindt in de periode 2023-2035 de uitwerking van deelprojecten plaats en worden geografische analyses gemaakt.
- In de participatie van deelprojecten worden andere ministeries, provincies en stakeholders nauw betrokken. Hoe de roadmap van deelprojecten en de bijbehorende participatie er precies uit zal zien, zal worden vastgelegd in een Integrale Planbeslissing (IPB) die is voorzien in 2023.

### **Kader**

Bij de invoering van luchtruimontwerpen in de ontwerp en realisatiefase van het programma worden de wettelijke procedures (Wet Luchtvaart 5.11) gevolgd en wordt waar nodig voor een deelproject een MER uitgevoerd. Ten aanzien van de Nox geldt dat voor zover er aanpassingen zijn in de buurt van de luchthaven een Passende Beoordeling te zijner tijd vereist is.

### **Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie**

- De VKB is afgestemd met de ministeries van BZK, N&S en EZK.
- Er zijn op dit moment geen juridische of financiële consequenties.
- Er is een communicatie draaiboek opgesteld om de belangrijkste stakeholders te informeren na de behandeling in de MR. Tevens zal een stakeholderdag georganiseerd worden.

Bescherming persoonlijke levenssfeer



*Zie vraag*

*22/9*

Aan  
Van

Minister  
DGLM/Programma Luchtruimherziening

nota

Voorkeursbeslissing programma Luchtruimherziening

**TER BESLISSING**

**Datum**

12 september 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/205688

**Opgesteld door**

Directoraat-Generaal  
Luchtvaart en Maritieme  
Zaken

**Beslistermijn**

16 september 2022

**Bijlage(n)**

1

**Aanleiding**

In diverse overleggen (d.d. 1 juli jl. en 25 augustus jl.) is de inhoud van de Voorkeursbeslissing (VKB) van het programma Luchtruimherziening met u besproken. De VKB is nagenoeg gereed en markeert de afronding van de Verkenningfase van het programma. Deze nota ligt parallel voor bij de Staatssecretaris van Defensie. Bijgevoegd ontvangt u ook de VKB.

**Geadviseerd besluit**

- U wordt verzocht om in te stemmen met de inhoud van de VKB (bijlage).

Indien u akkoord bent wordt de VKB naar het ambtelijke voorportaal van de MR de Commissie Fysieke Leefomgeving (CFL) verstuurd.

Het verzoek om uw finale akkoord op de VKB volgt na behandeling in de CFL op 27 september a.s. Wij bieden u de stukken vervolgens aan ter agendering voor de Raad Fysieke Leefomgeving (RFL) op 11 oktober a.s. en de Ministerraad op 14 oktober.

**Kernpunten**

- De VKB is een richtinggevend besluit op hoofdlijnen en beschrijft de voornemens van het kabinet voor de toekomstige indeling van het luchtruim en de bijbehorende duurzame afhandelingsconcepten.
- Met de afronding van het VKB start de Ontwerp- en realisatiefase met deelprojecten in de periode 2023-2035.
- Er is een Integrale Planbeslissing (IPB) voorzien in 2023. De IPB geeft een roadmap van de deelprojecten met participatieproces per deelproject.
- Na het doorlopen van het participatieproces volgt per deelproject een implementatiebesluit.
- Voor het programma als geheel en de voortgang op het doelbereik is monitoring en evaluatie voorzien.
- Op het Ontwerp VKB heeft een zienswijze procedure plaatsgevonden. Er zijn ruim 2200 zienswijze ingediend. Ongeveer 80% van de zienswijze heeft een gelijkkluidende inhoud. De overige 20% bestaat uit unieke zienswijzen.
- In reactie op de zienswijzen en het advies van de commissie m.e.r. heeft nader onderzoek plaatsgevonden.

*maar  
zie vraag*

*Juste dit  
graag tegemoet*

- Het resultaat is opgenomen in een aanvulling op het plan MER en verwerkt in de VKB.
- Dat betreft voornamelijk een gevoeligheidsanalyse van het NLR op het concept en het aantal vliegbewegingen, een nadere onderbouwing over de geluidseffecten en stikstof, een beschrijving van de regionale effecten en een analyse van de maakbaarheid van de hoofdstructuur.
- De zienswijzen hebben niet geleid tot verdergaande aanpassingen in de hoofdstructuur en het operationele concept. De conclusie is dat de keuzes in het VKB robuust zijn. Er is geen alternatief waarin alle programma doelen gerealiseerd kunnen worden.
- Voor de vaststelling van de VKB plaatsvindt, is er een communicatie draaiboek opgesteld.
- Er zijn op ambtelijk niveau gesprekken voorzien met provinciebestuurders, maatschappelijke organisaties en luchtruimgebruikers. Dit om deze partijen mee te nemen in de inhoud van de VKB. In afstemming met DCO wordt momenteel nog aan een communicatiekalender gewerkt voor de komende periode.

**Bijlage(n)**

1

**Aan**  
Minister

**Van**  
DGLM/Programma  
Luchtruimherziening

**Krachtenveld**

- Op verzoek van het ministerie van BZK is expliciet de woningbouwopgave benoemd. BZK maakt zich zorgen dat de luchtruimherziening een negatief effect heeft op projectontwikkelaars bijvoorbeeld in geval van de introductie van een vierde naderingspunt. In de VKB is vermeld dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn, omdat er verder van de luchthaven op grotere hoogtes gevlogen zal worden.
- Wij verwachten dat in algemene zin het merendeel van de politieke partijen de uitbreiding van het noordelijk oefengebied zal steunen.
- Daarnaast zal er in algemene zin steun zijn voor het verduurzamen van het afhandelingsconcept. Partijen zullen mogelijk kritisch zijn dat er nog geen zicht is op de regionale geografische effecten. Dit is echter onderdeel van de verdere uitwerking in deelprojecten.
- GL, Partij voor de Dieren, D66 en CU zijn kritisch op de opening van Lelystad, vliegen op 6.000 voet en de mogelijkheden die de luchtruimherziening biedt voor groei. Ten aanzien van Lelystad geldt dat hier een apart besluit is voorzien medio 2024. Daarnaast is benadrukt dat de Luchtruimherziening niet bedoeld is om groei mogelijk te maken. Het betreft extra capaciteit voor duurzame afhandeling.
- Mogelijk zijn partijen kritisch over de gewijzigde invulling van de Integrale Programmabeslissing. Er is gekozen om de nadruk te leggen op de regionale deelprojecten inclusief participatie. De indruk kan ontstaan dat daarmee een inspraakmoment voor de integrale herziening is vervallen. Om te borgen dat de doelen behaald worden zal een uitgebreide monitoring en evaluatiesystematiek worden ingericht.

**Toelichting**

De VKB beschrijft de voorgestelde indeling van het luchtruim (oefengebieden en een vierde naderingspunt) en het nieuwe duurzame afhandelingsconcept met daarin zoveel mogelijk ongehinderd klimmen en dalen over vaste routes. Om te zorgen voor minder geluidsimpact en om te leren van ervaringen wordt een eerste stap aangekondigd met korte vaste naderingsroutes op Schiphol.

Voor Lelystad Airport is de opgave om in de nieuwe hoofdstructuur de doorgroei naar 45.000 vliegbewegingen mogelijk te maken met routes die dezelfde of betere geluidsprestaties leveren.

#### *Aangepaste vervolgaanpak*

In de oorspronkelijk voorziene Integrale Programma Beslissing zouden alle onderdelen van de luchtruimherziening gelijktijdig en gezamenlijk worden uitgewerkt met participatie over het geheel en met inzicht van alle regionale en lokale (geografische) effecten. Enkele zienswijzen op de ontwerp VKB en met name de Commissie m.e.r. gaven aan dat er meer zicht moet zijn op dergelijke effecten. Deze aanpak is herzien.

Het programma heeft een Tijdelijke Inspiratie Groep (TIG) ingericht met **Bescherming persoonlijke levenssfeer**. Deze groep heeft het afgelopen jaar een advies opgesteld over de vervolgaanpak. De conclusie was dat een gerichtere aanpak in deelprojecten beter bij het vervolg zou passen. Het betreft immers een langdurig programma (2023-2035) waarbij de verschillende deelprojecten verschillende doorlooptijden en vertrekpunten hebben. Bovendien is de impact van de deelprojecten regionaal/lokaal waardoor het logisch is om gerichte participatie op te zetten en als het gaat om bijvoorbeeld vaste naderingsroutes opties lokaal voor te leggen. Er is ook geen alternatief voor de hoofdstructuur en operationeel concept dat bijdraagt aan alle doelen van het programma, te weten efficiëntie, duurzaamheid en capaciteit voor Schiphol- en Lelystadverkeer en de militaire gebruiker.

Indachtig dit advies beschrijft de VKB een vervolgaanpak waarin planvorming, participatie en besluitvorming per regionaal deelproject centraal staan, en per deelproject inzicht zal worden gegeven in de geografische effecten. De zienswijze-procedures en inzicht in geografische effecten vinden dan plaats bij de deelprojecten die in de periode 2023-2035 zullen worden uitgevoerd.

De deelprojecten zullen in ieder geval de wijzigingsprocedure luchtruim en vliegprocedures (zgn. 5.11 werkwijze) gaan volgen. In de IPB zal per deelproject de precieze (participatie) aanpak nader worden uitgewerkt. De VKB geeft vooruitlopend daarop als voorbeeld de participatie zoals die heeft plaatsgevonden bij vaste naderingsroutes (in de nacht) rond Schiphol. Benadrukt wordt dat er in de participatie opties op tafel komen met inclusief de (geografische) effecten en bijbehorende analyses. Indien van toepassing (vanwege veranderingen aan geluidscontouren) zal een MER traject worden gevolgd. Ook wordt aangegeven dat besluitvorming over implementatie plaats vindt na dit traject van planuitwerking en participatie.

De nieuwe aanpak betekent dat er geen aparte integrale zienswijze procedure plaatsvindt bij de IPB. Deze procedure vindt plaats bij de deelprojecten. Bij het opstellen van de IPB zal de provincies worden gevraagd te adviseren op de participatie op deelprojectniveau. Na de initiatiefase van een deelproject vragen wij de provincies om een gebiedsadvies passend bij de reikwijdte van het deelproject. Deze gebiedsgerichte benadering sluit aan bij het feit dat de doorlooptijden en de impact van deelprojecten op de provincies sterk variëren. Het borgen van de algehele doelen vindt plaats via monitoring en evaluatie.

**Bijlage(n)**  
1

**Aan**  
Minister

**Van**  
DGLM/Programma  
Luchtruimherziening

Maar zit hier een risico in dat de optelsum van deelprojecten en/of gebiedsadvies landelijk suboptimaal is? (Pagina 3 van 6)

En/of het individuele arrondissement lokaal?

### *Effecten analyse*

De planMER laat zien dat het Voorkeursalternatief (VKA) aan de drie programmadoelen een positieve bijdrage levert. Het VKA voldoet aan de randvoorwaarde dat veiligheid op ten minste hetzelfde (hoge) niveau blijft. Het daadwerkelijk te realiseren doelbereik hangt af van keuzes in samenspraak met de omgeving over de mate en wijze van invoering van deelprojecten. Zo laat de planMER voor CO2 en militaire getraindheid een significant positief resultaat zien. Het resultaat voor CO2 en militaire oefenmogelijkheden zal met name afhankelijk zijn van de activatieduur van het vergrote noordelijk oefengebied.

Het plan-MER geeft effecten voor heel Nederland weer; bij de uitwerking van de deelprojecten zal meer precies met de lokale situatie rekening worden gehouden. In de VKB is de opmerking opgenomen dat effectanalyse in het plan-MER het mogelijk maakt een indicatie te geven van het mogelijke doelbereik na implementatie van alle onderdelen van het Voorkeursalternatief. Daarbij wordt opgemerkt dat het uiteindelijke doelbereik afhankelijk is van verschillende factoren waaronder de beschikbare technologie, veiligheid, draagvlak in de omgeving en vlootvernieuwing in de luchtvaart.

De Commissie m.e.r. heeft in haar advies het programma gevraagd om meer inzicht in de regionale verdeling van de te verwachten (milieu)effecten. Aan dit advies komt het programma in de VKB voor zover op dit moment mogelijk tegemoet, maar het VKB bevat nog niet op "postcodeniveau" de te verwachten effecten. Deze effecten worden pas inzichtelijk tijdens de ontwerp- en realisatiefase van de verschillende deelprojecten. Derhalve is nu sprake van een besluit op hoofdlijnen.

### *Geluidsvoordelen vereisen vaste routes en vierde naderingspunt*

Om de geluidsimpact door civiele luchtvaart te verminderen wordt ingezet op zoveel mogelijk continu dalen en klimmen met minder motorvermogen. Bij deze verbetering horen de volgende aandachtspunten:

- De verbetering is alleen te bereiken in combinatie met vaste naderingsroutes. Dit concentreren sluit aan bij de Luchtvaartnota. Het leidt voornamelijk in de omgeving van luchthavens (ordegrootte 40-50km rondom) tot verbeteringen voor de grootste groep maar er zullen ook lokale verslechtingen zijn,
- Doorontwikkeling en grotere geluidsverbeteringen vereisen een vierde naderingspunt en nieuwe planningstools. Over het vierde naderingspunt zijn via de zienswijzen en in de informele participatie zorgen geuit. Ook zal het bestaande noordoostelijke naderingspunt ARTIP worden verplaatst wat mogelijk leidt tot vergelijkbare zorgen.
- In de VKB staat de globale inschatting dat het vierde naderingspunt boven het zuidoosten van de provincie Utrecht of het zuidwesten van Gelderland, komt te liggen. Ook de locatie van het bestaande naderingspunt ARTIP boven Flevoland wijzigt in de nieuwe hoofdstructuur. Omdat er een punt bijkomt komt er minder verkeer over het nieuwe ARTIP. Over het vierde naderingspunt zal meer verkeer gaan vliegen dan nu. Wel zal dit minder zijn dan over het huidige ARTIP. Aangetekend wordt dat het huidige ARTIP ver buiten de 48 Lden contour van Schiphol ligt. Dat zal voor het nieuwe naderingspunt ook gelden. Het verkeer zit daar op minimaal 7.000

### **Bijlage(n)**

1

**Aan**  
Minister

**Van**  
DGLM/Programma  
Luchtruimherziening

voet (2100m) maar in de regel zal dit ruim 10.000 voet (3km) zijn. Volledigheidshalve zij hier vermeld dat ook verplaatsing van het zuidwestelijke naderingspunt (RIVER) richting zee is voorzien. Dit levert naar verwachting geluidsvoordeel op doordat het verkeer verschuift naar open water.

- In het oorspronkelijke ontwerp ging het programma uit van vaste routes vanaf 10.000 voet (3.000 meter). Het bureau EGIS heeft geconcludeerd dat dit ambitieniveau te hoog is. Andere grote luchtruimprogramma's (zoals de herziening van de Londen TMA) hebben hetzelfde overwogen en daarvan af gezien. EGIS adviseert om onder de 6.000 voet geluid en leefomgeving prioriteit te geven. Een eerder onderzoek van EGIS toont aan dat onder de 6.000 voet de meeste geluidswinst bereikt kan worden. Boven de 6.000 voet ligt de prioriteit op het laten functioneren van het routesysteem. Dit betekent dat boven die hoogte minder kan worden ingezet op ongehinderd dalen of de kortste route. Deze grens is ook in lijn met de Luchtvaartnota.

**Bijlage(n)**

1

**Aan**  
Minister

**Van**  
DGLM/Programma  
Luchtruimherziening

*Korte vaste naderingsroutes*

In het VKB stelt u voor om vooruitlopend op de realisatie van de hoofdstructuur, korte vaste naderingsroutes te implementeren. Dat is een eerste stap om geluidsvoordelen te behalen rondom Schiphol. Verdere stappen en dus positieve effecten volgen na de implementatie van de hoofdstructuur en de uitrol van de benodigde technologie. Voordeel is dat er op korte termijn al enig positief effect op geluid kan worden behaald en ervaring met deze wijze van afhandelen van verkeer kan worden opgedaan door de omgeving, luchtverkeersleiders en vliegers. Juridisch is het beeld dat hiervoor geen wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit benodigd is. Dit omdat het niet om de wijziging van de luchtverkeerswegen gaat – bij Schiphol verankerd in het Luchthavenverkeerbesluit -, maar de routes opgenomen in de luchtvaartgids (A.I.P.). Bij de introductie van vaste naderingsroutes behorend bij de 4e fix is wel een wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit voorzien. Hier zit ook een m.e.r.-procedure aan vast.

*Aantal vliegbewegingen*

Het VKB bevat geen voorstel voor het aantal vliegbewegingen maar houdt rekening met een bandbreedte van mogelijke toekomstscenario's. Het NLR heeft reeds een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op het kabinetsbesluit van 24 juni jl. om het aantal vliegbewegingen op Schiphol terug te brengen naar 440.000. Gecheckt is daarbij of de conclusies uit het eerder opgestelde plan-MER nog steeds kloppen. Het plan-MER gaat immers uit van een scenario met 499.000 vliegbewegingen in 2018 en 2025 en 538.000 vliegbewegingen in 2035 voor Schiphol. Uit de uitgevoerde analyse blijkt dat de prestaties van het Voorkeursalternatief overeind blijven.

*Tijdelijke uitgebreid oefengebied in 2023*

Vooruitlopend op de herziening van de hoofdstructuur realiseert het programma in 2023 een tijdelijk oefengebied dat gedurende één week wordt geactiveerd in combinatie met een bestaande militaire oefening "Frysian Flag". Dit vormt geen blauwdruk voor de verdere herziening.



**Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

**Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Informatie</b>
1	Voorkeursbeslissing	

**Bijlage(n)**

1

**Aan**  
Minister

**Van**  
DGLM/Programma  
Luchtruimherziening