Aanleiding
Het luchtruim boven Nederland is de laatste tientallen jaren steeds drukker geworden. We pakken vaker het vliegtuig voor vakantie of werk. Een nieuwe indeling van het luchtruim is nodig om vliegroutes korter en duurzamer te maken. Dat zorgt ervoor dat in Nederland minder uitstoot is van schadelijke stoffen en dat minder mensen die in de buurt van luchthavens en vliegroutes wonen last hebben van geluidsoverlast. Daarnaast heeft de Koninklijke Luchtmacht behoefte aan een groter oefengebied voor de nieuwe jachtvliegtuigen (F-35).

Vijf partners werken in het programma Luchtruimherziening samen om het luchtruim klaar te maken voor de toekomst:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Ministerie van Defensie
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
- Koninklijke Luchtmacht
- Eurocontrol/Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC)

Op 14 oktober 2022 heeft het kabinet de Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening vastgesteld. Daarin staan de uitgangspunten en keuzes voor het opnieuw indelen van het luchtruim boven Nederland. Op verzoek van de gedeputeerden mevr. Witjes, provincie Gelderland, en de heer de Bree, provincie Overijssel, was het programma Luchtruimherziening gevraagd deel te nemen aan een bestuurlijke bijeenkomst op 17 november 2022 te Apeldoorn om een nadere toelichting te geven op het besluit en het proces dat volgt.

Een beknopt overzicht van de vragen die in deze bijeenkomst aan bod zijn gekomen volgt hieronder. Voor verder informatie: www.Luchtvaartindetoekomst.nl. of neem contact op met onze omgevingsmanager Klaas Oudman: klaas.oudman@minienw.nl

Participatie
Het programma kan alleen succesvol zijn als het wordt uitgevoerd met betrokkenheid van de omgeving. Dat betekent aan de ene kant een goed begrip van de behoeften, belangen en mogelijke oplossingen die de omgeving aandraagt. Aan de andere kant betekent het dat de omgeving goed op de hoogte moet worden gehouden over de laatste ontwikkelingen.

Het programma kent een participatieaanpak die gericht is op:

- Bestuurlijke participatie
  Periodiek bestuurlijk en ambtelijk overleg met de provincies.
- Gebruikersparticipatie
  Periodieke overleggen met civiele en militaire luchtruimgebruikers zoals luchtvaartmaatschappijen, algemene luchtvaart, drones en militaire gebruikers.
- Maatschappelijke participatie
  Er is periodiek overleg met verschillende landelijke maatschappelijke organisaties. Daarnaast vinden er periodieke overleggen plaats met de regionale overlegorganen van verschillende civiele en militaire luchthavens waar lokale belangengroepen en bewoners in zijn vertegenwoordigd.

Jaarlijks worden er stakeholderdagen voor een brede vertegenwoordiging georganiseerd.

Vragen en antwoorden, gebaseerd op de besproken onderwerpen op 17 november 2022 met vertegenwoordigers uit de provincies Gelderland en Overijssel.

Vraag
- Wat is een gebiedsadvies?
- Verandert daarmee ook de verantwoordelijkheid van de provincie?

Reactie:
- Een gebiedsadvies is een document waarin een provincie ideeën, wensen en aandachtspunten kan neerleggen zodat het programma hiermee rekening kan houden in het vervolgproces. Mogelijke onderwerpen zijn bijvoorbeeld landzijdige ontwikkelingen, ruimtelijke opgaven en plannen, ambities en wensen op het gebied van economie, natuur en wonen. Daarnaast kan het document ook een advies bevatten wat betreft de te betrekken partijen tijdens het ontwerpproces.
- De inhoud van het gebiedsadvies is een van de middelen die zal worden toegepast bij het uitwerken van de deelprojecten. Het programma gaat in gesprek met alle provincies over de invulling van het gebiedsadvies en de kaders die daarbij gelden.
- Het gebiedsadvies verandert niets aan de verantwoordelijkheid. Die is en blijft bij het Rijk.

Vraag:
- Hoe worden de belangen van bijvoorbeeld de gemeente Steenwijkerland zoals het Nationaal Park Weerribben Wieden meegenomen?
- Over welke gemeenten valt het noordelijk oefengebied straks?

Reactie:
- Regionale aandachtspunten, zoals het belang van een nationaal park, zijn onderdeel van de aspecten die in een gebiedsadvies aan bod kunnen komen. De ontwerpers kijken naar welke ontwerpopties en keuzes waar gemaakt kunnen worden. Hierbij wordt getracht zoveel mogelijk over open water te vliegen en zo min mogelijk over natuur en woonkernen.
- De grens van het oefengebied is nog niet exact bepaald. Het is daarom op dit moment nog niet te zeggen over welke gemeenten het noordelijk oefengebied exact valt. In dit verband is het relevant om op te merken dat er voor het overgrote deel van de tijd in het oefengebied hoog (boven 4-6 km) wordt gevlogen.

Vraag:
- Er wordt gesproken over zicht op het vermijden van laagvliegen, wat betekent zicht op een oplossing?
- Laagvliegen over de Veluwe is zeer ongewenst, hoe wordt een dergelijk signaal mee genomen in de besluitvorming?

Reactie:
- In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022[1] heeft het kabinet aangekondigd dat de besluitvorming over de mogelijke openstelling van Lelystad Airport niet eerder kan plaats vinden dan medio 2024. Daarbij is aangegeven dat er zicht moet zijn op een oplossing voor de laagvliegroutes. Het ontwerpproces is nog vol gaande. In de Integrale Programmabeslissing wordt meer duidelijkheid gegeven over het ontwerp- en besluitvormingsproces.

Vraag
- Het lijkt alsof Lelystad en de Luchtruimherziening gekoppeld zijn. Is dit correct?

Reactie:
- Dit is niet correct. De Luchtruimherziening neemt geen besluit over de mogelijke opening van Lelystad Airport. Wel is het zo dat bij het ontwerpen rekening gehouden wordt met de opening van Lelystad Airport.
- Vertraging van de opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer heeft geen gevolgen voor de Luchtruimherziening.

[1] Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, Kamerstuk 29 665 Nr. 432

Vraag:

- Er worden zorgen geuit over aantal vliegbewegingen versus meting via effecten. Op het moment dat Schiphol wordt beperkt worden deze vluchten dan verplaatst naar Lelystad? Waarom wordt er niet naar zowel maximum aantal vliegbewegingen als effecten samen gekeken?
- Ter hoogte van Hattem- Zwolle is er een doorstijging van vliegtuigen, dit betekent een geluid van 65 dB. Woningen bij een snelweg bouwen mag niet indien er sprake is van 65dB geluid. Wat betekenen deze geluidseffecten voor de bredere opgaven in het gebied, kan woningbouw straks niet meer?
- Klopt het dat 1700 km laagvliegroutes zijn over 10.000.000 inwoners en 23 N-2000 gebieden?

Reactie:

- Elke luchthaven is gemaximeerd in zijn vergunning. Het is niet zo dat, omdat het aantal vluchten op Schiphol bijgesteld wordt naar 440.000 vliegbewegingen dat dit meer vliegbewegingen voor Lelystad Airport zou betekenen.
- In de hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022[2] heeft de minister besloten om het aantal vliegbewegingen te beperken om zo ook de hinder in de omgeving te verminderen. Tegelijkertijd heeft de minister het voornemen aangekondigd om wettelijke normen ten aanzien van o.a. geluidsoverlast uit te werken. Daarmee kan, conform de Luchtvaartnota, worden gestuurd op de voortdurende vermindering van negatieve effecten van de luchtvaart. Het kabinet zal voor de normstelling de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving.
- In de ontwerp- en realisatiefase gaat het programma de effecten op regionaal niveau zo veel als mogelijk in beeld brengen. Pas dan kunnen uitspraken worden gedaan over bijvoorbeeld geluidseffecten op een specifieke plek.
- Het is niet juist dat er 1700 km laagvliegroutes zijn. In het routeontwerp van Lelystad Airport in het huidige luchtruim zijn maatregelen genomen om zoveel mogelijk ongehinderd klimmen en dalen mogelijk te maken. Alleen in uitzonderingsgevallen zal dit niet mogelijk zijn. Dat geldt in het bijzonder voor het routedeel tussen Lemelerveld en Zwolle.

Vraag:

- Er wordt gesproken over vermindering vliegbewegingen Schiphol, maar wat betekent dit voor de (milieu)belasting? Is in de gevoeligheidsanalyse die in het plan-MER staat opgenomen al rekening gehouden met de 440.000 vluchten voor Schiphol?

Reactie:

- Het plan-MER laat de effecten zien van de implementatie van het Voorkeursalternatief in vergelijking tot de referentiesituatie zonder luchtruimherziening. De geciteerde effecten betreffen Nederland als totaal. Paragraaf 3.5 van de Voorkeursbeslissing geeft op het globale niveau van de Voorkeursbeslissing een verdeling van de effecten per regio. Bij de uitwerking van de Voorkeursbeslissing in de ontwerp- en realisatiefase kan preciezer worden bepaald wat de effecten per gebied zijn. Daarbij valt niet uit te sluiten dat op enkele locaties de overlast toeneemt. De nu bekende informatie laat echter zien dat er geen overmatige toename van (geluid)effecten zal optreden op een enkele locatie, die de gehele herziening onwenselijk maakt. Bovendien is bij de uitwerking van het ontwerp de mogelijkheid aanwezig om in dialoog met de omgeving tot goede oplossingen te komen.
- Er zijn meerdere gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. De nieuwe indeling van het luchtruim leidt over het geheel genomen tot minder geluidsoverlast en minder uitstoot van schadelijke stoffen bij hetzelfde aantal vluchten in de huidige indeling. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat ook bij een verminderd aantal vluchten deze effecten positief zijn. De gevoeligheidsanalyse is opgenomen in de aanvulling op het plan-MER.

Vraag:

[2] Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, vergaderstuk 29665, nr. 432.

- In de Luchtruimherziening is de leefomgeving leidend tot 6.000 voet, daarboven is klimaat leidend. De stikstofberekeningen voor Lelystad Airport worden echter tot 3.000 voet berekend. Is er wel inzicht van de milieugevolgen van vliegen boven de 3.000 voet en hoe krijgen deze uitgangspunten vorm en hoe zit het met betrokkenheid omgeving?
- Het stikstof gehalte boven een bepaalde hoogte wordt niet gemeten door het RIVM, geeft dit dan geen vertekend beeld van de + in de tabel in de plan-MER?

Reactie
- Over emissie en deposities van stikstof door de luchtvaart in het algemeen is een factsheet gepubliceerd die met deze link te vinden is.
- In de plan-MER Luchtruimherziening wordt vermeld dat de emissies van luchtverkeer boven 3.000 voet een grotere omvang hebben dan de emissies onder de 3.000 voet. Emissie gaat over hetgeen wordt uitgestoten en depositie over hetgeen uiteindelijk op de grond terecht komt.
- De effecten van de luchtruimherziening op de emissie en depositie van stikstof zijn berekend op basis van het brandstofverbruik over de totale route. In algemene zin kan gesteld worden dat minder emissie ook minder depositie betekent. Een kortere route betekent dan minder emissie.
- In een aanvulling op het plan-MER is dit in hoofdstuk 3 uitgewerkt.
- Zoals in de factsheet is aangegeven onderzoekt het RIVM in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de uitstoot van vliegtuigen die hoger dan 3.000 voet vliegen. De eerste rapportage is verwacht in 2024 en gaat over het jaar 2022. Deze gegevens komen dan ook in de Emissieregistratie.

Vraag:
- De eerder genoemde menglaag rond stikstof kan ook hoger liggen, wordt hier rekening mee gehouden?
- Er is nu al sprake van aankoop van emissierechten (extern salderen) is er dan toch al in beeld waar effecten zijn?
- Wordt met privé vluchten ook rekening gehouden in de Luchtruimherziening?

Reactie:
- Het klopt dat de hoogte van de menglaag fluctueert (o.a. door warmte). De 3.000 voet is wel een internationaal erkende aanname die nu wordt gehanteerd.
- Het plan-MER laat zien dat over heel Nederland genomen de Luchtruimherziening naar verwachting leidt tot een afname van de stikstofdepositie. In de volgende fase van de Luchtruimherziening kan bij de uitwerking van routes blijken dat incidenteel toch significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied niet zijn uit te sluiten. Op dat moment moeten aanpassingen van het ontwerp of mitigatie (zoals extern salderen) worden overwogen. Dit zal voor luchthavens beoordeeld worden door het bevoegd gezag (de Minister van Natuur en Stikstof) in het kader van de natuurvergunning.
- Er is aandacht voor de groeiende privé vluchten, en ook voor toename maatschappelijk verkeer (trauma en politiehelikopters) in het kader van de vergunningen. Bij conflicterende belangen van luchtruimgebruikers hanteert het programma Luchtruimherziening de onderstaande prioritering die is vastgelegd in de Luchtvaartnota:

  1. Maatschappelijke vluchten
  2. Handelsverkeer en militaire luchtvaart
  3. Commerciële GA
  4. Recreatieve GA
  5. Kleine, niet-commerciële drones

Vraag:
- De provincie Gelderland is nu landbouwgrond aan het opkopen om stikstofruimte vrij te maken, maar het 4e naderingspunt gaat over N-2000 gebied en dat betekent weer meer stikstof, hoe verhoudt zich dit?

Reactie:
- Het vierde naderingspunt zal op een minimale hoogte van 7.000 voet komen te liggen. Dit ligt boven de menglaag die op een hoogte van 3.000 voet wordt verondersteld.
- De hoogte van 3.000 voet wordt internationaal vaak gebruikt bij het berekenen van de uitstoot van stikstof door vliegtuigen. Rond deze hoogte is de scheiding tussen twee lagen in de atmosfeer, de menglaag en de vrije atmosfeer, waartussen weinig uitwisseling van stoffen is. Stoffen die vliegtuigen uitstoten boven deze hoogte kunnen het aardoppervlak

bereiken, maar vaak pas veel later en verspreid over een groot gebied, vaak ook buiten Nederland. Van het vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens dat hoger vliegt dan 3.000 voet is de neerslag in Natura 2000-gebieden relatief beperkt. Uit onderzoek van de commissie m.e.r. en het RIVM volgt dat deze bijdrage ongeveer 0,01% bedraagt. (0,2 mol/ha/jaar). Er zijn geen rekenmodellen beschikbaar om de depositiebijdrage van vliegtuigemissies boven 3.000 voet op lokaal niveau (hectare) voldoende betrouwbaar in beeld te brengen.

Vraag

- Worden de militaire en civiele luchtverkeersleidingssystemen nog samengevoegd?
- Voor de Luchtruimherziening zijn internationale afspraken noodzakelijk en software aanpassingen. Hoeveel jaren gaan hier overheen?

Reactie:

- De militaire en civiele luchtverkeersleiding worden samengevoegd. Daartoe loopt op dit moment het traject 1ATM.
- De Luchtruimherziening is een langjarig traject. De verandering in het luchtruim, de hoofdstructuur en het operationele concept, zullen stapsgewijs ingevoerd worden tot 2035.
- Het klopt dat er in dit verband internationale afspraken nodig zijn en ook software aanpassingen. De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) werkt bijvoorbeeld aan de introductie van een nieuw verkeersleidingssysteem (iCAS, opvolger van AAA). De planning is om dit de komende jaren af te ronden.

Vraag

- De basisprincipes van de Luchtruimherziening zijn: veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en internationale aansluiting (routenetwerk). Is er ook een wegingsfactor?
- Zijn er conflicten met de woningbouwopgave en de RES?

Reactie:

- Bij het ontwerpen van routes zijn veiligheid en aansluiting op het internationale routenetwerk belangrijke randvoorwaarden. Dit geldt evenwel ook voor het verbeteren van de leefomgeving en het klimaat. Dit is immers een van de drie hoofddoelstellingen van de Luchtruimherziening.
- De Luchtruimherziening leidt vooralsnog niet tot verdere beperkingen van de woningbouwontwikkeling. In voorkomende gevallen kan de Luchtruimherziening ruimte bieden aan woningbouwontwikkeling. Het ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties en de relevante provincies worden derhalve nauw betrokken bij de deelprojecten met geografische effecten op de grond.
- Het programma Luchtruimherziening houdt rekening met de planvorming in het kader van de Regionale Energiestrategieën (RES). Er worden vooralsnog geen beperkingen voorzien die de RES zouden kunnen hinderen. Tijdens de ontwerp- en realisatiefase worden het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het nationaal programma RES nauw betrokken.

Vraag

- Berekende geluidscontouren moeten met metingen worden geverifieerd op meerdere plekken op een vast moment. Er is daarnaast ook mogelijk verschil tussen de objectieve meting van geluid en de ervaren hinder. Daaruit komt de vraag wat er gaat gebeuren indien de voorgestelde theorie (hetgeen wat gemeten is) niet overeenkomt met de praktijk (hinderbeleving).

Reactie:

- Het RIVM concludeert in het rapport 'Vliegtuiggeluid: meten, rekenen en beleven' dat L_{den} de beste individuele geluidmaat is om de hinder door vliegtuiggeluid te verklaren. Daarnaast wordt aanbevolen om te onderzoeken welke aanvullende indicatoren naast L_{den} toegepast kunnen worden om de voorspelling van de hinder te verbeteren. Er is toegezegd alle aanbevelingen uit het rapport uit te voeren[3]. Het onderzoek naar deze aanvullende hinderindicatoren loopt momenteel, en de verwachting is dat het rapport medio 2023 wordt opgeleverd.
- Het programma Luchtruimherziening heeft als opgave het verminderen van de geluidbelasting op de grond en zal hier ook prioriteit aan geven tot verder van de luchthaven dan nu. Op dit moment vinden route-optimalisaties vanuit geluidsoptiek plaats

[3] Kamerstukken II, 2019-2020, 31 936, nr. 711

binnen een geluidscontour (bijvoorbeeld de 48db Lden-geluidscontour rondom Schiphol). Ook buiten die contour zet de Luchtruimherziening in op geluidsvermindering voor omwonenden. De inzet is om het route-ontwerp voor zowel vertrek als nadering tussen de grond en 6.000 voet (circa 1.800 meter) te optimaliseren op geluid. Dit streven strekt zich uit tot voorbij de 48db Lden-contouren. De 6.000 voet ontwerprichtlijn betekent dat in grotere delen van Nederland meer zal worden ingezet op verminderen van de impact van vliegtuiggeluid op de grond dan tot nu toe het geval was.

- Over het algemeen zal de Luchtruimherziening een positief effect hebben op geluidhinder, maar dit zal niet overal gelden. Lokaal kan geluid toenemen. Tijdens de ontwerp- en realisatiefase zal blijken wat de exacte netto effecten zijn.