Gedeputeerde Staten & Provinciale Staten van Utrecht

[redacted]

Betreft: Herziening Luchtruim

[redacted], 27 december 2021.

Geacht College van Gedeputeerde Staten, Geachte leden van Provinciale Staten,

Bijgaand brief over de Herziening Luchtruim heb ik begin december aangeboden aan de Commissie I&W van de Tweede Kamer.

Kern ervan is dat als het aantal vluchten op Schiphol niet gaat groeien in het eerdere voorziene tempo -of wellicht zelfs gaat krimpen- er voor klimaat, natuur, geluidshinder en volksgezondheid veel betere oplossingen mogelijk zijn. Met als bijkomend voordeel ook eventuele ruimte voor woningbouw en zonder zware impact op andere sectoren, die de problemen van de luchtvaart zouden moeten gaan compenseren.

Door het ontbreken van een natuurvergunning, maar ook het signaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport dat de geluidsgrenzen reeds nu al flink overschreden worden en het gedogen hiervan in het kader van het zogenaamd anticiperend handhaven na zes jaar geen stand meer kan houden, lijkt de eerdere groeiambitie, zoals die uit de concept Luchtvaartnota bleek, onmogelijk te realiseren.

Het zou eeuwig zonde zijn als we dan een nieuw luchtruim krijgen voor de komende 30 jaar dat juist ten koste van alles op die groei is ingericht, terwijl het op alle fronten veel beter kan.

Van grote invloed de komende periode is uiteraard de vraag wat de ambities van het nieuwe Kabinet zullen zijn en hoe ze de luchtvaart willen inpassen in bijvoorbeeld het klimaatbeleid, het stikstofbeleid, de woningbouwopgave etc. Als Provincie zult u daarbij ook uw invloed aan wenden. Wellicht dat bepaalde argumenten in mijn brief uw denken kunnen ondersteunen daarbij.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]

Bijgevoegd is tevens het signaal van de Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport zoals te vinden via: https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=ee78a4fd-ae26-4901-b70e-161017c19a50&title=ILT%20signaal%20anticiperend%20handhaven%20Schiphol%202021.pdf

Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. Commissie Infrastructuur en Waterstaat
per mail: cie.iw@tweedekamer.nl

Betreft: herziening Luchtruim, betere oplossingen mogelijk als groei niet meer centraal staat

Geachte Commissieleden,

Gegeven de onzekere situatie rond Schiphol en het Nederlands luchtvaatbeleid in het algemeen wil ik u dringend in overweging geven het programma Herziening Luchtruim politiek én ambtelijk stil te leggen. En dit programma, op een geschikt moment, vanaf de basis opnieuw op te starten en niet via een herstart door te laten gaan op de huidig ingezette weg.

De al gemaakte keuzes zijn namelijk sterk gericht op het faciliteren van een grote groei van het aantal vluchten. Als dit (impliciet) leidende uitgangspunt verlaten wordt, zijn er oplossingen mogelijk die veel beter zullen uitpakken voor het klimaat, het milieu, de leefomgeving en de ervaren geluidshinder. Oplossingen die als bijkomend voordeel ruimte scheppen voor woningbouw en geen compensatiemaatregelen opleggen aan andere sectoren (i.e. de 80km snelheidslimiet, uitkoop boeren, beperken industrie). Deze aspecten zijn tot nu namelijk altijd ondergeschikt geweest. De gekozen oplossing uit het voorkeursalternatief (VKA) houdt dan ook maar in zeer geringe mate rekening met deze facetten.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in grote delen van Nederland laagvliegroutes zullen komen. Niet alleen bij Lelystad. In het jargon van het programma heet dit eufemistisch dat geluidhinderbeperking geen prioriteit zal hebben boven de 1.800 meter. Verder blijkt uit de milieu-effectrapportages dat er geen enkel zicht is op hoe het VKA uitpakt voor de stikstofdepositie in Natura 2000 gebieden. Ook andere effecten op woon- en natuurgebieden zijn totaal onduidelijk. Net als de consequenties van het plan voor de stiltegebieden.

Enkele citaten uit de plan-MER en de passende beoordeling die dit illustreren:

- *“Door het ontbreken van meer precieze kennis over toekomstige omvang en gebruik van vliegroutes kan geen zekerheid worden gegeven over de depositie op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.”*
- *“Omdat de geografie en daarmee het aantal bewoners in een zeker gebied ontbreekt, kan het aantal geluidsgehinderden niet bepaald worden.”*
- *“Daarom kunnen effecten van deze wijzigingen op de stikstofdepositie en daarmee de instandhoudingsdoelen van Natura 2000 gebieden niet in beeld worden gebracht.”*
- *“Door de wijzigingen van vliegroutes zal ook de geluidsbelasting anders worden verdeeld. Hoe de routes en verkeerspatronen geografisch exact zullen wijzigen is niet bepaald in het Voorkeursalternatief. Indien de nieuwe routes op minder dan 2.000 meter leiden over Natura 2000-gebieden met verstoringsgevoelige vogels of andere fauna kan dit negatieve effecten hebben, met name als de vliegtuigen beneden de 3.000 voet vliegen”*

- *"Het Voorkeursalternatief heeft mogelijk invloed op geluidsverstoring van vogels en andere fauna"*
- *"Hoewel de totale emissie dus niet toeneemt en naar verwachting lager wordt kan niet volledig worden uitgesloten dat wijziging van de vliegbewegingen boven de 3.000 voet als gevolg van de herinrichting van het oostelijk en zuidoostelijk Nederlands luchtruim ervoor zorgt dat stikstofgevoelige habitats meer negatieve effecten ondervinden dan in de huidige situatie."* **Noot:** één van onze belangrijkste Natura 2000 gebieden, De Veluwe, gelegen in oostelijk/zuidoostelijk Nederland zou dus kunnen verslechteren door het VKA(!)
- *"Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat de wijziging van de hoofdstructuur waardoor in het zuiden extra ruimte beschikbaar komt voor het civiel verkeer negatieve effecten heeft op Natura 2000-waarden"*
- *"Indien de nieuwe routes op minder dan 2.000 meter leiden over Natura 2000-gebieden met verstoringsgevoelige vogels of andere fauna kan dit negatieve effecten hebben, met name als de vliegtuigen beneden de 3.000 voet vliegen."*

Daar al die aspecten niet beoordeeld kunnen worden, kan ook niet eens bepaald worden of het programma voldoet aan zijn eigen doelstellingen[1]. Daarmee is het sowieso een hele vreemde zaak dat het VKA wel in de besluitvormingsfase zit[2]. Dat over sommige doelstellingen niets zinnigs gezegd kan worden, maar er wel een voorkeursbeslissing is ontstaan, geeft goed aan hoe de echte prioriteitsstelling was tussen de doelen. In woorden mocht gesteld worden dat de drie hoofddoelen gelijkwaardig waren, in de praktijk was dat verre van het geval en draaide het eerst en vooral om capaciteitsvergroting van het luchtruim.

Wat vanaf het begin verbaasd heeft, is dat dit programma is gestart terwijl onduidelijk is wat de -in politieke en juridische zin- legitieme beginsituatie was. De noodzakelijke natuurvergunningen voor Schiphol en veel van de andere luchthavens ontbraken immers. En dat doen ze nog steeds. Daarmee is er geen zicht op het aantal vluchten waarvan uit gegaan moet worden. In twee opeenvolgende zienswijzen -zowel voor de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (2019) als voor de Voorkeursbeslissing (2021) - heb ik daar formeel bezwaar tegen gemaakt. Vanuit het programma is deze vraag evenwel met een grote boog ontlopen. Voor de volledigheid heb ik deze specifieke passages opgenomen in de bijlage.

Het verloop van de inspraak roept daarbij sowieso vragen op. Voor de in februari 2021 ingediende zienswijzen is nog steeds geen Nota van Antwoord verschenen. Wat dat betreft gaat er ook weinig verloren als het programma bij nul zou herstarten.

---

[1] Eén van de drie hoofddoelen: "Verduurzaming van het luchtruim zodat de impact van vliegen op de omgeving wordt beperkt. Het betreft met name de beperking van geluidshinder en emissies op gebied van CO_2, (ultra)fijnstof en stikstof."

[2] Een voorbeeld van hoe onuitgewerkt het plan is. Er wordt op talrijke plaatsen gesproken van negatieve effecten op Natura 2000 gebieden. Waarbij men dan kennelijk denkt dit te kunnen oplossen met een ADC procedure. Dit is een juridisch zeer wankel pad, omdat er volop alternatieve opties voorhanden lijken te zijn. Een deel van de vluchten kan immers per trein, waarom zouden goedkope vakantievluchten niet ontmoedigd kunnen worden, moeten we wel willen dat al die overstappers massaal via Schiphol reizen, dragen echt alle individuele verbindingen iets bij aan het vestigingsklimaat? Met deze basis is de besluitvorming uitermate kwetsbaar mocht er om toetsing bij de rechtbank worden gevraagd.

Samenvattend:

- Nu groei van de luchtvaart zo ter discussie staat zullen de uitgangspunten voor het programma herziening luchtruim totaal anders worden
- Daarmee zijn er ook mogelijkheden een veel beter Luchtruim te ontwerpen voor natuur, leefomgeving, klimaat en volksgezondheid
- Gebruik die kans en maak een schone start

En wees alstublieft uiterst sceptisch bij een eventuele reactie dat met wat aanpassingen de huidige resultaten wel bruikbaar blijven. Dat zijn ze niet.

Bijlage: Passages uit ingediende zienswijzen over onmogelijkheid Herziening Luchtruim te starten zonder geldige natuurvergunningen

Uit mijn zienswijze op de NRD Herziening Luchtruim (2019):

“Zonder goed inzicht in de huidige situatie -het startpunt- kunnen de milieueffecten van de herziening van het luchtruim onmogelijk beoordeeld worden. Nu blijkt dat Schiphol als belangrijkste luchthaven van Nederland geen geldige milieuvergunning heeft betekent dat dat er geen goed inzicht is in de huidige situatie en het startpunt voor de MER. Hiermee is het onmogelijk de MER procedure op een juiste wijze te laten plaatshebben. De uitkomsten daarvan zullen nietszeggend zijn en maatschappelijk en juridisch niet houdbaar. De MER kan pas starten wanneer Schiphol wel een geldige milieuvergunning heeft én wanneer duidelijk is hoe de huidige situatie is en welke last die nu geeft op het milieu en de leefomgeving.

Uit mijn zienswijze op de Voorkeursbeslissing Herziening Luchtruim (2021):

“Zonder goed inzicht in de huidige situatie -het startpunt- kunnen de milieueffecten van de herziening van het luchtruim onmogelijk beoordeeld worden. Nu blijkt dat meerdere luchthavens, inclusief Schiphol als belangrijkste luchthaven van Nederland, geen geldige natuurvergunning hebben en/of hadden op moment dat de voorkeursbeslissing en MER tot stand kwamen, is onduidelijk wat het praktisch en juridisch startpunt is en/of zou moeten zijn die als startpunt van de MER gebruikt dient te worden. Hiermee is het onmogelijk de MER procedure op een juiste wijze te laten plaatshebben. De uitkomsten daarvan zullen nietszeggend zijn en maatschappelijk en juridisch niet houdbaar. De MER kan pas starten wanneer alle luchthavens wel over geldige vergunningen beschikken én wanneer duidelijk is hoe dan de huidige situatie is en welke last dat geeft op het milieu en de leefomgeving.”

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Minister

ILT
Informatiepositie en
programmamanagement
Netwerken transport

's-Gravenhage

Contactpersoon
00000000000000000

00000000000000000

Datum
5 november 2021

Kenmerk
ILT-2021/60234

nota ter informatie

signaal duur anticiperend handhaven Schiphol

Kern van dit signaal

- Sinds 2015 is er sprake van gedogen van geluidsoverschrijdingen rond Schiphol. Dit zogenaamde 'anticiperend handhaven' voert de ILT in opdracht van de toenmalige staatssecretaris uit.
- In meerdere rechtszaken tot en met 2019 heeft de rechter het gedogen toegestaan. De rechter ging er destijds vanuit dat naar verwachting eind 2019 een gewijzigd Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol van kracht zou worden.
- Wanneer dit wederom aan de rechter wordt voorgelegd, kan er anders besloten worden. De lange duur van het gedogen in combinatie met het ontbreken van concreet zicht op legalisatie kan een rechter ertoe brengen een streep te zetten door het anticiperend handhaven.
- Op dit moment loopt een beroepsprocedure waar dit kan spelen. Het betreft –samengevat- een verzoek om handhaving in relatie tot de norm voor het aantal zwaar belaste woningen rond Schiphol, waarbij tijdens het proces ook het anticiperend handhaven aan bod is gekomen. Het verzoek heeft de ILT in bezwaar wederom afgewezen, waartegen bewoners van Aalsmeer in beroep zijn gegaan. De gronden moeten nog door deze bewoners aangeleverd worden. Het is zeker niet uit te sluiten dat de rechter hierbij aandacht gaat besteden aan het langdurig gedogen door de ILT.

Duur van het gedogen

- Een aantal jaren is een traject gaande om het LVB aan te passen waardoor het Nieuwe Normen en Handhavingsstelsel (NNHS) juridisch verankerd wordt en het plafond van 500.000 vliegbewegingen wordt vastgesteld. Een belangrijk onderdeel van het NNHS is het geluidpreferentieel baangebruik waarbij primair de baan gebruikt wordt die –als het weer het toelaat- de minste geluidhinder oplevert.
- In 2015 is aan de TK gemeld dat overschrijdingen van het huidige LVB gedoogd worden als deze verklaard kunnen worden door het vliegen volgens het NNHS. De ILT legt dan geen maatregel op.

- De argumentatie van de toenmalige staatssecretaris was dat toepassing van de regels uit het NNHS per saldo minder hinder oplevert voor de omgeving dan wanneer de in het LVB vastgelegde grenswaarden zouden worden toegepast. Haar ambitie was om het NNHS spoedig in wet- en regelgeving te verankeren.
- De realiteit is dat het gedogen nu zes jaar duurt, wat betekent dat de door de wet aangewezen toezichthouder gedwongen is om niet op te treden waar dat volgens de Wet Luchtvaart nodig zou zijn.
- De ILT heeft verscheidene handhavingsverzoeken van omwonenden ontvangen en afgewezen. Er zijn daarna rechtszaken gevoerd tegen het gedogen van geconstateerde overschrijdingen. Tot nu toe is de ILT in het gelijk gesteld.
- Bij langer voortduren van het anticiperend handhaven sluit de ILT niet uit dat een rechter er een streep doorheen haalt omdat gevonden wordt dat er voldoende tijd is geweest om het NNHS in de wet te verankeren. De rechtbank heeft in 2018 overwogen dat "het NNHS al acht jaar wordt gehanteerd en er op verschillende terreinen draagvlak voor toepassing van dat stelsel bestaat" en het "naar verwachting eind 2019 samen met een gewijzigd Luchthavenverkeersbesluit Schiphol van kracht wordt." Ook in 2019 heeft de rechter geoordeeld: "Nu de inwerkingtreding van de wettelijke regeling ter vastlegging van het NNHS, waarna tegen overtreding van de NNHS-regels handhavend kan worden opgetreden, is voorzien eind 2019, betreft dit een tijdelijke situatie die op afzienbare termijn zal eindigen."

Ontbreken concreet zicht op legalisatie

- Inmiddels is duidelijk dat de (stikstof)problematiek en de vereiste natuurvergunning ervoor zorgen dat vaststelling van het nieuwe LVB niet binnen korte tijd wordt voorzien. Vanwege nieuwe berekeningen en het verwachte langlopende juridische traject kan het nog enige tijd duren.
- Onlangs heeft u in een kamerbrief gewezen op deze problematiek en het belang van juridische verankering, omdat er anders sprake blijft van een rechtsvacuüm.
- De kans is aanwezig dat een rechter vanwege het ontbreken van concreet zicht op legalisatie zal oordelen dat het anticiperend handhaven moet worden beëindigd en dat op basis van het huidige LVB moet worden gehandhaafd.
- Handhaving op basis van de luchtvaartregelgeving door de ILT betekent dat de ILT een maatregel oplegt, die impact kan hebben op de hoeveelheid vliegbewegingen. Schiphol kan daarmee worden beperkt in de operatie om ervoor te zorgen dat de geluidspunten niet nog een keer overlopen. Naar inschatting en op basis van eerdere handhavingsrapportages van de ILT ligt het omslagpunt ergens tussen 420.000-450.000 vluchten, waarbij de overschrijdingen waarschijnlijk als eerst bij de Kaagbaan en Zwanenburgbaan zullen voorkomen.

De Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport,

[redacted]

PROVINCIE UTRECHT

[redacted]

ONDERWERP	Reactie op uw brief - proces rondom de herziening van het luchtruim en onderliggende stukken	TELEFOONNUMMER	030-2583500
DATUM	11-02-2022	E-MA LADRES	[redacted]
DOCUMENTNUMMER	-	DOME N/OPGAVE	Stedelijke Leefomgeving
VAN	-	TEAM	Milieu

Geachte meneer [redacted]

Wij hebben kennisgenomen van uw begeleidend schrijven d.d. 27 december 2021, gericht aan GS en PS, en uw bijgevoegde brief gericht aan de Commissie I&W van de Tweede Kamer, waarvoor dank. In uw brief gaat u inhoudelijk in op het proces rondom de herziening van het luchtruim en onderliggende stukken, waaronder Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, de bijbehorende plan-MER en passende beoordeling.

De betreffende stukken hebben vanaf half januari 2021 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Provincie Utrecht heeft samen met 15 Utrechtse gemeenten een zienswijze ingediend en daarnaast is er ook nog een zienswijze ingediend vanuit de Bestuurlijke Regie Schiphol, een samenwerkingsverband tussen 56 gemeenten en 4 provincies. Een aantal van de door u aangehaalde punten zijn herkenbaar, met name de onduidelijkheid over de uiteindelijke effecten op de grond.
De Commissie MER heeft op 21 april 2021 een advies uitgebracht en constateert dat er essentiële informatie ontbreekt om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij de Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening.

Het ontwerp van de voorkeursbeslissing ziet namelijk alleen toe op de wijze van vliegen en gaat nog niet in op de specifieke effecten op de grond. Er is alleen modelmatig gekeken naar de effecten van het vliegen met flexibele of vaste vliegpaden/routes (flexibel tegenover vast) per luchthaven of in samenhang met andere luchthavens (apart tegenover samen). In de planuitwerkingsfase zal naar verwachting duidelijkheid worden wat de routestructuren worden en welke impact dit heeft op, onder meer, de grond.

De besluitvorming rond de herziening en het gebruik van het luchtruim is primair een rijksaangelegenheid. Door de langdurige formatievorming van het kabinet heeft er nog geen besluitvorming plaatsgevonden over de Voorkeursbeslissing. Het Ministerie heeft aangegeven te verwachten dat de definitieve Voorkeursbeslissing, de Reactienota en de aangevulde milieueffectrapportage in de eerste helft van 2022 wordt vastgesteld. Hiermee wordt de Verkenningsfase afgerond en start de Planuitwerkingsfase. Daarin wordt de Voorkeursbeslissing uitgewerkt in concrete luchtruimprojecten. Naar verwachting zal de Planuitwerkingsfase ten minste tot 2023 in beslag nemen.

Gelet op het belang van een duurzame en gezonde leefomgeving blijven we bij de rijksoverheid bepleiten dat de hinder door vliegverkeer in de provincie Utrecht niet toeneemt. Als provincie Utrecht worden wij ook betrokken bij het participatietraject van de Planuitwerkingsfase. Wij zijn benieuwd naar de uiteindelijke definitieve voorkeursbeslissing en de wijze waarop er met onze zienswijze wordt omgegaan. Ditzelfde geldt ten aanzien van de aanvullingen die zijn gedaan op het plan-MER.

Bij een volgend besluitvormingsmoment (uitwerkingsfase) is er mogelijk wederom aanleiding om een zienswijze in te dienen. De door u aangedragen punten zullen wij daarbij in ogenschouw nemen.

Wij gaan er vanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,
Namens hen,

ir. R.G.H. van Muilekom
Gedeputeerde Binnenstedelijke Ontwikkeling, Wonen, Cultuur, Hart van de Heuvelrug en Gezonde Leefomgeving