

**Provincie Overijssel**

Luttenbergstraat 2  
Postbus 10078  
8000 GB Zwolle  
Telefoon 038 499 88 99  
Fax 088 118 86 71  
overijssel.nl  
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329  
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

**Inlichtingen bij**

Mevr. F. de Vries  
telefoon 038 499 9419  
F.d.vries@overijssel.nl

[info@platformparticipatie.nl](mailto:info@platformparticipatie.nl)

Nummer van zienswijze: 79325350.

Afschrift toegezonden aan voorzitter  
Vaste commissie Infrastructuur en Waterstaat,  
[cie.iw@tweedekamer.nl](mailto:cie.iw@tweedekamer.nl)

Datum	Kenmerk	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
9.03.2021	2021/0057384			

Onderwerp: zienswijze Overijssel en gemeenten op de ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening

Hooggeachte mevrouw Van Nieuwenhuizen-Wijbenga,

Op 13 januari 2021 heeft u de ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening '*Werken aan een nieuwe balans in het Nederlandse luchtruim*' gepubliceerd. Hiermee bepaalt u de nieuwe hoofdstructuur van het Nederlandse luchtruim. De nieuwe hoofdstructuur biedt meer mogelijkheden voor optimalisaties van vliegroutes zodat het vliegverkeer efficiënter wordt. Daarnaast wilt u met de herziening van het luchtruim zorgen voor duurzamer vliegverkeer, waardoor het vliegverkeer minder impact zal hebben op het milieu en de (leef)omgeving, zoals het beperken van geluidshinder en de uitstoot van CO2.

Als regio en provincie hebben wij de ontwikkelingen in de luchtvaart de afgelopen jaren met veel belangstelling gevolgd, specifiek voor onze regio. Onder andere vanwege de ontwikkeling van Twente Airport en vliegveld Teuge, maar ook vanwege de ontwikkeling van Lelystad Airport en de gevolgen daarvan voor onze inwoners.

Met deze brief geven wij u mede namens de gemeenten Dalfsen, Deventer, Enschede, Kampen, Hellendoorn, Hengelo, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwolle onze zienswijze op de ontwerp-Voorkeursbeslissing. De afgelopen jaren hebben wij telkens drie uitgangspunten gehanteerd in de beoordeling van ontwikkelingen in de luchtvaart:

1. Transparant en navolgbaar proces
2. Effecten op de leefomgeving
3. Participatie

**1. Transparant en navolgbaar proces**

Eerder hebben wij uw aandacht gevraagd voor een transparant en navolgbaar proces. Met de ontwerp-Voorkeursbeslissing is duidelijk welke keuzes u nu maakt, en wat er in een volgende fase nader uitgewerkt dient te worden.

Zo is op dit moment nog onzeker wat de (exacte) effecten voor de leefomgeving zijn. Dat wordt pas helder bij de uitwerking van de Voorkeursbeslissing. Wij kunnen daarom op dit moment ook niet geheel overzien wat de gevolgen zullen zijn van de gemaakte keuzes in de Voorkeursbeslissing. Wij vragen u om in de definitieve Voorkeursbeslissing meer inzicht te geven over de mogelijke effecten van de Voorkeursbeslissing voor de regio. Ook hebben wij behoefte aan meer duidelijkheid over het nakomen van toezeggingen over de ontwikkeling van Lelystad Airport (zie 1.1 in de bijlage).

Gelet op het voorgaande, verwachten wij dat de lokale overheden een (formeel) mogelijkheid krijgen om op de uitwerking van de Voorkeursbeslissing te reageren. Dit uiteraard naast de participatiemomenten die worden verwacht. Kortom, wij vragen u om aan te geven welke (formeel) mogelijkheden overheden, bewoners en organisaties hebben om invloed uit te oefenen op de uitwerking van de Voorkeursbeslissing. Daarnaast vragen wij om andere - ook lokaal - lopende trajecten zoals verstedelijking, natuur, regionale energiestrategieën en de uitgangspunten uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) als gegeven te beschouwen in de Voorkeursbeslissing en de verdere uitwerking van de Luchtruimherziening.

## **2. Effecten op de omgeving**

In eerdere zienswijzen hebben wij ook gevraagd om specifiek te zijn in de omschrijving van de effecten op de leefomgeving en om meer inzicht te geven in de weging en prioritering van de omschreven belangen. Wij zijn blij dat u onze oproep - om continue klimmen en dalen van vliegtuigen toe te passen - heeft overgenomen. Hierdoor wordt de uitstoot en geluidshinder voor inwoners onder de vliegroutes zoveel mogelijk beperkt. Op een aantal punten vragen wij u een nadere duiding en uitleg te geven, zodat wij beter kunnen inschatten wat de (mogelijke) effecten van uw keuzes zijn op de leefomgeving van onze inwoners. Bijvoorbeeld ten aanzien van het 'onnodig langdurig laagvliegen' in onze regio. Daarnaast vragen wij u om inzicht te geven in uw alternatieven, mocht in de uitwerking van de Voorkeursbeslissing blijken dat de gevolgen op lokaal niveau negatiever uitpakken dan nu verwacht.

## **3. Participatie**

U beschrijft in de ontwerp-Voorkeursbeslissing dat er een gedegen proces is doorlopen met veel inzet op participatie. Dat beeld herkennen wij niet en hebben wij (provincie en gemeenten) ook niet zo ervaren. Dit lichten wij in de bijlage nader toe. Wij willen graag afspraken met u maken over de wijze van participatie, en met name over het moment waarop wij betrokken kunnen worden in het proces.

Wij hopen met onze zienswijze een bijdrage te leveren aan het verbeteren van zowel de definitieve Voorkeursbeslissing als aan het participatieproces voor de herziening van het luchtruim en andere trajecten die op dit moment lopen (Uitvoeringsprogramma Luchtvaartnota, Luchthavenbesluit Lelystad Airport, ontwikkeling van ongecontroleerde regionale luchthavens).

Mede namens de gemeenten Dalfsen, Deventer, Enschede, Hellendoorn, Hengelo, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwolle,

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter, A.P. Heidema

secretaris, N. Versteeg

## ZIENSWIJZE PROVINCIE OVERIJSEL EN BETROKKEN GEMEENTEN<sup>1</sup>

### 1. Transparant en navolgbaar proces

#### 1.1. *Bied meer helderheid over de effecten van de Voorkeursbeslissing voor de regio en het nakomen van toezeggingen over de ontwikkeling van Lelystad Airport.*

Een belangrijk uitgangspunt in de ontwerp-Voorkeursbeslissing is het continu klimmen en dalen van vliegtuigen voor het willen beperken van hinder en overlast voor de (leef)omgeving. U heeft eerder toegezegd en vastgelegd dat Lelystad Airport pas *na* de herziening van het Luchtruim kan doorgroeien tot maximaal 45.000 vliegbewegingen. In de ontwerp-Voorkeursbeslissing geeft u aan dat er in de beginperiode van Lelystad Airport (tot 2023) gebruik gemaakt zal worden van tijdelijke routes. U beschrijft dat continu klimmen grotendeels wordt ingevoerd in de periode tot aan 2025 en continu dalen in 2030-2035.<sup>2</sup> Het is niet duidelijk wanneer het continu klimmen en dalen voor *welke* luchthaven wordt ingevoerd. Ook is niet duidelijk wat dit betekent voor de afspraken over de ontwikkeling van Lelystad Airport. Als het continue dalen grotendeels pas vanaf 2030 wordt gerealiseerd, komt dat niet overeen met uw eerdere toezeggingen t.a.v. het onnodig lang laagvliegen. Dit betekent namelijk dat er tot 2030 - of nog later - nog steeds onnodig laag gevlogen kan worden in de regio. Graag ontvangen wij van u de bevestiging dat doorgroeien van Lelystad Airport tot maximaal 45.000 vliegbewegingen pas plaats vindt ná herziening van het luchtruim. Ook vragen wij van u om de toezegging te bevestigen, dat de tijdelijke routes uiterlijk in 2023 zijn beëindigd.

Daarnaast noemt u een vierde naderingspunt voor Schiphol 'een randvoorwaarde voor het nieuwe operationeel concept'<sup>3</sup> en dat het vierde naderingspunt ook ruimte creëert voor de doorgroei van Lelystad Airport naar 45.000 vliegbewegingen<sup>4</sup>. Uit het schema op pagina 61 blijkt dat realisatie plaats vindt in 2026/2027. Ook dit is later dan het toegezegde moment van 2023. Kortom: hoe beïnvloedt het (wel of niet) realiseren van continue klimmen en dalen én het realiseren van het 4e naderingspunt de effecten voor de regio (het laagvliegen) en de capaciteit van Lelystad Airport? Wij vragen u om in de definitieve Voorkeursbeslissing helder te maken wanneer en voor welke luchthavens en routes continue klimmen en dalen worden toegepast en welke consequenties dit heeft voor de regio en Lelystad Airport.

#### 1.2 *Geen knelpunten voor andere lopende trajecten (verstedelijking, natuur, RES, NOVI)*

Wij missen in uw keuzes dat u rekening houdt met andere lopende trajecten zoals de verstedelijkingsopgave, de structurele aanpak stikstof en het opstellen van regionale energiestrategieën. Opgaven die (deels) ook staan genoemd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)<sup>5</sup>. In verschillende delen van het land worden plannen gemaakt voor uitbreiding van woonwijken en het toevoegen van windmolens en natuurontwikkeling. Wij vragen van u om in de definitieve Voorkeursbeslissing op te nemen dat deze plannen en de vier prioriteiten van de NOVI niet in de knel komen bij de inrichting van de hoofdstructuur en vliegroutes.

### 2. Effecten op de omgeving

#### 2.1. *Onnodig langdurig laagvliegen niet opgelost*

Met de ontwerp-Voorkeursbeslissing, in eerdere brieven, en in de berichtgeving claimt u dat het probleem van onnodig langdurig laagvliegen in de winter van 2021/2022 is opgelost. Dit is onjuist. U heeft een aantal maatregelen genomen om de situatie op de aansluitroutes te verbeteren. Op de B+-routes heeft u echter géén maatregelen genomen. Dit betekent dat pas vanaf Wapenveld gestegen kan worden en het gebied vanaf Biddinghuizen naar Kampen en de noord-Veluwe nog steeds te maken hebben met onnodig langdurig laagvliegen. Door het niet aanpassen van de B+-routes zijn ook de problemen bij

<sup>1</sup> Mede namens de gemeenten Dalfsen, Deventer, Enschede, Hellendoorn, Hengelo, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwolle.

<sup>2</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 2.4, pg. 35

<sup>3</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 3.1.2, pg. 38

<sup>4</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 3.1.2, pg. 39

<sup>5</sup> In de NOVI zijn de volgende prioriteiten benoemd: Ruimte voor klimaatadaptie en energietransitie, Duurzaam economisch groeipotentiaal, Sterke en gezonde steden en regio's en Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

's Heerenbroek en Stadshagen nog niet opgelost. Daar wordt nog steeds uitgegaan van een vlieghoogte van 5.000 voet of lager. De ontwerp-Voorkeursbeslissing geeft ook geen enkele duidelijkheid wanneer dit wel is opgelost. Wij vragen u daarom om op korte termijn deze duidelijkheid wel te geven. Wij willen daar graag – ruim voorafgaand aan de definitieve Voorkeursbeslissing – met u over in gesprek.

#### 2.2. *Winst voor de leefomgeving als uitgangspunt*

In de Luchtvaartnota heeft u opgenomen dat de luchtvaart alleen kan groeien wanneer er sprake is van substantiële vermindering van negatieve milieueffecten. De besluiten in de ontwerp-Voorkeursbeslissing leiden volgens u tot die vermindering. U laat in het midden of die 'winst' volledig ten goede komt aan de leefomgeving. Wij vragen u in de definitieve Voorkeursbeslissing te besluiten dat de 'winst' voor de leefomgeving, specifiek wat betreft de vermindering van geluidshinder en uitstoot van CO<sub>2</sub>, niet kan leiden tot groei van de luchtvaart maar ten goede komt aan de leefbaarheid op de grond.

#### 2.3. *Geef helderheid op wat uw prioritering betekent voor dorpen en kleine kernen*

Wij begrijpen dat u een prioritering maakt van 'weinig tot maximaal te ontzien wat betreft geluidsbelasting en verstoring op de grond'.<sup>6</sup> Het is voor ons echter onduidelijk wat u hierbij verstaat onder dunbevolkte en rurale gebieden. Welke betekenis hebben bijvoorbeeld kleine dorpen en kernen bij deze definitie? Wij verwachten dat dorpen en kleine kernen onder de definitie van 'stedelijk gebied' vallen, en niet onder dunbevolkte rurale gebieden. Wij vragen u dit te bevestigen.

In de ontwerp-Voorkeursbeslissing staat verder dat - boven 6.000 voet - de kortste route leidend is om daarmee de effecten van de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen.<sup>7</sup> Dit betekent dat er boven 6.000 voet ook boven stedelijk gebied gevlogen kan worden, als dit de kortste route is. Wij vinden het van belang om hier te weten wat de geluidseffecten zijn boven dat stedelijk gebied. Daarom vragen wij u, wanneer er sprake is van vliegen boven stedelijk gebied, standaard een geluidsanalyse aan te leveren.

#### 2.4 *Investeer in innovatiesectoren, zoals Twente Airport*

In onze zienswijze over de Luchtvaartnota hebben wij aandacht gevraagd voor de positie van Twente Airport vanwege de innovatieve ontwikkelingen, die nodig zijn om de doelstellingen uit de Luchtvaartnota te bereiken (zoals elektrisch vliegen, drones, MRO<sup>8</sup> etc.). Wij hadden verwacht dat u hier in de ontwerp-Voorkeursbeslissing ook aandacht voor zou hebben. Daarnaast vragen wij ons af waarom ongecontroleerde regionale luchthavens niet aan de orde komen in de ontwerp-Voorkeursbeslissing. Betekent dit dat de ongecontroleerde regionale luchthavens zoals Twente Airport en vliegveld Teuge niet vallen onder de definitie van Luchthaven. Zo nee, kunt u aangeven waarom niet?

#### 2.5 *Consequenties van verschuiving van militair oefengebied*

U omschrijft een uitbreiding van het Noordelijk oefengebied.<sup>9</sup> In de hoofdstructuur is niet duidelijk gemaakt tot hoever het oefengebied zich in zuidoostelijke richting kan uitbreiden. Evenmin is duidelijk gemaakt welke effecten mogen worden verwacht. Wij vragen u om in ieder geval indicatief aan te geven wat de effecten zullen zijn op de geluidsbelasting en op de natuur in de Kop van Overijssel.

Daarnaast is de intentie dat het bestaande oostelijke militaire oefengebied (EHTRA15/15A) wordt omgevormd tot een oefengebied van ongeveer 55 bij 55 kilometer op een nog te bepalen locatie.<sup>10</sup> Het kaartje op pagina 27 toont het gebied noordoost-Twente en zuidoost-Drenthe, een gebied van ongeveer 55 bij 55 kilometer. Welke andere locaties heeft u in gedachten en wat wordt dan de ondergrens (minimumhoogte) van dit oefengebied? En als u het gebied boven Drenthe/Twente op het oog heeft, welke implicaties heeft dit voor het gebied EHTRA14/14B/14C?

Ook beschrijft u dat - vooruitlopend op de internationale afspraken - het programma in 2023 een belangrijke binnenlandse stap realiseert, zoals gemeld aan de Tweede Kamer. Deze stap bestaat uit een tijdelijke verruiming van de militaire oefenmogelijkheden in het noordoosten.<sup>11</sup> Wat wordt met deze passage bedoeld? Wat is de achtergrond daarvan? Verder geeft u aan dat het belangrijk is dat civiel

<sup>6</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 1.2.1, pg. 15

<sup>7</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 1.2.1, pg. 15

<sup>8</sup> Maintenance, Repair and Overhaul.

<sup>9</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 2.1.2, pg. 26

<sup>10</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 1.2.1, pg. 27

<sup>11</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 1.4.2, pg. 19

verkeer goed toegang blijft houden tot Nederland vanuit en naar het noordoosten. Kunt u bevestigen dat ook toekomstige vliegbewegingen (zoals IFR en vliegbewegingen voor de MRO-functie) van en naar Twente Airport mogelijk blijven, ook in relatie tot het nieuwe nog nader te bepalen oefengebied voor de F-35?

#### 2.6 *Maak duidelijk wat het verschil is tussen (vaste) routes en buizen*

U noemt dat het naderende civiele luchtverkeer via verschillende naderingspunten het naderingsluchtruim binnen vliegt, en dat in dit luchtruim gebruik wordt gemaakt van 'naderingsbuizen die zorgen voor vaste routes met een continu dalend hoogtepriofiel'.<sup>12</sup> Dit biedt perspectief op het beperken van de effecten op de omgeving. Maar u geeft ook aan dat er uitzonderingen zijn: zo geeft u aan dat 'een klein deel van de vliegtuigen niet door de buizen nadert'.<sup>13</sup> Wij vragen ons af om welk deel van de vliegtuigen en routes het hier gaat? En wat is het verschil tussen (vaste) routes en de genoemde buizen? Daarnaast schrijft u dat 'om continue dalprofielen op vaste routes te kunnen vliegen is het nodig om binnen het naderingsgebied Schiphol gescheiden routes te maken en het verkeer al eerder, in het tussenliggende luchtruim te verdelen'.<sup>14</sup> Wat gebeurt er in het tussenliggende luchtruim? Het lijkt alsof er in het tussenliggende luchtruim verschillende routes gaan ontstaan, terwijl het pleidooi juist is om vaste routes te hanteren. Kunt u dit verhelderen? Wij vragen u daarbij om helderheid te geven over de technische gegevens van de vaste routes en buizen (bijvoorbeeld de omtrek en breedte daarvan). Daarnaast vragen wij u om duidelijk te maken in hoeverre vliegtuigen (piloten) gehouden zijn aan het volgen van de vaste routes en buizen en welk handavingsinstrument u in zet wanneer hier niet aan wordt voldaan.

#### 2.7 *Zeggenschap over het lagere luchtruim*

Het lagere luchtruim biedt mogelijkheden voor andere vormen van mobiliteit, transport, waarneming, sensing en observatie. Tegelijkertijd brengt het aandachtspunten met zich mee op het gebied van de huidige wet- en regelgeving. Wij vragen u om in de volgende fase met ons in gesprek te gaan om uiteindelijk te komen tot afspraken over de mate van lokale en/of regionale zeggenschap en verantwoordelijkheden in het lagere luchtruim. Daarbij denken wij ook aan de effecten die de kleine luchtvaart heeft op de (leef)kwaliteit in onze regio.

### **3. Participatie**

#### 3.1. *Afspraken over wijze van participatie en moment van betrekken*

Zoals genoemd delen wij niet uw mening dat er een gedegen participatieproces heeft plaats gevonden. In 2020 heeft er 2 maal (17 juni en 15 oktober) een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de gezamenlijke provincies. Beide overleggen stonden in het teken van een toelichting van uw kant over de kort nadien verschenen documenten: de Ontwerp- Luchtvaartnota, de daarop ingediende zienswijzen, de definitieve Luchtvaartnota en de ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening. Daarnaast heeft er een kerngroep participatie plaatsgevonden (4 juni 2020) en heeft uw ministerie 2 ontwerp-dagen georganiseerd over de luchtruimherziening. Deze bijeenkomsten stonden vooral in het teken van 'zenden' en 'kennismaken van'. Dat staat niet gelijk aan participatie. U komt hiermee niet verder dan de eerste trede van de participatieladder.<sup>15</sup> In de genoemde overlegmomenten heeft u vooral uitgelegd wat de plannen zijn. Ook pas na bestuurlijk aandringen is er (ambtelijk) een gesprek geweest over hoe is omgegaan met de ingediende zienswijzen. Onze behoefte gaat een stap verder: wij willen niet achteraf informatie ontvangen, maar juist meedenken in lopende processen vóórafgaand aan besluitvorming. Daarbij willen wij graag afspraken met u maken over het *moment* van participatie. Specifiek ten aanzien van het onnodig langdurig laagvliegen en de positie van Airport Twente, zoals genoemd in voorgaande paragrafen. Kunt u bevestigen dat u in de volgende fase vooraf met ons in dialoog gaat, in plaats van ons in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van zaken?

<sup>12</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 2.2, pg. 31

<sup>13</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 3.4.2.1, pg. 43

<sup>14</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 3.1.2, pg. 38

<sup>15</sup> Ontwerp-Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening, § 4.2.1, pg. 53

*3.2. Benoem de rol van provincies en gemeenten bij klankbordgroepen*

Tot slot, u wilt onafhankelijke experts betrekken in klankbordgroepen. U geeft daarbij niet aan wie deze experts benoemt en welke rol de provincies en gemeenten daarin hebben. Wij pleiten voor een gelijk speelveld waarin rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn verwoord.