

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1078

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2023

De ruimte in Nederland is schaars, terwijl de ruimtelijke opgaven groot zijn. Dat geldt voor de ruimte op de grond én voor het luchtruim. Met de komst van steeds hogere objecten zoals woontorens en windturbines zal ten behoeve van woningbouw en de energietransitie de ruimte in de lucht steeds meer gedeeld en verdeeld moeten worden. Ook is de afgelopen jaren duidelijk geworden dat de bestaande hoogtebeperkingengebieden ten behoeve van luchtvaartveiligheid¹ rondom luchthavens onvoldoende aansluiten bij de vliegroutes van de moderne luchtvaart. Met deze brief wordt als nadere uitwerking van de Luchtvaartnota 2020–2050 het voornemen aangekondigd om het obstakelbeleid rondom luchthavens te herzien om de belangen van hoogbouw en luchtvaart zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen. Gekoppeld aan de actualisatie van internationale richtlijnen van de VN burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) is voorzien dat de inhoudelijke uitwerking van nieuw obstakelbeleid in 2025 gereed is en de juridische implementatie daarvan in 2028.

Eerst wordt ingegaan op de huidige situatie van de obstakelbeperkingengebieden en de consequentie hiervan voor andere opgaven. Daarna volgen de uitgangspunten van het voornemen tot herziening van het obstakelbeleid en de benodigde maatregelen op de korte termijn.

Huidige situatie bescherming luchthavens

Rondom luchthavens gelden beperkingengebieden waarmee de luchtvaartveiligheid wordt geborgd middels maximale bouwhoogtes, bijvoorbeeld voor de bescherming van vliegroutes of de juiste werking van apparatuur voor de luchtverkeersleiding. Beperkingen kunnen ook de vorm hebben van een toetsplicht, waarbij het mogelijk is na een

¹ Beperkingengebieden vanwege externe veiligheid en geluid vallen buiten de scope van deze brief. Merk op dat beperkingen ten behoeve van luchtvaartveiligheid altijd nodig zijn, ongeacht bijvoorbeeld de hoeveelheid vluchten op een luchthaven.

technische toets met positief oordeel² alsnog hoger dan de beperkingen te bouwen. Dit beleid is gebaseerd op de door ICAO voorgeschreven beperkingengebieden. Conform de Wet luchtvaart worden deze beperkingengebieden vastgelegd in luchthavenbesluiten³. Op dit moment zijn er echter nog niet voor alle luchthavens luchthavenbesluiten vastgesteld. Voor luchthavens zonder luchthavenbesluit ontbreekt de juridische basis⁴ voor de bescherming van de luchtvaartveiligheid ten opzichte van bebouwing in de omgeving. Bovendien bestaan er verschillen in de wijze waarop de civiele en militaire luchthavens beschermd worden en is gebleken dat de huidige beperkingengebieden niet meer geheel aansluiten bij de moderne luchtvaart, bijvoorbeeld door veranderde vliegroutes en verbeterde vliegtuigen.

De consequenties hiervan voor andere ruimtelijke opgaven verschillen. Op sommige plekken wordt onnodig veel ruimte beperkt⁵, terwijl op andere plekken de veilige bereikbaarheid beperkingen kent⁶. Bovenal is in het huidige beleid niet altijd vooraf helder tot welke hoogte bebouwing mogelijk is en is het toetsingsproces (technisch) complex. Dit heeft invloed op de procesgang rondom ruimtelijke planvorming. Het is de wens van de Ministeries van IenW en Defensie om met een transparanter obstakelbeleid bij te dragen aan andere opgaven zoals woningbouw en de energietransitie, zonder afbreuk te doen aan de veilige bereikbaarheid van luchthavens.

Uitgangspunten

Een eerste uitgangspunt is dat zo veel mogelijk wordt aangesloten op door ICAO aangekondigde nieuwe regels voor obstakelbeperkingen. Deze regels bieden meer ruimte voor nationaal maatwerk waardoor er beter rekening kan worden gehouden met lokale situaties. Als tweede wordt gestreefd naar een eenduidig beleid dat zoveel als mogelijk gelijk is voor alle luchthavens in Nederland, zowel militair als civiel inclusief Schiphol, luchthavens van nationale betekenis en luchthavens van regionale betekenis onder bevoegd gezag van provincies.

In het nieuw te ontwikkelen beleid is het laatste en belangrijkste uitgangspunt om beperkingen rondom luchthavens doelmatiger te kiezen. Dat betekent enerzijds dat (hoog)bouw beperkt blijft op die locaties rondom de luchthavens waar dat noodzakelijk is voor veilige luchtvaart. Anderzijds biedt het mogelijkheden om op andere locaties ruimte te geven aan bijvoorbeeld hoogbouw. Het streven is dat 1) het gebied in de directe nabijheid van luchthavens waar niet gebouwd mag worden vanwege luchtvaartveiligheid kleiner wordt⁷, 2) de toetsingsgebieden daaromheen doelmatiger worden gekozen en 3) de regels en afwegingen die daarin gelden transparanter worden. Daarbij geldt dat in de toetsingsgebieden zoveel mogelijk een «ja-tenzij» beleid gaat gelden, met vooraf

² Een positief oordeel wordt vastgesteld in een Verklaring van Geen Bezwaar door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) voor burgerluchthavens of het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) gecoördineerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) voor militaire vliegbases.

³ Of specifiek voor Schiphol in het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol.

⁴ Voor Schiphol, Lelystad en meerdere militaire vliegbases is dit niet het geval. Bovendien is Nederland middels het (ICAO) Verdrag van Chicago aan deze regels gebonden en wordt interim- beleid gevoerd.

⁵ Bijvoorbeeld in delen van de; «outer horizontal» (een gebied tot 15 kilometer rondom de luchthaven vanaf 150 meter hoogte) gebieden en op lagere hoogtes direct rondom luchthavens.

⁶ Bijvoorbeeld in delen van de nog niet van toepassing zijnde «outer horizontal» gebieden rondom militaire luchthavens en rondom routes voor visueel navigerend vliegverkeer.

⁷ Hierbij blijven wel bestaande normen voor geluid en externe veiligheid van toepassing.

duidelijke voorwaarden waar vanaf een bepaalde hoogte wel of niet gebouwd mag worden.

Het nieuwe obstakelbeleid zal impact hebben op de regionale en lokale omgeving. De samenwerking met zowel de provincies en de gemeenten rondom luchthavens als andere partijen in de ruimtelijke ordening is daarom van groot belang. Ook is er aandacht voor de belangen van de direct omwonenden van luchthavens. De vormgeving van zorgvuldige participatie is onderdeel van het proces. Vanwege de regie op ruimtelijke ordening zal in het hele traject worden samengewerkt met BZK.

Maatregelen op korte termijn

Het uitwerken, afstemmen en het uiteindelijk implementeren van dit nieuwe obstakelbeleid is een langdurig proces. Tegelijkertijd is er noodzaak voor maatregelen op de kortere termijn. Het gaat om:

1. *Oplossen bestaande knelpunten en formele vastlegging in ruimtelijke ordening*

Bestaande knelpunten in de ruimtelijke ordening vragen om twee inhoudelijke maatregelen op de kortere termijn om luchtvaartveiligheid ook juridisch te borgen. Dit gaat enerzijds om het in luchthavenbesluiten vaststellen van de huidige beperkingengebieden rondom luchthavens waar dat nog niet is gedaan. Dit betreft militaire vliegbases De Peel, Gilze-Rijen en Woensdrecht en de luchthavens Rotterdam The Hague Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport. Momenteel wordt interim beleid gevoerd waarin bestuurders gevraagd wordt rekening te houden met beperkingengebieden en waar ILT of CLSK op toetst⁸. Anderzijds gaat het om het voornemen de toetsingsgebieden in het gebied tot 15 kilometer rondom militaire luchthavens, de zogenoemde *outer horizontal* gebieden, juridisch te borgen. Deze toetsingsgebieden zijn al van toepassing rondom civiele luchthavens en worden in de praktijk en in overleg met de omgeving al gehanteerd rondom de militaire vliegbases. Door de hogere druk op de schaarse ruimte is duidelijkheid over de (juridische) status van dit type gebied urgent. Dit wordt tegelijk met de uitwerking van het nieuwe beleid gerealiseerd. De Ministeries van IenW en Defensie roepen alle betrokken partijen op om in ruimtelijke plannen rekening te blijven houden met deze gebieden en vooral in gesprek te blijven treden over bouwplannen nabij luchthavens.

2. *Aanpassing Wet luchtvaart*

De Wet luchtvaart wordt aangepast om het mogelijk te maken beperkingengebieden in te stellen bij afzonderlijke algemene maatregel van bestuur (AMvB) op nationaal niveau, in plaats van in het luchthavenbesluit. De beperkingengebieden voor de luchtvaartveiligheid zijn namelijk voor elke luchthaven noodzakelijk, ongeacht bijvoorbeeld de hoeveelheid vluchten. In de voorgenomen luchthavenbesluiten voor Rotterdam The Hague Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport worden de beperkingengebieden zoals die in het huidige beleid van toepassing zijn, nog meegenomen. Later volgt de omzetting naar de afzonderlijke AMvB. Dit draagt bij aan het daarna flexibeler kunnen realiseren van het nieuwe beleid, inclusief de beoogde voordelen daarvan.

3. *Onderzoek naar versnellen maatregelen*

Er wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de beoogde voordelen van het nieuwe obstakelbeleid te realiseren nog voordat de

⁸ Zoals in het huidige beleid wordt gehanteerd door de ILT Hoogtebeperkingen op en rond luchthavens (ILT), gecommuniceerd aan lokale partijen in de ruimtelijke ordening (brief d.d. 25 mei 2022, VENW/BSK-2022/47946) en inzichtelijk gemaakt in de viewer Bouwhoogtebeperking Luchtvaart.

juridische implementatie volledig is afgerond in 2028. Een mogelijke invulling hiervan is het al eerder toepassen van het nieuwe beleid als toetsingskader binnen de bestaande beperkingengebieden. Zo kan waar het nieuwe beleid meer ruimte biedt al toestemming worden verleend om hoger te bouwen en kan ook al inzicht worden gegeven in welke gebieden beperkingen nodig zijn of blijven. Hiermee beogen we versneld tegemoet te komen aan de noodzaak transparanter en doelmatiger obstakelbeleid te hanteren en duidelijkheid te bieden aan de omgeving.

Tot slot

De verwachting is dat het toekomstige obstakelbeleid invulling zal geven aan de noodzaak slimmer met de beschikbare ruimte in Nederland om te gaan. De maatregelen op korte termijn moeten tevens de luchtvaartveiligheid adequater borgen en duidelijkheid bieden voor de omgeving. De Kamer wordt naar verwachting medio 2024 nader geïnformeerd over de vorderingen rond het nieuwe obstakelbeleid.

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

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