

**Reactie op het rapport externe adviescommissie
"uitvoering programma Luchtruimherziening"
(Kamerstuk 31936, nr. 1269)**

Nr.

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op 2026

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over de reactie op het rapport externe adviescommissie "uitvoering programma Luchtruimherziening" (Kamerstuk 31936, nr. 1269).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 mei 2026 aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van ... zijn deze door hem beantwoord.

Voorzitter van de commissie,
Huizenga

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	1
D66-fractie	2
Fracties van GroenLinks-PvdA en Partij voor de Dieren	2
BBB-fractie	5
ChristenUnie-fractie	9

Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretaris van Defensie over de vervolgstappen in de luchtruimherziening. Deze leden onderschrijven de noodzaak van een toekomstbestendig luchtruim, zowel voor de nationale veiligheid als voor de kwaliteit van de leefomgeving. Tegelijkertijd roept de voorgestelde fasering en de loskoppeling van de 'Hoger Naderen'-projecten vragen op over de uiteindelijke realisatie van de leefomgevingsdoelen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren hebben kennisgenomen van de stukken en

hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen bij.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op het rapport van de externe adviescommissie “Uitvoering programma Luchtruimherziening” en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende stukken en hebben één vraag.

D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen dat de 'Hoger Naderen'-projecten, waaraan de doelstellingen voor de leefomgeving zijn gekoppeld, nu als afzonderlijke projecten met eigen participatieprocessen worden voorbereid. Kan de minister nader toelichten hoe deze participatie er concreet uit gaat zien voor omwonenden die niet in de directe nabijheid van een luchthaven wonen, maar wel onder de nieuwe vaste naderingsroutes komen te liggen? In hoeverre hebben deze participatietrajecten nog daadwerkelijke invloed op de routekeuze, aangezien de brief stelt dat de nieuwe indeling van het luchtruim de basis legt en daarmee al een sterke volgordelijkheid en inkadering dwingt?

De leden van de D66-fractie wijzen op de conclusie uit het adviesrapport dat uiteenlopende en verschuivende verwachtingen over de impact op de leefomgeving tot teleurstelling kunnen leiden. De minister erkent dat de oorspronkelijke argumentatie verwachtingen heeft gewekt die nu nog niet geheel waargemaakt kunnen worden. Kan de minister expliciet aangeven welke oorspronkelijke leefomgevingsdoelen uit de startnotitie naar de achtergrond zijn verschoven of pas in een veel later stadium (na 2032) gerealiseerd zullen worden? Hoe verhoudt de aanbevolen versnelling van de militaire herindeling zich tot de tijdslijnen voor de leefomgevingsverbeteringen? Dreigt hier een situatie waarbij de hinder voor de omgeving eerder toe- dan afneemt door de nieuwe indeling?

De leden van de D66-fractie lezen ten aanzien van de effecten op de leefomgeving dat de MER-systematiek zal worden gehanteerd voor geluid, stikstof en fijnstof. Kan de minister bevestigen of hierbij ook specifiek onderzoek wordt gedaan naar de uitstoot en verspreiding van ultrafijnstof? Gezien de toenemende wetenschappelijke en maatschappelijke zorgen over de gezondheidseffecten van ultrafijnstof rondom luchthavens, vragen deze leden of de minister bereid is om voor de 'Hoger Naderen'-projecten en de nieuwe naderingspunten een nulmeting en effectprognose voor ultrafijnstof op te nemen in de uitgebreide effectanalyse.

Fracties van GroenLinks-PvdA en Partij voor de Dieren

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren lezen in de brief van 20 april: “De commissie

constateert dat beleidskeuzes over aantallen vliegbewegingen, het al dan niet openen van luchthavens, evenals besluitvorming over het stellen van normen of vergunningen géén onderdeel uitmaakt van het programma Luchtruimherziening. Deze onderwerpen vallen onder afzonderlijke besluitvormingstrajecten.” Deze leden begrijpen uiteraard dat dit een apart traject is. Toch zijn de beleidskeuzes rond aantallen vliegtuigbewegingen, het al dan niet openen van luchthavens, normen en vergunningen allemaal van grote invloed op de vraagstelling voor de luchtruimherziening. Immers, de (nieuwe) luchtvaart moet passen in het heringerichte luchtruim en de herindeling moet de door de politiek gewenste luchtvaart mogelijk maken en enkele bestaande problemen en gebreken oplossen. Dat de herindeling ook een juridische en technische exercitie is, maakt het nog niet apolitiek of losstaand van andere discussies rond de luchtvaart. Is de minister van mening dat de herindeling een proces is dat losstaat of zou moeten losstaan van de andere besluitvormingstrajecten? Kan de minister hierop reflecteren?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren lezen ook dat er volgens de minister geen alternatief mogelijk is voor deze nieuwe luchtruimindeling, en dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) daarom geen betekenisvolle nieuwe inzichten gaat opleveren. Echter, het ontwerp van de luchtruimherziening is gebaseerd op een aantal uitgangspunten die wel degelijk ter discussie gesteld zouden kunnen worden en op basis van andere uitgangspunten is een ander ontwerp zeker mogelijk. Zo is het uitgangspunt nu geweest dat de ruimte die militaire behoeften afsnoepen van de civiele luchtvaart moet worden geacommodeerd door de leefomgeving. Een MKBA zal daarin een afweging mogelijk maken, en wellicht tot de conclusie komen dat de maatschappelijke baten groter zijn wanneer de voor defensie benodigde ruimte door de civiele luchtvaart zelf in plaats van door de leefomgeving wordt geacommodeerd. Onderkent de minister dat een MKBA dergelijke uitgangspunten in een ander licht zou kunnen zetten? Is de minister bereid om alsnog een MKBA te laten uitvoeren?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren zien dat de commissie op meerdere plaatsen in haar rapport een helder principe formuleert. Effecten op de leefomgeving moeten eerst in beeld zijn en daarna pas kan een verantwoord besluit worden genomen (aanbevelingen van de expertcommissie A12, A19, A20, A21). Dit geldt voor de nieuwe luchtruimindeling als geheel, voor Hoger Naderen én voor Lelystad Airport. De commissie gebruikt consequent de formulering “voordat tot besluitvorming wordt overgegaan” en “kan pas plaatsvinden als”. Dat is geen aanbeveling voor betere communicatie; het is een inhoudelijke rem. In de brief worden effectanalyses gepresenteerd als iets dat parallel aan of na het Voorlopig

Ontwerp wordt uitgevoerd, als bijlage bij de besluitvorming, niet als voorwaarde ervoor. Dat is precies de omgekeerde volgorde van wat de commissie bedoelt. Voor de Kamer is dit van constitutioneel belang: als de effecten niet bekend zijn op het moment van besluitvorming, heeft de Kamer niet de juiste informatie die zij nodig heeft om een verantwoord oordeel te vormen. Wil de minister aangeven wat er met deze suggestie van de commissie wordt gedaan en waarom? Kan de minister toezeggen dat effectbepalingen vooraf zullen gaan aan besluitvorming op alle genoemde deelaspecten?

Participatie

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren zijn op verschillende momenten benaderd door omwonenden, al dan niet georganiseerd, en natuur- en milieuorganisaties, die niet te spreken waren over het participatietraject. De minister spreekt in zijn reactie vooral over “verwachtingsmanagement” en noemt kort dat de marges voor de participatie klein zijn. Als het nooit de bedoeling was, om de omgeving of andere dan luchtvaartbelangen invloed of een rol van betekenis in het proces te geven, wat was dan wel het doel van de inspraak?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren lezen dat de minister in de inleiding van de Kamerbrief stelt dat de externe adviescommissie natuur- en milieuorganisaties heeft betrokken bij de klankbordgroep. Deze leden stellen echter vast dat het slechts één organisatie betreft: uitsluitend de Natuur- en Milieufederatie Flevoland is gehoord. Vijf belangrijke natuur- en milieuorganisaties (Milieudefensie, Greenpeace, Natuur en Milieu, Milieufederatie NH en Urgenda) hadden inhoudelijk betrokken willen zijn en hebben dat ook kenbaar gemaakt.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren hebben van natuur- en milieuorganisaties gehoord dat er op 10 maart 2023 door het Programma Luchtruimherziening een bijeenkomst voor natuur- en milieuorganisaties georganiseerd is in Amersfoort. De bijeenkomst werd gezien als een start van de gesprekken over de proceskant en de inhoud. Na 10 maart 2023 is er volgens de natuur- en milieuorganisaties geen contact meer geweest, terwijl naar buiten is gecommuniceerd dat er gesprekken liepen. Doordat er geen vervolg is georganiseerd op de bijeenkomst van 10 maart 2023 en er geen inhoudelijke gesprekken hebben plaatsgevonden, krijgt de minister de zorgen en adviezen van deze belangrijke maatschappelijke organisaties onvoldoende mee. Deze leden vragen of de minister bekend is met deze gang van zaken. Is de minister het met deze leden eens dat het niet nakomen van gedane toezeggingen aan maatschappelijke organisaties, gecombineerd met de onjuiste suggestie van betrokkenheid in de richting van de Kamer, ernstig afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van het participatieproces? Hoe kan de minister verantwoorden dat het proces zorgvuldig is

verlopen, terwijl deze organisaties feitelijk geen inhoudelijke inbreng hebben kunnen leveren?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren hebben nog twee vragen over de conclusies. Wat betreft conclusie 6, waarin de commissie stelt dat NAVO-verplichtingen en geoefendheid nog niet in de onderbouwing van het schetsontwerp staan: wil de minister deze onderbouwing alsnog aan de Kamer leveren? En wat betreft conclusie 9, waarin de commissie stelt dat de luchtruimherziening weliswaar een voorwaarde voor Hoger Naderen is, maar dat de onderbouwing voor dit verband in de stukken onvoldoende is beschreven: wil de minister ook deze onderbouwing alsnog aan de Kamer leveren?

Technische en feitelijke vragen

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren hebben tot slot nog enkele technische en feitelijke vragen met betrekking tot het luchtruim en Lelystad Airport: Geldt de procedure van de nagestreefde continuous descent operations alleen onder de 6000 voet, of ook daarboven? Is alles boven 6000 voet 'freerouting'? En waar (op welke geografische punten) bevindt het groothandelsverkeer zich boven de 6000 voet? Hoe interfereert het groothandelsverkeer van en naar Lelystad Airport boven de 6000 voet, met het verkeer van en naar Schiphol? En het militaire verkeer van Lelystad Airport? Kan de minister de onderbouwing en gevolgen van deze keuze over de '6000 voet'-grens met de Kamer delen? Hoe leidt het schrappen van de vierde route tot ruimte om 10.000 verkeersbewegingen naar Lelystad te accommoderen? En waarom niet meer? Leidt het schrappen van de vierde route tot meer (of minder) ruimte elders? Hoe kan het dat in het oorspronkelijke plan laagvliegroutes nodig waren om interferentie met Schiphol te voorkomen, maar de nieuwe hogere routes kennelijk niet meer interfereren? Hoe definieert de minister of de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) laagvliegroutes? En vanaf waar (geografisch) wordt dan laag gevlogen in het nieuwe ontwerp?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren merken op dat LVNL als voorwaarde stelde dat de vluchten vanaf Lelystad Airport zo geleidelijk mogelijk over de dag verdeeld zouden moeten worden. Klopt het dat dit strijdig is met de huidige operatie van de beoogde klanten, die twee, liefst drie keer per dag naar de Middellandse Zee vliegen en dus altijd enkele spitsmomenten creëren? En klopt het dat dit veelal dezelfde spitsmomenten zullen zijn als op de andere luchthavens en dus maximaal interfereren?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de Partij voor de Dieren lezen dat de commissie in aanbeveling 17 voorstelt te onderzoeken of binnen de vaste naderingsroutes enige voorspelbare variatie mogelijk is - zogeheten subroutes

- zodat de geluidsoverlast niet altijd op exact dezelfde plekken neerslaat, maar enigszins gespreid en voorspelbaar wordt: wil de minister aangeven wat er met deze suggestie wordt gedaan en waarom? Wat zijn de economische gevolgen voor de overige luchthavens, als Lelystad Airport er als concurrent bij komt?

BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie onderkennen de noodzaak van modernisering van het luchtruim. Daarbij onderschrijven deze leden dat Defensie voldoende ruimte moet hebben om te trainen en gereed te zijn voor de uitvoering van haar grondwettelijke taak. Juist vanwege die noodzaak vinden deze leden het van belang dat de verdere besluitvorming zorgvuldig, toetsbaar en navolgbaar is. Kan de minister per aanbeveling van de commissie aangeven of deze volledig, gedeeltelijk of niet wordt overgenomen? Kan daarbij worden aangegeven welke aanbevelingen met een nuancering worden opgevolgd en op welk moment de Kamer kan controleren hoe deze zijn verwerkt in het voorlopig ontwerp, de effectanalyses of de 'Hoger Naderen'-projecten?

De leden van de BBB-fractie lezen dat het voorlopig ontwerp met bijbehorende effectanalyses naar verwachting eind 2026 aan de Kamer wordt aangeboden en dat implementatie naar verwachting is voorzien in 2031-2032. Kan de minister toelichten welke stappen nog moeten worden doorlopen tussen het voorlopig ontwerp en daadwerkelijke implementatie? Welke onderdelen liggen op het kritieke pad?

De leden van de BBB-fractie lezen dat de commissie hecht aan het hanteren van de MER-systematiek en dat de eerdere plan-MER uit 2022 volgens de commissie niet meer voldoet. De minister kiest ervoor om de bestaande plan-MER aan te vullen met een uitgebreide effectanalyse en aanvullende milieuonderzoeken. Kan de minister nader onderbouwen waarom met deze aanvulling voldoende invulling wordt gegeven aan de door de commissie geadviseerde MER-systematiek? Kan daarbij expliciet worden ingegaan op de wijzigingen ten opzichte van 2022, waaronder het wegvallen van het vierde naderingspunt, de gewijzigde positie van Hoger Naderen en de samenhang met Lelystad Airport?

De leden van de BBB-fractie lezen dat ook effecten buiten de wettelijk verplichte geluidscontouren in beeld worden gebracht. Kan de minister aangeven op welk detailniveau deze lokale effecten worden berekend? Worden daarbij ook gebieden meegenomen die niet direct naast luchthavens liggen, maar wel onder nieuwe of gewijzigde routes kunnen komen te liggen?

De leden van de BBB-fractie onderschrijven dat de krijgsmacht voldoende oefenruimte nodig heeft. Tegelijkertijd vragen deze leden hoe inwoners, gemeenten en

provincies onder en nabij het militaire oefengebied weten waar zij aan toe zijn. De minister schrijft dat exacte lokale geluids- en emissieberekeningen voor grote militaire oefenruimtes op grote hoogte niet kunnen worden vastgesteld op een manier die voldoet aan wetenschappelijke en methodologische eisen. Welke informatie kan wel kwantitatief worden gegeven, bijvoorbeeld over aantallen vliegbewegingen, gebruiksintensiteit, tijdvakken, vlieghoogtes, spreiding en typen oefeningen?

De leden van de BBB-fractie lezen dat het nut en de noodzaak van een incidenteel oefengebied voor de F-35 nader worden onderbouwd. Wanneer ontvangt de Kamer deze onderbouwing? Worden daarbij ook alternatieven onderzocht waarbij dit incidentele oefengebied niet, kleiner of op een andere locatie wordt ingepast?

De leden van de BBB-fractie lezen dat de verbetering van de leefomgeving in belangrijke mate is gekoppeld aan de 'Hoger Naderen'-projecten, terwijl de besluitvorming over de nieuwe luchtruimindeling en Hoger Naderen van elkaar wordt gescheiden. Hoe wordt voorkomen dat de nieuwe luchtruimindeling wordt vastgesteld, terwijl de concrete effecten van Hoger Naderen per luchthaven pas later volledig inzichtelijk worden? Deze leden vragen hoe wordt gemeten of Hoger Naderen daadwerkelijk leidt tot minder hinder op de grond. Welke nulmeting wordt gebruikt? Wordt daarbij niet alleen gekeken naar gemiddelde geluidsbelasting, maar ook naar piekbelasting, frequentie van overvluchten, rustmomenten en concentratie van hinder onder vaste routes?

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt omgegaan met het risico dat vaste naderingsroutes hinder voor sommige inwoners verminderen, maar voor anderen juist concentreren. Wordt per gebied inzichtelijk gemaakt waar hinder afneemt en waar hinder toeneemt, ook wanneer de gemiddelde geluidsbelasting per saldo daalt?

De leden van de BBB-fractie lezen dat de brief afzonderlijk ingaat op Lelystad Airport. Zij vragen hoe de effectanalyses voor de luchtruimherziening zich verhouden tot de effectonderzoeken bij het gewijzigde Luchthavenbesluit Lelystad Airport. Welke effecten worden in welk traject onderzocht, hoe wordt voorkomen dat effecten tussen beide trajecten vallen en op welk moment krijgt de Kamer een integraal beeld van de gevolgen van militair gebruik, civiel commercieel verkeer en general aviation rond Lelystad Airport?

De leden van de BBB-fractie lezen dat voor de aanpassingen van de civiele aansluitingen de huidige routeset geen uitgangspunt is. Wat betekent dit concreet voor de verdere uitwerking van de routes van en naar Lelystad Airport? Welke onderdelen uit eerdere routeontwerpen worden losgelaten en welke onderdelen kunnen opnieuw worden

betrokken bij het nieuwe ontwerp?

De leden van de BBB-fractie constateren dat de minister in het commissiedebat Luchtvaart van 21 april jl. heeft aangegeven dat de laagvliegroutes volgens hem zijn opgelost en dat dit wordt vastgelegd in de Luchtvaartgids. Kan de minister toelichten welke juridische betekenis deze vastlegging heeft? Op welk moment ontvangt de Kamer de toegezegde schriftelijke toelichting op de formulering in de Luchtvaartgids en kan de Kamer daar nog op reageren, voordat deze in werking treedt?

De leden van de BBB-fractie lezen dat wordt aanbevolen om meer duidelijkheid te geven over general aviation in de nieuwe luchtruimindeling. Welke gevolgen heeft de nieuwe luchtruimindeling voor recreatieve luchtvaart, vliegscholen, zweefvliegers, maatschappelijke vluchten zoals trauma- en politievluchten, en kleine regionale luchthavens? Kan de minister aangeven of door de nieuwe luchtruimindeling beperkingen ontstaan voor bestaande gebruikers van het lagere luchtruim? Worden de gevolgen voor regionale bereikbaarheid, vliegveiligheid en opleidingscapaciteit apart in beeld gebracht?

De leden van de BBB-fractie lezen dat voor de nieuwe luchtruimindeling de mogelijkheden om specifieke wensen uit de omgeving mee te nemen beperkt zijn, terwijl participatie bij Hoger Naderen een grotere rol krijgt. Kan de minister concreet aangeven waarop inwoners, gemeenten, provincies, maatschappelijke organisaties, ondernemers in de regio en gebruikers van general aviation bij de nieuwe luchtruimindeling nog wel invloed kunnen uitoefenen?

De leden van de BBB-fractie lezen dat het voorlopig ontwerp eind 2026 in een op een voorhang gelijkende procedure aan de Kamer wordt aangeboden. Hoeveel tijd krijgt de Kamer om op het voorlopig ontwerp en de effectanalyses te reageren? Kan de minister toezeggen dat het voorlopig ontwerp niet onomkeerbaar wordt vastgesteld, voordat de Kamer de bijbehorende effectanalyses, de verwerking van de aanbevelingen van de commissie en de gevolgen voor Lelystad Airport, Hoger Naderen, het militaire oefengebied en general aviation in samenhang heeft kunnen beoordelen?

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast aandacht voor de gevolgen van laagvliegactiviteiten van Defensie boven landbouwgebieden. Deze leden begrijpen het belang van voldoende oefenruimte voor de krijgsmacht, maar wijzen erop dat laagvliegende militaire toestellen in sommige gevallen leiden tot ernstige stress bij landbouwhuisdieren, met ongevallen, verwondingen, verdrukking of zelfs sterfte tot gevolg. Kan de minister toelichten hoe de huidige schadeafhandeling bij incidenten met dieren in laagvlieggebieden is georganiseerd? Worden de schadeclaims in dergelijke situaties doorgaans ruimhartig en laagdrempelig afgehandeld? Hoe wordt geborgd dat niet alleen naar de

financiële schade wordt gekeken, maar ook oog is voor de emotionele impact op dierhouders wanneer dieren gewond raken of overlijden als gevolg van militaire activiteiten? Welke instructies gelden binnen Defensie voor een zorgvuldige en menselijke omgang met getroffen agrariërs in dergelijke situaties?

De leden van de BBB-fractie wijzen daarnaast op eerdere incidenten waarbij in militaire laagvlieggebieden hoogspanningsleidingen werden geraakt, met grootschalige stroomuitval tot gevolg. In dergelijke situaties kunnen boerenbedrijven acuut in de problemen komen, bijvoorbeeld doordat melkrobots, ventilatiesystemen, koeling of watervoorzieningen uitvallen. Kan de minister aangeven of er inmiddels draaiboeken of calamiteitenplannen bestaan voor situaties waarin door militaire oefeningen of incidenten langdurige stroomuitval ontstaat in agrarische gebieden? Is voorzien in de snelle inzet van noodstroomvoorzieningen of mobiele aggregaten voor getroffen boerenbedrijven? Wordt daarbij samengewerkt met veiligheidsregio's, netbeheerders en de agrarische sector, zodat diergezondheidsproblemen en dierenleed zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen?

ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de nieuwe indeling is voorzien in de periode 2031-2032. Kan de minister nader specificeren wat de tijdlijn is in aanloop naar de implementatie, hoe de verschillende fases worden vormgegeven en welke partijen hierbij worden betrokken?

II Reactie van de bewindspersoon