

116

Besluit van 11 april 2024, houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met het vervallen van de aanwijzing van het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan, het vervallen van de aanwijzing van het gebied waar zich militaire laagvliegroute 10A bevindt en de in die gebieden geldende beperkingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 19 december 2023, nr. IENW/BSK-2023/278669, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Defensie;

Gelet op artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 februari 2024, nr. W17.23.00376/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 8 april 2024, nr. IenW/BSK-2024/81030, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Defensie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5.132, tweede lid, wordt «, 5.1.6.4» vervangen door «en 5.1.6.4» en vervalt «en 5.1.6.5».

B

Paragraaf 5.1.6.5 vervalt.

C

In de artikelen 5.166, 7.15 en 9.4 vervalt «, 5.1.6.5».

D

Bijlage XIV, onderdeel D, komt te luiden:

D. Gebied waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt als bedoeld in artikel 5.150, vierde lid

Gebied waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt, is:

Laagvliegroute 10, die loopt van de Duitse grens nabij Eibergen noordelijk via Almelo richting Slagharen en ten noorden van Emmen richting de Duitse grens nabij Bourtange.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 11 april 2024

Willem-Alexander

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

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

Uitgegeven de *dertigste* april 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit besluit wijzigt het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met:

- het vervallen van de aanwijzing van het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan; en
- het vervallen van de aanwijzing van het gebied waar zich militaire laagvliegroute 10A bevindt.

In de paragrafen 1 tot en met 4 wordt inhoudelijk en procedureel ingegaan op de parallelle Kaagbaan en in paragraaf 5 op de militaire laagvliegroute 10A. Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Defensie.

1. Inleiding en achtergronden bij het besluit omtrent het vervallen van de aanwijzing van het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan

1.1 Totstandkoming ruimtereservering parallelle Kaagbaan onder de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet

In 2014 is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) gewijzigd en werd een reserveringsgebied voor de parallelle Kaagbaan vastgelegd.¹ Deze baan was gepland als zevende start- en landingsbaan bij Schiphol die parallel zou liggen aan de bestaande Kaagbaan. De grondslag voor deze wijziging was artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In dit reserveringsgebied kon de bestemming van locaties sinds dat moment, behoudens een specifieke uitzondering voor de Boerenlandvariant N201, niet meer worden gewijzigd. Tijdelijke afwijkingen waren tot 1 januari 2024 mogelijk op basis van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bij of krachtens die wet vastgestelde regelgeving per 1 januari 2024 was de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan opgenomen in paragraaf 5.1.6.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De geometrische begrenzing van dit gebied was vastgelegd in paragraaf 2.3.9 van en bijlage III bij de Omgevingsregeling.

Met deze wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn paragraaf 5.1.6.5 en de verwijzingen naar deze paragraaf vervallen. Voorts is de Omgevingsregeling gewijzigd waarbij paragraaf 2.3.9 en de geometrische begrenzing in bijlage III bij de Omgevingsregeling zijn vervallen. Het gevolg hiervan is dat de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan is vervallen.

1.2 Reserveringbeleid

De ruimtereservering in het Besluit ruimtelijke ordening voor de parallelle Kaagbaan uit 2013 hing samen met rijksbeleid dat sinds 1 april 2008 werd gevoerd. Dat beleid was onderdeel van de in het voorjaar 2009 uitgebrachte Luchtvaartnota², is herbevestigd in de Actualisatiebrief met betrekking tot de Luchtvaartnota³ en is door de Tweede Kamer geaccep-

¹ Staatsblad 2013, 506. In de bijlage is een kaart opgenomen waarop de ruimtereservering is afgebeeld.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 936, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 47.

teerd⁴. Het voornemen tot reservering is ten slotte bevestigd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

De verwachting was dat er richting 2024 meer zicht zou komen op een eventuele realisatie van de parallelle Kaagbaan, afhankelijk van het economisch herstel, de marktontwikkeling in de luchtvaart en de investeringsmogelijkheden van de luchtvaartsector. De afgelopen periode is dat zicht er inderdaad gekomen, mede als gevolg van het kabinetsbesluit van 24 juni 2022⁵ waarin is gekozen voor een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. De precieze uitwerking van het kabinetsbesluit en de timing daarvan, staat los van het besluit om de ruimtereservering op te heffen.

Een definitief besluit over het niet aanleggen van de parallelle Kaagbaan kon echter pas genomen worden nadat alle betrokken partijen de kans zouden hebben gekregen om inbreng te leveren. Omdat op grond van artikel 2.14.2 van het Barro tot uiterlijk 1 januari 2024 tijdelijke afwijkingen binnen het reserveringsgebied mogelijk waren, diende voor die tijd een definitief standpunt te worden ingenomen. Daarom heeft vanaf het najaar van 2022 met betrokken partijen overleg over de ruimtereservering plaatsgevonden. De resultaten van deze overleggen zijn meegenomen in de besluitvorming om de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan te beëindigen.

2. Consultatie in de omgeving en met de sector in verband met het vervallen van de aanwijzing van het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan

2.1 Omgeving

Uit consultaties met regionale partijen blijkt dat er weinig draagvlak bestaat voor de aanleg van de parallelle Kaagbaan. Zij dringen al geruime tijd aan op het vervallen van de ruimtereservering. Met name gemeenten aan de west- en zuidwestkant van Schiphol zijn vóór opheffing, omdat in die gemeenten overlast zal toenemen bij ingebruikname van de parallelle Kaagbaan. Sommige gemeenten ten zuidoosten van Schiphol zijn vóór het behoud van de ruimtereservering, omdat in die gemeenten met ingebruikname van de parallelle Kaagbaan de overlast zou verminderen als door het gebruik van de parallelle Kaagbaan het gebruik van de Aalsmeerbaan zou verminderen. Dat laatste is echter onzeker. Uit overleg met de Omgevingsraad Schiphol blijkt dat ook daar partijen verdeeld zijn over het opheffen van de ruimtereservering.

2.2 Sector

Vanuit de luchtvaartsector komt naar voren dat het besluit rondom de ruimtereservering genomen zou moeten worden op basis van overlastcijfers. Uit deze cijfers blijkt dat als de parallelle Kaagbaan in gebruik zou worden genomen er per saldo minder overlast zou zijn. Verder wil men de reservering aanhouden, omdat de aanleg in de toekomst ruimte zou kunnen bieden voor capaciteitsuitbreiding en betrouwbaarheid van de uitvoering van vluchten.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 71.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

In het voorjaar van 2023 heeft Schiphol aangegeven dat wat Schiphol betreft, de ruimtereservering kan worden opgeheven.⁶

3. Overwegingen bij het besluit omtrent het vervallen van de aanwijzing van het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan

Samenvattend is uit verschillende onderzoeken gebleken dat de varianten van het banenstelsel met de parallelle Kaagbaan, beperkt zouden bijdragen aan de publieke belangen (veilig, verbonden, leefbaar en duurzaam) uit de luchtvaartnota 2020–2050.⁷

De parallelle Kaagbaan zou hooguit een aantal beperkte voordelen opleveren. Afgewogen tegen de forse investeringen voor het aanleggen van een nieuwe baan, de grote impact die aanleg op het gebied zou hebben en het gebrek aan draagvlak, is besloten om de regelgeving aan te passen om daarmee de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan te beëindigen. Het besluit van 24 juni 2022⁸ waarin is gekozen voor een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden, heeft bijgedragen aan deze beslissing. De precieze uitwerking van het kabinetsbesluit en de timing daarvan, staat los van het besluit om de ruimtereservering op te heffen. Ook leidde het aanhouden van de ruimtereservering tot onzekerheid bij bewoners in de omgeving van de ruimtereservering. Met de beëindiging van ruimtereservering krijgen alle betrokken partijen duidelijkheid.

3.1 Banenstelsel

Uit onderzoek is gebleken dat de parallelle Kaagbaan, zonder buitengebruikstelling van andere banen, het aantal vliegbewegingen zou kunnen vergroten van ca. 605.000–630.000 naar ca. 630.000–650.000 per jaar. De betrouwbaarheid van het banenstelsel zou kunnen toenemen door de toevoeging van een extra start- en landingsoptie bij de veel voorkomende zuidwestelijke windrichting. Daarvoor zouden wel additionele maatregelen op de grond en in het luchtruim moeten worden gerealiseerd. In het geval dat de aanleg van de parallelle Kaagbaan gepaard zou gaan met het buiten gebruik stellen van de Aalsmeerbaan of de Buitenveldertbaan of beide banen zou de uurcapaciteit van het banenstelsel afnemen. Dan zou het aantal vliegbewegingen dus dalen en zou dit een negatief effect hebben gehad op de verbondenheid van Schiphol met andere luchthavens. Het buiten gebruik stellen van de Aalsmeerbaan of Buitenveldertbaan of beide was echter onwaarschijnlijk.

3.2 Geluidsoverlast

Uit ander onderzoek, gebaseerd op buitengebruikstelling van de Oostbaan en 550.000 vliegbewegingen, is gebleken dat het gebruik van de parallelle Kaagbaan per saldo een vermindering van geluidsoverlast zou kunnen betekenen. In het gebied ten zuidoosten van Schiphol zou het aantal ernstig gehinderden met 4% dalen naar circa 13.600. In het gebied ten noordoosten zou dit aantal met 10% dalen naar circa 48.900. Daar tegenover zou het aantal ernstig gehinderden ten westen van Schiphol met 5% stijgen naar circa 17.750

⁶ <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-gaat-het-stiller-schoner-en-beter-doen-nachtsluiting-verbod-op-privejets-en-mensen-centraal/>

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

3.3 Veiligheidseffecten

De aanleg van de parallelle Kaagbaan zou zowel negatieve als positieve veiligheidseffecten kunnen hebben. Het risico van botsingen in de lucht bij het gelijktijdig indraaien van vliegtuigen tijdens het naderen van de Kaagbaan en de parallelle Kaagbaan zou kunnen toenemen door de kleine afstand tussen de twee banen waardoor de minimumafstanden zouden kunnen worden overschreden. Het risico van een botsing op de grond zou kunnen afnemen als de Aalsmeerbaan buiten gebruik zou worden gesteld. Echter, er zouden ook nieuwe plekken kunnen ontstaan waar het risico op een botsing hoog is kunnen ontstaan.

3.4 Financiële overwegingen

De aanleg van de parallelle Kaagbaan zou een grote financiële investering vergen van de sector. Daarnaast zouden omwonenden en bedrijven uitgekocht moeten worden, zou de nieuwe baan extra onderhoudskosten van Schiphol vergen, zou de N201 omgelegd moeten worden en zouden mogelijk planschadevergoedingen moeten worden uitgekeerd. Mede gelet op deze financiële overwegingen is de beslissing genomen om de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan te beëindigen.

3.5 Ruimtelijke ontwikkeling

Het laten vervallen van de ruimtereservering betreft alleen de locatie waar de parallelle Kaagbaan zelf zou moeten komen te liggen. Het heeft geen effect op de feitelijke ligging van de contourenlijnen voor de beperkingengebieden op basis van de geluid- en risicocontouren als de parallelle Kaagbaan in gebruik zou zijn. Dat neemt niet weg dat de mogelijke komst van de parallelle Kaagbaan voor onzekerheid zorgt in de omgeving. Vooral in het dorp Rijsenhout speelt deze onzekerheid. Dit dorp ligt ten zuidwesten van het gebied waar de ruimtereservering ligt. Deze onzekerheid leidt ertoe dat kassen leegstaan, grond braak ligt en bedrijventerreinen rommelig zijn ingericht. Verder blijven jonge gezinnen weg uit Rijsenhout waardoor de noodzaak voor scholen, verenigingen en winkels steeds minder wordt en deze daardoor dreigen te verdwijnen. Ook ouderen kunnen niet doorstromen naar geschikte woningen. Met het vervallen van de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan verdwijnt de onzekerheid en ontstaat er in Rijsenhout meer perspectief voor ruimtelijke ontwikkeling. Rijk en regio zullen in NOVEX-verband met elkaar optrekken in het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

4. Internetconsultatie, regeldruk en toezicht en handhaving

Internetconsultatie

Van 20 juni 2023 tot en met 1 augustus 2023 is het opheffen van de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan als internetconsultatie voorgelegd. In totaal zijn er veertien reacties binnengekomen, waarvan dertien openbaar zijn.

Reacties van de burgers variëren van positief, omdat de aanleg van de parallelle Kaagbaan meer overlast zal creëren, tot negatief, omdat deze wijziging groei van Schiphol in de weg staat en daarmee de economie van Nederland schaadt. Gemeenten en belangenorganisaties van omwonenden zijn enerzijds positief, wederom vanwege de overlast, en anderzijds negatief, omdat de parallelle Kaagbaan gezien werd als een oplossing voor overlast in gemeenten in de zuidoosthoek. De KLM Groep heeft in een consultatiereactie aangegeven dat zij een voorstander is van de opheffing omdat zij geen behoefte voorziet aan een nieuwe start- en

landingsbaan. De VNV pleit voor behoud van de reservering en beargumenteert dat de parallelle Kaagbaan voordelen heeft qua efficiëntie, veiligheid en overlast.

De reacties op de internetconsultatie zijn deels ondersteunend aan het voorgenomen besluit om de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan op te heffen en hebben niet geleid tot nieuwe inzichten of argumenten.

Regeldruk

Het Adviescollege toetsing en regeldruk (ATR) is verzocht om te beoordelen of zij een advies noodzakelijk acht voor het opheffen van de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan. De ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is verzocht om te beoordelen of zij een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) noodzakelijk acht voor het opheffen van de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan. De ILT heeft hierop gereageerd dat een HUF-toets niet noodzakelijk is.

5. Overwegingen bij het besluit omtrent het vervallen van de aanwijzing van het gebied waar zich militaire laagvliegroute 10A bevindt

Tot de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit wees artikel 5.150, vierde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving in samenhang met bijlage XIV, onder D, een tweetal militaire laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen aan. Met dit wijzigingsbesluit is laagvliegroute 10A vervallen.

Laagvliegroute 10A was een laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen die liep vanaf het Lauwersmeer naar het zuiden ten oosten van Drachten, Zwolle en Deventer en naar de Duitse grens ten noorden van Winterswijk. Het gebruik van laagvliegroute 10A is in 2002 door de Staatssecretaris van Defensie opgeschort vanwege geluidshinder en een potentieel gevaarlijke situatie door de ligging van de laagvliegroute ten opzichte van het luchtvaartterrein Drachten. Hierbij heeft de staatssecretaris aangegeven dat definitieve besluitvorming over het gebruik van laagvliegroute 10A later zou plaatsvinden in het kader van de besluitvorming over het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen en mede in het licht van de algehele behoefte aan mogelijkheden tot laagvliegen binnen Nederland met jachtvliegtuigen, transportvliegtuigen en helikopters.⁹ Deze besluitvorming heeft in 2020 plaatsgevonden: in haar Kamerbrief van 29 mei 2020 heeft de Staatssecretaris van Defensie de beslissing om laagvliegroute 10A op te heffen bekend gemaakt.¹⁰

Laagvliegroute 10A werd sinds 2002 niet meer gebruikt maar bracht nog wel planologische beperkingen voor de provincies en gemeenten waarboven deze route liep. De route liep door de provincies Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland. Het Ministerie van Defensie heeft in september 2020 desbetreffende lokale overheden bericht dat laagvliegroute 10A uit de ruimtelijke regelgeving zou worden geschrapt.

⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28 114, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 X, nr. 72.

Gedurende de periode dat deze voorgenomen wijziging van regelgeving nog niet was gerealiseerd, konden (de colleges van) de desbetreffende gemeenten en provincies voor aanvragen betreffende bouwwerken hoger dan 40 meter een verzoek tot ontheffing indienen op grond van het Barro en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro) bij de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Deze verzoeken werden beoordeeld door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in overeenstemming met de Minister van Defensie. Zowel in aanloop naar de besluitvorming in 2020 als in de jaren daarna is er door Kamerleden en door de betrokken provincies en gemeenten – al dan niet bij het indienen van een ontheffingsaanvraag – verzocht om duidelijkheid over het vervallen van deze laagvliegroute, waarbij tevens is verzocht om aanpassing van de regelgeving.

Met onderhavig besluit is de toegezegde wijziging van de regelgeving gerealiseerd en is het Besluit kwaliteit leefomgeving hierop aangepast. Ook de Omgevingsregeling is hiertoe gewijzigd. Artikel 2.41, vierde lid, van de Omgevingsregeling ziet op de geometrische begrenzing van militaire gebieden waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt. Bijlage III van de Omgevingsregeling bevat de links die behoren bij deze geometrische begrenzing. Elke locatie, in dit geval de laagvliegroute, wordt weergegeven met een Geografisch Informatie Object dat kan worden bekeken via een digitale viewer. Bijlage III bij de Omgevingsregeling is daarom in overeenstemming gebracht met bijlage XIV, onder D, bij het Besluit kwaliteit leefomgeving door de geometrische begrenzing van laagvliegroute 10A te verwijderen uit het Geografisch Informatie Object.

Wijziging van het Barro en de Rarro was niet meer aan de orde nu deze regelgeving met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bij of krachtens die wet vastgestelde regelgeving op 1 januari 2024 is vervallen.

6. Voorhang

Bij brieven van 16 oktober 2023 is het ontwerpbesluit toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer. Beide Kamers hebben niet van de mogelijkheid gebruik gemaakt zich uit te spreken over het ontwerpbesluit.

Artikelsgewijs

Artikel I

De ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan is opgenomen in paragraaf 5.1.6.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze paragraaf kent twee artikelen. Artikel 5.147 regelt de aanwijzing voor het reserveringsgebied parallelle Kaagbaan en artikel 5.148 stelt de beperkingen binnen dit reserveringsgebied vast. Onderdeel B van artikel I van dit besluit regelt dat paragraaf 5.1.6.5 vervalt. De onderdelen A en C regelen dat verwijzingen naar deze paragraaf in het Besluit kwaliteit leefomgeving vervallen.

Artikel 5.150, vierde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving wijst de gebieden aan waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt. Daarbij wordt verwezen naar locaties die worden genoemd in bijlage XIV, onder D, van dat besluit, waarin onder nummer 2 laagvliegroute 10A is opgenomen. Onderdeel D regelt dat deze zinsnede over laagvliegroute 10A vervalt.

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

Bijlage: ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan.

