



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. de Minister, de heer R. Tieman
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

en

Ministerie van Defensie
t.a.v. de Staatssecretaris, de heer G. Tuinman
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Cc: Vaste Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat, Adviescommissie Uitvoering
Programma Luchtruimherziening

29 oktober 2025

Geachte heren Tieman en Tuinman,

'Bij grote projecten die de toekomst van een gebied bepalen is de MKBA verplicht' zo stelt de Rijksoverheid op haar website¹. Dit lijkt zo vanzelfsprekend. Immers, ruimte is schaars en ieder stukje Nederland dient meerdere belangen. Zonder adequate schets en afweging van deze belangen kan geen gebalanceerde en verdedigbare besluitvorming plaatsvinden.

Toch is dat precies wat er dreigt te gebeuren bij de herziening van het Nederlandse luchtruim.

Hoewel de verplichting om een MKBA voor het Programma Luchtruimherziening nergens letterlijk in een wettekst is vastgelegd, zijn de redenen om deze wel uit te voeren overduidelijk. Wij lichten deze hieronder nader toe. Bovendien heeft de overheid nergens overtuigend kunnen uitsluiten dat voor het Programma Luchtruimherziening een uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) *beleidsmatig* en *procedureel* niet nodig zou zijn. Daarom roepen wij u met klem op een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor het Programma Luchtruimherziening uit te laten voeren.

Het ontbreken of de ondeugdelijkheid van een MKBA kan leiden tot een motiveringsgebrek dat bestuursrechtelijk vernietiging van besluiten ondersteunt.

1

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-een-maatschappelijke-kosten-batenanalyse-mkba-inzetten>



Groot project, toekomstbepalend voor gebieden

Gezien de doorlooptijd en de geografische omvang is er bijna geen project te bedenken dat zoveel aanspraak kan maken op de karakterisering *groot project* als de Luchtruimherziening. Dit traject loopt immers al sinds 2017 en bestrijkt het volledige luchtruim van Nederland en de daaronder liggende gebieden – heel Nederland dus.

En dat het project de toekomst van meerdere gebieden bepaalt, moge ook duidelijk zijn. De Effectanalyse² die is uitgevoerd voor het Schetsontwerp laat zien dat er diverse gebieden zijn die ten gevolge van de Luchtruimherziening een (aanzienlijk) hogere geluidsbelasting zullen krijgen. Tientallen vierkante kilometers gebieden die voorheen buiten de 45 dB L_{den} -contour lagen, zullen daar nu binnen komen. Maar ook buiten deze contouren zijn veel effecten te verwachten die nu überhaupt nog niet eens in kaart zijn gebracht (zie Bijlage 1). Bovendien is deze grens arbitrair. Ook bij 45 dB L_{den} ondervindt ca. 10% van de bevolking ernstige hinder.

Zijn deze veranderingen toekomstbepalend? Zij maken de kans dat betreffende gebieden in ieder geval minder geschikt voor bewoning, natuur en bepaalde vormen van recreatie groter. De Commissie MER stelde in haar rapport³ over de Voorkeursbeslissing: *“De regionale verschillen in milieugevolgen over Nederland kunnen echter naar verwachting zo omvangrijk zijn dat, mede gezien de andere ruimtelijke opgaven, bepaalde keuzes en -uitgangspunten voor de luchtruimherziening onwenselijk of in de praktijk mogelijk zelfs onhaalbaar zijn.”* Er is geenszins aannemelijk gemaakt dat deze stelling niet in dezelfde mate geldig is voor het Schetsontwerp dat in februari 2025 werd gepresenteerd. Het RIVM concludeerde in 2018 al dat *‘uit de verdeling van de huidige ziektelast blijkt dat het grootste deel van de personen die negatieve gezondheidseffecten door geluid van vliegverkeer ondervinden, zich buiten de bepalende contouren bevindt’*⁴. En bij de presentatie van het Factsheet verduurzaming luchtvaart waarschuwden de experts ir. Melkert en dr. ing. Peeters in juni 2021 dat het *‘zo rechtstreeks mogelijk vliegen (plan indeling luchtruim) [...] een “deken van lawaai” over heel Nederland [kan] betekenen.’* (zie Bijlage 2). Oftewel, de kans dat de Luchtruimherziening toekomstbepalende consequenties voor gebieden heeft is levensgroot. Nergens heeft de overheid dit weerlegd.

Bij projecten die worden uitgevoerd in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)⁵ is het uitvoeren van een MKBA verplicht. Zoals u weet zijn de MIRT-projecten alle veel kleiner van omvang dan de Luchtruimherziening. Wij noemen als voorbeelden het project Vaart in de Zaan (Zaanbrug, Wilhelminabrug, Beatrixbrug en de Wilhelminasluis) en de tramverbinding tussen Utrecht Centraal en De Uithof⁶. Ook bij projecten die buiten de MIRT vallen (zoals luchtvaartgerelateerde) wordt

² <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2025/02/21/nlr-effectanalyse-technisch-rapport>

³ <https://www.commissiemer.nl/adviezen/3421>

⁴ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0227.pdf>

⁵

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt>

⁶ <https://www.mirtoverzicht.nl/documenten/2025/09/16/index>



aanbevolen een MKBA uit te voeren⁷. Voor het programma Luchtruimherziening is aangegeven dat een op MIRT geïnspireerde procedure wordt gevolgd. Een belangrijk element is echter weggelaten: de MKBA.

Andere moverende redenen uit juridische en beleidsmatige kaders

Maar er zijn meer zwaarwegende redenen voor het uitvoeren van een MKBA. Ten eerste heeft de rechtbank heeft in april 2024 als volgt geoordeeld m.b.t. het luchtvaartbeleid:

*'De rechtbank oordeelt dat de Staat deze belangenafweging niet op de juiste wijze heeft uitgevoerd. De Staat heeft steeds de 'hubfunctie' en de groei van Schiphol vooropgesteld. Eerst is onderzocht wat nodig is om die functie te waarborgen. De uitkomst van die afweging heeft bepaald welke ruimte er voor andere belangen is'*⁸

Van de Staat en van u als bewindslieden mag verwacht worden dat u lessen trekt uit dat vonnis en bij de Luchtruimherziening niet opnieuw de ruimte voor andere belangen laat bepalen door de ruimte die overblijft nadat de behoeften van defensie en de commerciële luchtvaart zijn ingevuld.

Ten tweede stelt de Commissie MER in haar toetsingsadvies⁹ – dat uw voorganger opmerkelijk genoeg niet meezond aan de Tweede Kamer toen de voorkeursbeslissing voorlag – dat het "[zicht] ontbreekt [...] op hoe de luchtruimherziening zich verhoudt tot landzijdige opgaven, bijvoorbeeld het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit, het beschermen van de natuur en het realiseren van woningbouw". Aanvullende relevante citaten uit dit advies zijn opgenomen in Bijlage 3.

Heel recent verscheen ook de Ontwerp-Nota Ruimte¹⁰ van uw collega van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Daarin wordt gesteld dat er duidelijker keuzes gemaakt moeten worden voor het gebruik van de nationale luchthavens en het verkleinen van de huidige milieudruk. Keuzes die een belangenafweging vereisen.

MBKA lijkt niet nodig?

Uw voorganger schrijft de Kamer in 2023¹¹ dat een MKBA alleen noodzakelijk zou zijn als er nadelige milieueffecten zouden optreden. Het stelt dat bij de Luchtruimherziening niet het geval zou zijn: *'Een MKBA wordt ingezet bij projecten waar de te verwachten ... milieueffecten negatief [zijn], dit is bij het programma Luchtruimherziening niet aan de orde. ... Het uitvoeren van een MKBA op de VKB of ter ondersteuning van toekomstige*

7

<https://www.rwseconomie.nl/vraag-en-antwoord/veelgestelde-vragen-see/is-het-verplicht-om-een-mkb-a-uit-te-voeren>

8

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Staat-handelt-onrechtmatig-belang-omwonenden-Schiphol-stelselmatig-ondergeschikt-aan-luchtvaart-.aspx>

⁹ <https://www.commissiemer.nl/adviezen/3421>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/26/ontwerp-nota-ruimte-webversie>

¹¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D34444&did=2023D34444>



besluiten biedt dus geen toegevoegde waarde voor de besluitvorming over het programma Luchtruimherziening. Uit hierboven aangehaalde stukken, o.a. het toetsingsadvies van de Commissie MER, blijkt dat deze bewering onjuist en dus misleidend is. Ook stelt uw voorganger dat er al is *'gekozen om vrijwillig de m.e.r. procedure te volgen tijdens de Verkenningfase en is het plan-MER volgens de wettelijke procedure van de m.e.r. zorgvuldig opgesteld'*. Nog afgezien van de inhoudelijke kritiek die de Commissie MER hierop heeft geleverd (welke slechts ten dele in de Aanvulling op het plan-MER is geadresseerd en waar geen reflectie van de Commissie MER op is gevraagd), is hiermee op geen enkele wijze een kosten-batenanalyse uitgevoerd, noch een beschouwing van alle belangen geleverd. Op het hoofdargument dat de eigen regels van de overheid een MKBA verplicht stellen gaat uw voorganger niet in.

Kortom: alhoewel de verplichting om een uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) nergens letterlijk in een wettekst is vastgelegd, is het wat ons betreft op grond van het bovenstaande op zijn minst aannemelijk dat deze *beleidsmatig* en *procedureel* onmisbaar is. Er is echter op geen enkele overtuigende wijze onderbouwd waarom een MKBA voor de Luchtruimherziening niet nodig zou zijn.

Kwetsbaarheid voor kwalificatie onbehoorlijk bestuur

Met het negeren van de eigen regels loopt u het risico op de kwalificatie van onbehoorlijk bestuur. Daarmee lopen u en de overheid grote risico's voor de verdere besluitvorming en implementatie van de Luchtruimherziening.

Gevraagde actie

Gezien de besproken belangen én de risico's voor de Staat roepen wij u met klem op een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de Luchtruimherziening uit te laten voeren. Hierin moet de afweging tussen militaire, civiele en luchtvaartbelangen helder worden. Pas daarna kan besluitvorming over de Luchtruimherziening volgens de regelen van behoorlijk bestuur plaatsvinden.

Bij het ontbreken van een MKBA zal tegen elk appellabel besluit een beroep worden ingesteld.

Uitvoering MKBA

Voor het uitvoeren van een MKBA in de context van luchtvaart is een Werkwijzer opgesteld¹². Wij wijzen u op de kritische kanttekeningen die door experts bij deze Werkwijzer zijn geplaatst¹³. Bijvoorbeeld: MKBA's die deze Werkwijzer volgen, zullen de benodigde vliegbewegingen, de reistijdwinst en de agglomeratievoordelen gaan overschatten, en de overlast door geluid en stikstof en de schade voor natuur en recreatie onderschatten. Derhalve kan een MKBA op basis van deze Werkwijze nooit volstaan.

¹² <https://www.luchtvaartindetekomst.nl/onderwerpen/m/maatschappelijke-kosten-en-baten-analyses>

¹³ <https://esb.nu/werkwijzer-luchtvaart-mkb-as-bevoordeelt-uitbreiding-vliegverkeer/>



Breder kader

Wij merken op dat de door ons benoemde tekortkoming in het besluitvormingsproces m.b.t. de Luchtruimherziening ook afstraalt op de vaste Kamercommissie I&W. We zullen deze brief dan ook aanbieden aan deze vaste Kamercommissie in de verwachting dat zij haar controlerende taak zal oppakken en de minister zal corrigeren, indien de bewindslieden geen verandering van beleid inzetten.

De wettelijke noodzaak én de wenselijkheid van het uitvoeren van een MKBA voor de Luchtruimherziening is door ons ook onder de aandacht gebracht van de Adviescommissie Uitvoering Programma Luchtruimherziening via haar Klankbordgroep. Wij verwachten dat de Commissie zich hier ook positief en stellig over zal uitspreken – het nalaten hiervan zou onzes inziens betekenen dat de commissie (onbedoeld) onbehoorlijk bestuur faciliteert. Vanwege haar samenstelling is de commissie ogenschijnlijk niet in een positie om dit in juridische of beleidsmatige zin te doen. Maar een uitspraak over het optreden van wijzigingen in de geluidssituatie die bepalend kunnen zijn voor de toekomst van gebieden ligt wel voor de hand. In het bijzonder noemen wij de hierboven aangehaalde waarschuwing van één van de commissieleden, de heer Melkert, uit 2021 over het leggen van een deken van geluid over Nederland.

Hoogachtend,

Stichting S4R: *voor een luchtvaart die ons past.*

info@stichting-s4r.nl

<https://www.stichting-s4r.nl>



Bijlage 1:

Wijzigingen in de geluidsbelasting rondom Schiphol t.g.v. de Luchtruimherziening volgens het Schetsontwerp. De rode en gele gebieden en de 45 dB L_{den} -contour zijn overgenomen uit de Effectanalyse¹⁴. De visualisatie is gemaakt door Stop4deroute¹⁵. Daarbij zijn de uitroeptekens geplaatst op basis van te verwachten routes tussen zones met een toename van geluidsbelasting en de in het Schetsontwerp aangegeven naderingspunten en uitvliegroutes. Let op dat deze slechts indicatief en zeker niet volledig dekkend zijn.



¹⁴ <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2025/02/21/nlr-effectanalyse-technisch-rapport>

¹⁵ <https://www.stop4deroute.nl/#schetsontwerp>



Bijlage 2:

Relevante dia uit de presentatie van de voor de Tweede Kamer opgestelde *Factsheet verduurzaming luchtvaart* door experts Melkert en Peeters in juni 2021.

17

En dan nog... geluid

- Geluid in stilte-, natuur- en andere stille gebieden staat zwaar onder druk:
 - MAA in Heuvelland: potentieel €23-70 miljoen schade per jaar aan recreatie/toerisme sector
 - Noord-Holland; meer dan helft stiltegebieden niet meer aan de norm
 - Het boven 3000 m zo rechtstreeks mogelijk vliegen (plan indeling ,luchtruim) kan een “deken van lawaai” over heel Nederland beteken.



Bijlage 3:

Aanvullende relevante citaten uit het toetsingsadvies¹⁶ van de Commissie MER over het PlanMER voor de Luchtruimherziening.

'Ook ontbreekt zicht op hoe de luchtruimherziening zich verhoudt tot landzijdige opgaven, bijvoorbeeld het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit, het beschermen van de natuur en het realiseren van woningbouw

Daarbij lijkt geen rekening gehouden met de onzekerheden in de effectiviteit en functionaliteit van de daarvoor benodigde systemen, en met het feit dat direct onder de vaste vliegroutes de geluidhinder juist toeneemt.

In de beoordeling is ook geen rekening gehouden met de introductie van nieuwe gehinderden in nu nog niet of minder door luchtverkeer belaste gebieden. Ook de hinder die vliegtuigen op grotere hoogte veroorzaken lijkt niet meegenomen in de beoordeling

De gevolgen voor de geluidhinder van de uitbreiding van militair oefengebied in Noord-Nederland, in combinatie met de vervanging van de F-16 door de F-35, zijn onvolledig beschreven.

Onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat bij de nadere uitwerking voldoende mitigerende maatregelen beschikbaar zijn om ontoelaatbare negatieve gevolgen voor stikstof- en/of geluidgevoelige Natura 2000-gebieden te voorkomen. Ook de bijdrage van de emissies boven 3.000 voet aan de stikstofdepositie op deze gebieden vraagt nog aandacht.

De conclusie dat de luchtruimherziening geen effect heeft op het ongevalsrisico en de externe veiligheid is onvoldoende onderbouwd.'

¹⁶ <https://www.commissiemer.nl/adviezen/3421>