

Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport
PKB Luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad

16 mei 2002

1241-53

ISBN 90-421-0978-5
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES	2
3. PROBLEEMSTELLING, DOEL EN BESLUITVORMING.....	3
3.1 Probleemstelling.....	3
3.2 Doel.....	3
3.3 Beleid en besluitvorming	4
4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN.....	7
4.1 Algemeen.....	7
4.2 Alternatieven.....	7
4.2.1 Nulalternatief	8
4.2.2 Meest milieuvriendelijk alternatief	8
5. BESTAANDE MILIEUTOESTAND, AUTONOME ONTWIKKELING EN GEVOLGEN VOOR HET MILIEU	9
5.1 Algemeen.....	9
5.2 Geluid.....	10
5.3 Externe veiligheid.....	11
5.4 Luchtverontreiniging	12
5.5 Overige aspecten.....	13
6. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN.....	13
7. LEEMTEN IN KENNIS EN INFORMATIE	14
8. EVALUATIEPROGRAMMA	14
9. VORM EN PRESENTATIE	15
10. SAMENVATTING VAN HET MER	15

BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 12 maart 2002 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Kennisgeving in Staatscourant nr. 51 d.d. 13 maart 2002.
3. Projectgegevens
4. Lijst van inspraakreacties en adviezen

1. INLEIDING

Het beleid voor alle kleine en regionale luchtvaartterreinen is vastgelegd in de planologische kernbeslissing (PKB) Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL, 1988). Door de exploitanten van Maastricht Aachen Airport (MAA) en de luchthaven Lelystad zijn plannen ontwikkeld voor een gewijzigd gebruik van deze luchthavens. In beide gevallen zijn de plannen op onderdelen niet in overeenstemming met het SBL. Het kabinet heeft daarom besloten specifiek voor MAA en luchthaven Lelystad een nieuwe PKB uit te brengen. Daarin zullen voor MAA en luchthaven Lelystad minimaal nieuwe zoneringscontouren worden vastgesteld en zal de luchthaven Lelystad de status van regionale (in plaats van kleine) luchthaven krijgen. Ter onderbouwing van de besluitvorming in het kader van deze PKB wordt de milieueffectrapportage (m.e.r.) procedure doorlopen. Initiatiefnemers in deze zijn de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Bij brief van 12 maart 2002 is de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport¹. De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in de Staatscourant van 13 maart 2002².

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. Het doel van het advies is om aan te geven welke informatie het milieueffectrapport (MER) moet bevatten om het mogelijk te maken het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te wegen.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat die in het MER opgenomen moet worden of die nader onderzocht moet worden, zoals informatie over specifieke lokale milieumomstandigheden;
- belangrijke vragen en discussiepunten naar voren brengt, bijvoorbeeld over te onderzoeken alternatieven.

De Commissie is zich ervan bewust dat dit advies als breed opgevat kan worden: in vergelijking met de startnotitie komen meer (milieu)aspecten aan de orde en worden naast elementen van strategische aard ook elementen op inrichtingsniveau aangestipt. Door een goede afstemming tussen de aanwijzingsprocedures voor MAA en luchthaven Lelystad en de PKB voor beide

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

⁴ Bijlage 4 geeft hiervan een lijst.

luchtvaartterreinen kan echter naar de mening van de Commissie veel dubbel (schrijf)werk worden voorkomen⁵.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

In het milieueffectrapport (MER) dient de samenhang tussen de verschillende – al dan niet afgebroken – procedures waarvoor een milieueffectrapportage (m.e.r.) is gestart, helder in beeld gebracht te worden. Het betreft zowel procedures specifiek voor Maastricht Aachen Airport (MAA) en Luchthaven Lelystad als procedures voor de kleine en regionale luchthavens in hun algemeenheid.

De onderhavige m.e.r. wordt uitgevoerd voor een planologische kernbeslissing (PKB) waarin vooral planologische reserveringen worden vastgelegd. De huidige praktijk in PKB's is echter zo dat naast planologische reserveringen steeds meer aandacht wordt besteed aan norm- en regelgeving. Met het oog daarop adviseert de Commissie daarom om naast de aspecten die hun weerslag hebben op ruimtelijke invullingen en reserveringen (met name geluid en externe veiligheid) ook aspecten die niet direct ruimtelijke gevolgen hebben (met name lucht en hinderbeleving) in de PKB als beleidskader uit te werken en op te nemen. De Commissie adviseert verder om ten aanzien van dergelijke aspecten ook doelen te formuleren.

De Commissie is van mening dat ten behoeve van een goede afstemming met de aanwijzingsprocedures voor MAA en luchthaven Lelystad ook de alternatieven in enerzijds de aanwijzingsprocedures en anderzijds de PKB-procedure op elkaar dienen te worden afgestemd. De Commissie adviseert daarom bij de samenstelling van de alternatieven gebruik te maken van de aspecten en varianten als genoemd in de richtlijnenadviezen en indien vastgesteld, de richtlijnen voor de aanwijzingsprocedures voor MAA en luchthaven Lelystad. In aanvulling daarop vraagt de Commissie, specifiek voor MAA in te gaan op de mogelijkheid van een parallelle baan voor "general aviation", die een aanzienlijke verbetering kan betekenen van een aantal toekomstige (milieu)problemen (geluidsoverlast, luchtverontreiniging, risico's).

Het is belangrijk dat de informatie uit het MER voor een ieder toegankelijk is. Een goede samenvatting kan een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de overdracht van informatie. Om deze reden zal de Commissie, meer dan tot nu toe het geval was, bij haar oordeel over het MER de inhoud en presentatie van de informatie in de samenvatting meewegen.

⁵ In het MER kan ook verwezen worden naar aspecten en/of criteria die expliciet aan de orde zullen komen in het kader van het project Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens.

3. PROBLEEMSTELLING, DOEL EN BESLUITVORMING

Artikel 7.10, lid 1, onder a van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."*

Artikel 7.10, lid 1, onder c van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het milieu-effectrapport wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van bestuursorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven."*

3.1 Probleemstelling

De aanleiding en de ontwikkelingen die tot het initiatief hebben geleid moeten worden beschreven. In het voorwoord en de hoofdstukken 1 en 2 van de startnotitie is hier een aanzet toe gegeven. De Commissie is van mening dat in het MER de samenhang tussen de verschillende – al dan niet afgebroken – procedures waarvoor een m.e.r. is gestart, in beeld gebracht dienen te worden⁶. Het betreft zowel procedures specifiek voor MAA en Luchthaven Lelystad als procedures voor de kleine en regionale luchthavens in hun algemeenheid.

De bepaling van de geluidbelasting zal in ieder geval plaats moeten vinden volgens de huidige wettelijke Ke- en BKL-zonering. Vanwege ontwikkelingen in de Europese regelgeving voor geluid en om zoveel mogelijk aan te sluiten bij nieuwe normering die voor Schiphol in ontwikkeling is, adviseert de Commissie de geluidbelasting daarnaast ook te bepalen volgens de nieuwe geluidmaat L_{den} en door middel van noise maps. In het MER dient aangegeven te worden hoe hiermee wordt omgegaan. Bij Schiphol zal (naar verwachting) worden afgestapt van de zonesystematiek, en worden overgegaan op handhavingpunten met grenswaarden. In het MER dient te worden beschreven welke betekenis dit heeft voor de PKB.

In verband met de grote samenhang tussen de PKB/m.e.r.-procedure en de aanwijzingsprocedures van MAA en luchthaven Lelystad adviseert de Commissie om de richtlijnen voor de drie procedures terdege af te stemmen.

3.2 Doel

Het doel van de PKB luchtvaartterreinen MAA en Lelystad is in de startnotitie niet expliciet verwoord, maar zou kunnen worden gelezen als: het mogelijk maken dat de aanwijzingen voor MAA en luchthaven Lelystad kunnen worden afgegeven. De in de startnotitie genoemde reden voor starten van de procedure is dan ook primair bestuurlijk-juridisch van aard. Dit doel dient helder in het MER te worden aangegeven.

⁶ De startnotitie levert, gelet op enkele inspraakreacties (zie onder andere nrs. 1, 9, 11, 26 en 28; bijlage 4), onvoldoende helderheid omtrent de procedures voor MAA en luchthaven Lelystad.

Uit de startnotitie, en zeker ook uit het toelichtend overleg, komt naar voren dat in de PKB-procedure alleen de ruimtelijke gevolgen aan de orde komen. De Commissie is van mening dat deze enge benadering (in feite alleen planologische reserveringen) formeel gezien weliswaar past bij een PKB, maar dat vanwege de huidige praktijk in PKB's (naast planologische reserveringen, steeds meer norm- en regelgeving) een dergelijke benadering niet logisch is. De Commissie is dan ook van mening dat naast de aspecten die hun weerslag hebben op ruimtelijke invulling/reserveringen (met name geluid en externe veiligheid) ook aspecten die niet direct ruimtelijke gevolgen hebben (met name lucht en hinderbeleving) in de PKB als beleidskader aan de orde dienen te komen (zie ook § 3.3). De Commissie adviseert om ten aanzien van dergelijke aspecten ook doelen te formuleren.

3.3 Beleid en besluitvorming

Kort moet worden aangegeven welke randvoorwaarden en uitgangspunten (ruimtelijke beperkingen, grenswaarden emissies e.d.) gelden bij dit voorname. Hierbij dient te worden verwezen naar de beleidsnota's, (ontwerp-)plannen en wetten, waarin deze zijn of worden vastgelegd. In het advies van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij⁷ wordt hier al deels invulling aan gegeven.

In de provincies Flevoland en Limburg doen zich veel ontwikkelingen voor op het terrein van de ruimtelijke ordening. Denk aan de ontwikkelingen van woningbouw (in Flevoland onder andere in Lelystad, Zeewolde en Almere), bedrijventerreinen en natuurgebieden. Het vigerend beleid op dit vlak dient in het MER te worden beschreven, met het oog op mogelijke ruimtelijke beperkingen. Omdat de ontwikkeling van MAA en luchthaven Lelystad een zaak is voor de (middel)lange termijn, dient ook voor die termijn de planologische ontwikkelingen in kaart te worden gebracht.

Aangegeven moet worden of er in (de omgeving van) het plangebied gebieden liggen, die op grond van milieuaspecten een speciale status in het beleid hebben of krijgen, bijvoorbeeld:

- MAA: kerngebieden uit de (provinciale) ecologische hoofdstructuur, het bodembeschermingsgebied Mergelland, nationaal landschap Heuvelland⁸, en de diverse stiltegebieden in (Zuid) Limburg;
- Luchthaven Lelystad: de Oostvaardersplassen, de Randmeren, Natuurpark Lelystad, Knardijk en recreatiegebied Larserbos.

De consequenties hiervan voor de ontwikkeling van alternatieven moeten eveneens worden aangegeven. Tevens moet beschreven worden welke maatstaven voor de afweging van alternatieven⁹ (bijvoorbeeld grens- en streefwaarden) aan het milieubeleid worden ontleend.

⁷ Zie bijlage 4, nr. 8.

⁸ In reactie nr. 8 (bijlage 4) wordt er op gewezen dat dit gebied in de Nota Belvédère is aangeduid als een te beschermen gebied met specifieke waarden.

⁹ Zie ook hoofdstuk 6 van dit advies.

Normstelling geluidbelasting

Voor de lopende aanwijzingsprocedures geeft de startnotitie aan dat nog wordt gewerkt met de bestaande normeringssystematiek. De Commissie beveelt aan in de PKB op te nemen op welke wijze voor deze terreinen de overgang naar een nieuw normeringstelsel zal plaatsvinden. De Commissie adviseert om voor de grote luchtvaart zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van Schiphol en eventuele afwijkingen te motiveren. Voor de kleine luchtvaart wordt geadviseerd om de BKL-systematiek te handhaven.

Normstelling externe veiligheid

Op pagina 16 van de startnotitie wordt aangegeven dat het Kabinet het voorneemt de externe veiligheid van het planalternatief voor MAA te onderzoeken overeenkomstig de systematiek en de normering van Schiphol. Aangezien in de meest recente MER betreffende Schiphol (Schiphol 2003) gegevens over het groepsrisico geheel ontbreken, dreigen deze gegevens in het MER waarvoor deze startnotitie is opgesteld eveneens te ontbreken. Ten aanzien van Lelystad wordt over externe veiligheidsrisico's in de startnotitie niets opgemerkt.

De Commissie is van mening dat zowel voor MAA als voor luchthaven Lelystad de normstelling voor externe veiligheid uitgewerkt dient te worden.

Normstelling luchtverontreiniging

In de startnotitie wordt geen aandacht besteed aan het aspect Lucht. De Commissie heeft uit de nadere toelichting op de startnotitie begrepen dat alleen die milieuaspecten die ruimtelijke consequenties kunnen hebben, in de startnotitie zijn opgenomen. Het aspect Lucht heeft die ruimtelijke consequenties hoogstwaarschijnlijk niet. Dit heeft tot gevolg dat er voor met name de emissies van luchtverontreinigende stoffen in de PKB geen kader zal worden aangegeven dat de toetsing mogelijk maakt, of de zaken die in een aanwijzing worden opgenomen passen binnen het landelijk vastgestelde beleid. Juist echter voor de emissies ontbreekt een landelijk kwantitatief goed uitgewerkt beleid. In de (concept-)richtlijnen voor de Aanwijzing Luchtvaartterrein Lelystad en die voor de Aanwijzing Luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport wordt dit ook onderkend en wordt gesteld dat zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij de methoden van Schiphol voor het in beeld brengen van de milieueffecten. Wat deze aansluiting concreet inhoudt, wordt niet aangegeven. In elk geval is het vaststellen van grenswaarden voor de emissies van luchtverontreinigende stoffen gerelateerd aan het Maximum Take Off Weight (MTOW), zoals dat in het kader van 'Schiphol 2003' is gebeurd, in de (concept-)richtlijnen niet overgenomen. Deze grenswaarden zijn een instrument om de omvang van de emissies in relatie tot de vernieuwing van de vloot en de emissiebeperkende maatregelen te sturen. Om een tweetal redenen is doorvertaling van het voor Schiphol ingezette beleid naar andere luchtvaartterreinen voorstelbaar. In de eerste plaats wordt hierdoor de consistentie in het beleid vergroot en daarmee de duidelijkheid omtrent het gevoerde beleid naar de burger. In de tweede plaats wordt voorkomen dat uitplaatsing van bepaalde delen van het vliegverkeer van de ene naar de andere luchthaven samen gaat met een verandering van milieu-eisen (uitplaatsing van Schiphol naar Lelystad of van Rotterdam naar Lelystad).

De emissieplafonds die in het kader van 'Schiphol 2003' zijn vastgesteld voorzien niet in een plafond voor CO₂. Naar de mogelijkheden hiervoor wordt in het kader van het project Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens (RRKL) onderzocht op welke wijze het vaststellen en handhaven van een emissieplafond voor CO₂ vorm kan worden gegeven. De Commissie realiseert zich

dat niet kan worden vooruitgelopen op de onderzoeken die in het kader van het RRKL worden uitgevoerd. Indien de kaders voor CO₂ uit het RRKL gedurende deze m.e.r.-procedure echter al duidelijk worden, verdient het aanbeveling deze ook in het MER op te nemen.

De Commissie adviseert voor de emissies van luchtverontreinigende stoffen, anders dan CO₂, analoog aan de aanpak die voor de luchthaven Schiphol is gevolgd, in de PKB een kader op te nemen, waaraan de emissies van luchtverontreinigende stoffen door de luchthavens van Lelystad en Maastricht kunnen worden getoetst.

Hinderbeleving

De Commissie vindt hinderbeleving een belangrijk item voor luchthavens. Een belangrijk deel van de geluidhinder die omwonenden van de luchthavens ondervinden wordt veroorzaakt door de kleine luchtvaart. Daarvoor zijn meerdere redenen. Een eerste reden is dat de kleine luchtvaart zich veel in de nabijheid van de luchthaven ophoudt. Daarnaast spelen echter ook zogenaamde niet-akoestische factoren een rol. Het gaat daarbij onder meer om ervaren nut en noodzaak (kwalificaties als 'pretlawaai' duiden bijvoorbeeld op een lagere tolerantie), tijdstip, duur en herhaling van het geluid (circuitjes vliegen) en om verwachtingen.

Voor de *L_{den}*-systematiek bestaan goed onderbouwde dosis-effectrelaties tussen *L_{den}* en (ernstige) hinder. Deze relaties zijn echter vastgesteld voor grote luchthavens en hebben geldigheid in stabiele situaties. Het is niet zeker of de relatie tussen *L_{den}* en geluidhinder toepasbaar is voor het schatten van geluidshinder rond regionale en kleine luchthavens. Om die reden adviseert de Commissie de geluidshinder niet alleen te berekenen, maar ook – voor de huidige situatie – te meten. Daarvoor beveelt de Commissie aan belevingswaardenonderzoek uit te voeren. De meetmethode daarvoor dient aan te sluiten bij die van TNO¹⁰. Daarnaast wordt geadviseerd om de BKL te handhaven als geluidsindicator voor de kleine luchtvaart (zie ook § 5.2).

Voor wat betreft de doelen die aan de geluidhinder zouden moeten worden gesteld, ligt het in de rede aan te sluiten bij de doelen die ten grondslag liggen aan de reguliere Ke-zones en hun *L_{den}*-equivalenten alsmede de BKL zones. Via de dosis-effectrelaties van de *L_{den}* kunnen de blijkbaar acceptabel geachte aandelen (ernstig) gehinderden worden afgeleid. Deze aandelen kunnen worden gebruikt om zowel de bestaande situatie als de alternatieven aan te toetsen.

¹⁰ Onder andere gerapporteerd in: Miedema & Oudshoorn, Environmental Health, vol. 109: 4, 2001, pp. 409-416.

4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder b van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven."*

Artikel 7.10, lid 3 van de Wm:

"Tot de ingevolge het eerste lid, onder b, te beschrijven alternatieven behoort in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt."

4.1 Algemeen

De voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten worden beschreven voor zover deze gevolgen hebben voor het milieu. De keuze van de alternatieven moet worden gemotiveerd. In het MER zijn vooral de milieuelementen voor deze keuze van belang. Voor onderlinge vergelijking moeten de milieueffecten van de alternatieven volgens dezelfde methode en met hetzelfde detailniveau worden beschreven. Beschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief (mma) is verplicht.

De kaders op blz. 15 en 17 van de startnotitie geven, in ieder geval aan leken de indruk dat vliegveld Lelystad aanzienlijk meer luchtverkeer heeft dan MAA terwijl Lelystad slechts een kleine luchthaven is. In het MER dienen deze vergelijkingen aangevuld te worden met passagiers- en vrachtgegevens, zodat ook niet-ingewijden zich een totaalbeeld kunnen vormen van het luchtverkeer op beide luchthavens.

4.2 Alternatieven

In de startnotitie is aangegeven dat naast het nulalternatief/referentiesituatie (zie § 4.2.1) en het mma (zie § 4.2.2) één (MAA) of meerdere (luchthaven Lelystad) planalternatieven worden uitgewerkt. De Commissie is van mening dat ten behoeve van een goede afstemming met de aanwijzingsprocedures voor MAA en luchthaven Lelystad ook de alternatieven in enerzijds de aanwijzingsprocedures en anderzijds de PKB-procedure op elkaar dienen te worden afgestemd. De Commissie adviseert daarom bij de samenstelling van de alternatieven gebruik te maken van de aspecten en varianten als genoemd in de richtlijnenadviezen en indien vastgesteld, de richtlijnen voor de aanwijzingsprocedures voor MAA en luchthaven Lelystad.

Daarnaast vraagt de Commissie aandacht voor het volgende:

- Op MAA zal de kleine en grote luchtvaart gebruik maken van dezelfde baan. De geprognosticeerde aantallen vliegbewegingen in 2015, de vereiste afstanden tussen klein en groot vliegverkeer (zeker bij minder zicht) en de grote verschillen in naderingssnelheid tussen het klein en groot verkeer

zullen er toe leiden dat het klein verkeer en het groot verkeer vaak op elkaar moeten wachten. Dit wachten gebeurt deels op de grond, maar deels ook in de lucht, met de milieugevolgen van dien (geluidsoverlast, luchtverontreiniging, risico's). Een parallelle baan van circa 1000 meter¹¹, of gras of verhard, kan een aanzienlijke verbetering geven van de geconstateerde problemen. De Commissie beveelt om die reden aan om de aanleg van een parallelle baan voor general aviation te overwegen.

- Hoewel op luchthaven Lelystad (deels) gebruik zal worden gemaakt van aparte banen voor kleine en grote luchtvaart kan op termijn ook daar de situatie ontstaan dat het klein en groot verkeer vaak op elkaar moet wachten als gevolg van de korte afstand tussen gras- en hoofdbaan. Als dat het geval is, zal moeten worden aangegeven hoe de capaciteit op niveau kan worden gebracht.
- In het richtlijnenadvies voor de aanwijzing van luchthaven Lelystad is specifiek geadviseerd een alternatief met gedraaide banen te beschouwen met het oog op het lange termijn perspectief voor de luchthaven en een zo gering mogelijke overlast voor omwonenden, alsmede een alternatief met omwisseling van beide banen. Deze alternatieven zouden dan ook in voorliggende procedure meegenomen moeten worden¹².
- Voor luchthaven Lelystad dient duidelijk in beeld gebracht te worden of voor alternatieven sprake is van een begrenzing in de gewichtsklasse¹³ en of naast uitfasering vanuit Schiphol ook uitfasering vanuit Rotterdam Airport mogelijk is¹⁴.

4.2.1 Nulalternatief

Naar de mening van de Commissie is er geen reëel nulalternatief, indien de plannen voor een gewijzigd gebruik van MAA en luchthaven Lelystad doorgang vinden. Volstaan kan dan worden met het beschrijven van de huidige situatie plus de autonome ontwikkelingen¹⁵.

4.2.2 Meest milieuvriendelijk alternatief

Het meest milieuvriendelijke alternatief (mma) moet:

- uitgaan van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming en/of verbetering van het milieu;
- realistisch uitvoerbaar zijn.

Het mma kan worden ontwikkeld door uit te gaan van de meest vergaande doelen voor het begrenzen van de milieuruimte voor geluid, externe veiligheid en lucht. Dit alternatief kan verder uitgewerkt worden door daarnaast de

¹¹ Een minimale afstand van 1035 meter tot de hoofdbaan is vereist (ICAO).

¹² De gedraaide baan valt weliswaar (deels) buiten het terrein in bezit van de luchthaven, maar dat geldt hoogstwaarschijnlijk evenzo voor de baanverlenging van luchthaven Lelystad tot 1800 of 2100 meter met ILS en de daarbij behorende naderingsverlichting (tot op een afstand van circa 800 meter).

¹³ In de startnotitie wordt aangegeven dat vluchten in het segment tot 20.000 kg mogelijk zijn. In twee inspraakreacties (nr. 18 en 22, bijlage 4) wordt er op gewezen dat de begrenzing van het gebruik van het terrein dient te worden bepaald door de baan codering en heldere milieunormen; een maximum gewichtsbegrenzing past daar niet in. Overigens zou het gewicht wel begrensd kunnen worden door het Pavement Classification Number (PCN) van de baan.

¹⁴ Zie de inspraakreactie (nr. 12, bijlage 4) van de gemeente Rotterdam.

¹⁵ Zie § 5.1 voor een omschrijving van wat onder de autonome ontwikkelingen kan worden verstaan.

meest effectieve milieumaatregelen en maatregelen op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit aan het alternatief toe te voegen.

De Commissie vraagt daarnaast bij de ontwikkeling van het mma in te gaan op de volgende punten:

- weren van lawaaige vliegtuigen door middel van een progressief stelsel van landingsgelden;
- mogelijkheden om de emissies te reduceren: het verminderen van het gebruik van de APU¹⁶ en het gebruik van zwavelarme kerosine;
- optimalisatie van het banenstelsel met parallelbanen en eventueel (beperkt) draaien van banen;
- beperkingen van openstellingstijden (beperkt gebruik tijdens avonduren, weekends, feestdagen etc.);
- subsidies op geluidsbeperkende maatregelen;
- een steilere dalhoek van 3 naar 3,5 graden om geluidsemissies te beperken.

5. BESTAANDE MILIEUTOESTAND, AUTONOME ONTWIKKELING EN GEVOLGEN VOOR HET MILIEU

Artikel 7.10, lid 1, onder d van de Wm:

Een MER bevat ten minste: "een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien de activiteit noch de alternatieven worden ondernomen."

Artikel 7.10, lid 1, onder e van de Wm:

Een MER bevat ten minste: "een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven."

5.1 Algemeen

De bestaande toestand van het milieu in het studiegebied, inclusief de autonome ontwikkeling hiervan, moet worden beschreven als referentie voor de te verwachten milieueffecten. Daarbij wordt onder de autonome ontwikkeling verstaan: de normale voortzetting van het huidige gebruik en de toekomstige ontwikkelingen rondom de luchtvaartterreinen. Bij deze beschrijving moet het MER uitgaan van ontwikkelingen van de huidige activiteiten in het studiegebied en van reeds genomen besluiten over nieuwe activiteiten. Als niet zeker is of bepaalde ingrijpende activiteiten zullen doorgaan of niet, dan kunnen hiervoor verschillende scenario's worden gebruikt.

Het studiegebied moet op kaart worden aangegeven en omvat de locatie en haar omgeving, voor zover daar effecten van de voorgenomen activiteit kunnen gaan optreden. Per milieuaspect kan de omvang van het studiegebied verschillen. Tevens moet op kaart een overzicht worden gegeven van de in het studiegebied gelegen bebouwing en gevoelige gebieden voor geluidhinder en

¹⁶ Auxiliary Power Unit.

externe veiligheid waaronder woongebieden, onderwijsinstellingen, inrichtingen voor de gezondheidszorg en verzorgings- of verpleeghuizen, gebieden en voorzieningen voor verblijfsrecreatie, natuurgebieden, stiltegebieden en industriegebieden. Tevens dienen (verkenningen van) de ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder met name woningbouw, in het MER te worden gepresenteerd.

Bij de beschrijving van de milieugevolgen dienen de volgende algemene richtlijnen in acht te worden genomen:

- bij de beschrijving van de gevolgen voor het milieu moet, waar nodig, de ernst worden bepaald in termen van aard, omvang, reikwijdte, omkeerbaarheid, mitigeerbaarheid en compenseerbaarheid;
- expliciet dient te worden ingegaan op cumulatie van effecten (zie ook § 5.2);
- onzekerheden en onnauwkeurigheden in de voorspellingsmethoden en in gebruikte gegevens moeten worden vermeld;
- de manier waarop milieugevolgen zijn bepaald dient inzichtelijk en controleerbaar te zijn door het opnemen van basisgegevens in bijlagen of expliciete verwijzing naar geraadpleegd achtergrondmateriaal.

5.2 Geluid

Voor zowel MAA als luchthaven Lelystad adviseert de Commissie in het MER aan te geven:

- de 35 Ke-zone en de L_{den} -equivalent en de 47 BKL-zone;
- de Ke-contouren vanaf 20 Ke in stappen van 5 Ke en de 42 en 47 dB(A) BKL;
- de L_{den} contouren in stappen van 5 dB vanaf 45 dB(A);
- de L_{night} contouren in stappen van 5 dB vanaf 45 dB(A) (indien van toepassing);
- voor de planalternatieven tevens de 50 dB(A) L_{den} -contour afzonderlijk voor de grote luchtvaart en kleine luchtvaart, om daarmee de geluidbelasting die optreedt door de kleine luchtvaart apart zichtbaar te maken volgens de L_{den} -systematiek;
- het aantal geluidsbelaste woningen binnen de 40, 35 en 20 Ke-contour en de L_{den} -equivalenten en binnen de 44 en 47 dB(A) BKL-contour;
- het aantal gehinderden en het aantal ernstig gehinderden, zowel rekendkundig afgeleid van de Ke en L_{den} -contouren als gemeten¹⁷;
- de aanwezigheid van geluidgevoelige bestemmingen zoals ziekenhuizen, bejaardenhuizen en scholen binnen de 40, 35 en 20 Ke-contour, de L_{den} -equivalenten en binnen de 42 en 47 dB(A) BKL-contour;
- de toekomstige verplichting tot het maken van noise maps, zoals aangegeven in de Europese regelgeving, zal gaan gelden voor luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen per jaar. De Commissie adviseert de noise maps ook te berekenen wanneer deze grens niet wordt overschreden omdat zij de geluidbelasting op een gefundeerde en breed geaccepteerde wijze beschrijven.

¹⁷ Gelet op de in § 3.3 vermelde kanttekeningen bij het gebruik van dosis-effect relaties voor kleine en regionale luchthavens lijkt het zinvol om tevens de zogenaamde niet-akoestische factoren (die mede de hinder door geluid bepalen) in beeld te brengen en een belevingswaardenonderzoek uit te voeren (waarin ook beleving van andere aspecten dan geluid, met name veiligheid, worden meegenomen).

Voor zover de kleine luchtvaart geen praktische betekenis heeft voor de totale geluidbelasting (dat hangt van de lokale situatie af), kan een goede aansluiting worden verkregen met de systematiek die voor Schiphol wordt ontwikkeld. Voor de kleine luchtvaart dient een besluit te worden genomen of handhaving plaats blijft vinden op basis van de BKL, naast de L_{den} -geluidmaat. De L_{den} zal hier in elk geval een rol spelen bij de bepaling van de noise-maps om de optredende hinder in kaart te brengen. Handhaven van de BKL biedt de mogelijkheid om de thans geldende extra bescherming voor de weekeinden en de zomerperiode onder een nieuwe normstelling aan te houden. Immers, bij de BKL-berekeningen wordt gedurende de 6 drukste zomermaanden het aantal vluchten in de weekenden en op officiële feestdagen met 5 vermenigvuldigd, overeenkomend met een verhoging van de passageniveaus van de vliegtuigen met 7 dB.

In het MER dient te worden ingegaan op de cumulatie met overige geluidbronnen van de luchthaven (testplaatsen) en de directe omgeving (onder andere luchthaven gebonden verkeer, overig (snelweg)verkeer). Specifiek voor MAA zal moeten worden ingegaan op eventuele cumulatieve effecten (wegverkeer) van de ontwikkeling van het vliegveld en het mogelijke bedrijventerrein aan de oostzijde van het vliegveld.

Verder is het voor het vaststellen van de zoneringscontouren voor de luchthaven Lelystad van belang dat bepaald wordt wat de (toename van) geluidhinder betekent voor de mogelijkheid van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) met betrekking tot het kunnen (blijven) uitvoeren van haar taak in het kader van de afgifte van typegoedkeuringen¹⁸.

5.3 Externe veiligheid

Op pagina 16 van de startnotitie wordt aangegeven dat het Kabinet het voornemen heeft de externe veiligheid van het planalternatief voor MAA te onderzoeken overeenkomstig de systematiek en de normering van Schiphol. Aangezien in het meest recente MER betreffende Schiphol (Schiphol 2003) gegevens over het groepsrisico geheel ontbreken, dreigen deze gegevens in het MER waarvoor deze startnotitie is opgesteld eveneens te ontbreken. Ten aanzien van Lelystad wordt over externe veiligheidsrisico's in de startnotitie niets opgemerkt.

De Commissie is van mening dat externe veiligheid in de onderhavige procedure een belangrijk item is en daarom in het MER dient te worden uitgewerkt, zowel voor MAA als voor luchthaven Lelystad. Daartoe geeft de Commissie de volgende aanvullende aanwijzingen:

Het is gebruikelijk de externe veiligheid te karakteriseren door twee maten, het individuele risico (IR) en het groepsrisico (GR). Het IR is de kans dat een individu op een bepaalde plaats overlijdt. Dit wordt weergegeven door middel van risicocontouren op de kaart. Het GR geeft de kans dat een groep van een

¹⁸ De RDW wijst er in een inspraakreactie (nr. 27, bijlage 4) op dat metingen op de ten noordwesten van het luchthaventerrein gelegen testbaan niet meer kunnen worden uitgevoerd wanneer het omgevingsgeluid meer bedraagt dan 64 dB (A). In de toekomst zal het omgevingsgeluid mogelijk lager dienen te zijn, vanwege een verwachte aanscherping van grenswaarden.

bepaalde grootte tegelijkertijd om het leven komt. De FN-curve is hiervan de meest gebruikte weergave.

Het **individuele of plaatsgebonden risico** dient in beeld te worden gebracht door de ligging van de individuele risico contouren $5 \cdot 10^{-5}$, 10^{-5} , 10^{-6} , 10^{-7} en 10^{-8} (voor zover deze laatste contour sluitend is), het aantal woningen binnen deze contouren en het aantal omwonenden. Tevens dient te worden aangegeven of zich binnen deze contouren kwetsbare objecten (zie § 5.1) bevinden.

Het **groepsrisico** dient te worden weergegeven in de vorm van de zogenoemde FN curve, het verband tussen de kans op en de omvang van een eventuele ramp. Het verdient aanbeveling om in het MER voor deze procedure of de MER'en voor de aanwijzingen voor MAA en luchthaven Lelystad aan te geven of, en zo ja hoe met deze risico's in rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen rekening wordt gehouden.

De Commissie wijst verder nog op de volgende punten:

- Bij de berekeningen van de risico's door het vliegverkeer moet ook rekening worden gehouden met het eventueel transport van gevaarlijke stoffen, de wachttijden en uitwijkmogelijkheden voor het vliegverkeer en de operaties op en bij de luchthaven aan de grond (taxiën en dergelijke). Tevens moet worden gezien waar zich objecten of installaties op het luchthaventerrein of daarbuiten (bijvoorbeeld het DSM-terrein) bevinden, die bij een crash tot extra gevaar zouden leiden (opslag van brandstoffen en chemicaliën).
- Bij de bepaling van het risico moet rekening worden gehouden met de kans op vogelaanvaringen vanwege de aanwezigheid van grote vogelpopulaties die in omgevende gebieden hun habitat hebben.
- Bij de berekeningen dienen verder te worden betrokken de interfererende bewegingen op de aan- en uitvliegroutes van vliegvelden (met name Schiphol en Lelystad).
- Bij het berekenen van het risico dient rekening te worden gehouden met het feit dat een deel van de vluchten plaatsvindt met zeer oude vliegtuigtypen, die een hoge ongevalratio kennen. De lesvluchten kennen ook een hoog ongevalratio.
- Het verdient aanbeveling om in te gaan op de beveiligingssituatie van de luchthavens¹⁹.
- Specifiek voor luchtvaartterrein Lelystad is onderzoek gewenst naar de invloed van de naast de parallelbaan gelegen dijk van het autocircuit op de vliegveiligheid van de startende en landende lichte vliegtuigen, dit met het oog op de extra turbulentie tijdens dwarswinden.

5.4 Luchtverontreiniging

De Commissie adviseert om per luchtvaartterrein en per alternatief of variant de emissies door de luchtvaart voor de volgende stoffen vast te stellen: kooldioxide (CO_2), stikstofdioxide (NO_x), koolmonoxide (CO), zwaveldioxide (SO_2) en vluchtige organische stoffen (VOS) en fijn stof (PM_{10} -stof). De daarbij betrokken bronnen zijn het vliegverkeer van en naar de luchthaven, het taxiën en

¹⁹ Daar grote internationale luchthavens beter beveiligd (zullen gaan) worden, kan de aandacht van potentiële terroristen verschuiven naar regionale luchthavens. Een betere beveiliging aldaar kan ruimtelijke consequenties hebben (bijvoorbeeld het omleggen van wegen).

het proefdraaien. Door deze emissies te relateren aan het MTOW wordt inzicht verkregen in de mogelijkheden grenswaarden voor de aan het MTOW gerelateerde emissies vast te stellen en te handhaven.

Voor de vaststelling van een PKB-kader voor CO₂ beveelt de Commissie aan aansluiting te zoeken bij de lopende onderzoeken in het kader van de RRKL en de uitkomsten daarvan zo mogelijk mee te nemen bij de vaststelling van de PKB.

5.5 Overige aspecten

Voor de beschrijving van de huidige situatie en autonome ontwikkeling kan volstaan worden met een korte samenvatting van de belangrijkste kenmerken van landschap, ecologie, de (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen (bestaande woningen en bedrijven rond het vliegveld, luchthavenbedrijventerrein, nieuwe bedrijven- of industrieterreinen en recreatiegebieden) en de verkeersontwikkeling. Daarmee wordt een basis gelegd voor een adequate effectbeschrijving.

In het MER dient te worden onderzocht wat de gevolgen zijn van de wijzigingen van zoneringen voor de tot nu toe gehanteerde ruimtelijke restricties in de omgeving van de luchtvaartterreinen. Verder dienen de effecten voor landschap, ecologie en verkeer/vervoer te worden beschreven. Indien de beschermingsformules uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en/of het SGR van kracht zijn, dient bepaald te worden of en zo ja welke beperkingen dit impliceert. Dit geldt evenzo voor overige gebieden met een speciale status (zie § 3.3).

6. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder f van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven."*

De milieueffecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten onderling én met de referentie(s) worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de mate waarin, dan wel de essentiële punten waarop, de positieve en negatieve effecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven verschillen. Vergelijking moet bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie plaatsvinden.

Bij de vergelijking moeten de doelstellingen en de grens- en streefwaarden van het milieubeleid worden betrokken.

7. LEEMTEN IN KENNIS EN INFORMATIE

Artikel 7.10, lid 1, onder g van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een overzicht van de leemten in de onder d en e bedoelde beschrijvingen [d.w.z. van de bestaande milieutoestand en autonome ontwikkeling daarvan, resp. van de milieueffecten] ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens."*

Het MER moet aangeven over welke milieuaspecten geen informatie kan worden opgenomen vanwege gebrek aan gegevens. Deze inventarisatie moet worden toegespitst op die milieuaspecten, die (vermoedelijk) in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen. Op die manier kan worden beoordeeld, wat de consequenties moeten zijn van het gebrek aan milieuinformatie. Beschreven moet worden:

- welke onzekerheden zijn blijven bestaan en wat hiervan de reden is;
- in hoeverre op korte termijn zou kunnen worden voorzien in de leemten in kennis en informatie;
- hoe ernstig leemten en onzekerheden zijn voor het te nemen besluit;
- de consequenties die leemten en onzekerheden hebben voor het besluit.

8. EVALUATIEPROGRAMMA

Artikel 7.39 van de Wm:

"Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen."

Het kabinet moet bij het besluit aangeven op welke wijze en op welke termijn een evaluatieonderzoek verricht zal worden om de voorspelde effecten met de daadwerkelijk optredende effecten te kunnen vergelijken en zo nodig aanvullende mitigerende maatregelen te treffen. Het verdient aanbeveling, dat de ministers van VenW en VROM in het MER reeds een aanzet tot een programma voor dit onderzoek geven, omdat er een sterke koppeling bestaat tussen onzekerheden in de gebruikte voorspellingsmethoden, de geconstateerde leemten in kennis en informatie, en het te verrichten evaluatieonderzoek. Het ligt voor de hand om het evaluatie programma voor deze m.e.r. af te stemmen met die voor de andere m.e.r.'s voor de beide luchthavens.

Het evaluatieprogramma moet inzicht geven of binnen de begrenzing van de milieuruimte voor geluid, externe veiligheid en lucht wordt gebleven. De Commissie adviseert aan te geven welke corrigerende beleidsmaatregelen het bevoegd gezag ter beschikking staan om eventuele ongewenste ontwikkelingen te kunnen verhelpen.

Voor het aspect geluid dient te worden aangesloten bij de Europese richtlijn voor 'noise mapping' die tot doel heeft om de geluidbelasting en het totaal aantal gehinderden en ernstig gehinderden in beeld te brengen. De Commissie beveelt aan monitoring van werkelijk beleefde hinder op te nemen in het evaluatieprogramma. Met deze gegevens kan de relatie tussen berekende en gemeten geluidbelasting en het aantal (ernstige) gehinderden worden gevalideerd.

9. VORM EN PRESENTATIE

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. De onderlinge vergelijking dient bij voorkeur te worden gepresenteerd met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Voor de presentatie beveelt de Commissie verder aan om:

- het MER zo beknopt mogelijk te houden, onder andere door achtergrondgegevens (die conclusies, voorspellingen en keuzen onderbouwen) niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst bij het MER op te nemen;
- bij gebruik van kaarten recent kaartmateriaal te gebruiken, topografische namen goed leesbaar weer te geven en een duidelijke legenda erbij te voegen.

10. SAMENVATTING VAN HET MER

Artikel 7.10, lid 1, onder h van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieu-effectrapport en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven."*

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de hoofdpunten voor de besluitvorming;
- de samenhang tussen de procedures specifiek voor MAA en luchthaven Lelystad en de procedures voor de kleine en regionale luchthavens in hun algemeenheid;
- de belangrijkste uitgangspunten in de PKB-procedure;
- de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- de belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- de vergelijking van de alternatieven en de argumenten voor de selectie van het mma en het voorkeursalternatief;
- belangrijke leemten in kennis en informatie.