



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

# Luchthavenbesluit luchthaven Volkel

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop

5 november 2014 / rapportnummer 1258-64





# 1. Oordeel over het aangevulde milieueffectrapport

Voor de militaire luchthaven Volkel wordt een luchthavenbesluit opgesteld. Dat besluit legt het gebruik van de luchthaven, een geluidszone, een obstakelbeheergebied en een vogelbeheergebied vast. De luchthaven kan dan worden gebruikt voor twee squadrons F-16 jachtvliegtuigen, vliegtuigen van andere Nederlandse militaire luchthavens, vliegtuigen van bondgenoten en beperkt (recreatief) burgerluchtverkeer, en ook als 'returnveld' voor een opleidingseenheid gestationeerd in de VS.<sup>1</sup> Ter ondersteuning van de besluitvorming heeft de initiatiefnemer, de Commandant van de luchtmacht, een milieueffectrapport (project-MER) opgesteld. Bevoegd gezag in deze procedure zijn de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')<sup>2</sup> heeft zich op 27 juni 2014, in een voorlopig advies, uitgesproken over de juistheid en de volledigheid van het MER. Daarbij heeft ze geconstateerd dat in het MER informatie ontbrak die zij essentieel acht voor het volwaardig meewegen van het milieubelang in de besluitvorming. Het ging om de volgende informatie:

- de effecten van de geluidbelasting buiten de 30 Ke-contour;
- onderdelen van de analyse van de externe veiligheid, namelijk:
  - de wijzigingen in het groepsrisico voor de varianten voor het voornemen;
  - de risicocontour van  $10^{-8}$  per jaar en de daarin aanwezige risicovolle bedrijven.

De Commissie heeft op 12 september 2014 een aanvulling op het MER ontvangen. De aanvulling maakt voor de varianten voor het voornemen duidelijk hoe het ruimtebeslag en de aantallen woningen en ernstig gehinderden wijzigen binnen de 20, 25 en 30 Ke-contouren. Daarnaast zijn de ontwikkeling van het groepsrisico en de risicovolle bedrijven binnen de plaatsgebonden- $10^{-8}$  risicocontour van  $10^{-8}$  per jaar in beeld gebracht. **De Commissie is van oordeel dat het MER en de aanvulling tezamen alle informatie bevatten die nodig is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij de uitwerking en vaststelling van het luchthavenbesluit.**

In hoofdstuk 2 van dit advies vindt u een samenvatting van de eerder geconstateerde tekorten en van de ontvangen aanvullende informatie. Daarin vindt u ook een toelichting op het oordeel van de Commissie over de aanvullende informatie.

In haar voorlopige advies heeft de Commissie niet alleen de hiervoor vermelde tekorten geïdentificeerd, maar ook enkele aanbevelingen opgenomen die zijn bedoeld om bij te dragen aan

---

<sup>1</sup> In het MER (paragraaf 4.2.2) wordt dit de 'belegging' van de luchthaven genoemd. Deze belegging is vastgesteld in de beleidsbrief van de Minister van Defensie van 8 april 2011. In het MER wordt het vliegen met deze belegging volgens de huidige routes 'het nieuwe alternatief voor het voornemen' genoemd. Dit nieuwe alternatief vervangt het vliegen met andere beleggingen, die in eerdere versies van het MER zijn onderzocht en die als gevolg van wijzigingen in de taakstelling zijn vervallen. De verschillende combinaties van routes voor starten en landen heten in het MER 'varianten'. In dit advies is deze terminologie uit het MER aangehouden.

<sup>2</sup> De samenstelling van de werkgroep van de Commissie, haar werkwijze en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) onder 'Advisering' of door in het zoekvak projectnummer 1258 in te vullen.

de verdere besluitvorming. Ze hebben geen betrekking op tekorten. De aanvulling op het MER gaat ook in op deze aanbevelingen. Korthedshalve worden deze punten uit het voorlopige advies en de aanvulling hier niet herhaald, maar wordt verwezen naar beide documenten.

## 2. Toelichting op het oordeel

### 2.1 Geluidbelasting en geluidhinder: Effecten buiten de 30 Ke-contour

#### **Oordeel over het MER**

In haar voorlopige advies stelde de Commissie vast dat het MER vooral is gebruikt om aan te tonen dat het voornemen aan alle wettelijke randvoorwaarden voldoet en om inzichtelijk te maken welke ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de luchthaven op grond van die randvoorwaarden mogelijk zijn. Daartoe zijn in het MER verschillende combinaties van vertrekroutes onderzocht.

Het instrument milieueffectrapportage moet echter ook inzicht bieden in de milieueffecten die optreden beneden de wettelijke grenswaarden, voor zover deze informatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de besluitvorming over het voornemen. De 30 Ke-contour is in het MER als ondergrens gehanteerd voor het inventariseren van de geluidbelasting en -hinder. Deze ondergrens was naar het oordeel van de Commissie te hoog. Analyses voor burgerluchthavens laten immers zien dat de geluidbelasting buiten het gebied omsloten door de 30 Ke-contour een belangrijke bijdrage levert aan de totale hinder. Uitgaande van de inzichten en wetgeving voor Schiphol en de overige burgerluchthavens zou minimaal de geluidbelasting binnen het gebied omsloten door de 20 Ke-contour in kaart moeten worden gebracht en zou, aanvullend, in kwalitatieve zin aandacht moeten worden besteed aan de hinder buiten deze contour.<sup>3</sup> Bepalen van de aantallen ernstig gehinderden buiten de 30 Ke-contour kan leiden tot een andere beoordeling van de varianten en mogelijk tot de ontwikkeling van andere varianten.

De Commissie adviseerde om in een aanvulling op het MER de effecten van de geluidbelasting buiten de 30 Ke-contour in beeld te brengen voor de varianten voor het voornemen en om de varianten te vergelijken gebruikmakend van die aanvullende informatie.<sup>4</sup> Zou de 20 Ke-contour als ondergrens worden aangehouden, dan moest de hinder daarbuiten kwalitatief worden beschreven.

#### **Oordeel over de aanvulling op het MER**

Een vergelijking van de cijfers uit het MER met die uit de aanvulling laat zien dat het aantal ernstig gehinderden in het gebied tussen de 20 en 30 Ke-contouren 25 tot 50% groter is dan het aantal binnen de 30 Ke-contour. Vervolgens blijkt uit die vergelijking ook:

---

<sup>3</sup> De Wet Luchtvaart stelt restricties aan de nieuwbouw rond Schiphol binnen het gebied van de 20 Ke-contour (ongeveer 52–53 dB Lden). Het besluit Burgerluchthavens kent een afwegingsplicht voor nieuwbouw binnen het gebied van 48 dB Lden. Voor militaire jachtvliegtuigen komt 48 dB Lden overeen met een significant lagere waarde dan 20 Ke.

<sup>4</sup> In haar voorlopige advies heeft de Commissie beargumenteerd waarom berekenen van het aantal ernstig gehinderden buiten de 30 Ke-contour voor de referentiesituatie niet noodzakelijk is.

- dat de variant ‘geheel Niemeskant’ nog steeds het kleinste aantal gehinderden veroorzaakt;
- dat het relatieve verschil in aantal gehinderden tussen de meest ongunstige variant (‘rechtdoor’) en de meest gunstige variant (‘geheel Niemeskant’) toeneemt als het gebied binnen de 20 Ke-contour wordt beschouwd in plaats van dat binnen de 30 Ke-contour.

De aanvulling brengt ook voor een ruimer gebied en per variant het aantal ernstig gehinderden per gemeente in beeld. Daarmee laat de aanvulling goed zien op welke plaatsen wijzigen van routes per saldo zal leiden tot een verbetering van de situatie dan wel tot een verslechtering ervan. De Commissie is van oordeel dat de schatting van de ernstig hinder binnen de 20 Ke-contour in combinatie met de kwalitatieve beschouwing van de effecten daarbuiten voldoende inzicht biedt in de verschillen tussen de varianten voor het voornemen.

Reeds in haar voorlopige advies heeft de Commissie geconstateerd dat het MER zich concentreerde op de vraag welke gewenste ontwikkelingen wel of niet binnen de beperkingengebieden van de luchthaven vallen. Daarbij heeft het MER zich geconcentreerd op de ontwikkeling van woningen tussen de luchthaven en de kern van Uden. Andere eventueel gewenste woningbouwontwikkelingen in de omgeving van het vliegveld zijn blijkbaar nog niet dusdanig zeker dat zij nu al konden worden meegenomen. Dit betekent dat de omliggende gemeenten de nieuwe situatie die als gevolg van dit besluit ontstaat, zullen moeten betrekken bij het afwegen van nieuwe projecten.

## 2.2 Externe veiligheid

### Oordeel over het MER

In haar voorlopige advies constateerde de Commissie dat de varianten voor het voornemen voor een belangrijk deel zijn ingegeven door de wens van de gemeente Uden om op de locatie Niemeskant woningen te bouwen. Omdat de bouwlocatie Niemeskant sturend is in de variantenontwikkeling en -keuze, moeten berekeningen van het groepsrisico (GR) met en zonder woningbouw, onderdeel uitmaken van het MER. Dat was niet het geval.

Verder is het gebruikelijk om risicovolle bedrijven<sup>5</sup> te inventariseren die liggen binnen de PR-contour van  $10^{-8}$  per jaar. Het extra risico veroorzaakt door een luchthaven kan namelijk gevolgen hebben voor de risicocontour van die bedrijven. Het is daarmee belangrijke informatie voor de ruimtelijke inpassing van die bedrijven. Deze informatie ontbreekt in het MER.<sup>6</sup>

De Commissie adviseerde om in een aanvulling op het MER voor de varianten voor het voornemen de volgende externe-veiligheidseffecten in beeld te brengen:

- het GR met en zonder nieuwbouw;
- de risicocontour van  $10^{-8}$  per jaar en de daarin eventueel aanwezige risicovolle bedrijven.

---

<sup>5</sup> Bedrijven die zijn aangewezen op grond van het BRZO.

<sup>6</sup> In haar voorlopige advies heeft de Commissie aangegeven zich bewust te zijn van het feit dat het externe-veiligheidsmodel voor militaire luchthavens nog in ontwikkeling is, maar dat het de initiatiefnemer er niet mag van weerhouden om de bovenstaande gegevens te verzamelen en daarbij (de betekenis van) de onzekerheden in de schattingen aan te geven.

**Oordeel over de aanvulling op het MER**

De aanvulling op het MER presenteert het GR voor de verschillende varianten voor het voornemen. Daaruit blijkt dat voor de variant 'geheel Niemeskant' het GR bij de hogere groepsgrootten beperkt lager (~11%) is dan dat voor de andere varianten. Ook licht de aanvulling de betekenis van de verschillen toe.

Daarnaast bevat de aanvulling de risicocontour van  $10^{-8}$  per jaar voor het nulalternatief en voor het voornemen en een compleet beeld van alle risicovolle bedrijven binnen die contouren. Naar het oordeel van de Commissie zijn daarmee de gevolgen van het voornemen voor de externe veiligheid afdoende beschreven.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Commandant der luchtmacht

**Bevoegd gezag:** Minister van Defensie en Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

**Besluit:** vaststellen van een luchthavenbesluit

**Categorie Besluit m.e.r.:** een vrijwillige m.e.r. (zie Art. 3 besluit m.e.r.)

**Activiteit:** Vastleggen van het gebruik van de luchthaven en vastleggen van de beperkingen aan het grondgebruik in de omgeving van de luchthaven

### **Procedurele gegevens:**

aankondiging start procedure in de Staatscourant van: 22 mei 2012

ter inzage legging informatie over het voornemen: 22 mei tot en met 20 juni 2002

adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 15 mei 2002

advies voor richtlijnen uitgebracht: 19 juli 2002

inhoudseisen vastgesteld: maart 2003

kennisgeving MER in de Staatscourant van: 6 mei 2014

ter inzage legging MER: 7 mei tot en met 17 juni 2014

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 27 juni 2014

toetsingsadvies uitgebracht: 5 november 2014

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. A.G.M. Dassen

ir. J.A. Huizer

dr. Y.S. Kok-Palma

dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)

dr. C.A. Linse (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus

op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) op de pagina *Commissie m.e.r.*

**Betrokken documenten:**

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- MER Militaire Luchthaven Volkel, Royal HaskoningDHV, rapport 9X017.A0/R009/410900/Nijm, 29 maart 2013.
- Samenvatting MER Volkel, Ministerie van Defensie en Royal HaskoningDHV, maart 2013.
- Bijlagenrapport MER Militaire Luchthaven Volkel, Royal HaskoningDHV, rapport 9X017.A0/R0010/410900/Nijm 29 maart 2013.
- Ontwerp-luchthavenbesluit Volkel, mei 2014.
- Luchtkwaliteit rond de militaire luchthaven Volkel. NLR, rapport CR-2012-078, september 2012.
- Geluidsbelasting rond de militaire luchthaven Volkel door vliegverkeer, rapport CR-2012-041-PT-1, oktober 2012.
- Externe veiligheidsrisico door vliegverkeer rond de militaire luchthaven Volkel, NLR, rapport CR-2012-081, oktober 2012.
- Aanvulling MER militaire luchthaven Volkel, NLR-CR-2014-288, september 2014.
- Aanvulling MER militaire luchthaven Volkel, Royal HaskoningDHV, BD3081/R001/410900/Nijm, 11 september 2014.









Toetsingsadvies over het milieueffectrapport  
Luchthavenbesluit luchthaven Volkel en de aanvulling daarop

ISBN: 978-90-421-3964-0



Commissie voor de  
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

W [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl)

