



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Luchthavenbesluit militaire luchthaven Eindhoven

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 december 2013 / rapportnummer 2663-154



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De ministeries van Defensie en van Infrastructuur en Milieu hebben voor de militaire luchthaven Eindhoven een ontwerp-luchthavenbesluit opgesteld. Het besluit legt het gebruik van de luchthaven voor militair en burgerluchtverkeer en de beperkingen aan het grondgebruik in de omgeving van de luchthaven vast. Met dit besluit wordt een gefaseerde ontwikkeling¹ van de commerciële burgerluchtvaart op de luchthaven Eindhoven mogelijk gemaakt. Ter ondersteuning van dit besluit is een project-MER opgesteld. De minister van Defensie is, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bevoegd gezag in deze procedure. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')² zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

1.1 Oordeel

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER een aantal tekortkomingen waardoor het MER op enkele belangrijke onderdelen niet het vereiste inzicht biedt in de milieugevolgen van het voornemen. Zij acht het opheffen van die tekortkomingen essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het gebruik van de luchthaven. De tekortkomingen hebben betrekking op:

- een samenvattende beschrijving van de milieuarargumenten die hebben geleid tot het voornemen om een deel van de groei van Schiphol te faciliteren op de luchthaven Eindhoven en van de criteria die zijn gebruikt bij het formuleren van routevoorstellen;
- (de onderbouwing van) de wijze waarop hinderbeperkende maatregelen, ontwikkelingen in de omgeving van de luchthaven en wijzigingen in de samenstelling van het vliegverkeer zijn opgenomen in de referentiesituatie of het voornemen;
- de inschatting van de ontwikkelingen in de geluidbelasting en de geluidhinder;
- de onderbouwing van de gevolgen van de geluidbelasting voor de wezenlijke kenmerken/waarden van het EHS-gebied Wolfhoeksche Heide/Oeyenbos.

De Commissie constateert dat het MER vooral is gebruikt om aan te tonen dat het voornemen aan alle wettelijke randvoorwaarden voldoet. Daarnaast is een belangrijk doel van het instrument milieueffectrapportage het bieden van inzicht (ook aan de omgeving) in de milieugevolgen van verwachte ontwikkelingen en in de invloed van alternatieven en maatregelen op die gevolgen. Op grond daarvan kan dan de discussie worden gevoerd over ruimtelijke keuzes, over de eventuele aanpassing van randvoorwaarden die daaraan worden gesteld of over de noodzaak van aanvullende maatregelen. Een aantal onderdelen van het MER voldoet niet aan die doelstelling.

Een verdere toelichting op dit oordeel vindt u in de hoofdstukken 2 en 3 van dit advies, waar bij hoofdstuk 2 handelt over tekortkomingen die het nemen van een afgewogen besluit in de

¹ In het MER aangeduid met eerste en tweede tranche.

² De samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens vindt u in bijlage 1 bij dit advies of op www.commissiemer.nl.

weg staan en hoofdstuk 3 over mogelijkheden om de kwaliteit van het besluit te verbeteren. De Commissie adviseert om eerst een aanvulling op het MER op te stellen alvorens een besluit te nemen.

1.2 Afbakening van de adviesopdracht

Het is de taak van de Commissie om een onafhankelijk oordeel uit te spreken over de juistheid en de volledigheid van een MER. In het geval van het MER voor de luchthaven Eindhoven ziet de Commissie zich echter geconfronteerd met het feit dat ze geen volledige inzage heeft in de gegevens over het militaire gebruik van de luchthaven. Gegevens over belangrijke variabelen zoals aantallen vluchten per vliegtuigtype, routegebruik of ongevalkansen zijn niet ter beschikking gesteld. Hierdoor is niet te verifiëren of de gevolgen van het militaire gebruik van de luchthaven, al of niet in combinatie met het gebruik voor burgerluchtvaart, correct zijn ingeschat. Bij het beoordelen van de onderdelen uit het MER die effecten van militair gebruik of van militair en burgermedegebruik tezamen beschrijven, heeft de Commissie zich dan ook beperkt tot het beantwoorden van de vraag of de omvang en de ruimtelijke verdeling van de te verwachten effecten en de verschuivingen daarin in lijn zijn met wat op basis van expert judgement mag worden verwacht.

2. Gesignaleerde tekortkomingen

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en doet zij aanbevelingen voor de op te stellen aanvulling. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Het uitvoeren ervan is essentieel willen de ministers van Defensie en van Infrastructuur en Milieu het milieubelang volwaardig kunnen meewegen bij hun besluit over het gebruik van de luchthaven.

2.1 Verantwoording van het voornemen en van de keuze van de vliegroutes

Eén van de uitgangspunten voor de ontwikkeling van Schiphol op de middellange termijn is dat voor circa 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen ruimte dient te worden gecreëerd op de luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad). Voor het gedeelte van de vluchten dat in Eindhoven wordt ondergebracht is het luchthavenbesluit het eerste en enige m.e.r.-plichtige besluit waarmee de overheveling wordt geformaliseerd. Daarom is het van belang dat het MER zowel de milieuargumenten rond de locatieafweging als de milieugevolgen van het gewijzigde gebruik van de luchthaven Eindhoven in beeld brengt.

Het MER en het ontwerpbesluit tezamen beschrijven de afwegingen die ten grondslag liggen aan het advies van de Alderstafel om een deel van het niet-mainportgebonden verkeer te accommoderen op de luchthaven Eindhoven. Wat echter onbehandeld blijft, is een beschrijving van de milieufafwegingen, met name op het punt van de leefomgevingskwaliteit en de natuur, die de keuzes uit het Alders-advies hebben beïnvloed. Alleen het ontwerpbesluit

verwijst naar een achtergrondrapport hierover.³ Het MER gaat niet in op deze informatie. Het is niet duidelijk in hoeverre het rapport nog actueel en toepasbaar is en wat de milieu-informatie uit dit onderzoek heeft betekend voor de onderbouwing en afbakening van het voornemen.

In paragraaf 5.1 van het MER is aangegeven dat routevoorstellen zijn ontwikkeld aan de Alderstafel en dat voor een aantal varianten de gevolgen voor de geluidbelasting zijn beschreven in het MER. Omdat de routestructuur bepalend is voor de spreiding van de geluidhinder en de veiligheidsrisico's, is het van belang dat navolgbaar is samengevat welke criteria de Alderstafel heeft gebruikt bij het formuleren en selecteren van haar routevoorstellen. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de vragen en opmerkingen van verschillende insprekers.⁴

De Commissie acht het essentieel voor het besluit dat het MER samenvat welke rol milieugementen hebben gespeeld bij het faciliteren van een deel van de groei van Schiphol op de luchthaven Eindhoven en welke criteria de Alderstafel heeft gebruikt bij het formuleren van routevoorstellen.

2.2 Afbakening van het voornemen en van de referentiesituatie

2.2.1 Uitgangspunten

De effecten die optreden in de referentiesituatie vormen het ijkpunt waartegen de effecten van (de alternatieven voor) het voornemen worden afgezet. Zo wordt duidelijk welke toekomstige veranderingen in de omgeving specifiek aan het voornemen zijn toe te schrijven.

De referentie is de situatie die zich in de toekomst zal voordoen als het voornemen niet wordt gerealiseerd. In principe is de referentiesituatie dus de huidige situatie waaraan andere, nog te realiseren activiteiten en hun eventuele effecten zijn toegevoegd, onder de voorwaarde dat er over die realisatie zekerheid bestaat. Wanneer iets zeker is⁵ en wat de beste keuzes zijn voor het beschrijven van de huidige situatie, is niet altijd eenduidig vast te stellen.

2.2.2 Tekortkomingen in de beschrijving van referentiesituatie en/of voornemen

Het MER identificeert een aantal ontwikkelingen op de luchthaven en in de omgeving ervan die een plaats krijgen in het effectenonderzoek. In het MER is navolgbaar beargumenteerd welke keuzes zijn gemaakt bij het opbouwen van het voornemen en de referentiesituatie. De Commissie is van oordeel dat die keuzes echter niet altijd terecht of zorgvuldig zijn toege-

³ Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn. Decisio BV, 4 september 2008.

⁴ Een voorbeeld is de zienswijze van de gemeente Eersel.

⁵ In de praktijk komt het erop neer dat die activiteiten worden toegevoegd waarover al een besluit is genomen.

past. In deze paragraaf worden vier ontwikkelingen behandeld die in het MER aan de orde komen, namelijk:

- de plaats van general aviation in de uitgevoerde analyses;
- de uitvoering van het saneringsprogramma voor grondgebonden geluid;
- de implementatie van andere hinderbeperkende maatregelen, zoals: CDA-aanvliegen⁶ of een verbod op starts en landingen van bepaalde vliegtuigcategorieën;
- de ontwikkeling van woningbouwlocaties in de omgeving van de luchthaven.

Een vijfde, voor de Commissie moeilijk te interpreteren ontwikkeling, wordt afzonderlijk behandeld in paragraaf 2.2.3 van dit advies, namelijk:

- de ontwikkeling van het militaire vliegverkeer.

De vliegtuigbewegingen die vallen onder 'general aviation' zijn niet opgenomen in de analyses voor de referentiesituatie maar wel in die voor de voorgenomen activiteit. De consequenties hiervan, met name voor het inzicht in de geluidbelasting en de geluidhinder, worden verder uitgewerkt in paragraaf 2.3.

Het saneringsprogramma voor grondgebonden geluid is nog niet goedgekeurd. Omdat het nog niet is vastgesteld, kan het programma, formeel gezien, geen rol spelen in het effectenonderzoek. In het MER wordt het beschouwd als onderdeel van het voornemen. De Commissie kan het opnemen van het programma in het voornemen onderschrijven onder de aanname dat:

- het saneringsprogramma is te beschouwen als onderdeel van nog te implementeren acties om de gevolgen van het voornemen in te perken en hangt dus samen met het vormgeven van het voornemen, en bijgevolg;
- over het saneringsprogramma zal worden besloten in samenhang met het nu te nemen luchthavenbesluit.⁷

De andere hinderbeperkende maatregelen dienen, conform het Alders-advies, deels gerealiseerd te zijn bij inwerkingtreding van het luchthavenbesluit, deels voorafgaand aan uitvoering van de tweede fase. De meeste maatregelen zijn ondertussen al in werking getreden of deels geïmplementeerd.⁸ De effecten van geïmplementeerde maatregelen dienen daarom te worden beschouwd als onderdeel van de referentiesituatie. In het MER zijn deze maatregelen en hun effecten onderdeel van het voornemen.

De Commissie is van oordeel dat het studiegebied waarbinnen toekomstige grootschalige woningbouwlocaties zijn geïnventariseerd, te klein is gekozen. In het MER zijn alleen locaties beschouwd die liggen binnen de 20 Ke-contour van de tweede tranche. Als gevolg hiervan wordt vooral het aantal (ernstig) gehinderden onderschat, zowel in de berekeningen voor de referentiesituatie als in die voor het voornemen. Ook dit aspect is verder uitgewerkt in paragraaf 2.3 van dit advies.

⁶ Continuous Decent Approach of glijvluchtlandingen voor civiel vliegverkeer.

⁷ Zie hiervoor de zienswijze van de gemeente Eersel.

⁸ Ontwerp-luchthavenbesluit blz. 41-44 en MER luchthaven Eindhoven, Deel A, blz. 22.

Zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, worden het voornemen en de referentie niet altijd even zorgvuldig gescheiden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de tabellen die de vergelijking tussen de referentiesituatie en het voornemen samenvatten.⁹ Daarin wordt de indruk gewekt dat de autonome verbetering van de NO₂-concentratie in de lucht is toe te schrijven aan de tweede tranche van de voorgenomen activiteit.

De Commissie acht het essentieel voor het besluit dat de referentiesituatie en het voornemen zo worden opgebouwd dat ze aansluiten bij de reëel te verwachten ontwikkeling van de milieueffecten. Meer concreet heeft dit gevolgen voor

- de plaats van 'general aviation' in de referentiesituatie;
- de plaats van een aantal hinderbeperkende maatregelen in de analyses;
- de inventarisatie van geprojecteerde woningbouwlocaties.

2.2.3 Ontwikkelingen in het militaire gebruik

Het aantal vluchten dat de voorlopige voorziening van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2009 mogelijk maakt, vormt de basis voor de referentiesituatie. In het MER is aangegeven dat deze situatie niet is te vergelijken met de huidige situatie en ook niet met de autonome ontwikkeling.¹⁰ De gekozen referentie gaat uit van minder civiele vliegtuigbewegingen dan het aantal dat nu plaatsvindt of dat nu mogelijk is op basis van de verleende ontheffing.¹¹ Voor het onderdeel burgermedegebruik worden daarmee de wijzigingen in de milieueffecten bij realisatie van het voornemen overschat, zo stelt het MER terecht.

Voor het militaire gebruik lijkt, voor zover de Commissie dat uit de gegevens kan afleiden, de tegenovergestelde keuze te zijn gemaakt. Ze stelt vast dat de geluidbelasting en de veiligheidsrisico's van het militaire gebruik in de toekomst significant kleiner worden.¹² Het is echter niet geheel navolgbaar waardoor dit beeld ontstaat. Voor de referentie is het feitelijke gebruik in 2009 door militaire vliegtuigen opgehoogd met één squadron jachtvliegtuigen¹³ gedurende zes maanden, terwijl onduidelijk is in hoeverre deze reserveruimte in dat jaar daadwerkelijk is gebruikt. Het voornemen bestaat uit de operatie die past bij Eindhoven als thuisbasis voor vastvleugelige transportvliegtuigen. De operatie die hierbij hoort, is op eenzelfde wijze opgehoogd met één squadron jachtvliegtuigen gedurende zes maanden. Het MER concludeert dat de totale geluidbelasting voor de eerste tranche afneemt en voor de tweede tranche slechts licht toeneemt ten opzichte van de referentie. De totale veiligheidsri-

⁹ Zie Samenvatting MER luchthaven Eindhoven, tabellen 6 en 7.

¹⁰ MER luchthaven Eindhoven, deel A, blz. 24.

¹¹ De Commissie constateert dat voor de referentie is uitgegaan van 21.009 vliegtuigbewegingen en dat voor 2013 ontheffing is verleend voor maximaal van 28.050 vliegtuigbewegingen. Voor 2014 bedraagt dat maximum 30.563 (Besluit tot wijziging van de ontheffing burgermedegebruik van 24 augustus 2012). Dat laatste aantal is hoger dan dat waarmee in het MER is gerekend voor het jaar 2015, dat geldt als evaluatiejaar voor tranche 1.

¹² Zie bijvoorbeeld Appendix B.1 van het NLR-rapport "Geluidbelasting rond de luchthaven Eindhoven door militair en civiel vliegverkeer" (April 2013), waarin het aantal woningen binnen de 20 Ke-contour voor militair vliegverkeer afneemt van 3.000 in de referentiesituatie naar ongeveer 950 bij het voorgenomen militaire gebruik.

¹³ Dit type vliegtuigen draagt in verhouding tot andere typen in belangrijke mate bij aan de geluidhinder en de veiligheidsrisico's.

sico's zouden zowel in de eerste als in de tweede tranche verbeteren ten opzichte van de referentiesituatie.¹⁴ Dit laat zich alleen verklaren uit een afname van het militaire verkeer.

De aard en omvang van die afname zijn voor de Commissie niet aanwijsbaar omdat ze geen inzicht heeft in de samenstelling van het verkeer. Ze wil hierover het volgende opmerken: geluid en externe veiligheid — en dus ook de ontwikkeling daarin — zijn zeer gevoelig voor de aannames over de samenstelling van het militaire vliegverkeer. Ogenscheinlijk kleine veranderingen in deze aannames voor de referentie, de eerste en de tweede tranche kunnen leiden tot een wezenlijk ander beeld van de ontwikkeling van de effecten van het totale vliegverkeer. Het valt daarom niet uit te sluiten dat omwonenden, in tegenstelling tot wat in het MER wordt gesteld, een toename van de hinder zullen ondervinden.

De Commissie acht het essentieel voor het besluit dat het MER de afname van de hinder als gevolg van het militaire vliegverkeer navolgbaar verklaart.

2.3 Geluidbelasting en geluidhinder

De twee geluidsmaten die in het MER worden gebruikt leiden tot andere schattingen van het geluidbelaste oppervlak en van het aantal (ernstig) gehinderden.¹⁵ Omdat de wet gebruik van de Ke voorschrijft voor militaire luchthavens heeft de Commissie in haar R&D-advies¹⁶ aanbevolen om die maat te hanteren bij de alternatievenvergelijking, zodat kan worden aangetoond of het voornemen kan voldoen aan de wettelijke randvoorwaarden. De Commissie heeft echter ook aanbevolen om een aantal modificaties door te voeren en aanvullende berekeningen te doen voor het inschatten van (ernstige) hinder en slaapverstoring. Recente epidemiologische studies hebben namelijk aangetoond dat Ke-berekeningen de hinder van het civiele vliegverkeer significant onderschatten.^{17, 18} Hiervoor zijn twee elkaar versterkende oorzaken aan te wijzen:

- het voorschrift onderschat de hinder die optreedt bij een bepaalde geluidbelasting,¹⁹ en
- het voorschrift perkt het gebied waarbinnen gehinderden worden geteld, sterk in.^{20, 21}

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Samenvatting MER luchthaven Eindhoven, blz. 7 en 9.

¹⁵ Voor militair vliegverkeer is de kosteneenheid (Ke) nog steeds als maat voorgeschreven en voor de (grote) burgerluchtvaart geldt de Lday-evening-night (Lden). Voor de beoordeling van uitsluitend het nachtelijke civiele verkeer is een afzonderlijke maat gedefinieerd: de Lnight.

¹⁶ Advies over de reikwijdte en het detailniveau van het MER (document 2663-97 van 9 juli 2012).

¹⁷ Verwijzingen naar een aantal van deze studies vindt u ook in document 2663-97.

¹⁸ Ook tal van zienswijzen plaatsen kanttekeningen bij het gebruik van de Ke als geluidsmaat en dringen aan op gebruik van actuelere methoden voor het inschatten van de (ernstige) hinder. Een de voorbeelden is de zienswijze van de Vereniging Bow.

¹⁹ Het gebruik van de wettelijk voorgeschreven vertaling van geluidbelasting naar geluidhinder (percentage ernstige hinder = Ke-waarde minus 10) leidt tot forse onderschatting van de omvang van de ernstige hinder van de burgerluchtvaart en daarmee in de toename in de ernstige hinder die verwacht mag worden door de groei van dit verkeer.

²⁰ De onderschatting van het invloedsgebied blijkt uit een vergelijking van de Ke-contouren met de Lden- en Lnight-contouren. Deze laatste laten zien dat ook effecten kunnen optreden die de landsgrens overschrijden. De onderschatting van de ernstige hinder blijkt uit het enorme verschil tussen de aantallen ernstig gehinderden op basis van Lden en Ke, in bijvoorbeeld tabellen 6.2 en 6.4 uit het hoofdrapport (deel A) van het MER. Volgens de Lden berekeningen zijn er in de tweede tranche 27.377 ernstig gehinderden en volgens de Ke berekeningen zijn dat er (maximaal) 792. Een extreem verschil, dat vooral ontstaat door het hoge aantal ernstig gehinderden bij de relatief lage Lden niveaus.

Meer concreet heeft de Commissie aanbevolen om in aanvulling op de wettelijk voorgeschreven berekeningen:

- de hindercurve van het RIVM uit 1998 te gebruiken voor de vertaling van de geluidbelasting in Ke naar (ernstige) hinder;
- extra berekeningen uit te voeren uitgaande van de Lden (en Lnight) in combinatie met actuele hindercurves.

Voor het doen van deze aanbevelingen heeft de Commissie twee argumenten:

- Alleen dergelijke berekeningen bieden de omgeving een voldoende reëel inzicht in de gevolgen van verwachte ontwikkelingen. Dat inzicht is nodig, wil men goed de discussie kunnen voeren over
 - de eventuele aanscherping van randvoorwaarden die worden gesteld aan het voornemen en aan de ruimtelijke ontwikkelingen in het invloedsgebied van de luchthaven;
 - de noodzaak van aanvullende (bovenwettelijke) maatregelen.De milieueffectrapportage is immers niet uitsluitend een middel om de vergunbaarheid van een voorgenomen activiteit te onderbouwen, maar is ook bedoeld van om inzicht te bieden in de milieugevolgen van verwachte ontwikkelingen en in de invloed van alternatieven en maatregelen op die gevolgen²².
- Alleen met de voorgestelde, aanvullende berekeningen is een vergelijking mogelijk met (uitplaatsing naar) andere burgerluchthavens. Naar het oordeel van de Commissie dienen bij het beoordelen van het (extra) burgerluchtverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven de beoordelingsmethoden te worden beschouwd waarmee kan worden getoetst aan de milieukwaliteitseisen die gelden voor (nationale) burgerluchthavens.

De Commissie constateert dat het MER de aanbevelingen uit het toetsingsadvies heeft gevolgd op het punt van het gebruik van de Ke voor de alternatievenvergelijking en de Lden en de Lnight voor het voornemen. De aanbeveling om gebruik te maken van de hindercurve van het RIVM uit 1998 is echter niet opgevolgd. Bovendien geeft de Ke-berekening voor de referentiesituatie geen beeld van de totale geluidbelasting omdat general aviation²³ daarin niet wordt meegenomen. Tenslotte stelt de Commissie vast dat general aviation in het voornemen op dezelfde wijze is behandeld als grote burgerluchtvaart.

De Commissie is van oordeel dat vanwege het ontbreken van een reële inschatting van de totale geluidbelasting voor de referentiesituatie en het voornemen een onvolledig en onjuist beeld ontstaat van de mogelijke ontwikkeling in de omvang van de hinder. Er zijn twee opties om de ontwikkelingen goed in beeld te brengen:

- De eerste optie bestaat uit het berekenen van de totale geluidbelasting in Ke vanaf 10 Ke voor zowel de referentiesituatie als het voornemen, in combinatie met de hindercurve van het RIVM uit 1998.¹⁶ Voor general aviation moeten dan aparte berekeningen worden uit-

²¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld ook de zienswijze van de gemeente Oirschot.

²² In het MER is vaker de keuze gemaakt om het onderzoek in te perken tot het aantonen van vergunbaarheid van het voornemen. Voorbeelden zijn de onderzoeken naar de effecten van het voornemen op de geurhinder en de luchtkwaliteit.

²³ Voor externe veiligheid wordt het Bkl-verkeer wel beschouwd.

gevoerd in Lden. Dit kan door de resultaten van deze berekeningen op te hogen met 5 dB en te combineren met actuele dosis–responsrelaties voor grote burgerluchtvaart.²⁴

- De tweede optie is om voor de referentiesituatie afzonderlijke Lden–berekeningen (vanaf afgerond 40 dB Lden) uit te voeren voor het militaire verkeer²⁵, de grote burgerluchtvaart en general aviation. Deze laatste dient met 5 dB te worden opgehoogd. Vervolgens kan de gecumuleerde geluidbelasting worden bepaald met gebruik van de actuele Lden–hindercurve. Deze tweede optie geeft een completer beeld van de omvang en ontwikkeling van de ernstige hinder dan de eerstgenoemde optie.

Verschuivingen ten opzichte van de referentie zijn het best inzichtelijk te maken met verschilbelastingkaarten en/of door verschuivingen in aantallen blootgesteld en per klasse in tabelvorm te presenteren.

Aangezien de (Lnight– en) Lden–contouren groter zijn dan de Ke–contouren, zal ook in een ruimer gebied de geplande nieuwbouw moeten worden geïnventariseerd, wil men verwachte effecten op (de slaapverstoring en) de ernstige hinder goed kunnen inschatten. Voor een compleet beeld is het nodig om alle geplande nieuwbouw binnen de 40 dB Lden–contour en de 30 dB Lnight–contour²⁶ mee te nemen.

De Commissie acht het essentieel voor het besluit dat niet alleen voor het voornemen maar ook voor de referentiesituatie een reële inschatting van de geluidbelasting wordt gemaakt door de Ke–berekeningen te combineren met actuele hindercurves én aan te vullen met een schatting van de hinder door general aviation, of door Lden–berekeningen uit te voeren.

De Commissie adviseert om de verschillen tussen referentie en voornemen zichtbaar te maken met behulp van verschilbelastingkaarten of door verschuivingen in aantallen blootgesteld en in tabelvorm te presenteren.

2.4 Natuur: verstoring door (vliegtuig)geluid

In het MER zijn de gevolgen van het voornemen voor beschermde gebieden en beschermde soorten beschreven. De Commissie signaleert een tekortkoming in de beoordeling van de effecten van het geluid op beschermde gebieden.

²⁴ Voor general aviation zijn geen dosis–responscurves beschikbaar zijn. De beschikbare gegevens wijzen er op dat mensen de belasting als gevolg van general aviation even hinderlijk vinden als een 5 dB hogere belasting door grote burgerluchtvaart en dat niet akoestische factoren, zoals de houding tegenover (groei van) de luchtvaart, een grote rol spelen. Literatuurverwijzingen hierover vindt u in het advies van de Commissie over de reikwijdte en het detailniveau van het MER voor Lelystad Airport (document nr. 2792–78).

²⁵ De Commissie ziet geen argumenten waarom met deze berekeningsmethodiek wel de geluidbelasting van het voorgenomen militaire verkeer bepaald kan worden en niet de belasting in de referentiesituatie.

²⁶ In het MER Luchthaven Eindhoven deel A is op blz. 48 ten onrechte aangenomen dat er geen ernstige slaapverstoring optreedt omdat alle nieuwbouwplannen buiten de 48 dB Lnight–contour liggen, terwijl de drempel voor ernstige slaapverstoring 30 dB is.

In tranche 2 neemt de geluidsbelasting in EHS-gebied Wolfhoeksche heide/Oeyenbos toe.²⁷ Gesteld wordt dat de broedvogels die hier voorkomen, gewend zijn aan het geluid van de rijksweg A67 en van recreanten. Daarom zou de voorgenomen activiteit geen effecten hebben op de broeddichtheid van de aanwezige vogels. Een onderbouwing van deze redenering ontbreekt. Dat kan bijvoorbeeld door vergelijken met verwante, niet geluidsbelaste gebieden.

De Commissie stelt vast dat de oppervlakte EHS binnen de 45 dB(A) en 48 dB(A) toeneemt. In bossen kan bijvoorbeeld bij een geluidsbelasting door wegverkeer van meer dan 42 dB(A) al een afname van broeddichtheden plaatsvinden.²⁸ Bovendien kan het effect van de gepiekte geluidbelasting dat van de continu aanwezige achtergrondbelasting versterken. Op grond daarvan acht de Commissie aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van dit EHS-gebied niet uitgesloten. Het Rijk en de provincie zich hebben gecommitteerd aan kwaliteitsbehoud van de EHS. Omdat de gevolgen voor de EHS niet goed in beeld zijn gebracht, dient beoordeeld te worden of de Spelregels EHS moeten worden doorlopen.

De Commissie acht het essentieel voor het besluit dat de gevolgen van de geluidbelasting voor de wezenlijke kenmerken/waarden EHS-gebied Wolfhoeksche Heide/Oeyenbos nader in kaart worden gebracht en/of de Spelregels EHS worden doorlopen.

3. Aandachtspunten voor het vervolgtraject

De Commissie hoopt met onderstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen. Bij het ordenen van de aandachtspunten is zo veel als mogelijk aangesloten bij de opbouw van een MER. De aandachtspunten bij het voornemen, de alternatieven en de analysemethoden gaan dus vooraf aan de aandachtspunten bij de resultaten van het effectenonderzoek.

3.1 Gebruik van invoergegevens voor berekeningen

Voor de berekening van de effecten van het voornemen wordt een bepaalde verdeling van het aantal vliegtuigbewegingen over de verschillende vliegtuigtypen aangenomen. Voor het burgermedegebruik wordt deze verdeling genoemd in de Appendices voor de geluidsberekeningen, maar een verwijzing naar de herkomst van de gegevens over de vlootsamenstelling ont-

²⁷ MER luchthaven Eindhoven, deel B, blz. 108.

²⁸ Reijnen et al. 1995. The effects of car traffic on breeding bird populations in woodland III. The reduction of density in relation to the proximity of main roads. *Journal of Applied Ecology* 32, 187–202
Reijnen, R. en R.P.B. Foppen, 2006. Impact of road traffic on breeding bird populations. In: *The ecology of transportation: managing mobility for the environment* / Davenport, J., Davenport, J.L. – Dordrecht: Springer, 2006 (Environmental Pollution 10) – ISBN 1402045034

breekt.²⁹ Daardoor kan de betrouwbaarheid van de aannames niet worden beoordeeld. Onduidelijk is waarom tranche 2 een substantieel aantal oude toestellen bevat die in tranche 1 niet zijn opgenomen.

- De Commissie adviseert om de gegevens over de verdeling van vliegtuigbewegingen over vliegtuigtypes toe te lichten en hun herkomst vast te leggen, zodat berekeningen navolgbaar en controleerbaar zijn.

3.2 Verkeer

Het MER signaleert dat bestaande verkeersknelpunten groter worden als gevolg van het voorstellen. Analyses van wat dit betekent voor de (her)verdeling van het verkeer en voor te nemen maatregelen zijn niet uitgevoerd. Ook een analyse van de consequenties van die mogelijke herverdeling en van maatregelen voor de geluidbelasting en de luchtkwaliteit zijn buiten het MER gehouden.³⁰ De Commissie stelt vast dat aan de Alderstafel is afgesproken dat 'de landzijdige inpassing' van de luchthaven en het oplossen van de verkeersknelpunten worden behandeld in een afzonderlijk, parallel traject.

- De Commissie adviseert om in de toelichting bij het besluit te beschrijven op welke wijze een knelpuntvrije, landzijdige inpassing van het voornemen tot stand moet komen.

3.3 Gezondheid

De Commissie vindt het opvallend dat er (in tegenstelling tot haar eerdere advies)¹⁶ een GES is uitgevoerd en dat de resultaten van het gezondheidsbelevingsonderzoek van de GGD Hart voor Brabant dat einde 2012 is afgerond, niet zijn meegenomen.³¹ In dat onderzoek is bijvoorbeeld te zien dat meer dan 2000 mensen momenteel ernstig slaapverstoord zijn, ondanks het ontbreken van structurele nachtvluchten op dit moment. De MER voorspelt 176 ernstig slaapverstoorden in de eerste tranche en 540 in de tweede tranche. Het belevingsonderzoek geeft een goed inzicht in een reeks van factoren die worden aangewezen als oorzaak van de ernstige hinder en de ernstige slaapverstoring.

- De Commissie onderschrijft het gebruik van het uitgevoerde GGD-onderzoek als nulmeting en het doen van vervolgonderzoek in het kader van de monitoring van het voornemen.

²⁹ Verder ontbreekt een deel van de essentiële invoergegevens voor de externe veiligheidsberekening. Specifiek gaat het om het (gemiddelde) startgewicht van het Bkl-verkeer, het baan- en routegebruik van het Bkl-verkeer in variant A (Voorlopige voorziening RvS), en het startgewicht van het zware verkeer in variant A.

³⁰ Deze verkeersontwikkelingen, de nadelige effecten ervan en de uitwerking van maatregelen vormen ook het onderwerp van de zienswijzen van de gezamenlijke regiogemeenten (Best, Eersel, Oirschot e.a.), van de gemeente Veldhoven en van de gemeente Eindhoven.

³¹ In haar R&D advies deed de Commissie de aanbeveling om een dergelijk onderzoek te doen en heeft ze aangegeven dat een GES weinig toevoegt aan de andere analyses van de leefomgevingskwaliteit die voor het MER worden uitgevoerd.

3.4 Externe Veiligheid

Een goede beoordeling van de informatie over externe veiligheid is nauwelijks mogelijk omdat de relevante gegevens over het militaire verkeer ontbreken (zie paragraaf 1.2 van dit advies) terwijl dit verkeer bepalend is voor de berekende risico's. Naar analogie met het onderdeel geluid kunnen de plaatsgebonden risicocontouren voor het militaire verkeer en het civiele verkeer afzonderlijk worden weergegeven. Dit vergroot het inzicht in de herkomst van de risico's.

Het groepsrisico is in de MER opgenomen om inzicht te geven in de kans op een ramp met veel slachtoffers op de grond. Een nauwkeurig bevolkingsbestand is bij een dergelijke analyse essentieel. Het is onduidelijk of de gebruikte (generieke) gegevens voldoende betrouwbaar zijn.³² Mogelijk zijn er aanpassingen in het bestand en dus herberekening van het groepsrisico nodig. De Commissie verwacht dat een dergelijke herberekening de vormgeving van het voornemen niet zal beïnvloeden. Daarom beschouwt ze deze kanttekening bij het groepsrisico niet als een essentiële tekortkoming. De informatie is echter ook zeer relevant bij besluiten over nieuwe ontwikkelingen in de omgeving van de luchthaven. Het is van belang dat op dat ogenblik een betrouwbaar uitgangspunt voorligt.

In het ontwerpbesluit zijn geen beperkingsgebieden voor externe veiligheid opgenomen. Voor burgerluchthavens moeten wel specifieke beperkingengebieden worden aangewezen. Rond luchthaven Eindhoven is interimbeleid van kracht voor externe veiligheid. De Commissie adviseert om te motiveren waarom specifiek beleid ter voorkoming van nieuwbouw op locaties met een hoog (plaatsgebonden) risico niet langer nodig wordt geacht.³³

- De Commissie adviseert om:
 - het plaatsgebonden risico van het militaire verkeer en het civiele verkeer afzonderlijk weer te geven;
 - de kwaliteit en bruikbaarheid van het bevolkingsbestand nader toe te lichten en de uitgevoerde analyse, zo nodig, aan te passen;
 - te motiveren waarom een beperkingengebied voor externe veiligheid niet nodig wordt geacht.

³² Nieuwbouwlocaties zijn correct toegevoegd op grond van gegevens die de gemeenten hebben aangeleverd (MER-bijlage NLR-CR-2013-170, Appendices A.2 en A.3). Evenementenlocaties zijn niet beschouwd, maar hebben volgens een eerdere studie ("Externe veiligheid rond luchtvaartterrein Eindhoven – met specifieke aandacht voor het groepsrisico", RIVM, 2007) geen wezenlijke invloed hebben op het totale groepsrisico voor deze luchthaven. Op de gegevens voor grote instellingen en bedrijven is één bewerking gedaan, namelijk voor een school met 19,786 mensen. In de RIVM-studie zijn met vergelijkbare brongegevens tientallen bewerkingen uitgevoerd. Het is onduidelijk waarom nu minder bewerkingen zijn uitgevoerd en wat dit betekent voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten.

³³ Zie hiervoor ook de zienswijze van de gemeente Bladel.

3.5 Natuur: stikstofdepositie

In het MER zijn de gevolgen van het voornemen voor beschermde gebieden en beschermde soorten beschreven. De Commissie heeft opmerkingen over de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie op beschermde gebieden.

In het MER is gedetailleerd aandacht besteed aan de gevolgen van stikstofdepositie. Die neemt in de omliggende Natura 2000-gebieden en Beschermde natuurmonumenten toe met ca. 0,1 mol N/ha/jaar. In het oostelijke deel van Natura 2000-gebied Kempenland-West gaat het echter om ca. 0,5 mol N/ha/jaar en in het dal van de Run in Natura 2000-gebied Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux om ca. 0,4 mol N/ha/jaar. Significante gevolgen worden uitgesloten, ook al gaat het om een toevoeging van stikstof aan overbelaste gebieden. Argumenten die daarvoor worden aangevoerd zijn de te verwachten autonome daling van de N-depositie en specifieke (milieu)kenmerken en omstandigheden³⁴.

De Commissie acht uitsluiting van significante effecten op grond van te verwachten autonome daling van stikstofdepositie niet terecht. Deze verwachting is immers met onzekerheden omgeven³⁵, terwijl de toename van stikstofdepositie wel zeker is. Op grond van de specifieke (milieu)kenmerken en omstandigheden acht de Commissie het uitblijven van significante gevolgen in de meeste gevallen afdoende gemotiveerd. Het oostelijke deel van Natura 2000-gebied Kempenland-West (Grootmeer) is echter een aandachtspunt. Dit vennengebied is (vooral nog) in goede conditie maar toename van stikstofdepositie kan niet ongelimiteerd plaatsvinden³⁶. Voor behoud moet aanvoer van basenrijk water gegarandeerd blijven, terwijl hydrologische (herstel)maatregelen hier niet mogelijk zijn vanwege het agrarisch gebruik van de omliggende gronden. Optimaal (hydrologisch) beheer dient dus vooraf verzekerd te zijn teneinde significante effecten uit te sluiten. Die zekerheid is er nog niet.

Ten aanzien van Beschermde natuurmonument Dommelbeemden acht de Commissie niet afdoende gemotiveerd dat aantasting van de wezenlijke kenmerken is uit te sluiten. Wijzen op de goede kwaliteit en de zeer geringe toevoeging is dan niet afdoende. Ze geeft in overweging om hier saldering bij te betrekken.

De Commissie stelt vast dat (mitigerende) maatregelen aan de orde kunnen zijn om conflicten met de natuurbeschermingswet 1998 met zekerheid te vermijden. Een Passende beoordeling zal dan aan de orde zijn.³⁷

- De Commissie adviseert om de goede hydrologische situatie in het gebied Kempenland-West te borgen zodat aantasting van de natuurlijke kenmerken is uit te sluiten.

³⁴ De hydrologische situatie in de betreffende gebieden en de kwaliteit en het beheer van de habitattypen en soorten die voor stikstof gevoelig zijn. In de Natura 2000-gebieden Kampina & Oisterwijkse vennen en Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux vindt bijv. regulier en gericht herstelbeheer en hydrologisch herstelbeheer en/of vernatting plaats.

³⁵ Ook het Waterschap De Dommel wijst hier op in zienswijze 66.

³⁶ In de zienswijze van de gemeente Eersel en die van Waterschap De Dommel wordt ook op dit potentiële conflict met de Natuurbeschermingswet 1998 gewezen.

³⁷ De Commissie stelt vast dat de milieu-informatie al nagenoeg aan de vereisten van een Passende beoordeling voldoet.

3.6 Water

De gevolgen van het de-icen van vliegtuigen en van het frequenter inzetten van gladheidsbestrijding voor de waterkwaliteit en de aquatische ecologie zijn niet afdoende in het MER beschreven.³⁸ Ook is niet duidelijk in welke mate maatregelen die gevolgen voorkomen.

- De Commissie adviseert om de eventuele gevolgen van het voornemen voor de waterkwaliteit en de aquatische ecologie beter in beeld te brengen en de effectiviteit van mitigerende maatregelen te beschrijven.

3.7 Evaluatie

De Commissie stelt vast dat aan de Alderstafel afspraken zijn gemaakt over:

- het invoeren en evalueren van hinderbeperkende maatregelen en procedures;³⁹
- de evaluatie van de businesscase;⁴⁰
- monitoring en evaluatie van de gevolgen van het voornemen;⁴¹
- de planning van het monitoring- en evaluatieprogramma.⁴²

Veel insprekers geven aan dat het monitoringprogramma onduidelijk is of niet strookt met gemaakte afspraken. De Commissie stelt vast dat het MER niet ingaat op het monitoren van het voornemen en dat de relatie tussen het monitoringprogramma uit (de toelichting bij) het besluit en het evaluatieprogramma uit het Alders-advies onduidelijk is. Zo geeft bijlage 9 van het ontwerpbesluit bijvoorbeeld aan dat de evaluatie drie jaren na in werking treden van het besluit en aan de hand van actuele en beschikbare gegevens zal plaatsvinden. Hiermee lijkt de koppeling die aan de Alderstafel is gemaakt tussen de evaluatie en het ingaan van de tweede tranche, te worden losgelaten.

- De Commissie adviseert om in de toelichting bij het besluit de rol, de opzet en de uitvoering van de verschillende elementen uit het monitoring- en evaluatieprogramma beter te beschrijven en aan te geven hoe dit programma zich verhoudt tot de afspraken die zijn gemaakt aan de Alderstafel.

³⁸ Zienswijze van het Waterschap De Dommel.

³⁹ Zoals: 'Idle reverse thrust' en 'reduced flaps' die ervoor zorgen dat met ingang van de tweede fase bewoond gebied op grotere afstand van de luchthaven ontlast wordt als gevolg van hoger aanvliegen.

⁴⁰ 75% van de vliegtuigbewegingen met een zakelijke of combi-bestemming.

⁴¹ Zoals vergelijken van de daadwerkelijke geluidbelasting met de berekende (in het MER) en de vergunde belasting (in het luchthavenbesluit).

⁴² Vrijgeven van de gebruiksruimte voor tranche 2 zou plaatsvinden nadat monitoring en evaluatie van de resultaten van de eerste tranche heeft plaatsgevonden en nadat is aangetoond dat aan de geformuleerde voorwaarden voor evaluatie is voldaan. Dat moment van evaluatie is drie jaar na inwerkingtreding van het luchthavenbesluit, maar in ieder geval uiterlijk na afloop van het gebruiksjaar 2015.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER

Initiatiefnemer: Ministerie van Defensie

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

Besluit: Vaststellen van een luchthavenbesluit

Categorie Besluit m.e.r.: D6.2

Activiteit: Vastleggen van het gebruik van de luchthaven voor militair en burgerluchtverkeer en vastleggen van de beperkingen aan het grondgebruik in de omgeving van de luchthaven

Procedurele gegevens:

kennisgeving MER: 4 september 2013

ter inzage legging MER: 9 september t/m 21 oktober 2013

aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 12 september 2013

voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 3 december 2013

toetsingsadvies uitgebracht:

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:

ing. J. den Boeft

ir. A.G.M. Dassen

drs. E.S. Kooi

dr. J. Lembrechts (werkgroepsecretaris)

drs. J.G.M. van Rhijn (voorzitter)

ing. R.L. Vogel

dr. F. Woudenberg

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 op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft de volgende documenten betrokken bij haar advies:

- MER luchthaven Eindhoven. Hoofdrapport delen A en B + Annexen, kaarten en samenvatting, Royal HaskoningDHV Nederland B.V., 28 juni 2013;
- Aldersadvies Eindhoven 2010 met bijlagen;
- Onderbouwing businesscase 2020 Eindhoven Airport en bijlagen, maart 2013;
- Ontwerp-luchthavenbesluit Eindhoven

De Commissie heeft kennis genomen van 70 zienswijzen en adviezen, die zij tot en met 30 oktober 2013 van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze, voor zover relevant voor m.e.r., in haar advies verwerkt.

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport
Luchthavenbesluit militaire luchthaven Eindhoven



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Arthur van Schendelstraat 800 Utrecht

T 030 - 234 76 66

F 030 - 233 12 95

E mer@eia.nl

w www.commissiemer.nl

