

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Participatie
O.v.v. Luchtruimherziening
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum: 26 september 2019
Onderwerp: Zienswijze Notitie Reikwijdte en Detailniveau luchtruimherziening
Kenmerk: MO 600/19.021

Geachte mevrouw van Nieuwenhuizen,

Hierbij willen wij graag gebruik maken van de gelegenheid tot het indienen van een zienswijze op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor het planmilieueffectrapport (planMER) voor de luchtruimherziening.

Aanleiding en doelen

Bij een beschrijving van de aanleiding van de luchtruimherziening stelt u:

“De grenzen aan de capaciteit van het huidige luchtruim zijn bereikt en de vraag groeit. Het luchtruim dient ook in de toekomst voldoende capaciteit en toegankelijkheid te bieden ten behoeve van de bereikbaarheid van Nederland door de lucht.”

In navolging hiervan stelt u dan ook dat één van de doelen van de luchtruimherziening is:

“Verruimen van civiele en militaire capaciteit in het luchtruim”

Cijfers wijzen inderdaad uit dat er in de afgelopen jaren sprake is geweest van een forse groei van de luchtvaart. Het is echter niet vanzelfsprekend dat een verdere groei ook gefaciliteerd dient te worden door een vergroting van de capaciteit van het luchtruim, het is een keuze om dat al dan niet te doen. Er is juist alle reden om een verdere groei van de luchtvaart te beteugelen. De luchtvaart levert een forse bijdrage aan de emissie van CO₂. Het is niet reëel om te veronderstellen dat de luchtvaart op afzienbare termijn CO₂ neutraal zal zijn, dus moet voorkomen worden dat de CO₂ emissies vanuit de luchtvaart door groei alleen maar toenemen.

De stikstofuitspraak van de Raad van State van mei 2019 heeft bovendien duidelijk gemaakt dat ook wat betreft de emissies van stikstof de grenzen al lang overschreden zijn en listen zoals de PAS niet passen binnen de internationale afspraken die gemaakt zijn voor het behoud en herstel van biodiversiteit, zoals juridisch verankert in onder andere de Habitatrictlijn. Er moet met spoed werk gemaakt worden van het daadwerkelijk terugdringen van emissies en wij zien niet in hoe het vergroten van de capaciteit van het luchtruim daarbij past.

Ook vanuit het oogpunt van volksgezondheid is er geen behoefte aan uitbreiding van de capaciteit van het luchtruim zodat nog meer vluchten mogelijk zijn. Jaarlijks overlijden tien- tot vijftienduizend Nederlanders vroegtijdig als gevolg van luchtvervuiling en geluidsoverlast, met name rond luchthavens zijn de gezondheidsrisico's groot¹.

Wij onderschrijven de doelstelling *'Verduurzaming; verminderen van de impact van vliegroutes op de omgeving (geluid, CO₂, NO_x en (ultra)fijnstof)'* van harte, maar zien niet in hoe dit samen kan gaan met een doelstelling die gericht is op het vergroten van de capaciteit van het luchtruim. Ditzelfde geldt voor het in het Regeerakkoord genoemde uitgangspunt *'dat slim en duurzaam de kernbegrippen zijn en de focus moet worden gelegd op hinderbeperking in plaats van het aantal vliegbewegingen'*. Wij verzoeken u dan ook om geen tegenstrijdige doelen te stellen of nader te onderbouwen hoe ogenschijnlijk strijdige doelen toch samen kunnen gaan.

Keuze varianten

In de NRD maakt u de keuze om vier varianten te onderzoeken die voortkomen uit steeds verschillende combinaties van twee variabelen (hoofdkeuzes) (single- / multiple airport en flexibele of vaste routes). U geeft aan dat deze varianten voortkomen uit het hanteren van een drietal principes waarvan één principe stelt dat het aantal varianten om praktische redenen beperkt moet blijven. Wij kunnen ons in dit principe vinden. In de NRD maakt u echter niet duidelijk welke andere mogelijke varianten door toepassing van dit principe zijn afgefallen. Zijn er nog meer variabelen ('knoppen waar aan gedraaid kan worden') die zouden kunnen leiden tot nog meer varianten? De NRD maakt onvoldoende duidelijk wat alle denkbare hoofdkeuzes zouden kunnen zijn waarmee gestuurd kan worden op de indeling van het luchtruim. Ook wordt niet duidelijk hoe toepassing van de drie genoemde principes leidt tot de gekozen vier varianten op basis van twee hoofdkeuzes. Wij verzoeken u deze toelichting en onderbouwing aan te vullen.

Ook is voor ons onvoldoende duidelijk hoe de vier gekozen varianten zich verhouden tot de referentiesituatie. In tekstkaders op blz. 16 en 18 geeft u aan dat het verkeer in een aantal luchthavens wordt afgehandeld in eigen TMA's en dat dit het meeste weg heeft van een single-airport systeem. Ook geeft u aan dat voor vertrekkend verkeer van Schiphol gebruik wordt gemaakt van vaste routes. Dit lijkt erop te wijzen dat de referentiesituatie gelijk is aan variant A (single airport, vaste routes), maar het is onduidelijk of dit voor alle luchthavens geldt. Wij verzoeken u dan ook om in het MER duidelijker toe te lichten hoe de referentiesituatie zich verhoudt tot de te onderzoeken varianten en de referentiesituatie voor het totale luchtruim (en dus alle luchthavens) duidelijk te beschrijven.

Ook verzoeken wij om duidelijk te maken of het bij vaste routes alleen om vertekroutes gaat, of ook om naderingsroutes. Dit onderscheid is in de NRD onvoldoende helder.

Opbouw varianten

U geeft aan dat in het vervolg van de Verkenningsfase elke variant opgebouwd zal worden uit verschillende bouwstenen. Uit de NRD wordt echter onvoldoende duidelijk wat wij ons precies moeten voorstellen bij deze bouwstenen. Hoe verhouden deze bouwstenen zich tot de elders in de NRD genoemde hoofdkeuzes, principes en extremen uit de onderzoeksfase waarbinnen de varianten ontwikkeld zijn? In hoeverre zijn de bouwstenen onlosmakelijk verbonden met de hoofdkeuzes die ten grondslag liggen aan de varianten? Om een beeld te kunnen krijgen van de bouwstenen en om goed te kunnen begrijpen in hoeverre een variant is opgebouwd uit keuzes en uit vaste, niet te beïnvloeden

¹ Zie <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4838361/kaart-lucht-vies-herrie-geluid-lawaai-gezondheid-gezond-ongezond-smerig-rivm>

elementen is een nadere toelichting op de te gebruiken bouwstenen en hun relatie tot hoofdkeuzes en andere elementen cruciaal. Wij betreuren het dat deze informatie in de NRD ontbreekt omdat daardoor niet te beoordelen is of de juiste varianten in het MER onderzocht gaan worden. Wij verzoeken u daarom om ook voor het opstellen van het MER stakeholders nauw te betrekken bij de totstandkoming van de varianten op basis van bouwstenen.

Toetsingskader

In zijn algemeenheid valt het ons op dat u vrijwel alle milieueffecten wilt beschrijven als 'de mogelijkheid om effect X te beperken'. Dit is echter in strijd met artikel 7, lid 1e van de Wet milieubeheer dat stelt dat een PlanMER in ieder geval dient te bevatten:

“een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;”

In het PlanMER dient u dus de gevolgen voor het milieu in beeld te brengen en kunt u zich niet beperken tot het in beeld brengen van de mogelijkheid om te sturen op deze gevolgen. Bovendien betekent het hebben van de mogelijkheid om te sturen op de omvang van een bepaald effect niet noodzakelijkerwijs dat er ook gebruik gemaakt gaat worden van die sturingsmogelijkheden. Dit zegt dus maar in beperkte mate iets over de milieueffecten die van een bepaalde variant verwacht kunnen worden. Een concreet voorbeeld hiervan is het feit dat bij Rotterdam The Hague Airport 60% van het vertrekkend verkeer op enig moment van de vertrekroute afwijkt².

Ook verzoeken wij u om duidelijk te maken hoe u de effecten gaat beoordelen. Wordt dit een kwalitatieve beoordeling of een kwantitatieve? Welke rekenmodellen worden gebruikt en hoe verhouden deze zich tot meetgegevens? Komt een kwalitatieve beoordeling tot stand op basis van expert judgement en zo ja, wie zijn deze experts?

Tevens is het belangrijk om in het PlanMER duidelijk aan te geven wat de uitgangpunten zijn bij het beschrijven van de milieueffecten. Tot op welke vlieghoogte worden bijvoorbeeld emissies en geluidsproductie meegerekend? Hoe wordt er omgegaan met voorziene innovaties in de luchtvaart?

Daarnaast verzoeken wij u ook om in het PlanMER duidelijk te maken met welke onzekerheid de voorspelde effecten omgeven zijn. En om tevens duidelijk te maken of de weergegeven effecten het 'worst case' scenario betreffen of bijvoorbeeld een verwachte gemiddelde voorspelling zijn. Ook verzoeken wij u om duidelijk te maken in hoeverre er bij de weer te geven effecten uitgegaan wordt van strikte handhaving.

Onze ervaring is dat er wat luchtvaart betreft niet snel handhavend wordt opgetreden waardoor het niet realistisch is om er bij het beoordelen van effecten van toekomstige ontwikkelingen vanuit te gaan dat dit wel gebeurt.

Inhoudelijk missen wij nog de volgende aspecten bij de voorgestelde toetsingscriteria:

- **Hinderbeleving:** Naast kwantitatieve geluidseffecten is het belangrijk om ook in beeld te brengen wat de verwachte effecten zijn op het gebied van hinderbeleving. Deze is niet een op

² To70, Vliegpatronen en vlieggedrag Rotterdam The Hague Airport, 2014.

een gerelateerd aan de hoeveelheid geluid en hangt bijvoorbeeld ook af van het moment van geluidsproductie en de frequentie waarin geluidsoverlast optreedt.

- Overige natuureffecten: U beperkt de beoordeling van de natuureffecten nu tot stikstofdeposities. Luchtvaart heeft echter ook belangrijke effecten op natuur door verstoring. Dit speelt bijvoorbeeld bij de Nieuwkoopse Plassen. Daarnaast worden er door middel van faunabeheer in de omgeving van vliegvelden op grote schaal vogels (met name ganzen) gedood omdat dit ten goede zou komen aan de veiligheid van het vliegverkeer. Wij verzoeken u om ook deze effecten op te nemen in het PlanMER.
- Landschap: Wij missen het onderdeel landschap in de toetsingscriteria. Stille (en ook duisternis) vormen belangrijke landschappelijke waarden die beïnvloed kunnen worden door de luchtvaart, in het bijzonder in de stiltegebieden. Deze effecten zouden dus ook in beeld moeten worden gebracht. Een concreet voorbeeld waar dit speelt is het Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland (tevens grotendeels stiltegebied) dat vlakbij Rotterdam The Hague Airport ligt.
- Gezondheid: Naast de geluidsproductie en emissies van bijvoorbeeld ultrafijnstof en stikstof verzoeken wij u ook om inzichtelijk te maken wat de effecten zijn op gezondheid als geheel. Hoeveel extra zieken en vroegtijdige overlijdens zijn het gevolg van een variant? Dit is relevante informatie om mee te wegen in de besluitvorming.

Referentiesituatie

Bij de toelichting op de referentiesituatie geeft u aan dat het verkeersaanbod een essentieel aspect is bij de luchtruimherziening. Daarom heeft u bij alle luchtruimgebruikers de luchtruimbehoefte opgehaald. Dit suggereert dat de luchtruimherziening primair tegemoet moet komen aan de belangen van de luchtruimgebruikers. Er zijn echter meer maatschappelijke behoeften die van belang zijn in relatie tot het luchtruim, zoals de behoefte aan stilte, gezonde lucht en een rijke natuur. Er is geen reden waarom deze belangen geen essentieel aspect zouden zijn in het kader van de luchtruimherziening. Wij verzoeken u dan ook om de luchtruimherziening meer integraal te benaderen en hierbij omgevingsbelangen zwaar mee te laten wegen.

U geeft aan dat voor de toekomstige verkeersvolumes de meest recente prognoses van EUROCONTROL/STATFOR zijn overgenomen. Wij missen een toelichting waarom u deze prognoses hanteert in plaats van de gegevens uit de Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's van de planbureaus. Wij verzoeken u in ieder geval om inzichtelijk te maken wat de achterliggende aannames bij de te gebruiken prognoses zijn en in welke mate deze bijvoorbeeld gevoelig zijn voor conjunctuurverschillen. En hoe deze prognoses zich verhouden tot de prognoses uit de WLO scenario's.

Participatie

U geeft aan dat participatie een belangrijk onderdeel is in de totstandkoming van de besluitvorming over de luchtruimherziening waarbij ook een rol is weggelegd voor participatie door natuur- en milieuorganisaties. Wij onderschrijven het belang van participatie door natuur- en milieuorganisaties, maar willen benadrukken dat u deze organisaties dan wel in staat moet stellen om te kunnen participeren. Wij hebben in het proces tot nu toe zelf deelgenomen aan een aantal participatiesessies, maar daarbij aangegeven dat het lastig is voor ons om hier capaciteit voor vrij te maken omdat hier geen financiële dekking tegenover staat. Wij krijgen geen basissubsidie van de overheid wat betekent dat wij alleen kunnen deelnemen aan participatietrajecten als financiële dekking daarvoor geregeld is. Wanneer u daadwerkelijk waarde hecht aan onze inbreng, dan is het in onze ogen ook niet vreemd om

hier middelen voor vrij te maken. Goed advies is nu eenmaal niet gratis. Wij verzoeken u om dit in overweging te nemen ten behoeve van het verdere besluitvormingstraject.

Wij verzoeken u vriendelijk om onze opmerkingen naar aanleiding van de NRD mee te nemen in het op te stellen PlanMER.

Met vriendelijke groet,

Mede namens Natuur- en Vogelwacht Rotta en de Midden-Delfland Vereniging,



A.P. Ouwehand,
Directeur