

Toetsingsadvies over de milieu-informatie over
het civiel gebruik van de militaire luchthaven
Weeze-Laarbruch, Duitsland

9 september 1999

ISBN 90-421-0575-5
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.



commissie voor de milieueffectrapportage

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer
drs. J.P. Pronk
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

uw kenmerk
DGM/B/BMB Mbb 99190369

uw brief
12 juli 1999

ons kenmerk
U99 Sc/bt/1035-46

onderwerp
Toetsingsadvies milieu-informatie over
het civiel gebruik van de militaire lucht-
haven Weeze-Laarbruch, Duitsland

doorkiesnummer
(030) 234 7602

Utrecht,
9 september 1999

Geachte heer Pronk,

Met bovengenoemde brief stelde u de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid een toetsingsadvies uit te brengen over de milieu-informatie behorende bij de vergunningaanvraag voor het civiel gebruik van de militaire luchthaven Weeze-Laarbruch, Duitsland.

Overeenkomstig artikel 7.38g van de Wet milieubeheer (Wm) bied ik u hierbij het advies van de Commissie aan.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te leveren aan standpuntbepaling over deze activiteit met grensoverschrijdende gevolgen voor Nederland. Zij zal gaarne vernemen hoe u gebruik maakt van haar aanbevelingen. De Commissie is bereid om eventuele aanvullende milieu-informatie die van belang kan zijn voor Nederland te toetsen.

Hopgachtend,

ir. N.E. Ketting
voorzitter van de werkgroep toetsing
milieu-informatie over het civiel gebruik van
de militaire luchthaven Weeze-Laarbruch,
Duitsland

bijlage

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht

telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
<http://www.eia.nl>
e-mail mer@eia.nl

Toetsingsadvies over de milieu-informatie over het civiel gebruik van de
militaire luchthaven Weeze-Laarbruch, Duitsland

Advies op grond van artikel 7.38g van de Wet milieubeheer, uitgebracht aan de Minister van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (coördinerend bevoegd gezag) door
de Commissie voor de milieueffectrapportage; namens deze,

de werkgroep m.e.r.,

de secretaris



drs. J.J. Scholten

de voorzitter



ir. N.G. Ketting

Utrecht, 9 september 1999

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	1
2. Werkwijze bij de opstelling van het advies	2
3. Toetsingskader	3
3.1 Juridisch toetsingskader	3
3.1.1 Vertrekpunt: Duits recht	3
3.1.2 Nederlands recht: toestemming voor gebruik van het Nederlandse luchtruim	4
3.1.3 Rechtstreekse werking EG richtlijn betreffende milieu-effectbeoordeling	4
3.1.4 Rechtstreekse werking Vogel- en Flora-Fauna-Habitat EG richtlijn	4
3.1.5 Samenvatting van het juridisch toetsingskader	5
3.2 Milieu-inhoudelijk toetsingskader	6
4. Kwaliteit en volledigheid van de vergunningsbescheiden	8
4.1 Algemeen oordeel	8
4.2 Beschrijving van het voornemen	9
4.3 Te nemen en eerder genomen besluiten	11
4.4 Alternatieven	11
4.5 Afbakening van het studiegebied	11
4.6 Aanduiding van de referentiesituatie	12
4.7 Geluidbelasting door vliegtuiglawaai	12
4.8 Geluidbelasting door wegverkeer	14
4.9 Externe veiligheid	14
4.10 Luchtverontreiniging	16
4.11 Geohydrologie	16
4.12 Flora en fauna, Habitat- en Vogelrichtlijngebieden	17
4.13 Mitigatie en compensatie	17
4.14 Vergelijking van de referentiesituatie met het voorgenomen civiele gebruik	17
4.15 Leemten in kennis	18
4.16 Samenvatting van de milieu-informatie	18
5. Beschouwing van de m.e.r.-(beoordelings)plicht van het voornemen	18

Bijlagen

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 12 juli 1999, waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen
2. Projectgegevens

1. INLEIDING

Het voornemen bestaat om de NAVO luchtmachtbasis Weeze-Laarbruch die nu nog wordt gebruikt door de Britse Royal Air Force (RAF) voor militaire doeleinden vanaf 2000 te gaan gebruiken voor burgerluchtverkeer. Daarvoor loopt momenteel in Duitsland een procedure voor de vergunningverlening. Initiatiefnemer is *Flughafen Niederrhein GmbH*. Het bevoegd gezag is het *Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr* van het Bondsland Nordrhein-Westfalen. Dit voornemen heeft grensoverschrijdende gevolgen voor Nederland omdat de west-oost gerichte start- en landingsbaan van de luchthaven zeer dichtbij de grens met Nederland ligt ten oosten van de gemeente Bergen in de provincie Limburg. Voor dit voornemen wordt in Duitsland geen milieueffectrapportage (*Umweltverträglichkeitsprüfung*) uitgevoerd omdat de Duitse wetgeving hiertoe niet verplicht. Wel is een aantal milieustudies ter onderbouwing van de vergunningaanvraag uitgevoerd. De vergunningaanvraag en de milieustudies zijn ook in Nederland bekend gemaakt en ter inzage gelegd. De provincie Limburg trad daarbij op als coördinator voor het verzamelen en doorzenden van de inspraakreacties. Parallel aan de procedure voor de vergunningverlening loopt ook een planologische procedure tot wijziging van het *'Gebietsentwicklungsplan'* waarbij de *'Bezirksregierung Düsseldorf'* het bevoegd gezag is. Ook voor dit planwijzigingsvoorstel wordt aan Nederlandse zijde van de grens gelegenheid tot inspraak geboden.

In de inspraak van Nederlandse zijde over de vergunningaanvraag is door verschillende partijen¹⁾ opgemerkt dat hoewel volgens Duits recht geen milieueffectrapportage (m.e.r.)-plicht bestaat voor de besluitvorming over dit voornemen, er op grond van de EU-richtlijn inzake m.e.r. wel sprake zou zijn van een m.e.r.-plicht. Volgens deze partijen moet de conversie van de luchthaven naar burgerluchtvaartgebruik worden gezien als aanleg of wijziging waarvoor een m.e.r.-(beoordelings)plicht zou gelden. Daarnaast wijzen dezelfde partijen in Nederland erop dat aan Nederlandse zijde in het studiegebied enkele natuurgebieden liggen die zijn aangewezen of zijn aangemeld als Speciale Beschermingszone op grond van de EU Vogel- en Habitat richtlijn. Voor de mogelijke beïnvloeding van deze Speciale Beschermingszones geldt een beoordelingsplicht bijvoorbeeld in de vorm van toepassing van m.e.r. Met het oog daarop heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) mede namens zijn collega's van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en van Verkeer en Waterstaat (V&W) per brief d.d. 12 juli 1999²⁾ de Commissie voor de m.e.r. verzocht te adviseren over de kwaliteit en volledigheid van de vergunningsbescheiden bij de "Aanvraag van een vergunning voor civiel gebruik van de militaire luchthaven Weeze-Laarbruch" deel I-IV. Het verzoek om advies gebeurt volgens de Minister van VROM analoog aan artikel 7.38g, tweede lid van de Wet milieubeheer (Wm).

1 Onder meer door de gemeente Bergen (L.), de Stichting Milieufederatie Limburg en de Stichting Platform Vliegveld Laarbruch

2 Zie bijlage 1

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. De samenstelling van de werkgroep is gegeven in bijlage 2. In die bijlage zijn ook de belangrijkste projectgegevens opgenomen.

De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies de Commissie genoemd.

In de opstelling van dit advies heeft de Commissie ook rekening gehouden met de informatie in de wijziging van het *'Gebietsentwicklungsplan'* alsook de reacties op de vergunningaanvraag van de provincie Limburg, de gemeente Bergen, de Stichting Milieufederatie Limburg en de Stichting Platform Vliegveld Laarbruch die gebruik gemaakt hebben van de mogelijkheid tot reageren. Deze reacties ontving de Commissie via de provincie Limburg.

De indeling van dit advies is als volgt. In hoofdstuk 2 is de werkwijze van de Commissie bij de opstelling van dit advies uiteengezet. Voorafgaande aan de toetsing van de vergunningsdocumenten heeft de Commissie voor zich een toetsingskader opgesteld. Dit kader is gegeven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 omvat het oordeel van de Commissie over de milieu-informatie met beantwoording van de vraag in hoeverre deze documenten alle essentiële informatie bevatten die nodig is voor de standpuntbepaling over het voornemen van de ministers van VROM, LNV en Verkeer en Waterstaat (V&W). In hoofdstuk 5 geeft de Commissie een beschouwing over het al dan niet bestaan van een m.e.r.-(beoordelings)plicht op grond van Europees recht.

2. WERKWIJZE BIJ DE OPSTELLING VAN HET ADVIES

In het verzoek van 12 juli 1999 aan de Commissie vraagt de minister van VROM advies uit te brengen over de kwaliteit en volledigheid van de vergunningsbescheiden. Het gaat daarbij met name om de grensoverschrijdende gevolgen van het voornemen voor Nederland en om de maatregelen die genomen kunnen worden om de ernst van eventuele milieueffecten voor Nederland te voorkomen, te mitigeren of te compenseren. Er zal gelet moeten worden op internationale verdragen en afspraken op milieugebied die van betekenis zijn voor de informatievoorziening en consultatie tussen Duitsland en Nederland. Daarbij komt dat de Commissie niet betrokken is geweest in eerdere ontwikkelingen betreffende het voornemen en dat dit het eerste advies is over de milieuaspecten van de voorgenomen activiteit. Een ander aandachtspunt is dat de besluitvorming in Duitsland zonder m.e.r. verloopt. Dat vraagt om een aanpak die afwijkt van de opstelling van een toetsingsadvies over een milieueffectrapport ten behoeve van de besluitvorming over een activiteit in Nederland.

Met het oog daarop heeft de Commissie allereerst een toetsingskader opgesteld dat twee onderdelen omvat: een juridisch toetsingskader (paragraaf 3.1) en een milieu-inhoudelijk toetsingskader (paragraaf 3.2). Aan de hand hiervan is de feitelijke toetsing uitgevoerd in drie stappen.

In de eerste stap is nagegaan wat goed en wat niet goed of onvoldoende is beschreven in de documenten die behoren bij de vergunningaanvraag.

Vervolgens zijn in de tweede stap al deze opmerkingen gesorteerd op hun belangrijkheid voor het milieu in Nederland (hoofdstuk 4).

De centrale vraag die de Commissie zich daarbij stelde, is welke van de eventueel geconstateerde tekortkomingen in de vergunningaanvraag en in de daarbij behorende procedure dermate essentieel zouden kunnen zijn voor Nederland dat de ministers van VROM, LNV en V&W die zouden moeten weten voor de standpuntbepaling in deze.

Het oordeel van de Commissie over de milieudocumentatie gaat dus alleen in op die punten waarvan de Commissie vindt dat die essentieel zijn voor het overleg. Alle opmerkingen over niet-essentiële punten vallen af en zijn derhalve niet vermeld in het toetsingsadvies.

In de derde stap van de toetsing is de Commissie nagegaan hoe eventuele essentiële tekortkomingen weggewerkt zouden kunnen worden door middel van aanvullende informatie door Duitsland of wellicht met behulp van kennis aanwezig in Nederland. Dit is gebeurd in de vorm van aanbevelingen in het oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de milieu-informatie (zie hoofdstuk 4 van dit advies).

3. TOETSINGSKADER

Zoals hiervoor is aangegeven heeft de Commissie vanwege het bijzondere karakter van deze toetsing en het feit dat dit het eerste advies over deze activiteit is het nodig gevonden een toetsingskader op te stellen. Dit kader valt uiteen in twee onderdelen: een juridisch en een milieu-inhoudelijk onderdeel.

3.1 Juridisch toetsingskader

3.1.1 Vertrekpunt: Duits recht

Het juridische toetsingskader voor de Duitse overheid is in eerste instantie Duits recht. Daarbij gaat het om het *'Luftverkehrsgesetz'*, het *'Bundesnaturschutzgesetz'*, het *'Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen'* en het *'Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz'* (hierna genoemd *'UVP-Gesetz'*). Ingevolge paragraaf 3 *'UVP-Gesetz'* is een m.e.r. nodig voor projecten die in de tot het *'UVP-Gesetz'* behorende bijlage zijn opgesomd. Ingevolge nr. 13 van deze bijlage moet ten behoeve van de aanleg of wijziging van een vliegveld een MER worden opgesteld voorzover voor de aanleg of wijziging een *'Planfeststellung'* nodig is. Een dergelijke *Planfeststellung* is een geconcentreerde vergunningenprocedure. Een *'Planfeststellungsbeschluss'* treedt in de plaats van alle eventueel noodzakelijke publiekrechtelijke vergunningen. Ingevolge paragraaf 8 lid 5 *'Luftverkehrsgesetz'* is voor de conversie van een voorheen militair gebruikt vliegveld in een burgerluchtvaartterrein echter geen *'Planfeststellung'* nodig en kan worden volstaan met een eenvoudige vergunning. Daarom is volgens Duits recht ook geen m.e.r. vereist.

3.1.2 **Nederlands recht: toestemming voor gebruik van het Nederlandse luchtruim**

Het Nederlands recht (hoofdstuk 7 Wm) is geen verplichtend toetsingskader. De vergunningsbescheiden behoeven niet aan Nederlandse eisen met betrekking tot een m.e.r. te voldoen. Wel is een Nederlandse toestemming nodig voor het gebruik van het Nederlandse luchtruim bij het opstijgen en landen in en vanuit westelijke richting (zie art. 1, 2 en 6 van de Convention on international aviation (Conventie van Chicago d.d. 4 april 1947)). Voor de in dit verband noodzakelijke beoordeling door de Nederlandse autoriteiten moet duidelijkheid bestaan over de gevolgen voor het milieu van de starts en landingen, inclusief de veiligheidsaspecten.

Voor zover de tot nu toe door de initiatiefnemer en de Duitse overheidsinstanties ter beschikking gestelde informatie deze duidelijkheid niet voldoende biedt, is het raadzaam dat de Nederlandse overheid de Duitse overheid verzoekt om aanvullende informatie te geven, die op grond van het Nederlandse recht in Nederland gewoonlijk bij een milieueffectrapport wordt gepresenteerd zoals bijvoorbeeld informatie over de externe veiligheid en mogelijke alternatieven.

3.1.3 **Rechtstreekse werking EG richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling**

Voor zover de EG richtlijn (85/337/EEG) betreffende milieueffectbeoordeling verdergaande eisen stelt die niet in Duits recht zijn omgezet, is een directe werking van deze richtlijn mogelijk op basis van art. 7 van die richtlijn³. Verschillende instanties in Nederland (en met name de gemeente Bergen) die gebruik maakten van de geboden mogelijkheid tot inspraak op de vergunningaanvraag alsook de minister van VROM, wijzen op de mogelijke directe werking van de EG richtlijn. Met het oog daarop heeft de Commissie zich afgevraagd of het voornemen inderdaad m.e.r.-(beoordelings)plichtig is op grond van de richtlijn 85/337/EEG. De betreffende beschouwing is gepresenteerd in hoofdstuk 5 van dit advies.

Conform het door de minister van VROM gestelde verzoek analoog aan art. 7.38g Wm zal de Commissie bij de toetsing de vergunningsbescheiden toetsen alsof het een MER zou betreffen.

3.1.4 **Rechtstreekse werking Vogel- en Flora-Fauna-Habitat EG richtlijn**

De Flora-Fauna-Habitat richtlijn (92/43/EEG d.d. 21 mei 1992) is in Duits recht omgezet door het *'Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes'* van 26 augustus 1998 (BGBl I, p.2481). Daarmee lijkt een rechtstreekse werking van deze richtlijn op het eerste gezicht niet mogelijk. Het *'Bundesnaturschutzgesetz'* moet echter eerst nog worden doorvertaald naar de *'Landesnaturschutzgesetze'*, waaronder het hier van toepassing zijnde *'Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen'*. Dat is nog niet gebeurd. Voor zover de Commissie heeft kunnen nagaan, heeft de door de nieuw ingevoegde paragrafen 19a e.v. van het

3 Ingevolge art. 3 lid 2 van de herziene m.e.r.-richtlijn (97/11/EG) is op een vergunningaanvraag uitsluitend de 'oude' m.e.r.-richtlijn (85/337/EEG) van toepassing voor zover de vergunningaanvraag vóór 14 maart 1999 bij een bevoegde instantie is ingediend. Nu de vergunningaanvraag in 1994 is ingediend, is hier uitsluitend de 'oude' m.e.r.-richtlijn (85/337/EEG) van toepassing.

gewijzigde *'Bundesnaturschutzgesetz'* geboden bescherming bovendien uitsluitend betrekking op het Duitse grondgebied. Dat is in strijd met de Habitatrichtlijn. In zoverre kan aan deze richtlijn rechtstreekse werking toekomen. Voorzover het voornemen tot civiel gebruik van de luchthaven significante gevolgen heeft voor gebieden die zijn aangewezen als Speciale Beschermingszone (SBZ) op grond van de EG-Vogelrichtlijn (79/409/EEG d.d. 2 april 1997) moet de toetsing van de ingreep voldoen aan art. 6 van de Flora-Fauna-Habitat richtlijn.^{4]} Op Nederlands grondgebied ten westen van de luchthaven zijn de volgende natuurgebieden aangemeld: "De Hamert" (1460 ha) op 20 mei 1994 als Vogelrichtlijngebied en "Heideterreinen Bergen" (444 ha) op 12 december 1996 als Habitatrichtlijngebied.

Op 14 juli 1998 is het nationaal park "Maasduinen" (3556 ha) onder voorbehoud aangemeld bij de Europese Commissie. Het nationaal park "Maasduinen" omvat de gebieden "De Hamert" en "Heideterreinen Bergen".

Ingevolge de uit de Flora-Fauna-Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen kan een project met mogelijk significante gevolgen voor een SBZ alleen worden toegestaan nadat, op basis van een passende beoordeling, de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast (art. 6 lid 3). Artikel 6, lid 4 is van toepassing indien er sprake is van 'negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied'. 'Dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard', kunnen 'bij ontstentenis van alternatieve oplossingen' volgens art. 6, lid 4 de verwezenlijking van het project rechtvaardigen. De hoofdelementen van het afwegingskader voor een passende beoordeling van de gevolgen voor SBZ's betreffen aldus:

- zekerheid dat de natuurlijke kenmerken (van de SBZ's) niet worden aangetast;
- als die zekerheid niet bestaat, dan moet worden nagegaan of er alternatieve oplossingen zijn die die zekerheid wel kunnen geven;
- indien aantasting van de natuurlijke kenmerken plaatsvindt en bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, dan aantonen dat dwingende redenen van groot openbaar belang bestaan om het project te rechtvaardigen;
- in dat geval is het nemen van alle nodige compenserende maatregelen vereist.

3.1.5 **Samenvatting van het juridisch toetsingskader**

Samengevat is het kader waaraan de milieu-informatie kan worden getoetst vooral te vinden in het Duitse recht en het EG-recht (de Vogelrichtlijn, de Flora-Fauna-Habitatrichtlijn en de m.e.r.-richtlijn (85/337/EEG)). Van het internationale recht zijn art. 1 en 2 van de Convention on international civil aviation (Conventie van Chicago d.d. 4 april 1947) relevant nu voor het opstijgen en landen in en vanuit westelijke richting gebruik zal worden gemaakt van het Nederlandse luchtruim. Ingevolge deze bepalingen kan Nederland het gebruik van haar luchtruim voor het opstijgen en landen weigeren. De Commissie heeft daarentegen twijfels of de wijziging van het gebruik van de luchthaven Laarbruch m.e.r.-(beoordelings)plichtig is (zie hoofdstuk 5 van dit advies). De

4 Zie ook de reactie van de gemeente Bergen (L.) d.d. 26 februari 1999 aan het Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr van Nordrhein-Westfalen te Düsseldorf.

Nederlandse overheid kan evenwel de Duitse overheid verzoeken om aanvullende informatie te verstrekken bijvoorbeeld omdat de Nederlandse overheid die informatie noodzakelijk acht om verantwoord te kunnen beslissen omtrent de toestemming van het gebruik van haar luchtruim.

3.2 Milieu-inhoudelijk toetsingskader

De Commissie acht de volgende onderwerpen en aspecten van essentieel belang in verband met de mogelijke milieugevolgen voor Nederland van het voornemen.

- Beschrijving van het voornemen om het huidige militaire gebruik van de luchthaven om te zetten in burgerluchtvaartgebruik. Hierbij is ook van belang het toekomstige gebruik van de luchthaven als NATO-reservebasis zoals dat staat aangegeven in de herziening ('*Änderung*') van het '*Gebietsentwicklungsplan*'.
- De te nemen besluiten en eerder genomen besluiten die van invloed zijn op het voornemen. Voor Nederland zijn van belang de toestemming voor het gebruik van het Nederlandse luchtruim voor in westelijke richting opstijgende en uit het westen landende vliegtuigen. De eerder genomen besluiten aan Nederlandse zijde betreffen de vaststelling van de 35 Ke-zone in de bestaande situatie inclusief de planologische betekenis daarvan en verder de aanwijzing van de speciale beschermingszones (SBZ's) op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn: het nationaal park "Maasduinen" inclusief de daarin gelegen gebieden "De Hamert" en de "Heidetereinen Bergen".
- Nut en noodzaak van het voornemen in verband met de mogelijke aantasting van de SBZ's in Nederland vanwege de toepassing van de beschermingsformule van de Habitatrichtlijn zoals aangegeven in paragraaf 3.1.4 van dit advies.
- Alternatieven voor gebruik van het luchthaventerrein na het vertrek van de RAF in verband met de mogelijkheid van vermindering van eventuele aantasting van de SBZ's vanwege de toepassing van de beschermingsformule van de Habitatrichtlijn. Hierbij speelt mee dat de luchthaven een NATO-reservestatus zal behouden na het vertrek van de RAF.
- Afbakening van het studiegebied in Nederland voor de aspecten geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en flora, fauna.
- Aanduiding van de referentiesituatie: de vergunde situatie voor het militaire gebruik van de luchthaven en/of het werkelijke gebruik in bijvoorbeeld 1998.
- Geluidbelasting, geluidhinder en slaapverstoring met berekening van de bijbehorende contouren (20 tot 65 Ke met intervallen van 5 Ke⁵; LAeq 20 en 26 d(B)A⁶) en van de aantallen ernstig door vliegtuiglawaai gehinderde woningen en personen volgens de Nederlandse rekenmethodieken alsook de bijbehorende planologische consequenties. Indien uit de berekeningen blijkt

5 RLD/BV-01: Voorschrift voor de berekening van de geluidbelasting in Kosteneenheden (Ke) tengevolge van het vliegverkeer

6 RLD/BV-02: Voorschrift voor de berekening van de LAeq-geluidbelasting in dB(A) tengevolge van structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer

dat er geluidsituaties met LAeq 24 uur van meer dan 70 dB(A) voorkomen, moet het aantal woningen en personen binnen deze contour vastgesteld worden. Op basis daarvan dient vervolgens een schatting te worden gemaakt van de impact op het aantal personen dat hypertensie en ischemische hart- en vaatziekten zal ondervinden door blootstelling in dergelijke geluidsituaties. Voor de schatting van het aantal personen dat ernstige geluidhinder en slaapverstoring zou kunnen ondervinden in de gelegenheden voor verblijfsrecreatie (in tenten en in caravans) in het Nederlandse deel van het studiegebied is berekening nodig van de zogeheten Time-above contouren TA50 en TA65⁷].

- Geluidbelasting door een toename in wegverkeer vanwege de aan- en afvoer van passagiers en vracht.
- Externe veiligheid en berekening van het individueel risico en het groepsrisico voor het Nederlandse studiegebied volgens de Nederlandse berekeningsmethode of een equivalente methode en de daarbij behorende planologische consequenties.
- Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van vogelaanvaringen en de aanwezigheid van een steile helling op een afstand van 720m van de baan.
- Luchtverontreiniging zowel door het vliegverkeer als door het wegverkeer voor de aan- en afvoer van passagiers en vracht.
- Beïnvloeding van het grondwater in het studiegebied aan Nederlandse zijde via het geohydrologisch systeem door in de bodem of oppervlaktewater terechtkomende verontreinigende stoffen (bijvoorbeeld bandenslijpsel, bluswater) onder normale en abnormale bedrijfsomstandigheden op het luchthaventerrein.
- Beïnvloeding van flora en fauna in het studiegebied aan Nederlandse zijde en vooral in de SBZ's. Belangrijk hierbij is de vraag of de beïnvloeding zodanig is dat sprake zou zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ's.
- Mogelijkheden voor mitigatie en compensatie voor eventuele milieugevolgen in het Nederlandse deel van het studiegebied.
- Vergelijking van de referentiesituatie onder militair gebruik van de luchthaven met het voorgenomen civiele gebruik. Hierbij is van belang dat de vastgestelde geluidcontour voor het militaire gebruik veel ruimer is dan het werkelijke gebruik de laatste jaren. Dit zou een vertekening kunnen geven in de vergelijking.
- Aanduiding van de leemten in kennis en de mate waarin deze leemten van belang zijn voor de besluitvorming.
- Samenvatting van de milieu-informatie met de vraag in hoeverre die een overzicht biedt van de belangrijke milieuaspecten bij uitvoering van het voornemen voor Nederland.

7 Milieueffectrapport UMER-5P voor de besluiten tot aanleg en gebruik van de parallelle vijfde baan en tot vaststelling van de daarmee samenhangende geluidszones van de Luchthaven Schiphol. Hoofdrapport en Bijlage: Geluidshinder luchtverkeer, resultaten in tabellen en figuren. Amsterdam Airport Schiphol, mei 1995

4. KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE VERGUNNINGSBESCHEIDEN

De Commissie heeft de toetsing uitgevoerd als zou in de opstelling van de vergunningsbescheiden materieel zijn voldaan aan de m.e.r.-plicht volgens de richtlijn 85/337/EEG met inachtnaam van de Habitat- en Vogelrichtlijn (92/43/EEG en 79/409/EEG). Dit is in overeenstemming met het verzoek aan de Commissie om te adviseren analoog aan artikel 7.38g, tweede lid Wm. Het resultaat van deze toetsing is gepresenteerd met aanbevelingen in paragraaf 4.1.

Daarnaast heeft de Commissie - hoewel strikt genomen het niet tot haar taak behoort - zich ook beziggehouden met het vraagstuk van de mogelijke m.e.r.-plicht van het voornemen. Zij heeft dit gedaan met het oog op de standpuntbepaling door de ministers van VROM, LNV en V&W. Het resultaat daarvan is gepresenteerd in hoofdstuk 5 in de vorm van een beschouwing op basis van het juridisch toetsingskader.

4.1 Algemeen oordeel

De vergunningaanvraag met bijbehorende documenten en kaartmateriaal bevat veel milieu-informatie die een veelomvattend maar incompleet beeld geeft van de milieugevolgen voor Nederland die zullen optreden bij uitvoering van het voornemen.

De toetsing wordt bemoeilijkt omdat de internationale richtlijnen op grond waarvan ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor Nederland als buurland niet zijn vermeld in de documentatie. Het gaat om het toetsingskader van de Habitatrichtlijn dat ook van toepassing is op de gebieden die zijn aangewezen als SBZ op grond van de Vogelrichtlijn. In het bijzonder had, naar de mening van de Commissie, moeten worden aangegeven of het voornemen de *natuurlijke kenmerken in de SBZ's* kan aantasten.

Ten tweede had, indien *geen zekerheid kan worden gegeven dat de natuurlijke kenmerken in de SBZ's niet worden aangetast, moeten worden aangegeven dat het voornemen slechts om dwingende redenen van groot openbaar belang en bij ontstentenis van alternatieven kan worden toegelaten.*

Wat betreft de afweging van de vier hoofdelementen voor een passende beoordeling op basis van art. 6.3 en 6.4 van de Habitatrichtlijn (zie paragraaf 3.1.4 van dit advies) komt de Commissie tot de volgende conclusies:

- *Zekerheid dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast*
Vanwege de in de hiernavolgende paragraaf geconstateerde essentiële tekortkomingen, kan op basis van de in de vergunningaanvraag gepresenteerde informatie niet worden vastgesteld of de natuurlijke kenmerken van de SBZ's niet worden aangetast.
- *Ontstentenis van alternatieve oplossingen*
De vergunningaanvraag behandelt geen alternatieve oplossingen. Voor de particuliere initiatiefnemer is er slechts één oplossing en dat is het civiele gebruik van de luchthaven voor passagiers- en vrachtvervoer met militair gebruik als NATO-reservebasis tijdens bijzondere omstandigheden. In de ideale situatie had de vergunningaanvraag moeten zijn voorafgegaan door een strategische besluitvorming over het gebruik van het luchthaventerrein

nadat de RAF zal zijn vertrokken. In die strategische afweging hadden alternatieve bestemmingen beschouwd kunnen worden inclusief het nut en de noodzaak van een ieder van de oplossingen met als resultaat een strategisch besluit met randvoorwaarden over het toekomstige gebruik van het plangebied.

- *Aantonen van dwingende redenen van groot openbaar belang*

De vergunningaanvraag behandelt slechts het economisch perspectief van het civiele gebruik van de luchthaven. Daarmee zou het economisch nut van het voornemen kunnen zijn aangetoond maar is de noodzaak nog niet vast komen te staan.^{8]} De Commissie is van mening dat het buiten haar competentie valt om de vergunningaanvraag op het vereiste van het aantonen van het nut en de noodzaak te beoordelen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag in Duitsland.

- *Nemen van alle nodige compenserende maatregelen*

De vergunningaanvraag bevat geen voorstellen voor het uitvoeren van compenserende maatregelen voor eventuele milieugevolgen in Nederland. Het opstellen van dergelijke maatregelen heeft overigens pas zin als met de nodige aanvullende informatie het totaalbeeld is komen vast te staan welke milieugevolgen te verwachten zijn in het Nederlandse deel van het studiegebied.

In de volgende paragrafen wordt op basis van het milieu-inhoudelijk toetsingskader ingegaan op de verschillende milieuaspecten en de daarbij geconstateerde eventuele essentiële tekortkomingen in de informatie voor Nederland.

4.2 Beschrijving van het voornemen

In de documenten bestaat onduidelijkheid over de baanlengte. In de vergunningaanvraag d.d. 2/11/1994 is de lengte van de start- en landingsbaan aangeduid als 3000 m. In het luchtvaarttechnisch rapport in het kader van het verzoek tot verlening van de vergunning d.d. augustus 1998 (blz. 12) is als lengte aangegeven 2440 m met in het verlengde van de baan aan beide zijden militaire 'overruns' van 275 m elk waardoor in totaal de lengte komt op 2990 m. In het rapport over de luchtveerkeersveiligheid^{9]} staat op blz. 8 dat de luchthaven beschikt over een 2440 m lange start- en landingsbaan waarop aan beide kanten een 275 m lange noodachterbaan aansluit wat een beschikbare startafbreeklengte richting 27 en 09 oplevert van 2715 m. Er is dus sprake van een baan van 2440 m lengte met twee 'overruns' die heel eenvoudig omgebouwd kan worden naar een baan van ongeveer 3000 m. Het is duidelijk dat een baan van ongeveer 3000 m lengte geheel andere mogelijkheden biedt dan een baan van slechts 2440 m.

8 In de toekomstverwachting wordt de nadruk gelegd op de regio Duisburg-Venlo-Arnhem/Nijmegen. Ontwikkelingen elders in Nederland worden ook in de beschouwing betrokken. Deze zijn echter gedeeltelijk achterhaald. Zo wordt nog uitgegaan van een passagierslimiet van 44 miljoen passagiers voor Schiphol en van de aanleg van een Oost-Westbaan bij de luchthaven Maastricht-Aachen.

9 Rapport inzake de luchtveerkeersveiligheid voor de Luchthaven Niederrhein. Gesellschaft für Luftverkehrsfor-schung bR, Berlin, augustus 1998

In de vergunningaanvraag wordt wel de zone met bouwverbod vanwege de obstakelvrijheid genoemd maar niet de zone voor geluidhinder en die voor externe veiligheid.

De getekende uitvliegroute voor baan 27 roept vragen op over de praktische uitvoerbaarheid voor de grotere vliegtuigtypen. De SID is zo getekend dat deze onmiddellijk na de start 15 graden naar het noorden afbuigt. De praktijk is zo dat in het algemeen pas na het bereiken van een hoogte van 500 ft aan een draai begonnen kan worden. Slechts bij uitzondering kan dat worden verlaagd naar een hoogte van 300 ft. Dit zou betekenen dat voor vliegtuigtypes van de grootte van een 737 het draaipunt voor baan 27 halverwege Nieuw Bergen ligt en bij nog grotere vliegtuigtypen nog verder naar het westen. Het is onduidelijk of met dit gegeven uit de praktijk in de geluidberekeningen rekening is gehouden. Verder is het zo dat de beschreven SID een andere procedure aangeeft dan die is getekend op de kaarten. Volgens die beschrijving ligt het draaipunt voor baan 27 op 500 m ten oosten van Nieuw Bergen.

De Commissie gaat er vanuit dat lesvluchten op de luchthaven alleen in Duits luchtruim zullen plaatsvinden. In dit advies is derhalve geen aandacht besteed aan de gevolgen van de uitvoering van lesvluchten door klein luchtvaartverkeer voor het Nederlandse deel van het studiegebied.

- *Het is van essentieel belang voor een goed inzicht in de mogelijke gevolgen voor Nederland dat duidelijkheid wordt gegeven over de baanlengte in het toekomstige civiele gebruik **en daarmee over potentiële ontwikkelingsmogelijkheden** voor de luchthaven alsook over de realiteitswaarde van de uitvliegroutes van baan 27 voor de verschillende vliegtuigtypes.*

In de vergunningaanvraag is sprake van 683 nachtvliegtuigbewegingen per jaar over Nederland. Uit de inspraakreacties blijkt dat de uitvoering van nachtvluchten in ministerieel overleg tussen Nederland en Duitsland ter sprake is gekomen omdat Nederland geen nachtvluchten wenst. Het kabinetsbesluit over de toekomst van de luchthaven Maastricht-Aachen wijst in dezelfde richting.

Het is onduidelijk of er rekening wordt gehouden met het bezwaar van Nederlandse zijde bijvoorbeeld in de vorm van het achterwege laten van nachtvluchten en/of het alleen toelaten van nachtvluchten in de randen van de nacht zoals oorspronkelijk was voorgesteld voor de luchthaven Maastricht-Aachen.

- *Het is van essentieel belang dat inzicht wordt gegeven in de betekenis van het voornemen in de vergunningaanvraag over de toelating van nachtvluchten of gedurende bepaalde perioden van de nacht.*

4.3 Te nemen en eerder genomen besluiten

Er is in de vergunningaanvraag en in de bijbehorende documenten geen rekening gehouden met de Habitat- en Vogelrichtlijn en met de aanwijzing van de diverse SBZ's in het Nederlandse deel van het studiegebied vanaf 1994 ('De Hamert', 'Heideterreinen Bergen' en 'Maasduinen').

Ook is geen rekening gehouden met het te nemen besluit door de Nederlandse overheid voor het gebruik van het Nederlandse luchtruim voor over Nederlands grondgebied opstijgende en dalende vliegtuigen.

4.4 Alternatieven

In de vergunningaanvraag is geen sprake van alternatieven. Dat geldt zowel voor mogelijk ander gebruik van de luchthaven dan is beschreven in het voornemen en verder ook voor eventuele andere bestemmingen voor het luchthaventerrein na het vertrek van de RAF. Het is onduidelijk in hoeverre de NATO-reservestatus de handhaving van het terrein als luchthaven vereist. Voor het overige verwijst de Commissie naar haar opmerking over de behandeling van alternatieven als onderdeel in de beschermingsformule van de Habitatrictlijn zoals aangegeven in het juridisch toetsingskader (paragraaf 3.1.4) en in het algemeen oordeel (paragraaf 4.1.1).

- *Om de vraag over de "ontstentenis van alternatieve oplossingen" in het kader van de beschermingsformule overeenkomstig de Habitatrictlijn voor de SBZ's te kunnen beantwoorden, is duidelijkheid over de NATO-reserve-status van de luchthaven nodig.*

4.5 Afbakening van het studiegebied

Het studiegebied is niet goed afgebakend voor de verschillende milieuaspecten in Nederland. Wat geluid betreft is dat het gebied dat is begrensd door de 20 Ke contour en de nachtcontour LAeq 20 dB(A). Deze contouren zijn niet berekend en getekend. De contouren voor het individueel risico zijn niet aangegeven op kaart. Voor het onderzoek naar de luchtverontreiniging door het wegverkeer is niet aangegeven op grond van welke criteria de omvang van het studiegebied is vastgesteld. Het feit dat bijvoorbeeld de plaats en de directe omgeving van Nieuw Bergen niet in het onderzoek zijn opgenomen kan hier- door niet op juistheid worden beoordeeld. Het onderzoek naar de geluidhinder door het wegverkeer en de vaststelling van een studiegebied daarvoor, is in het geheel niet uitgevoerd. Er is geen informatie over de omvang van het geohydrologisch systeem waaruit zou kunnen blijken of de waterhuishouding in Nederland kan worden beïnvloed door verontreinigingen die op het luchthaventerrein terecht kunnen komen in de bodem, het oppervlaktewater en het grondwater.

Het lijkt waarschijnlijk dat de SBZ's behoren tot het studiegebied; dat kan echter pas met zekerheid worden vastgesteld wanneer het studiegebied voor een ieder van de hier genoemde milieuaspecten zal zijn afgebakend.

- *Om de omvang van het studiegebied in Nederland te kunnen bepalen is het nodig dat daarvoor de geluidcontour 20 Ke en de nachtcontour LAeq 20 dB(A) worden berekend en getekend op kaart. De omvang van het studiegebied voor het aspect externe veiligheid dient te worden bepaald met behulp van de formule van Piers¹⁰]. Teneinde een oordeel te kunnen geven over de juiste omvang van het studiegebied voor het onderzoek naar de luchtverontreiniging is het noodzakelijk dat aangegeven wordt op grond van welke criteria de grenzen van het studiegebied zijn vastgesteld. Om de effecten op de geluidhinder door het wegverkeer, dat door de toekomstige civiele luchthaven wordt aangetrokken, te kunnen vaststellen, dient alsnog onderzoek te worden uitgevoerd. De omvang van het studiegebied moet daarbij worden bepaald op grond van duidelijke criteria. De omvang van het geohydrologisch systeem moet worden aangegeven om te kunnen nagaan of verontreinigingen die op het luchthaventerrein in de bodem, het oppervlaktewater en het grondwater terecht komen Nederland kunnen bereiken. Uit de aldus afgebakende gebieden voor geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geohydrologie zal blijken of en in hoeverre de SBZ's daarbinnen zijn gelegen.*

4.6 Aanduiding van de referentiesituatie

In de rapporten voor de verschillende milieuaspecten is geen referentiesituatie aangegeven met uitzondering van de 35 Ke contour in Nederland zoals die is berekend voor het militaire gebruik van de luchthaven. Welk gebruik van de luchthaven aan die berekening ten grondslag heeft gelegen, is echter onbekend. Er is dus geen vergelijking mogelijk van de toekomstige milieugevolgen door het civiele gebruik met een referentiesituatie (zie ook paragraaf 4.14 van dit advies).

- *Voor de vergelijking van de milieugevolgen van het voorgenomen civiele gebruik van de luchthaven is aanduiding van de referentiesituatie nodig. Daarbij rijst de vraag of daaraan de situatie ten grondslag kan liggen die is gebruikt voor de berekening van de 35 Ke contour voor het militaire gebruik van de luchthaven of de recente gebruikssituatie van de luchthaven door de RAF.*

4.7 Geluidbelasting door vliegtuiglawaai

In de rapporten van het adviesbureau Peutz & Associates B.V. over de geluidbelasting in het aan Nederland grenzende studiegebied worden Ke-contouren gepresenteerd voor 30, 35 en 40 Ke. De 25 en de 20 Ke contour ontbreken. Deze laatste contour geeft inzicht in het totale gebied tot waar tenminste 10 % van de bewoners ernstige geluidhinder ondervindt. Aldus is het niet mogelijk om na te gaan hoeveel woningen en hoeveel personen ernstige geluidhinder zullen ondervinden van het toekomstige gebruik van de luchthaven op basis van de Ke methode.

10 Piers, M.A. The development of a method for the analysis of societal and individual risk due to aircraft accidents in the vicinity of airports. NLR CR 93372, Amsterdam November 1993

In de documenten over geluidhinder en slaapverstoring (inclusief de rapporten van het adviesbureau Peutz) zijn de LAeq nachtcontouren voor 23, 26 en 29 dB(A) berekend en getekend.

Vanwege het ontbreken van de nachtcontour LAeq 20 dB(A) is het niet mogelijk het totale gebied aan te geven waarbinnen volgens de LAeq methode personen slaapverstoring kunnen ondervinden van de voorgenomen nachtvluchten.

Afgezien van het ontbreken van voornoemde contouren is een vergelijking van de Duitse en Nederlandse berekeningsmethoden en de daaruit voortkomende resultaten betreffende aantallen personen die hinder en slaapverstoring kunnen ondervinden niet te maken. Zo wijkt de Duitse methode voor de bepaling van slaapverstoring sterk af van de Nederlandse. In de Duitse methode zijn toelaatbaar piekniveaus boven 75 dB(A) die hoogstens 6 maal per nacht mogen optreden. Met een gemiddelde van 5,2 per nacht blijft het aantal daaronder¹¹. Verder is onduidelijk in de berekening van nachtlawaai wat het precieze voornemen is en welke typen vliegtuigen zullen (kunnen) opereren. In de rapporten van het adviesbureau Peutz zijn de berekeningen beperkt tot het vliegtuigtype BAe 146 terwijl in een aangepaste berekening ook het vliegtuigtype B737-300 is meegenomen. In de prognoses in de rapporten van Wölk en Peutz komen ook grote vliegtuigtypen voor (o.a. DC-10)¹².

Er is geen berekening gemaakt van de LAeq 24 uur 70 dB(A) contour. Aldus is geen schatting mogelijk van de impact op het aantal personen bij wie door blootstelling aan en boven dit niveau hypertensie en/of ischemische hart- en vaatziekten kunnen optreden.

Een beschrijving van de effecten op de verblijfsrecreatie ontbreekt. Een schatting van het aantal recreanten dat ernstige geluidhinder en slaapverstoring ondervindt in verblijfsrecreatiegelegenheden is dus niet te maken.

- *Teneinde een goed inzicht mogelijk te maken in de aantallen personen die ernstige geluidhinder en slaapverstoring kunnen ondervinden is berekening nodig van de 25 en 20 Ke contouren, de LAeq 20 dB(A) nachtcontour alsook de LAeq 24 uur 70 dB(A) contour. Voor de berekening van de effecten op de aanzienlijke (en naar het zich laat aanzien nog steeds groeiende) verblijfsrecreatie in het Nederlandse deel van het studiegebied dienen Time-above contouren (TA50 en TA65¹³) te worden berekend en in kaart gebracht. In deze berekeningen moet rekening worden gehouden met de opmerking over de uitvliegroutes over Nederland in paragraaf 4.2 van dit advies.*

In de documenten en in de vergunningaanvraag ontbreekt een aanduiding van de evaluatie van de werkelijk optredende geluidbelasting en van de naleving van de vergunningvoorschriften.

11 Wölk, R. Rapport inzake vliegtuiglawaai voor de Luchthaven Niederrhein. München 15 juli 1998, blz. 24

12 Wolf, P. Ontwikkeling van luchtvervoersscenario's voor civiel gebruik van het militaire vliegveld Weeze-Laarbruch (actualisering). Aachen, 15 februari 1997, blz. 74, tabel 4.3.1; Adviesbureau Peutz & Associates B.V., Geluidbelasting op Nederlands grondgebied nabij de geplande civiele luchthaven Niederrhein. Mook, 29 juli 1998, blz. 8; zie ook: Airplan, Ingenieursgesellschaft für Flughafenbau Stuttgart, Genehmigungsunterlage: Lageplan "Flugrouten und Bewegungszahlen", 2 juni 1998

13 Zie het UMER-5P van de luchthaven Schiphol waarnaar is verwezen in paragraaf 3.2 van dit advies

- *Voor de controle op de naleving van de vergunningvoorschriften en voor de evaluatie achteraf van de gevolgen voor het Nederlandse deel van het studiegebied is inzicht nodig in de plannen voor de opzet van een geluidmonitoringssysteem en/of berekening achteraf aan de hand van werkelijke vluchtpaden.*

4.8 Geluidbelasting door wegverkeer

De wijziging in het gebruik van de luchthaven gaat gepaard met een verkeers-aantrekkende werking. Naast een toename van het vrachtvervoer wordt een aantal passagiers verwacht van 579 000¹⁴]. De resulterende verkeersstromen hebben gevolgen voor de geluidhinder op het wegennet rond de luchthaven. Deze toename van het wegverkeer, en dan met name die van het vrachtverkeer, kan tot aanzienlijke veranderingen in de geluidbelasting leiden. Dit aspect, de geluidhinder door het wegverkeer is niet onderzocht.

- *Om inzicht te krijgen in de mogelijke toename van de geluidhinder door verkeer op het Nederlandse wegennet, is het noodzakelijk dat de geluidhinder wordt bepaald op grond van een duidelijke beschrijving van de verkeersaan-trekkende werking van de toekomstige civiele luchthaven op de routes waarlangs de aanvoer van passagiers en vracht zal plaatsvinden.*

4.9 Externe veiligheid

De beschrijving van de externe veiligheid wordt gegeven in het “rapport inzake de luchtverkeersveiligheid voor de luchthaven Niederrhein” van het Gesellschaft für Luftverkehrsforschung bR.

Het rapport bevat hoofdzakelijk algemene beschouwingen. Ten aanzien van de gebruikte methode zijn veel zaken onduidelijk.

Het in de beschouwing betrokken aantal vliegtuigbewegingen bedraagt 29 440. Onduidelijk is of bij de presentatie van het individueel risico in paragraaf 4.5.4 met het totale aantal bewegingen van 49 074 rekening is gehouden.

Onduidelijk is welk model precies is gebruikt. Verwezen wordt naar een rapport van [Piers]¹⁵]. In dat rapport echter staat de methode voor grote vliegvelden met meer dan 150 000 bewegingen per jaar beschreven. Naar de rapporten met betrekking tot regionale velden, die voor het onderhavige vliegveld meer van toepassing zouden zijn, wordt niet verwezen.

Bij de indeling in klassen is de scheiding tussen licht en zwaar bij een MTOW van 136 ton gelegd, terwijl in het model voor regionale vliegvelden van het NLR

-
- 14 Zie Wolf, P. Ontwikkeling van luchtvervoersscenario's voor civiel gebruik van het militaire vliegveld Weeze-Laarbruch -actualisering-. Aachen, 15 februari 1997, blz. 64, tabel 4.2.2 Schattingen m.b.t. de potentiële passagiers-status-quo van de Luchthaven Niederrhein in het jaar 2015
- 15 Piers, M.A. The development of a method for the analysis of societal and individual risk due to aircraft accidents in the vicinity of airports. NLR CR 93372, Amsterdam November 1993.

deze scheiding bij 40 ton wordt gelegd ^{16]}. Overigens ligt dezelfde scheiding in het rapport van Wölk bij 150 ton ^{17]}.

Niet is aangegeven welke accident ratio's zijn gebruikt voor de verschillende klassen.

Wel wordt een "level of safety" bepaald, maar uit de beschrijving kan worden afgeleid dat dat uitsluitend betrekking heeft op de kans op een botsing in de lucht. Over andere oorzaken van ongevallen worden geen mededelingen gedaan. In dit verband is mede van belang dat de ongevallen ratio's als bepaald door het NLR uitgaan van een ligging van het vliegveld op vlak terrein, terwijl bij vliegveld Niederrhein sprake is van een steile helling op 720m van de baan, waarvoor een speciale vergunning nodig zal zijn. Ook met de aanwezigheid van vogelgebieden onder de aan- en afvliegroutes is geen rekening gehouden.

Over de wijze waarop de crash area en het spreidingsmodel zijn bepaald of welk model daarvoor is gebruikt met welke parameters worden geen mededelingen gedaan.

Uit de vakkenkaart is niet duidelijk welke de onderliggende contouren zijn.

Het groepsrisico is niet uitgerekend.

Gegeven de resultaten van berekeningen aan vliegveld Maastricht-Aachen, met vergelijkbare verkeersomvang ^{18]}, lijkt het niet erg waarschijnlijk dat de conclusie dat een Individueel Risico van 10-6 nergens wordt overschreden juist is. Het is waarschijnlijker dat een berekening volgens de in Nederland gebruikelijke methode tot resultaat heeft dat de 10-6 contour zich enkele kilometers over Nederlands grondgebied uitstrekt.

- *Voor een goed inzicht in de externe veiligheidsgevolgen van het civiele gebruik van de luchthaven voor het Nederlandse deel van het studiegebied is het nodig de risico's te berekenen volgens in Nederland gangbare methoden dan wel volgens vergelijkbare methoden ^{19]} met presentatie van de individuele risicocontouren en de groepsrisicocurve. Hierbij moet rekening worden gehouden met speciale omstandigheden voor Laarbruch. Met de resultaten moeten de eventuele planologische consequenties en de consequenties van de risico's voor de rampenbestrijding op Nederlands grondgebied worden vastgesteld.*

-
- 16 Van Es, G.H.W. and M. van Hesse, Determination of accident rates for external risk calculations concerning regional airports. NLR CR 95330 L, Amsterdam 1995
- 17 Wölk, R. Rapport inzake vliegtuiglawaai voor de Luchthaven Niederrhein. München 15 juli 1998.
- 18 Pikaar, A.J. en M.P. Loog, Externe veiligheidsberekeningen voor het vliegveld Maastricht Aachen Airport. NLR CR 98118, Amsterdam maart 1998.
- 19 Van Es, G.H.W. and M. van Hesse, Determination of accident rates for external risk calculations concerning regional airports. NLR CR 95330 L, Amsterdam 1998
Loeve, J.A. and G. Moek, New accident location model for regional airports. NLR CR 97320 L, Amsterdam 1997
Brandts, J.J., Risk of ground fatalities from light-weight aircraft accidents: a consequence model for regional airports

4.10 Luchtverontreiniging

Het onderzoek naar de luchtverontreiniging voor de situatie 2015 ten gevolge van het luchtverkeer is goed uitgevoerd. Voor de effecten op de luchtkwaliteit ten gevolge van het wegverkeer bestaat onduidelijkheid over de vaststelling van het studiegebied (zie onderstaande alinea). De conclusie met betrekking tot de gezondheidseffecten is echter te stellig. In wetenschappelijke kringen bestaat bijvoorbeeld nog zo weinig duidelijkheid over de gezondheidseffecten van met name stofdeeltjes dat niet kan worden gesteld dat 'Wezenlijk negatieve effecten vanwege de luchtkwaliteit.....daarmee voor mens en natuur uit te sluiten zijn'^{20]}.

In het rapport over de luchtverontreiniging is slechts de situatie 2015 onderzocht (zie ook paragraaf 4.7). Dit betekent dat het niet mogelijk is om de effecten van de wijziging van het gebruik van de luchthaven vast te stellen. De conclusie over de luchtkwaliteit (op blz. 99 van het TÜV rapport inzake de luchtkwaliteit): 'Een duurzame verslechtering van de luchtkwaliteit is bij de geprognosticeerde luchtverkeersomvang met zekerheid uit te sluiten' is dan ook principieel niet juist. Immers, een verslechtering houdt in dat een vergelijking is gemaakt tussen twee situaties. Deze vergelijking is niet gemaakt.

In het rapport is de luchtverontreiniging ten gevolge van het wegverkeer apart behandeld. Het is daarbij niet duidelijk op welke wijze het verkeer, dat door het civiele gebruik van de luchthaven wordt aangetrokken, over de verschillende wegen is toegedeeld. Er is geen verantwoording te vinden met welk model en op grond van welke aannames de verkeersaantrekkende werking is gekwantificeerd. Ten gevolge van de onduidelijkheid over de toedeling van het wegverkeer, dat door het civiele gebruik wordt gegenereerd, is beoordeling van de verkeerskundige gevolgen aan de Nederlandse kant, en daarmee de beoordeling van de effecten op de luchtkwaliteit, niet mogelijk.

- *Om de vastgestelde effecten op de luchtkwaliteit langs het (Nederlandse) wegennet te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk dat duidelijkheid wordt verschaft over de toedeling van verkeer dat door het civiele gebruik van de luchthaven wordt aangetrokken. Op grond daarvan kunnen de effecten op de luchtkwaliteit worden bepaald.*

4.11 Geohydrologie

De documenten van de vergunningaanvraag bevatten geen informatie over het geohydrologisch systeem waarbinnen het luchthaventerrein is gelegen. Aldus is het onmogelijk een beeld te vormen over de kans van optreden (en de ernst daarvan) waarbij verontreinigingen die terecht komen in de bodem, het oppervlaktewater en het grondwater op het luchthaventerrein via het geohydrologisch systeem Nederland kunnen bereiken en daar van invloed kunnen zijn

20 Eventuele consequenties inzake luchtkwaliteit vanwege de modificatie van de vliegroutes op de Luchthaven Niederrhein. TÜV Ecoplan Umwelt-Projekt-Nr 98/44 230 0454, blz 99, Mönchengladbach 7 september 1998

op de drinkwatervoorziening en de SBZ's.

- *Om te kunnen nagaan of de waterhuishouding in Nederland beïnvloed kan worden door het civiele gebruik van de luchthaven onder normale en abnormale bedrijfsomstandigheden is informatie nodig over het geohydrologisch systeem waarbinnen het luchthaventerrein is gelegen.*

4.12 Flora en fauna, Habitat- en Vogelrichtlijngebieden

De documenten behorende bij de vergunningaanvraag verstrekken geen informatie over de eventuele effecten van het voorgenomen civiele gebruik van de luchthaven voor de SBZ's in het Nederlandse deel van het studiegebied. Mogelijke effecten zijn toename in de luchtverontreiniging, verontreiniging van het geohydrologisch systeem en in de geluidbelasting door zowel lucht- als landverkeer.

- *Voor de beantwoording van de vraag of de voorgenomen activiteit aantasting van de natuurlijke kenmerken in de SBZ's in het Nederlandse deel van het studiegebied tot gevolg kan hebben, is inzage nodig in de verandering in immissies van geluid en van luchtverontreinigende stoffen alsook van water- en bodemverontreinigende stoffen in deze SBZ's ten gevolge van het voorgenomen gebruik van de luchthaven.*

4.13 Mitigatie en compensatie

In de documenten behorende bij de vergunningaanvraag is geen informatie gegeven over maatregelen om de gevolgen voor het milieu te mitigeren of te compenseren.

- *Voor de beantwoording van de vraag welke mogelijkheden er bestaan om de milieugevolgen voor Nederland **te mitigeren of te compenseren** is nadere informatie nodig. Dit is vooral van belang indien uit de aanvullende informatie over de milieugevolgen van het voorgenomen civiele gebruik zou blijken dat de gevolgen voor Nederland groter zouden zijn dan bij het militaire gebruik van de luchthaven.*

4.14 Vergelijking van de referentiesituatie met het voorgenomen civiele gebruik

Aangezien een referentiesituatie niet is gepresenteerd voor de meeste milieu-aspecten (zie ook paragraaf 4.6 van dit advies) is een vergelijking met het voorgenomen civiele gebruik ook niet mogelijk. Alleen voor de 35 Ke contour is een vergelijking mogelijk maar die betreft de vergunde situatie en niet het werkelijke gebruik van de luchthaven gedurende de laatste jaren van de aanwezigheid van de RAF waarvan gesteld is dat het werkelijke gebruik veel minder intensief is dan de vergunde situatie zou toestaan.

- *Om te kunnen bepalen in hoeverre verandering in de milieugevolgen zal optreden als gevolg van het voorgenomen civiele gebruik van de luchthaven is vergelijking met een goed beschreven referentiesituatie nodig.*

4.15 Leemten in kennis

In de documenten behorende bij de vergunningaanvraag zijn eventuele leemten in kennis niet vermeld evenmin als hun betekenis voor de besluitvorming. Tot die leemten kunnen gerekend worden het ontbreken van een beoordelingskader voor regionale luchthavens.

- *Het is van belang voor Nederland om inzicht te krijgen in die leemten in kennis die een beoordeling van de milieugevolgen bemoeilijken. Dit geldt ook voor de mogelijkheden die bestaan om dergelijke leemten in kennis snel te kunnen invullen.*

4.16 Samenvatting van de milieu-informatie

De verschillende rapporten die behoren bij de vergunningaanvraag bevatten samenvattingen die tezamen echter geen goed beeld geven van de milieugevolgen die te verwachten zijn voor Nederland. Een goed samenvattend beeld is ook niet mogelijk gezien de vele geconstateerde tekortkomingen in de informatie.

5. **BESCHOUWING VAN DE M.E.R.-(BEOORDELINGS)PLICHT VAN HET VOORNEMEN**

Een m.e.r.-plicht direkt op grond van EG-recht is pas denkbaar, als de M.e.r.-richtlijn niet juist is omgezet in Duits recht. Is het Duitse recht wel correct, is een beroep op de richtlijn niet mogelijk.

Ingevolge art. 4 lid 1 jo. bijlage I onder 7 M.e.r.-richtlijn is de **aanleg** van een vliegveld met een start- en landingsbaan langer dan 2100 m eo ipso m.e.r.-plichtig. Anders dan bijvoorbeeld de gemeente Bergen beargumenteert, is de Commissie van opvatting dat hier waarschijnlijk niet van de aanleg van een vliegveld kan worden gesproken. Het vliegveld is er en het kan en mag worden gebruikt. Een verandering van het gebruik inclusief de daarvoor noodzakelijke bouwkundige veranderingen is naar opvatting van de Commissie te beschouwen als een wijziging en niet als de aanleg van een vliegveld. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een wijziging van een bestaand project slechts dan als een nieuw project moet worden beschouwd als de wijziging op zichzelf voldoet aan de omschrijving van een bijlage 1-project (HvJ 11 augustus 1995, M en R 1995/10, nr. 107, Grosskrotzenburg-arrest).

Wijzigingen van vliegvelden waarbij een nieuwe landingsbaan van minimaal 2100 m wordt gebouwd of nieuw in gebruik genomen (zoals de 5e baan Schiphol, Oost-westbaan Maastricht-Aachen-Airport) zijn dus nieuwe projecten;

wijzigingen van andere aard, ook wijzigingen van de aard van het gebruik van een vliegveld, zijn wijzigingen.

De **wijziging** van een vliegveld is op grond van art. 4 lid 2 Richtlijn - 85/337/EEG m.e.r.-plichtig als de lidstaat van oordeel is dat zulks noodzakelijk is met het oog op de aanzienlijke milieugevolgen van de richtlijn. Aan de Duitse autoriteiten komt dienaangaande een beoordelingsmarge toe. De Commissie is van opvatting dat de Nederlandse regering de Duitse regering alleen dan op het bestaan van een m.e.r.-plicht kan wijzen, als de Duitse autoriteiten de hun ingevolge art. 4 lid 2 M.e.r.-richtlijn toekomende beoordelingsruimte klaarblijkelijk hebben overschreden. Zoals is aangegeven in het juridisch toetsingskader in paragraaf 3.1.1 van dit advies wordt op grond van het Duitse recht niet per concreet geval bekeken of een wijziging van het gebruik van een vliegveld van militair gebruik in civiel gebruik aanzienlijke milieugevolgen heeft en er wordt daarvoor nooit een m.e.r. geëist. Dat is Europeesrechtelijk mogelijk, als de wijziging van de aard van het gebruik kan worden beschouwd als een "criterium" als bedoeld in art. 4 lid 2 onder b M.e.r.-richtlijn (zie HvJ EG 24 oktober 1996, AB 1997, 133 m.nt. ChB, Kraaijeveld-arrest). De Commissie weet niet en kan ook niet achterhalen of de Duitse wetgever onderzoek heeft gedaan naar de milieueffecten die bij de wijziging van een militair vliegveld in een burgerluchtvaartterrein gewoonlijk kunnen optreden. Alleen als een dergelijk onderzoek niet is gedaan, zou men kunnen stellen dat § 3 UVP-Gesetz jo. § 8 lid 5 Luftverkehrsgesetz in strijd zouden zijn met het Europees recht. De Commissie acht het niet mogelijk op basis van de haar ter beschikking staande stukken, inclusief de door de gemeente Bergen ingediende stukken, tot een dergelijk oordeel te komen.

Zelfs als het EG-recht in casu direct toegepast zou moeten worden, dan nog is ongewis of een m.e.r.-plicht bestaat. Op grond van art. 4 lid 2 M.e.r.-richtlijn zou de wijziging van het gebruik van het vliegveld Laarbruch alleen dan m.e.r.-plichtig zijn, als deze wijziging aanzienlijke milieugevolgen zou kunnen hebben. De Commissie is daarbij, mede op grond van de jurisprudentie van de Raad van State, van opvatting dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen het gebruik dat tot nu toe was toegestaan en het gebruik dat in de toekomst zal worden toegestaan. Het is ongewis of in dit geval gesproken kan worden van aanzienlijke milieugevolgen.

Al met al acht de Commissie dan ook een terughoudende opstelling van de Nederlandse staat met betrekking tot het eventueel bestaan van een m.e.r.- (beoordelings)plicht aan te raden. Dat neemt niet weg, zoals al eerder is gesteld, dat het zinvol kan zijn om de Duitse autoriteiten uit andere hoofde om aanvullende informatie te vragen. Daarbij moet met name worden gedacht aan de conclusie dat de tot nu toe ter beschikking staande informatie (althans volgens de opvatting van de Commissie) onvoldoende grondslag biedt voor het nemen van een verantwoorde beslissing omtrent de toestemming tot het gebruik maken van het Nederlandse luchtruim.

BIJLAGEN

bij het advies
over de milieu-informatie over het
civiel gebruik van de militaire
luchthaven Weeze-Laarbruch,
Duitsland

(bijlagen 1 t/m 2)

BIJLAGE 1

Brief van het bevoegd gezag d.d. 12 juli 1999 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Interne postcode
Tel :
Fax:

Directoraat-Generaal Milieubeheer
Directie Bestuurszaken

Commissie voor de milieu-effectrapportage	
ingekomen :	13 JULI 1999
nummer :	693 - 99
dossier :	1035 - 1 ^e m 2
kopie naar :	Sc / pres / b. b

De Voorzitter van de Commissie
voor de milieu-effectrapportage
Ir. N. G. Ketting
Postbus 2345
3500GH Utrecht

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

Onderwerp

DGM/B/BMB Mbb
99190369

12 JULI 1999

Vliegveld Laarbruch (Duitsland)

Geachte heer Ketting,

Momenteel loopt in Duitsland de procedure met betrekking tot de aanvraag voor een vergunning voor civiel gebruik van de militaire luchthaven Weeze- Laarbruch. Initiatiefnemer is "Flughafen Niederrhein GMBH". Bevoegd gezag is het Noordrijn-Westfaalse "Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr". Aanleiding tot de aanvraag was het besluit van de Britse luchtmacht om de basis Laarbruch te gaan verlaten, hetgeen in de loop van dit jaar zal zijn afgerond. De vergunning procedure voor de conversie voor civiel luchtvaartgebruik zal naar verwachting eind 1999 of begin 2000 worden afgerond met een besluit van genoemd ministerie.

Voor dit voornemen wordt in Duitsland geen milieu-effectrapportage uitgevoerd aangezien de Duitse wetgeving hiertoe niet verplicht. Wel is een aantal studies ter onderbouwing uitgevoerd onder meer op het gebied van geluidsbelasting, veiligheid en emissies. Deze studies zijn met de aanvraag in Nederland bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Nederlandse burgers en instanties zijn in de gelegenheid gesteld te reageren.

In de inspraakprocedure is door diverse Nederlandse partijen, waaronder de Gemeente Bergen, een reactie ingediend waarin de m.e.r.-plicht een belangrijk thema was. In grote lijnen komt de redenering erop neer dat sprake is van een m.e.r.-plicht op grond van de EU- richtlijn inzake milieu-effectrapportage omdat de conversie moet worden gezien als aanleg of als een wijziging waarvoor evenzeer de m.e.r.-plicht van toepassing zou dienen te zijn. Daarnaast is gewezen op het feit dat enkele natuurgebieden bij Bergen een speciale Europese status hebben op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Voor deze gebieden geldt een beoordelingsplicht, bijvoorbeeld in de vorm van een m.e.r..

Bijlagen

Verzoeken bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het overheidsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te brengen wordt het zeer op prijs gesteld dat u bij bezoek aan een VROM-kantoor gebruik maakt van het openbaar vervoer.



Kenmerk

Datum

Bladnummer

DGM/B/BMB Mbb

2

Een en ander heeft ertoe geleid dat de betrokken Nederlandse departementen hebben besloten bij de Duitse autoriteiten aan te dringen op een formele m.e.r.-procedure in grensoverschrijdend verband.

Naar verwachting zal door de Duitse autoriteiten worden verwezen naar de reeds uitgevoerde studies en zal worden aangevoerd dat hiermee materieel al wordt voldaan aan de m.e.r.-plicht.

Met het oog op een standpuntbepaling hierover zou ik u mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij willen vragen, analoog aan artikel 7.38g, tweede lid, van de Wet milieubeheer, mij advies uit te brengen over de kwaliteit en de volledigheid van de vergunningsbescheiden bij de "Aanvraag van een vergunning voor civiel gebruik van de militaire luchthaven Weeze-Laarbruch" Deel I-IV.

Ik zou u willen verzoeken het advies uiterlijk acht weken na dagtekening van deze brief aan mij uit te brengen.

Hoogachtend,

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.P. Pronk

[Handwritten signature]

BIJLAGE 2

Projectgegevens

Initiatiefnemer: Flughafen Niederrhein GmbH

Bevoegd gezag: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr, Bundesland Nordrhein-Westfalen

Advies gevraagd door: de Minister van VROM mede namens de minister van V&W en van LNV analoog aan art. 7.38g Wm

Besluit: standpuntbepaling door de ministers van VROM, V&W en LNV over de besluitvorming door het bevoegd gezag in Duitsland over de vergunningaanvraag door de initiatiefnemer

Categorie Besluit m.e.r. 1994: C00.8 (besluit op grond van paragraaf 7.8 Wm)

Categorie Besluit m.e.r. 1999: C00.8

Activiteit: omschakeling van het huidige militaire gebruik van de Luchthaven Weeze-Laarbruch naar burgerluchtvaartgebruik

Procedurele gegevens: het betreft een Duitse vergunningsprocedure (zonder toepassing van m.e.r.) waarvoor belanghebbenden in Nederland de gelegenheid hebben gekregen te reageren en waarover de Nederlandse overheid een standpunt zal bepalen

Bijzonderheden: De luchthaven Weeze-Laarbruch is in gebruik als NATO luchtmachtbasis die gebruikt wordt door de Royal Air Force (RAF). Vanwege de veranderde politieke en militaire situatie in Europa zal de RAF aan het einde van 1999 de activiteiten op de luchthaven beëindigen en de luchtmachtbasis verlaten. Daarmee is de weg geopend om het luchthaventerrein te gebruiken voor andere doeleinden. Als initiatiefnemer heeft zich gemeld de "Flughafen Niederrhein" te Wesel die de luchthaven wil gebruiken voor de burgerluchtvaart. Deze initiatiefnemer heeft daarvoor een vergunningaanvraag ingediend bij het bevoegd gezag in Duitsland. Volgens de Duitse wetgeving is de wijziging in het gebruik van de luchthaven niet m.e.r.-plichtig. Er zijn echter grensoverschrijdende gevolgen van de voorgenomen activiteit voor Nederland omdat de start- en landingsbaan van de luchthaven precies west-oost ligt en slechts op enkele kilometers afstand van de Nederlandse grens ten oosten van de gemeente Bergen in de provincie Limburg.

Uit erkenning voor de grensoverschrijdende gevolgen voor Nederland hebben de Duitse autoriteiten belanghebbenden in Nederland in de gelegenheid gesteld te reageren op het voornemen van de initiatiefnemer. In deze inspraak is door verschillende partijen waaronder de gemeente Bergen, opgemerkt dat hoewel volgens Duits recht geen m.e.r.-plicht bestaat voor de besluitvorming over dit voornemen er op grond van de EU-richtlijn inzake m.e.r. (85/337/EEG) wel sprake zou zijn van een m.e.r.-(beoordelings)plicht. De reden daarvoor zou gelegen zijn in de conversie van militair naar burgerluchtvaartgebruik die gezien zou moeten worden als aanleg of wijziging van de luchthaven. Daarnaast wijzen dezelfde partijen in Nederland erop dat aan Nederlandse zijde in het studiegebied enkele natuurgebieden liggen die zijn aangewezen of zijn aangemeld als Speciale Beschermingszone op grond van de EU Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor de mogelijke beïnvloeding van deze Speciale Beschermingszones geldt een beoordelingsplicht bijvoorbeeld in de vorm van een m.e.r.. Met het oog daarop heeft de minister van VROM mede namens zijn collega's van LNV en van V&W de Commissie voor de m.e.r. verzocht te adviseren over de kwaliteit en volledigheid van de vergunningsbescheiden. Het verzoek om advies gebeurt volgens de minister analoog aan art. 7.38g Wm.

De Commissie voor de m.e.r. heeft de vergunningsbescheiden getoetst alsof het een milieu-effectrapport zou betreffen.

Samenstelling van de werkgroep:

dr. B.J.M. Ale

prof. dr. C.W. Backes

dr. ir. M.M. Boone

drs. A.L. de Jong

ir. N.G. Ketting (voorzitter)

mw. drs. W. Passchier-Vermeer

prof. dr. J. Thoen

Capt. G.R. Vissers

Secretaris van de werkgroep: drs. J.J. Scholten