



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Maastricht–Aachen Airport

Voorlopig Toetsingsadvies over de geactualiseerde milieuin-
formatie

28 juni 2011/ rapportnummer 1184-193
(zonder bijlagen)



1. Voorlopig oordeel over de geactualiseerde milieu-informatie

Voorgeschiedenis

Einde 2004 is voor de luchthaven Maastricht Aachen Airport (MAA) een nieuwe aanwijzing van kracht geworden. Het besluit hierover heeft betrekking op de indeling en het gebruik van het luchtvaartterrein Maastricht en legt geluidszones voor groot en klein vliegverkeer vast, met respectievelijk een grenswaarde van 35 Ke en 47 Bkl. Met dit aanwijzingsbesluit is het interimbesluit van 1994 vervallen.

Tegen het aanwijzingsbesluit uit 2004 zijn vervolgens bezwaren ingediend. Al deze bezwaren zijn in augustus 2006 door de bevoegd minister ongegrond verklaard. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in februari 2008 deze beslissing vernietigd. Ondertussen kan de luchthaven wel overeenkomstig de aanwijzing van 2004 worden gebruikt. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu moet nu een nieuwe beslissing nemen met inachtneming van de uitspraak van de ABRvS. Hij wil hierbij ook alle nieuwe informatie betrekken die voor het te nemen besluit relevant kan zijn. Daarom is een deel van de milieu-informatie geactualiseerd en is de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie')¹ gevraagd om advies uit te brengen over de kwaliteit en de volledigheid van deze informatie.

Voorlopig oordeel over de informatie

De Commissie is van oordeel dat de voorgelegde rapporten niet alle essentiële milieu-informatie bevatten waarmee de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een beslissing op bezwaar over de aanwijzing van MAA kan nemen, waarin het milieubelang volwaardig is meegewogen. Wat ontbreekt is een bepaling van de stikstofdepositie op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden met de hiertoe geëigende modellen, die uitsluitend biedt over de omvang van de significant negatieve effecten. Op grond van de nu voorliggende informatie kan aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Bunder- en Elsoërbos niet worden uitgesloten.²

Naar het oordeel van de Commissie voldoet de informatie over de geluidbelasting, de luchtkwaliteit en de externe veiligheid aan de minimumeis, namelijk: ze beschrijft te verwachten effecten op basis van de actuele situatie ter plaatse en de wettelijk voorgeschreven rekensystematiek. Omdat er sinds 2004 veel is gewijzigd, acht de Commissie het wenselijk om daarnaast helder aan te geven wat de bijdrage is van belangrijke veranderingen in de feiten en in

¹ Voor de samenstelling van de werkgroep van de Commissie m.e.r., haar werkwijze en verdere projectgegevens, zie bijlage 1 bij dit advies. Projectgegevens en bijbehorende stukken, voor zover digitaal beschikbaar, zijn ook te vinden via commissiemer.nl onder 'Adviezen Commissie'.

² Het bevoegd gezag heeft tijdens een gesprek over de bevindingen uit dit advies aangegeven dat op basis van een depositieberekening de omvang van de gevolgen van de stikstofdepositie en mogelijkheden om deze te mitigeren beter in kaart zullen worden gebracht. Na ontvangst en beoordeling van deze aanvullende informatie zal de Commissie een definitief advies uitbrengen.

de regels aan het eindresultaat. Naar het oordeel van de Commissie is aan dit aspect weinig aandacht besteed.

Beoordeelde geactualiseerde informatie

De geactualiseerde informatie is opgenomen in diverse rapporten³ over de ontwikkelingskansen en de verwachte groei van MAA, over de geluidbelasting, de luchtkwaliteit en de externe veiligheid en over de effecten van het vliegverkeer van en naar MAA op de natuur (hierna aangeduid als bijvoorbeeld geactualiseerd geluidrapport of geactualiseerd natuurrapport). De Commissie heeft zich in dit advies beperkt tot een toetsing van de informatie voor zover die betrekking heeft op de natuur en het milieu.⁴ De Commissie heeft aan het bevoegd gezag gevraagd om onder andere de stikstofdepositie als gevolg van het luchthavengebruik en de achtergronden van het rekenmodel voor de luchtkwaliteit nader toe te lichten. Deze toelichting is medio juni verstrekt. In haar advisering heeft de Commissie deze toelichting betrokken. De Commissie adviseert om deze toelichting openbaar te maken.

2. Toelichting op het voorlopige oordeel en aanbevelingen voor het vervolg

2.1 Algemeen

De actualisatie is uitgevoerd om bij het nemen van het nieuwe aanwijzingsbesluit rekening te kunnen houden met eventuele nieuwe feiten en gewijzigde omstandigheden. De Commissie acht het voor de toelichting op haar oordeel nodig om in deze nieuwe feiten en gewijzigde omstandigheden onderscheid te maken tussen:

- veranderingen in de situatie ter plaatse (of in de informatie daarover);
- veranderingen in de wet- en regelgeving en in de voorgeschreven modellen waarmee (mogelijke) effecten op mens, natuur en milieu dienen te worden berekend.

Waarom vindt de Commissie dit onderscheid zo belangrijk? Enerzijds omdat het helpt bij het inventariseren, ordenen en op volledigheid beoordelen van doorgevoerde wijzigingen en anderzijds omdat het nodig is voor een gestructureerde verklaring van berekende veranderingen in milieugevolgen. Het eerste — verschaffen van een volledig inzicht in veranderingen die zich hebben voorgedaan — is nodig voor het beantwoorden van de vraag of na doorvoeren van alle wijzigingen kan worden voldaan aan alle wettelijke randvoorwaarden. Naar het oordeel van de Commissie is dit de minimumeis waaraan de analyse dient te voldoen. Het tweede — verantwoorden van de betekenis van belangrijke veranderingen voor het eindresultaat — is nodig wil men kunnen aangeven welke mogelijkheden er zijn om milieueffecten bij te sturen. Naar het oordeel van de Commissie is aan het tweede aspect weinig aandacht besteed. De vraag waardoor de milieueffecten van het vliegverkeer nu wel of niet toenemen ten

³ Voor volledige verwijzingen zie bijlage 1

⁴ De Commissie toetst in principe aan de vastgestelde richtlijnen, op eventuele inhoudelijke onjuistheden en aan de wettelijke inhoudseisen van een MER. Een van die eisen is de uitwerking en vergelijking van alternatieven. Omdat in deze fase slecht sprake van een uitwerking van (effecten van) het alternatief dat is opgenomen in de aanwijzing, is de alternatievenvergelijking geen onderwerp in dit advies.

opzichte van de situatie die in 2004 is beschreven, is met dit onderzoek dan ook moeilijk te beantwoorden. Daar waar een dergelijke analyse meerwaarde zou hebben, geeft de Commissie dat in dit advies aan.

2.2 Veranderingen in situatie ter plaatse

Een voorbeeld van veranderingen in de situatie ter plaatse zijn wijzigingen in de omvang en in de verdeling van de bevolking als gevolg van het bouwen of slopen van woningen. Hiermee is rekening gehouden door uit te gaan van een actueel (2010) woning- en populatiebestand.

De Commissie had het nuttig gevonden wanneer bijvoorbeeld de verklaring die in het Adecs-rapport 'Actualisatie berekeningen geluid en externe veiligheid' wordt gegeven voor wijzigingen in het groepsrisico, met een berekening was onderbouwd. Te denken valt aan een berekening uitgevoerd met het oude (2004) woning- en populatiebestand en de nieuwe rekenvoorschriften voor externe veiligheid. Daarmee wordt duidelijker hoe veranderingen ten opzichte van de aanwijzing 2004 samenhangen met enerzijds veranderingen in het vliegverkeer en anderzijds veranderingen in de situatie ter plaatse. Verder kan worden overwogen om deze berekening ook uit te voeren met toevoeging van geplande (nog niet gerealiseerde) bebouwing omdat daarmee het meest realistische inzicht wordt verkregen in de (maximale) effecten in de toekomstige situatie.

De Commissie beveelt aan om de betekenis van wijzigingen die ten opzichte van het onderzoek uit 2004 zijn doorgevoerd, en van de eraan verbonden consequenties te verhelderen in de toelichting bij het besluit.

2.3 Veranderingen in rekensystematiek

De Commissie stelt vast dat bij het actualiseren van de geluidberekeningen ervoor is gekozen om de rekenmethodiek te hanteren die was voorgeschreven in 2004, ten tijde van de aanwijzing.⁵ Deze methodiek brengt de geluidbelasting in Kosteneenheden (Ke) in beeld. De Commissie vindt het opvallend dat de geluidbelasting niet ook is berekend volgens de nieuwe systematiek⁶ waarbij de geluidbelasting bepaald wordt volgens de nieuwe dosismaten⁷, L_{den} en L_{night} . Omdat deze nieuwe kaders over afzienbare termijn gaan gelden voor de luchthaven MAA, ware het zinvol geweest als ook de consequenties van de volledige toepassing ervan in kaart waren gebracht en de resultaten waren geplaatst naast de nu uitgevoerde analyses. Volledige toepassing van de nieuwe voorschriften zou bovendien een vergelijking mogelijk maken van de resultaten van de luchthaven MAA met die van andere (regionale) luchthavens.

⁵ Artikel XVII van de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire luchthavens onderbouwt deze keuze.

⁶ Deze systematiek is vastgelegd in het Besluit en de Regeling burgerluchthavens.

⁷ Deze nieuwe dosismaten vormen onderdeel van de Europese richtlijn Omgevingslawaai die in 2004 is geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Met deze richtlijn wordt de L_{den} aangewezen als maat voor het bepalen van de hinder en de L_{night} voor het bepalen van de slaapverstoring. Zo wordt omgevingslawaai in alle lidstaten op een uniforme wijze behandeld en gerapporteerd. De richtlijn heeft nu nog betrekking op stedelijke gebieden met meer dan 250.000 inwoners en op grote infrastructurele geluidsbronnen en luchthavens (in Nederland alleen Schiphol), maar zal in de toekomst ook voor kleinere geluidsbronnen en stedelijke gebieden gelden.

Omdat er ten tijde van de aanwijzing voor externe veiligheid formeel nog geen wettelijk kader bestond, is nu uitgegaan van de voorschriften uit het Besluit en de Regeling burgerluchthavens. De Commissie acht deze redenering en keuze navolgbaar.

Sedert de aanwijzing van 2004 is voor luchtkwaliteit de "Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007" (Rbl 2007) van kracht geworden. In de Rbl 2007 zijn voorschriften gegeven voor berekeningen aan luchtkwaliteit in straten, langs wegen en rond inrichtingen. Voor luchtvaart worden geen rekenregels gegeven. In de actualisatie wordt gesteld dat de luchtkwaliteit volgens de Rbl 2007 is berekend.

De Commissie beveelt aan om in de toelichting bij het aanwijzingsbesluit de consequenties van een volledige toepassing van het Besluit en de Regeling burgerluchthavens in kaart te brengen en te vergelijken met de nu uitgevoerde analyse.

In de hierna volgende paragrafen over geluid, externe veiligheid en luchtkwaliteit spreekt de Commissie zich uit over de wijze waarop rekenvoorschriften voor het bepalen van deze milieueffecten concreet zijn toegepast.

2.3.1 Geluid

De uitkomsten van de geluidberekeningen van ADECS en van de tellingen van To70 zijn naar het oordeel van de Commissie plausibel. Een verwijzing naar documenten waarin deze modellen worden beschreven en waarin is aangegeven hoe ze zijn gevalideerd ontbreekt echter. Verder stelt de Commissie vast dat, op juridische gronden, gekozen is voor het gebruik van de (verouderde) Ke als maat voor geluidhinder, maar dat daarentegen wel een in 2007 geactualiseerde categorie-indeling van het vliegverkeer is gebruikt, voor wat betreft vlucht- en geluidprestaties (de zogenaamde appendices). Dit oogt niet geheel consistent. De Commissie bepleit het gebruik van de L_{den} en L_{night} naast de Ke als maat voor geluidhinder, omdat

- de L_{den} een meer realistisch beeld schetst in de hinder door vliegtuiglawaai;
- in de L_{den} en de Ke een verschillende dag-nachtverdeling wordt gehanteerd. Met het gebruik van de L_{night} wordt inzicht verkregen in de omvang van slaapverstoring.

Deze argumenten voor het gebruik van de L_{den} en L_{night} komen boven op de in paragraaf 2.3 gegeven argumenten voor het volledig toepassen van de nieuwste rekenvoorschriften. Naar het oordeel van de Commissie is dit alles ook in lijn met de wens van de Staatssecretaris, zoals geformuleerd in de opdrachtbrief aan de Commissie, om rekening te houden met alle nieuwe feiten en/of omstandigheden inclusief de wijziging van rechts- en beleidsregels.

De Commissie beveelt aan om in de toelichting bij het aanwijzingsbesluit een verwijzing op te nemen naar een document waarin het rekenmodel voor geluid wordt beschreven en waarin is aangegeven hoe het is gevalideerd.

2.3.2 Luchtkwaliteit

Het geactualiseerde luchtkwaliteitsrapport laat zien dat de concentraties PM_{10} en NO_2 onder alle relevante grenswaarden liggen. Voor wegverkeer zijn de berekeningen, voor zover kan worden nagegaan, volgens de Rbl 2007 verricht, waarbij in enkele gevallen 'worst case' is

gerekend. De wijze waarop de luchtkwaliteit ten gevolge van de luchtvaart is berekend, is slechts summier in het geactualiseerde rapport beschreven. Daarin staat dat de bijdrage van het vliegverkeer is berekend met een model dat is afgeleid van een van de in de Rbl 2007 beschreven modellen, het Nieuw Nationaal Model (NNM). De mate waarin het Adecs-model aan de voorschriften uit de Rbl 2007 voldoet, kan niet worden vastgesteld, ook niet op basis van de toelichting die op verzoek van de Commissie is aangeleverd. Hoewel de rekenregels uit de Rbl 2007 door Adecs in een toelichting worden beschreven als basis voor hun model, is geen informatie aangeleverd waaruit blijkt dat het model feitelijk correct volgens die regels rekt. Uit de toelichting blijkt verder dat de vergelijking tussen het model van Adecs en een van de wettelijk erkende modellen nog niet is afgerond. In hoeverre de bijdragen van APU's en GPU's conform de Rbl 2007 zijn berekend, is niet duidelijk.

Ondanks de onduidelijkheden rond de berekeningen blijft volgens de Commissie de conclusie gerechtvaardigd dat in de onderzochte situatie aan de grenswaarden wordt voldaan.

De Commissie adviseert om verder in te zetten op het verschaffen van helderheid in de kwaliteit van het door Adecs gebruikte luchtkwaliteitsmodel in relatie tot de geaccepteerde modellen.

2.3.3 Externe veiligheid

De EV-berekeningen van ADECS en de tellingen van To70 zijn conform de geldende voorschriften uitgevoerd.⁸ De Commissie stelt verder vast dat het te hanteren rekenmodel sinds het van kracht worden van de Regeling Burgerluchthavens is beschreven en wordt beheerd en dat in de loop van de tijd de onderbouwing van te hanteren uitgangspunten verder is gedocumenteerd.

2.4 Natuur

2.4.1 Verstoring door geluid en bewegingen van vliegtuigen

In haar uitspraak van februari 2008 geeft de ABRvS aan dat onvoldoende gemotiveerd is dat Natura 2000-gebied Geuldal wordt overgevlogen op een hoogte van meer dan 3.000 ft. De ABRvS is daardoor van mening dat nog niet de zekerheid is gekregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied Geuldal niet worden aangetast.

Grote burgerluchtvaart

Bureau Waardenburg gaat in het geactualiseerde natuurrapport gedetailleerd in op verstoring van te behouden of te ontwikkelen waarden in Natura 2000-gebieden door geluid en beweging van het vliegverkeer. Een deel van het grote burgerluchtverkeer vliegt bij het inzetten

⁸ In het document externe veiligheid over het jaar 2009 (kenmerk maa100822.not van Adecs) blijkt dat de PR 10⁻⁶-contour lokaal buiten de contour zoals vastgelegd in de Aanwijzing uit 2004 valt. Dit betekent dat op termijn de beperkingen die aan het gebruik van de luchthaven worden gesteld, beter zullen moeten worden omschreven of dat de contour zal moeten worden aangepast.

van de landing over het Natura 2000-gebied Sint-Pietersberg en Jekerdal en het Beschermde Natuurmonument Hoge Fronten op een hoogte van minder dan 3.000 ft. Deze hoogte is voor de grote burgerluchtvaart de verstoringsgrens voor geluid. In het rapport is aannemelijk gemaakt dat de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied en de natuurwetenschappelijke waarden van het Beschermde Natuurmonument niet nadelig door geluidsverstoring worden beïnvloed. Daarnaast is aannemelijk gemaakt dat geen effecten zullen optreden door visuele verstoring, waarvoor de grens in het horizontale vlak 2 km bedraagt. Tenslotte is aannemelijk gemaakt dat er geen effecten optreden op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS of op populaties van beschermde soorten.

Kleine burgerluchtvaart

Bij de kleine burgerluchtvaart ligt de verstoringsgrens voor geluid op 2.000 ft. Van het westelijke circuit zijn versturende effecten op het Natura 2000-gebied Bunder- en Elsloërbos mogelijk. Sommige routes kunnen leiden tot versturende effecten op de Natura 2000-gebieden Grensmaas en Geuldal. In het geactualiseerde natuurrapport is voldoende aannemelijk gemaakt dat de instandhoudingsdoelstellingen van genoemde Natura 2000-gebieden niet bijzonder gevoelig zijn voor verstoring door geluid en/of beweging. Tenslotte is aannemelijk gemaakt dat er geen effecten optreden op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS of op populaties van beschermde soorten.

2.4.2 Stikstofdepositie

Veel habitattypen in Natura 2000-gebieden verkeren in een slechte staat, mede door te veel depositie van stikstofverbindingen. Deze depositie leidt onder andere tot verzuuring en uiteindelijk tot afname van de biodiversiteit en vormt een grote belemmering voor het halen van de Natura 2000-doelen. Het vliegverkeer van en naar de luchthaven stoot onder andere stikstofoxiden (NO_x) uit die in de omgeving zullen neerslaan. Ook bij kleine toevoegingen kunnen significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden optreden als de achtergronddepositie hoger is dan de kritische depositiewaarde. Voor Natura 2000-gebied Bunder- en Elsloërbos, dat op 2 km ten westen van MAA ligt, is dat bijvoorbeeld het geval: de meest kritische depositiewaarde bedraagt er 1.400 mol N/ha/jaar (voor eiken-haagbeukenbos, habitattype 9160B) en de achtergronddepositie⁹ is er meer dan 1.500 mol N/ha/jaar.

In het geactualiseerde natuurrapport staat dat het vliegverkeer in het Bunder- en Elsloërbos hooguit een depositie van "een enkele mol N/ha/jaar" veroorzaakt. Het geactualiseerde luchtkwaliteitsrapport, waarin de verspreiding van NO₂ is gedocumenteerd, geeft hiervoor slechts een kwalitatieve onderbouwing. Het kaartmateriaal van Adecs laat zien dat de jaargemiddelde NO₂-concentraties in de lucht, afkomstig van alleen de voorgenomen ontwikkeling in het vliegverkeer, ter hoogte van het Bunder- en Elsloërbos met circa 0.3 µg/m³ toeneemt ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Dit komt grofweg overeen met een stijging van 100%. De berekeningen voor het wegverkeer maken het niet mogelijk om na te gaan wat in het nieuwe scenario de invloed is van de veranderingen in verkeersemisies op de stikstofdepositie in het Bunder- en Elsloërbos.

⁹ bron: GCN-kaarten van het Planbureau voor de Leefomgeving

In een toelichting die de Commissie medio juni ontving, is aangegeven dat rekening moet worden gehouden met extra depositie in het Bunder- en Elsloërbos van 2,5-4 mol N/ha/jaar en dat deze toename zeer klein en dus niet significant is (<1% ten opzichte van de kritische depositiewaarde). De Commissie is van mening dat de gehanteerde vergelijkende berekening de depositie mogelijk onderschat. Verder beoordeelt ze de nieuwe depositie tegen de achtergrond van een reeds overschreden kritische depositiewaarde en van de doelstelling om de kwaliteit te verbeteren van het habitatype eiken-haagbeukenbos, dat zich landelijk bovendien in een zeer ongunstige staat van instandhouding bevindt.

De Commissie is van oordeel dat significant negatieve gevolgen voor het Bunder- en Elsloërbos als gevolg van de extra stikstofdepositie niet kunnen worden uitgesloten. Ze beveelt daarom aan om deze stikstofdepositie te bepalen met die hiertoe geëigende modellen, als basis voor een Passende beoordeling.



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

