



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Luchthaven De Kooy

Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport

19 september 2017 / projectnummer: 2987



1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

Het project

De minister van Defensie wil een aantal wijzigingen in het gebruik van luchthaven De Kooy mogelijk maken en vastleggen in een nieuw luchthavenbesluit. Deze luchthaven bestaat uit een militair deel, Maritiem Vliegveld De Kooy (MVKK), en een deel voor burgerluchtverkeer, Den Helder Airport (DHA). Met het besluit zal meer ruimte worden gecreëerd voor de commerciële luchtvaart. Ook zal het rekening houden met het gebruik van een nieuw type defensiehelikopter en met de aanpassing of vervanging van een aantal voorzieningen op het militaire deel van de luchthaven. Ten slotte stelt het besluit ook beperkingen aan het grondgebruik in de omgeving van de luchthaven. De milieugevolgen van alle wijzigingen zijn onderzocht in een MER.

De minister van Defensie, die mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is in deze procedure, heeft de Commissie gevraagd het MER te toetsen^{1, 2} voorafgaand aan het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit. Daarmee wil zij antwoord krijgen op de vraag in hoeverre de nu beschikbare resultaten een voldoende onderbouwing vormen voor het luchthavenbesluit, omdat zij het belangrijk vindt dat de discussie met omwonenden over het voornemen wordt gevoerd op basis van volledige en juiste informatie.

Het oordeel

Het MER onderzoekt de effecten van verschillende alternatieven voor het gebruik van de luchthaven. De alternatieven verschillen van elkaar voor wat betreft het aantal nieuwe defensiehelikopters dat er wordt gestationeerd, en qua omvang van het burgermedegebruik. De Commissie vindt dat het MER de gevolgen van de mogelijke ontwikkelingen uitgebreid en goed beschrijft. Het rapport laat de invloed zien die beide gebruikers van de luchthaven nu en in de toekomst uitoefenen op hun omgeving in de vorm van bijvoorbeeld geluidhinder, veiligheidsrisico's en verandering van de luchtkwaliteit. Zo laat het MER zien dat het militaire gebruik en de wijzigingen in dat gebruik bepalend zijn voor de effecten van de luchthaven. Op een paar punten ontbreekt naar het oordeel van de Commissie nog informatie of kan de presentatie van de informatie duidelijker. De punten hebben betrekking op:

- de beschrijving van enkele van de wijzigingen in het gebruik van de luchthaven;
- de inschatting en de beoordeling van de geluidhinder;
- de beschrijving van een deel van de veiligheidsrisico's;
- onzekerheden in de berekeningen van de geurhinder;
- effecten op de natuur en maatregelen om die te voorkomen.

De Commissie adviseert om de ontbrekende informatie toe te voegen en de gesignaleerde onduidelijkheden te verhelderen voordat het MER en het ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd.

¹ De samenstelling en werkwijze van de werkgroep van de Commissie voor de milieueffectrapportage en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, via deze link: [2987](#), of door dit nummer op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

² Bij militaire luchthavens heeft de Commissie geen inzicht in de aantallen en kenmerken van de vliegbewegingen die er plaatsvinden. Hierdoor is niet te verifiëren of berekeningen correct zijn uitgevoerd. Daarom heeft de Commissie op basis van de beschikbare informatie beoordeeld of de beschreven effecten van het militaire gebruik plausibel zijn.

2. Toelichting op het oordeel

2.1 Inzicht in de kenmerken van het voornemen

Naar het oordeel van de Commissie is de ontwikkeling die de luchthaven doormaakt, op een aantal punten onvoldoende helder beschreven. Deels is dat te begrijpen omdat sommige gegevens niet openbaar kunnen worden gemaakt. Het is echter belangrijk dat het MER zo veel mogelijk laat zien hoe de initiatiefnemer stuurt op de bronnen van hinder en daarmee op de verdeling en de beperking van die hinder. Door die sturing beter zichtbaar te maken, zal de zeggingskracht van het MER ook toenemen. De Commissie is van oordeel dat de beschrijving van de voorgenomen ontwikkeling op drie punten duidelijker kan, binnen de grenzen die de vertrouwelijkheid aan die beschrijving stelt, namelijk op het punt van:

- het baan- en routegebruik;
- de verwachte, reële ontwikkeling van het militaire gebruik;
- te ontplooiën activiteiten met drones.

Baan- en routegebruik: wijziging, frequentie en spreiding

Paragrafen 4.3 en 4.4 van het deelrapport over de geluidbelasting beschrijven het baan- en routegebruik, voor de referentiesituaties en voor de alternatieven voor het voornemen. De tabellen in paragraaf 4.3 laten zien dat beide gebruikers van de luchthaven de baan verschillend gebruiken en dat dit afhangt van het type vliegtuigen³ en activiteiten. Ook verschilt het baangebruik van de voorgenomen activiteit (tabellen 18 tot en met 24) van het gebruik in de referentiesituaties (tabellen 14 tot en met 17). Voor de referenties en het voornemen zijn echter verschillende baancodes gebruikt. Bovendien zijn die codes niet op kaartjes aangegeven. Daardoor is onduidelijk hoe het toekomstige gebruik wijzigt ten opzichte van het nu vergunde en gerealiseerde gebruik. Bijgevolg is ook onduidelijk waarom en hoe op het baangebruik en daarmee op de toekomstige verdeling van de hinder wordt gestuurd. De Commissie vindt het wenselijk dat de verschuivingen in het baan- en routegebruik duidelijker worden gepresenteerd. Dat kan bijvoorbeeld door in de kaartjes met start- en naderingsroutes vaker gebruikte routes met een dikkere lijn aan te geven dan weinig gebruikte routes of door de routes die gedurende een bepaalde periode werkelijk zijn gevlogen, op basis van radartracks weer te geven.

Daarnaast stelt het MER dat bij het modelleren van de routes rekening is gehouden met de horizontale spreiding in de vliegbanen. Over de omvang van die spreiding bevat het MER geen informatie. Daarmee is onduidelijk hoe relevant de verschillen in routestructuur tussen referentie en voornemen zijn voor de verdeling van de hinder en in hoeverre meer sturing op het gebruik van de nominale routes de verdeling van de hinder gunstig kan beïnvloeden. De Commissie vindt het belangrijk dat het MER een beeld geeft van de routespreiding en van de mogelijkheden om het routegebruik bij te sturen.

Verwachte, reële ontwikkeling in het militaire gebruik

Het MER brengt vooral de gevolgen in beeld van het nu vergunde gebruik en van het te vergunnen gebruik van de luchthaven. Omdat binnen de vergunning ruimte werd en wordt

³ Bijvoorbeeld vliegtuigen met een startgewicht groter dan 6.000 kg tegenover vliegtuigen met een kleiner startgewicht of vastvleugelige vliegtuigen tegenover helikopters.

gereserveerd voor incidentele defensieactiviteiten⁴, kan het verschil tussen de gereserveerde milieuruimte en de door de jaren heen benutte milieuruimte groot zijn. Dat blijkt ook uit figuur 3.4 van het hoofdrapport waarin de gerealiseerde 35 Ke-contouren over de periode 2009–2015 zijn vergeleken met de vergunde 35 Ke-contour.

Het is niet onwaarschijnlijk dat wijzigingen in het reguliere gebruik van de luchthaven⁵ leiden tot wijzigingen in de omvang en de verdeling van de ervaren hinder. Omwonenden en bestuurders moeten voldoende inzicht hebben in de aard en omvang van een dergelijke wijziging. Deze informatie kan bijdragen aan de acceptatie (van de effecten) van het voornemen door de omwonenden. Daarom adviseert de Commissie om in het MER een geluidbelastingberekening voor het toekomstige, reguliere gebruik te presenteren. Daarnaast is het belangrijk om in de toekomstige monitoringrapportages wijzigingen in de omvang en in de spreiding van de gerealiseerde geluidbelasting toe te lichten vanuit de wijzigingen in de gebruiksmogelijkheden.

Testen van drones⁶

Defensie en DHA willen op de luchthaven activiteiten met drones ontplooiën.⁷ Over de aard en de omvang van de activiteiten bevat het MER weinig concrete informatie. Het vermeldt alleen dat DHA verwacht in 2025 10 à 20 vliegbewegingen per dag met drones uit te voeren. Dit type bewegingen is in de berekeningen meegenomen als 'klein verkeer'.

Omdat de aard en omvang van een dergelijke, nieuwe activiteit en de consequenties ervan voor de hinder en de veiligheid onzeker zijn, vindt de Commissie dit een aanvaardbare benadering. De Commissie acht het wel wenselijk dat nu al wordt aangegeven

- welke activiteiten worden voorzien en om welk type drones het gaat;
- welke randvoorwaarden aan het gebruik zullen worden gesteld;
- wat de risico's en te verwachten effecten zijn en hoe bij het gebruik hiermee rekening wordt gehouden.

Ze adviseert dan ook om aan deze activiteit en haar gevolgen specifiek aandacht te besteden in het MER en in het monitoringprogramma. Dat programma is immers niet alleen bedoeld om te controleren of wordt voldaan aan vergunningvoorwaarden, maar ook om leemten in kennis in te vullen.

2.2 Geluid

Aantal ernstig gehinderden

Paragraaf 3.4 van het deelrapport over de geluidbelasting beschrijft hoe het aantal ernstig gehinderden is berekend. Daarbij is aangenomen dat in het gebied waar de belasting groter is dan 40 Ke, geluidisolatie is toegepast. Door isolatie neemt de geluidbelasting binnenshuis af en zou het aantal ernstig gehinderden dus afnemen.

⁴ Zoals voor bondgenootschappelijk medegebruik.

⁵ In de vorm van wijzigingen in route- en baangebruik, in aantal vliegbewegingen en in gebruikte vliegtuigtypes.

⁶ In het MER 'remotely piloted aircraft systems' (RPAS) genoemd.

⁷ Zie paragrafen 4.3.1 en 4.3.2 op blz. 28 en 29 van het MER (hoofdrapport).

Naar het oordeel van de Commissie dient de effectbeschrijving als volgt te worden aangepakt: in eerste instantie moet bij het bepalen van de effecten van een voornemen de invloed van mogelijke maatregelen buiten beschouwing worden gelaten. Pas daarna worden de noodzaak en de (kosten)effectiviteit van mogelijke maatregelen beschreven.

De Commissie adviseert dan ook om in het definitieve MER het volgende te bepalen:

- het aantal ernstig gehinderden uitgaande van de geluidbelasting die voor niet-geïsoleerde woningen wordt berekend;
- het aantal woningen binnen de 40 Ke-contour uitgesplitst naar het aantal dat al geïsoleerd is en het aantal waar dat nog niet is gebeurd, waarna de consequenties van isoleren in beeld kunnen worden gebracht.

Grondgebonden geluid⁸

Op blz. 57–58 van het hoofdrapport wordt beschreven hoeveel grondgebonden geluid in de nieuwe situatie zal ontstaan. Figuur 5.9 laat zien dat de berekende contour aan de zuidkant de vigerende zonegrens overschrijdt. Het MER stelt dat dit voor woningen geen probleem hoeft te zijn, maar laat in het midden of deze overschrijding met maatregelen of met een wijziging in de vergunning oplosbaar is. Omdat het probleem voortkomt uit het gewijzigd gebruik van de luchthaven, acht de Commissie het nodig dat het MER duidelijk maakt of het probleem oplosbaar is.

Ke versus L_{den}

Het MER brengt de gevolgen voor de geluidbelasting in beeld van het vergunde en te vergunnen gebruik, aan de hand van twee maten voor de geluidbelasting, Ke en L_{den} . Ke is de maat die nog steeds bij het vergunnen van militair luchtverkeer moet worden gehanteerd. L_{den} ⁹ wordt gebruikt bij burgerluchthavens en is een meer geschikte maat voor het beschrijven van de ernstige hinder rond luchthavens.^{10, 11}

Het beeld dat de Ke-berekeningen in dit MER laten zien, is niet op alle punten in overeenstemming met het beeld dat de L_{den} -berekeningen laten zien. Vergelijken we de te vergunnen situatie met de nu vergunde, dan blijkt het volgende:

- het geluidbelaste oppervlak binnen de 35 Ke- en de 20 Ke-contour wordt kleiner bij realisatie van het voornemen;
- ook het oppervlak binnen de 56 dB L_{den} -contour (te vergelijken met de 35 Ke-contour) neemt af, maar het oppervlak binnen de 40 dB L_{den} -contour wordt groter.¹²

Daarmee wordt niet duidelijk of voor de lagere geluidbelastingen de voorgenomen activiteit tot een verbetering leidt of tot een verslechtering. Verder wordt de interpretatie van de effecten in Ke bemoeilijkt omdat bewegingen met een piekbelasting lager dan 65 dB(A) niet

⁸ Grondgebonden geluid maakt in principe geen deel uit van het luchthavenbesluit, maar is wel onlosmakelijk verbonden aan de activiteiten die mogelijk worden gemaakt. Het proefdraaien van motoren vormt de belangrijkste bron van grondgebonden geluid. Verder is het afkomstig van technische installaties zoals aggregaten, en inrichtingsgebonden verkeer.

⁹ En L_{night} voor het berekenen van de ernstige slaapverstoring.

¹⁰ European Communities. 2002. *Position paper on dose response relationships between transportation noise and annoyance* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-894-3894-0.

¹¹ European Commission Working Group on Health and Socio-Economic Aspects. *Position paper on dose-effect relationships for night-time noise*. 11 november 2004.

¹² Figuur 5.1 uit het deelrapport over de geluidbelasting laat de Ke-contouren van MVKK zien voor de referentiesituatie en de alternatieven. En figuur 6.1 presenteert de L_{den} -contouren.

in de berekeningen voor de referentiesituatie zijn meegenomen en wel zijn meegenomen in die voor de alternatieven.

Naar het oordeel van de Commissie is het feit dat de resultaten in L_{den} niet in overeenstemming zijn met die in K_e vooral terug te voeren op het volgende verschil in de berekeningswijze: in de K_e -berekening is de piekbelasting bepalend voor de totale geluidbelasting van een vliegbeweging, daar waar in de L_{den} -berekening de belasting wordt afgeleid uit het geluidniveau over het volledige beschouwde traject. Voor rekenpunten dichtbij de luchthaven (en dus dichtbij de gevlogen baan) zal de piekwaarde meer invloed hebben op de geluidbelasting in L_{den} dan voor rekenpunten verder van de luchthaven. Verder van de baan zal de gehele gevlogen baan meer bijdragen aan de berekende L_{den} -waarde.

De op de piekwaarde gebaseerde K_e is volgens de Commissie minder geschikt om het geluid van helikopters te beoordelen omdat de aandrijving ervan het mogelijk maakt om een bepaald traject met sterk verschillende snelheden te vliegen waardoor bij eenzelfde piekniveau sterk verschillende equivalente¹³ geluidniveaus kunnen optreden.

Waar conclusies op grond van L_{den} -berekeningen niet geheel in lijn zijn met die op basis van K_e -berekeningen, adviseert de Commissie om bij het beperken van de hinder aanpassingen door te voeren waarin de conclusies uit de L_{den} -berekeningen zijn meegewogen.

2.3 Externe veiligheid

In het MER zijn de veiligheidsrisico's verbonden aan het transport en de opslag van kerosine niet berekend. Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat het vlampunt¹⁴ hoger dan 100°C zou zijn en deze brandstof bij omgevingstemperatuur wordt opgeslagen.¹⁵ Kerosine heeft volgens de Commissie een vlampunt van ongeveer 38°C, wat betekent dat een risicoanalyse wel aan de orde is.¹⁶ Daarmee is in het MER niet afdoende onderbouwd dat de risico's passen binnen een toekomstige veiligheidscontour conform artikel 14 van het Bevi (samen met de gasbehandelingsinstallatie van de NAM).

Verder is geen informatie opgenomen over de opslag van explosieven. Dat kan het gevolg zijn van het feit dat het gewijzigd gebruik van de luchthaven hiervoor geen gevolgen heeft, maar zeker is dat niet. De Commissie vindt het belangrijk dat het MER die duidelijkheid biedt. Is er daadwerkelijk sprake van een wijziging in de opslag van explosieven, dan moet het MER beschrijven in hoeverre hieraan consequenties voor de veiligheid en voor de ruimtelijke ordening zijn verbonden.

¹³ Gemiddelde over een bepaalde periode.

¹⁴ De laagste temperatuur waarbij een stof nog genoeg damp afgeeft om in contact met een ontstekingsbron tot ontbranding te kunnen komen.

¹⁵ Zie blz. 23–24 van het bijlagenrapport.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: <http://www.inchem.org/documents/icsc/icsc/eics0663.htm>

2.4 Luchtkwaliteit

Uit het luchtkwaliteitsrapport blijkt dat de totale NO₂-, PM₁₀- en PM_{2,5}-concentraties ver beneden de geldende grenswaarden blijven en worden gedomineerd door de achtergrond.¹⁷ Verder blijkt uit het MER dat het militaire gebruik van de luchthaven de effecten op de luchtkwaliteit domineert, net zoals dat ook geldt voor geluid en veiligheid. Over eventuele geurhinder stelt het MER vast dat de grenswaarde van 0,5 ou_E/m³ (98-percentiel) aan de noordoostzijde van de vliegbasis net buiten de terreingrens wordt overschreden.

De emissies zijn voor de Commissie niet te verifiëren, onder andere omdat ze deels zijn gebaseerd op gerubriceerde gegevens. De Commissie is het echter eens met de conclusies dat alle alternatieven ruimschoots voldoen aan de wettelijke luchtkwaliteitsnormen voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} —ondanks het feit dat de onzekerheden in de schattingen groot zijn¹⁸ — en dat de bijdragen van het vliegverkeer beperkt zijn. Gegeven de onzekerheden in de schatting van de geurhinder (leemte in kennis), adviseert de Commissie hieraan aandacht te besteden in het monitoringprogramma.

2.5 Natuur

De effecten op de natuur zijn uitvoerig beschreven in goed leesbare rapporten met duidelijke tabellen en kaartmateriaal. Slechts op één punt is de beschrijving onvolledig. Het aantal vliegreun van vooral defensiehelikopters, op geringe hoogte boven de Waddenzee en de zuidpunt van Texel, op de Hors, neemt significant toe.¹⁹ Bij een vlieghoogte van minder dan 450 m treedt verstoring op van wadvogels en zeehonden. De versturende effecten boven de Waddenzee worden acceptabel geacht omdat de geluidbelasting bij het uit te voeren voornemen slechts beperkt toeneemt²⁰ en de instandhoudingsdoelstellingen van de relevante soorten niet in het geding zijn. Over de effecten op De Hors wordt geconcludeerd dat de geluidbelasting er toeneemt tot boven de drempelwaarde. Ook wordt geconcludeerd dat er vogelsoorten broeden die zich onder de instandhoudingsdoelstelling bevinden en die matig gevoelig zijn voor geluidbelasting, namelijk de strandplevier en de bontbekplevier.²¹ Verstoring door recreanten zou echter het belangrijkste knelpunt vormen en het beperken van die verstoring zou van groter belang zijn voor het duurzaam in stand houden van beide soorten. Het voornemen zou niet significant aan die verstoring bijdragen.

Naar het oordeel van de Commissie is het niet gerechtvaardigd om te concluderen dat de verdere ontwikkeling van de luchthaven zonder gevolgen is voor beide genoemde vogelsoorten met als argument dat er een andere, meer belangrijke vorm van verstoring is. Als een soort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, is iedere verdere aantasting immers niet gerechtvaardigd. De Commissie verwacht dat met maatregelen, die vooral de recreatiedruk sturen, het effect op de genoemde soorten kan worden gemitigeerd. Ze adviseert om dit in het MER uit te werken.

¹⁷ Zie hiervoor tabellen 13 en 14 op blz. 33–34 van het deelrapport luchtkwaliteit en stikstofdepositie.

¹⁸ Zie blz. 20, 49 en 73 van het deelrapport luchtkwaliteit en stikstofdepositie.

¹⁹ Boven de Waddenzee bijvoorbeeld met 52% of 304 uur.

²⁰ Ook hier zijn de resultaten in L_{den} niet in overeenstemming met die in Ke. Die laatste laten immers een verbetering van de geluidbelasting zien als de voorgenomen ontwikkeling wordt gerealiseerd.

²¹ Blz. 48–49 van de Passende beoordeling.

Het MER presenteert van de stikstofdepositie alleen de belangrijkste resultaten, namelijk de depositie die hoort bij ieder van de alternatieven, op het punt waar deze het hoogst is. De resultaten laten zien dat de maxima kleiner zijn dan de vergunningplichtige grens van 1 mol/ha/jaar en kleiner dan de depositieruimte die voor de ontwikkeling van de luchthaven in het PAS beschikbaar zou zijn.^{22, 23} Het verschil tussen de extra depositie en de gereserveerde ruimte is echter klein en de onzekerheden in de berekeningen zijn groot. De Commissie adviseert daarom bij het besluit te verduidelijken op welke gronden geconcludeerd wordt dat de depositie past binnen de gereserveerde ruimte.

²² Zie hiervoor tabel 5.25 uit het hoofdrapport en hoofdstuk 6 van het deelrapport luchtkwaliteit en stikstofdepositie.

²³ De invoergegevens en de uitvoer van het Aerius-model zijn niet opgenomen als bijlage bij het MER. De Commissie heeft deze gegevens bij de initiatiefnemer opgevraagd om de samenvatting in het MER te kunnen controleren. Omdat geen invoergegevens beschikbaar zijn gesteld kan de Commissie alleen beoordelen of de concentratiebijdragen van helikopters en de daarvan afgeleide depositie plausibel is.

BIJLAGE 1: Projectgegevens tussentijdse toetsing

Hoe toetst de Commissie?

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het milieueffectrapport de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende of correcte informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. De werkgroep heeft eerder (de omgeving van) de luchthaven bezocht. Meer informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiener.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

Wie zit er in de werkgroep?

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Gijs-Jan van Blokland

Yvo Kok-Palma

Johan Lembrechts (secretaris)

Kees Linse (voorzitter)

Rob Vogel

Joost Wesseling

Voor welk besluit is dit milieueffectrapport opgesteld?

Voor een luchthavenbesluit waarin het gebruik van de luchthaven en beperkingen aan het gebruik van de omgeving van de luchthaven worden vastgelegd.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. <http://www.commissiener.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan om welke activiteiten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D06.2, "... de intensivering of wijziging van het gebruik van de luchthaven dan wel de wijziging van de vliegroutes...". Dat rapport is ook nodig omdat mogelijk effecten op Natura 2000 -gebieden optreden die in een de Passende beoordeling moeten worden beschreven.

Wie besluit over Luchthaven De Kooy?

De minister van Defensie is bevoegd gezag

Wie neemt het initiatief?

De minister van Defensie is initiatiefnemer

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [2987](#) in te vullen in het zoekvak.

Bezoekadres

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

Postadres

Postbus 2345
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e mer@eia.nl

w commissiemer.nl

