

Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.

**Toetsingsadvies over het milieueffectrapport
en de aanvullende informatie.**

28 oktober 2009 / rapportnummer 1893-295

1. INLEIDING

Vliegwiél Twente Maatschappij (VTM) heeft de opdracht gekregen om het besluitvormingsproces rond de herontwikkeling van het terrein van de voormalige militaire vliegbasis Twente te faciliteren. Daarbij speelt de vraag welke ontwikkelingen in het gebied een economische impuls aan de regio kunnen geven, en welke rol doorontwikkeling van de vliegbasis tot civiele luchthaven daarbij kan spelen.

Voor de gewijzigde bestemming van het plangebied wordt een structuurvisie opgesteld. Om tot een definitieve keuze voor de structuurvisie te komen zijn twee alternatieven voor de visie uitgewerkt: één zonder luchthaven, structuurvisie A, en één met een luchthaven op basis van 1,2 miljoen passagiers, structuurvisie B. Parallel aan het opstellen van de structuurvisie wordt de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De provinciale staten van Overijssel en de gemeenteraad van Enschede zijn het bevoegd gezag in deze procedure.¹

Aanvullende informatie bij het plan-MER

Op 24 september 2009 heeft de Commissie voor de m.e.r. van VTM, namens het bevoegd gezag, het verzoek gekregen om ook het onderzoek naar de milieue, financiële en economische effecten van een luchthaven met 2,4 miljoen passagiers te toetsen.² De Commissie heeft deze aanvullende informatie meegenomen in haar toetsingadvies. De Commissie constateert dat VTM deze aanvullende informatie nog niet openbaar heeft gemaakt.

- De Commissie adviseert het bevoegd gezag om deze aanvullende informatie openbaar te maken.

Tussentijdse toetsing

Op 12 september 2008 heeft de Commissie voor de m.e.r. een tussentijds toetsingsadvies uitgebracht over de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente. Deze tussentijdse toetsing bevatte adviezen voor het vervolg van het plan-MER.³ De Commissie is toen ingegaan op de vragen of:

- het 'speelveld' van ontwikkelingsmogelijkheden voldoende was onderzocht;
- de juiste informatie is gebruikt om een keuze te maken voor gebiedsontwikkelingsmodellen die verder moesten worden uitgewerkt.

Inspraak

De ruim 600 zienswijzen⁴ die de Commissie van het bevoegd gezag heeft ontvangen zijn bestudeerd. De Commissie heeft een goed beeld gekregen van de belangrijke punten uit de inspraak en heeft dit betrokken bij het opstellen van haar advies. Gezien het grote aantal zienswijzen wordt in dit advies niet naar individuele zienswijzen verwezen.

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 www.commissiener.nl onder *adviezen*.

² Milieueffecten luchthavenalternatief 2,4 miljoen passagiers gebiedsontwikkeling luchthaven Twente E.O. 23 september 2009. Arcadis, in opdracht van VTM i.o..

³ Voor meer informatie zie: Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport. 12 september 2008 / rapportnummer 1893-191.

⁴ Bijlage 2, die op de website www.commissiener.nl beschikbaar is, bevat het overzicht van de zienswijzen die de Commissie heeft ontvangen van het bevoegd gezag.

2. OORDEEL OVER HET MER

Het plan-MER, de ontwerp-structuurvisie en de bijlagenrapporten geven een breed inzicht in de effecten van de beide structuurvisies, A zonder luchthaven en B met luchthaven. Naast de diverse milieu-, natuur- en veiligheidstudies zijn een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) op basis van kengedaten, een doelgroepenanalyse en diverse haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd. De Commissie heeft deze onderzoeken meegenomen in haar beoordeling.⁵

In het plan-MER zijn de structuurvisies A en B onderzocht op de milieuaspecten. In de vergelijking scoort plan A zonder luchthaven overall beter op milieueffecten dan plan B met luchthaven. De variant op structuurvisie B met 2,4 miljoen passagiers scoort op de luchtvaart gerelateerde milieuaspecten iets slechter dan B met 1,2 miljoen passagiers.

Oordeel

De Commissie is van oordeel dat de essentiële milieu-informatie voor besluitvorming over de gebiedsontwikkeling in het MER en de aanvullende studie naar de 2,4 miljoen passagiers aanwezig is.

De Commissie heeft waardering voor de wijze waarop in de ontwerpen met het bestaande landschap en de cultuurhistorische gelaagdheid wordt omgegaan. De effectbeschrijving voor bodem en water zijn duidelijk en waar mogelijk is beekherstel in de structuurvisies uitgewerkt.

De Commissie heeft daarnaast een aantal kritische kanttekeningen bij de informatie uit het plan-MER, die in het vervolg van dit advies nader worden toegelicht. Deze kanttekeningen hebben betrekking op:

- de referentiesituatie die is gebruikt, waarbij geen rekening is gehouden met de huidige uitgangssituatie waarin geen luchtvaart plaatsvindt.
- de haalbaarheid van de alternatieven, omdat uit onderzoek blijkt dat de markt vraag onvoldoende is om de gepresenteerde alternatieven volledig te realiseren. In het vervolgproces kunnen alternatieven verder worden uitgewerkt tot haalbare alternatieven. Hierbij moet de bandbreedte aan milieueffecten zoals in dit plan-MER beschreven in acht worden genomen.
- de beschrijving van het maximum luchtvaart alternatief, omdat deze beschrijving in het MER ontbreekt. De Commissie constateert dat de variant met 2,4 miljoen passagiers praktisch gezien kan worden gebruikt als maximum variant. Theoretisch beschouwd is een groter aantal passagiers binnen de ruimtelijke reservering mogelijk.
- de aanleg van nieuwe infrastructuur ten behoeve van de gebiedsontwikkeling. Uit de studies blijkt dat de weginfrastructuur knelpunten vertoont, die door de structuurvisies worden versterkt. De noodzakelijke aanleg van nieuwe infrastructuur vormt geen onderdeel van de ontwerp-structuurvisie en de milieueffecten van inpassing zijn in dit stadium van besluitvorming nog niet volledig in beeld gebracht.
- de beschrijving van de effecten op de leefomgeving, geluid en gezondheid. Deze gaat onvoldoende in op de hinderbeleving en effecten die optreden onder de wettelijk vastgestelde grenswaarden voor geluid en lucht.

⁵ De Commissie toetst ook deze openbare documenten, omdat ze verband houden met het doelbereik en de haalbaarheid van de alternatieven. Daarmee bevatten ze informatie die relevant is voor de milieuaspecten van de voornemens en die in de besluitvorming naast de milieu-informatie wordt meegenomen. De Commissie toetst of de milieu-informatie op correcte wijze is meegenomen in deze documenten.

- de conclusies die worden getrokken over de gevolgen van atmosferische depositie, omdat hier volgens de Commissie significant negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken niet zijn uit te sluiten.
 - de uitwerking van de maatschappelijke kosten-batenanalyse, omdat de baten voor beide structuurvisies te hoog zijn ingeschat.
- De Commissie adviseert deze kritische kanttekeningen mee te nemen bij de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling en het vervolgproces.

Reikwijdte van de besluitvorming

De Commissie benadrukt dat met een keuze voor een luchthaven een besluit wordt genomen over een ruimtelijke reservering voor een luchthaven en niet over het aantal passagiers van een luchthaven. Uitgangspunt voor structuurvisie B en de variant 2,4 miljoen passagiers is een verondersteld gebruik van de luchthaven, waarbij 1,2 respectievelijk 2,4 miljoen passagiers worden verwerkt. Bij deze aantallen passagiers zijn aannames gedaan voor het aantal vluchten en verkeersbewegingen dat nodig is om de luchthavenpassagiers af te handelen en te faciliteren. Op basis van deze aantallen vluchten zijn de milieueffecten bepaald.

Het besluit over de structuurvisie bevat een ruimtelijke reservering van 10,62 km², waarbinnen de activiteiten als geschetst zich zouden kunnen afspelen.⁶ Later in de procedure zal via een luchthavenbesluit het beperkingengebied verder worden vastgelegd via een 'aanwijzing van nationaal belang'. Als het gebruik van de luchthaven zich anders ontwikkelt dan verondersteld, bijvoorbeeld andere vliegtuigen of meer of minder vluchten in de avond, dan zullen als gevolg daarvan meer of minder passagiers mogelijk zijn binnen de gegeven ruimtelijke reservering. De ruimtelijke reservering hoeft daar niet door te worden aangetast. Dit betekent wel dat de milieueffecten van een luchthavenbesluit binnen de in het plan-MER beschreven bandbreedte van milieueffecten moet blijven. Deze bandbreedte aan milieueffecten ligt immers ten grondslag aan het besluit in de structuurvisie.

- De Commissie concludeert dat het te nemen besluit in de structuurvisie uitgaat van een ruimtelijke reservering waarin meer passagiers mogelijk zijn dan de in het plan-MER beschreven 1,2 miljoen. Dit wordt bevestigd door de aanvullende informatie waarin met 2,4 miljoen passagiers is gerekend binnen dezelfde ruimtelijke reservering. De Commissie adviseert in het besluit en de vervolgbesluiten rekening te houden met de bandbreedte aan milieueffecten die in het plan-MER is beschreven.

3. TOELICHTING OP HET OORDEEL

3.1 Alternatieven

Referentiesituatie

De referentiesituatie zoals beschreven in het MER is gebaseerd op het gerealiseerde militaire vliegverkeer in 2003 in combinatie met de autonome ontwikkeling op de andere aspecten. Het MER bevat geen beschrijving van de referentiesituatie op basis van de feitelijke autonome ontwikkeling van het vliegverkeer. In de autonome ontwikkeling is luchtvaart op Twente namelijk niet aan de orde.

⁶ zie pagina 131 van de ontwerp-structuurvisie.

De Commissie constateert dat deze gehanteerde referentie niet aansluit bij de situatie zoals die wordt ervaren door omwonenden. De feitelijke situatie is namelijk dat er sinds 2003 steeds minder is gevlogen en vanaf 2007 nauwelijks meer is gevlogen.^{7,8} De Commissie merkt op dat gezien de duur van de periode waarin nauwelijks is gevlogen, het realistischer is om deze situatie ook te beschrijven in het MER. In het tussentijdse toetsingsadvies⁹ heeft de Commissie daarom ook al geadviseerd om kwantitatief de referentiesituatie zonder luchtvaart te beschrijven, omdat deze beter aansluit bij de ervaren hinder van bewoners. De Commissie constateert dat dit advies niet is overgenomen. De Commissie merkt overigens wel op dat dit voor de vergelijking van de structuurvisies onderling niet uitmaakt. Voor de vergelijking van structuurvisie B met een referentiesituatie zonder luchtvaart kan naar mening van de Commissie in goede benadering gebruik worden gemaakt van de effectbeschrijving van structuurvisie A. Het gaat daarbij dan om de vergelijking van de luchtvaart gerelateerde effecten op geluid en externe veiligheid. Voor structuurvisie B zou dan worden geconcludeerd dat de geluidsbelasting voor mens en dier en de externe veiligheidsrisico's toenemen.

In de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is wel een referentiesituatie gebruikt die is gebaseerd op de huidige situatie 2009 zonder luchtvaart. De Commissie constateert dat ook deze keuze voor de vergelijking van de alternatieven onderling geen verschil maakt. Maar deze vergelijking maakt niet inzichtelijk of er ten opzicht van het referentiejaar 2003 een verbetering van de economische effecten optreedt.

- De Commissie adviseert in de besluitvorming de ervaren hinder in vergelijking tot een (referentie-)situatie zonder luchtvaart mee te nemen. Hiervoor kan de effectbeschrijving van structuurvisie A worden gebruikt.
- De keuze voor een referentiejaar maakt voor de onderlinge vergelijking van de alternatieven binnen de MBKA en het MER niet uit. De keuze heeft wel consequenties voor een vergelijking op economisch doelbereik en de vergelijking van milieueffecten ten opzichte van de feitelijke en ervaren milieusituatie.
- De Commissie concludeert dat de keuze voor een referentiejaar van 2003 in het MER en een referentiejaar van 2009 in de MKBA betekent dat de absolute effectscores tussen MER en MKBA niet vergelijkbaar zijn.

Haalbaarheid alternatieven in relatie tot milieueffecten

Uit de achtergrondrapporten^{10,11,12} bij het MER komt naar voren dat voor zowel structuurvisie A als structuurvisie B de markt vraag onvoldoende is om de alternatieven volledig te realiseren. Het aantal van 1,2 miljoen passagiers is alleen haalbaar op voorwaarde dat een directe aansluiting op de A1 wordt gerealiseerd. Zo kan de reistijd naar de luchthaven worden verkleind en de 'catchment area' worden vergroot.

De Commissie merkt op dat de directe aansluiting op de A1 geen deel uitmaakt van de ontwerp-structuurvisie en dus niet van het voornemen.

Over het oorspronkelijk voorgestelde concept ten behoeve van structuurvisie A vermeldt het KPMG rapport expliciet dat er onvoldoende markt vraag is. In

⁷ bron: <http://statline.cbs.nl/> luchtvaart cijfers regionale luchthavens.

⁸ Tussen 2003 en 2007 zijn de militaire luchtvaartactiviteiten uitgebouwd en na 2007 zijn deze activiteiten volledig gestaakt.

⁹ Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o., tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport. 12 september 2008 / rapportnummer 1893-191.

¹⁰ KPMG CCWL-marktonderzoek maart 2009. Haalbaarheidsstudie CCWL concept op voormalig militair vliegveld Twente

¹¹ LEK summary rapportage april 2008. Marktonderzoek Commerciële Burgerluchthaven (L.E.K. Consulting)

¹² Del Canho & Engelfriet Marktonderzoek Multifunctionele Luchthaven, december 2008.

de ontwerp-structuurvisie worden aanzetten gegeven voor een invulling die wel haalbaar is. Er zijn hiervoor nog diverse varianten mogelijk. De Commissie merkt op dat de haalbaarheid uiteindelijk sterk afhankelijk is van de flexibiliteit en uitwerking van het programma.

De Commissie constateert dat ondanks de kanttekeningen bij de haalbaarheid voor structuurvisie B het maximum aan mogelijke milieu- en economische effecten is beschreven. Voor Structuurvisie A geldt dat de onderzochte invulling een goede indicatie geeft van de effecten.

- Bij een keuze voor structuurvisie B adviseert de Commissie rekening te houden met de aanleg van de directe aansluiting op de A1 die nodig is voor het kunnen realiseren van een luchthaven met 1,2 miljoen en 2,4 miljoen passagiers. De effecten van de inpassing van deze weg dienen in vervolgproudures nader te worden onderzocht.
- Bij een keuze voor structuurvisie A of B adviseert de Commissie de programma's nader uit te werken en daarbij te streven naar een haalbaar plan dat binnen de bandbreedte van milieueffecten blijft zoals in het plan-MER beschreven.

Maximum luchtvaart alternatief

De Commissie constateert dat het MER geen beschrijving geeft van het maximale aantal luchtvaartbewegingen dat mogelijk is binnen de ruimtelijke reservering van 10,62 km². Daarmee ontbreekt ook een beschrijving van de theoretisch maximaal mogelijke milieueffecten binnen de reservering. Uit de marktonderzoeken (zie paragraaf 'haalbaarheid alternatieven') blijkt weliswaar dat luchthaven Twente maximaal 1,2 miljoen passagiers zelfstandig kan genereren onder gunstige marktomstandigheden en nadere voorwaarden. Theoretisch is een groei mogelijk naar een groter aantal passagiers zeker als uitplaatsing van vluchten vanuit Schiphol aan de orde is. Een maximum aantal vluchten binnen de ruimtelijke reservering kan worden bereikt door bijvoorbeeld de inzet van stillere vliegtuigen, minder vrachtluchten uit te voeren of door een gunstigere verdeling van het vliegverkeer over het etmaal.

Aanvullend op het MER heeft de Commissie het onderzoek naar de effecten van een 2,4 miljoen passagiers-scenario ontvangen. Het vliegverkeer uit deze variant is gebaseerd op het scenario dat in het rapport van Del Canho en Engelfriet is beschreven, aangevuld met vluchten die zijn uitgeplaatst vanuit Schiphol.¹³ Onder deze voorwaarden van uitplaatsing beschouwt de Commissie deze 2,4 miljoen-variant als een op dit moment maximaal realistische variant. De effectbeschrijving kan daarom worden gebruikt als maximum variant. De Commissie benadrukt daarbij dat er binnen de ruimtelijke reservering van 10,62 km² theoretisch gezien een groter aantal passagiers mogelijk is.

3.2 Infrastructuur

Uit het MER blijkt dat het bestaande hoofdwegennet onvoldoende capaciteit heeft. In de referentiesituatie kan de infrastructuur de toekomstige verkeersstromen al niet aan. En zowel structuurvisie A als B veroorzaken verdere problemen op het wegennet. In de bijlage 'verkenning ontsluitingsvarianten' zijn wel nieuwe aansluitingen en wegen uitgewerkt. De verkeerseffecten op het huidige netwerk en de daarvan afgeleide milieueffecten, zijn wel beschreven in het MER. De milieueffecten van de nieuwe wegen en hun inpassing worden niet beschreven.

¹³ zie Deelrapport geluid, lucht en externe veiligheid, milieueffecten luchthavenalternatief 2,4 miljoen passagiers – Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.. Adecs airinfra, 23 september 2009.

De Commissie merkt op dat het slagen van de gebiedsontwikkeling in grote mate afhankelijk is van de aanleg van nieuwe infrastructuur. Een directe aansluiting op de A1 is zelfs een uitgangspunt voor het kunnen realiseren van 1,2 miljoen en ook 2,4 miljoen luchtvaartpassagiers.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling rekening te houden met de beperkte infrastructuurcapaciteit in het studiegebied.
- Indien nieuwe infrastructuur noodzakelijk is om de gebiedsontwikkeling te realiseren dan adviseert de Commissie de milieueffecten daarvan in beeld te brengen en mee te nemen in het vervolgproces van de gebiedsontwikkeling.

3.3 Leefomgeving

De Commissie constateert dat de kaarten met geluidscontouren en luchtconcentratiecontouren geen duidelijk zichtbare topografische ondergrond hebben. De externe-veiligheidscontouren zijn bijvoorbeeld wel op een duidelijke topografische ondergrond geprojecteerd. Een topografische ondergrond maakt goed inzichtelijk waar de contouren zich bevinden ten opzichte van bebouwing en andere objecten en activiteiten.

- Ten behoeve van de communicatie richting bewoners adviseert de Commissie om in het vervolg van het project alle milieueffecten te presenteren op duidelijke topografische kaarten.

3.3.1 Geluid

Referentie met militair gebruik

Structuurvisie A en B worden voor geluid vergeleken met de situatie in 2003 toen de luchthaven als militaire basis werd gebruikt. In paragraaf 3.1 heeft de Commissie al kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van deze referentiesituatie. Specifiek voor de vergelijking van de effecten op geluidshinder plaatst de Commissie kanttekeningen bij de manier waarop de geluidscontouren van het militair verkeer worden gebruikt. Deze contouren zijn vanwege een wezenlijk ander gebruik van de luchthaven, en daarmee hun uitwerking op geluidbeleving en hinder voor omwonenden, niet goed vergelijkbaar met de geluidscontouren van civiel verkeer. Het militair gebruik is anders wat betreft tijdstippen van vluchten, verdeling over de dag, week en weekend, geluidniveaus van individuele vliegtuigen, aard van de operatie, etc.. Deze aspecten zijn relevant voor de hinderbeleving. Het MER besteedt onvoldoende aandacht aan deze ongelijkwaardige vergelijking en geeft geen vergelijking van onderliggende aspecten die bepalend zijn voor de geluidbeleving en hinder voor omwonenden..

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming en communicatie rekening te houden met het feit dat de hinderbeleving van militair gebruik anders is dan de hinderbeleving van civiel gebruik.

Presentatie ernstig gehinderden

De Commissie constateert dat voor het beoordelingskader en in het hoofdrapport van het plan-MER gebruik is gemaakt van het oppervlak en het aantal woningen binnen een geluidscontour. Deze indicatoren zijn echter geen goede maat om te beoordelen wat de effecten op geluidshinder zijn. In de bijlage van het plan-MER komen deze effecten voor het luchtvaartgeluid wel tot uitdrukking door presentatie van het aantal ernstig gehinderden. De effecten op hinder tussen de 2,4 miljoen variant en structuurvisie B komen daarmee beter tot uitdrukking.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling het aantal (ernstig) gehinderden mee te nemen als criterium voor de geluidhinder.

Effecten luchtvaartgeluid

De Commissie constateert verder dat voor het beoordelingskader de gecumuleerde geluidbelasting is gehanteerd en dat er alleen is gekeken naar de effecten voor het gebied met een relatief hoge geluidbelasting (56 dB(A) Lden). Dit geeft een vertekend beeld voor de effecten op geluidhinder, omdat enerzijds luchtvaartgeluid een belangrijke rol speelt in de hinderbeleving en anderzijds ook gebieden met een lagere belasting relevant zijn voor het in kaart brengen van de hinder. De bijdrage van de luchtvaart op het aantal woningen binnen de geluidcontour is daardoor niet meer dan circa 1% van het totaal. Hiermee komt het effect op de hinderbeleving van wel of niet luchtvaart niet goed tot uiting in het beoordelingskader.

De Commissie constateert op basis van de afzonderlijke effectbeschrijvingen van de luchtvaart, het wegverkeer, de industrie en het spoorverkeer dat er eigenlijk alleen significante effecten optreden als gevolg van de veranderingen in luchtverkeer. Hierin scoort B beter dan de referentie, en is voor de 2,4 miljoen passagiers-variant het aantal ernstig gehinderden circa twee maal zo groot als in B. In cumulatie komen deze effecten niet tot uiting omdat een groot deel van de woningen van Oldenzaal binnen de contouren van de overige bronnen vallen (en luchtvaart derhalve niet onderscheidend is voor het wel/niet binnen de contouren vallen).

- De Commissie adviseert om naast de gecumuleerde effecten voor geluid ook de effecten van het luchtvaartgeluid afzonderlijk te betrekken bij de besluitvorming. Deze effecten staan helder beschreven in het onderzoeksrapport geluid.
- Daarnaast adviseert de Commissie om ook te kijken naar gebieden met een lagere geluidbelasting dan 56 dB(A) Lden.

Gezondheid

Het plan-MER gaat niet uitdrukkelijk in op de effecten van de voorgenomen activiteiten op de volksgezondheid. In de richtlijnen is gevraagd om de verandering in gezondheid te beschrijven aan de hand van de indicatoren, hinder, slaapverstoring, hart- en vaatziekten en ademhalingsziekten.

In het tussentijdse plan-MER heeft VTM hier een poging toe gedaan aan de hand van de GES Stad&Milieu-methodiek. In haar tussentijds advies heeft de Commissie toen een aantal kritische kanttekeningen bij deze methodiek geplaatst en geadviseerd een kwalitatieve bespreking van de effecten op de gezondheid in het MER op te nemen. Dit is in het nu beoordeelde MER niet meer gebeurd. De Commissie hecht waarde aan de beschrijving van de effecten op gezondheid, omdat ook onder de wettelijk vastgestelde grenswaarden voor fijn stof en geluid gezondheidseffecten kunnen optreden.

Bij structuurvisie B merkt de Commissie op dat uit de cijfers blijkt dat het aantal ernstig gehinderden door vliegtuiggeluid niet onaanzienlijk is. In het kielzog van deze hinder kunnen verdere effecten op de gezondheid optreden. En bij vliegen in de randen van de nacht wordt de slaap verstoord.

Daarbij komt dat bij een snelle realisering van een vliegveld van de beoogde omvang de hinder groter zal zijn dan volgens de gegevens die zijn afgeleid uit stabiele situaties. Dit heeft vooral te maken met het feit dat mensen vanuit een situatie met nauwelijks vliegtuiggeluid (sinds 2003 en zeker sinds 2007 het geval) zullen worden geconfronteerd met een situatie met een forse toename van vliegtuiggeluid. Voor de gezondheidsbeleving zal niet de situatie met

militair vliegtuiggeluid de referentie zijn, maar die zonder noemenswaardig vliegverkeer.

Over de consequenties hiervan voor de gezondheid is in wetenschappelijk opzicht niet veel met zekerheid bekend, maar dat er sprake is van een ervaren aantasting van de leefbaarheid van de woonomgeving is wel zeker.

Gezien voorgaande is de Commissie van mening dat een verkennend leefbaarheids- en gezondheidsonderzoek een toegevoegde waarde had kunnen hebben in de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling. Probleem is echter dat op het moment dat het debat over een luchthaven is losgebarsten een dergelijk onderzoek een vertekenend beeld kan geven.

- De Commissie adviseert om bij de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling rekening te houden met de door de Commissie aangehaalde effecten van vliegtuiggeluid en emissies op gezondheid.
- Indien er een luchthaven wordt ontwikkeld adviseert de Commissie om een leefbaarheids- en gezondheidsonderzoek uit te voeren en de resultaten van dat onderzoek mee te nemen in de besluitvorming over het luchthavenbesluit. De Commissie adviseert dit onderzoek te gebruiken om een referentie vast te stellen ten behoeve van de monitoring van de gezondheidseffecten.

3.4 Natuur

De Commissie constateert dat de effecten op natuur gedetailleerder en beter zijn uitgewerkt dan tijdens de tussentijdse toetsing. De aanwezige achtergrondinformatie is goed benut.

De Commissie constateert echter wel dat in het MER (blz. 122, Bijlage 8) afstanden tot het vliegveld en vlieghoogtes zonder nadere toelichting en zonder onderscheid naar vliegtuigtype één op één aan elkaar worden gekoppeld. Dit is geen juiste benadering. Omdat de betreffende Natura 2000-gebieden niet voor vogelsoorten zijn aangewezen, heeft dit voor de effectscores geen consequenties.

Atmosferische depositie

De Commissie constateert dat als gevolg van de verkeerstoename de emissie en de depositie van stikstof toeneemt. De Commissie concludeert daarom dat voor verzuringsgevoelige N2000-gebieden in de omgeving significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten.

In het MER worden de stikstofdeposities als gevolg van de structuurvisies A en B afgezet tegen de huidige situatie (2007). In de autonome ontwikkeling wordt verwacht dat er een afname zal zijn van de verkeersemisies als gevolg van technische ontwikkelingen aan voertuigen. Het MER concludeert daarom dat er in beide structuurvisies in 2020 sprake is van een afname van de stikstofdepositie ten opzichte van de huidige situatie 2007 en dat er geen negatieve effecten zullen optreden voor de instandhoudingsdoelstellingen.

De Commissie meent dat op basis van deze gegevens andere conclusies moeten worden getrokken. De veronderstelde afname van stikstofdepositie in de autonome ontwikkeling is geen gevolg van het project en kan dus niet als zodanig worden meegenomen in de beoordeling. De gebiedsontwikkeling genereert juist meer verkeer dan de referentiesituatie 2020¹⁴. Voor de structuurvi-

¹⁴ zie p 78 plan-MER tabel 5.5

sies A en B en de 2,4 miljoen variant is er in dat geval dus sprake van een toename van depositie in een, ook in de autonome ontwikkeling, overbelaste situatie.

- De Commissie adviseert om de conclusie dat significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten mee te nemen in de besluitvorming.

3.5 Maatschappelijke kosten en baten

De Commissie constateert dat de MKBA niet in alle opzichten voldoet aan de gebruikelijke uitgangspunten zoals die beschreven zijn in de OEI leidraad en de aanvullingen daarop. De baten in de MKBA van beide structuurvisies lijken te hoog ingeschat¹⁵, de bruto effecten zoals opgenomen in de MCA (multi-criteria analyse) lijken overigens wel plausibel.

Het valt op basis van de KBA wel te verwachten dat de uitkomst van structuurvisie B hoger is dan die van structuurvisie A, zeker op het regionale niveau. Ook is aannemelijk dat de variant met 2,4 miljoen passagiers beperkt beter scoort dan de variant met 1,2 miljoen passagiers conform de aanvullende KBA.

¹⁵ De aanname dat alle passagiers uit de 1 uur catchment area komen en dat de nieuwe vluchten niet ten koste gaan van vluchten elders in Nederland lijkt niet aannemelijk. Hierdoor zullen reizigers van elders verder moeten reizen, hetgeen voor deze groep negatieve reistijdeffecten met zich meebrengt. De arbeidsmarktbatens liggen fors boven de in KBA's geaccepteerde opslag van 0-30% op de directe effecten. Bij de berekening van de netto-werkgelegenheid in de KBA is het de vraag of de 'overige functies' per saldo tot extra werkgelegenheid leiden voor Twente in plaats van een verschuiving van activiteiten. Dit geldt nog sterker voor Nederland als geheel, ook is het aannemelijk dat er bij andere luchthavens werkgelegenheid verdwijnt als hier vluchten en passagiers verdwijnen. Verder is het niet gebruikelijk voorwaartse effecten in een KBA mee te nemen vanwege de grote onzekerheid. De waardestijging van vastgoed lijkt een dubbeltekening te vormen met de reistijdeffecten.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing plan-MER

Initiatiefnemer: Vliegwiél Twente Maatschappij i.o. (VTM)

Bevoegd gezag: Provinciale Staten van Overijssel (coördinerend bevoegd gezag), gemeenteraad van Enschede

Besluit: besluit over provinciale Structuurvisie en gemeentelijk bestemmingsplan in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Categorie Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994: kaderstellend besluit voor o.a. C06.1, de aanleg, de inrichting of het gebruik van een luchtvaartterrein. En afhankelijk van de besluitvorming kaderstellend voor andere m.e.r.-plichtige activiteiten.

Activiteit: gebiedsontwikkeling en transformatie van de huidige vliegbasis Twente.

Procedurele gegevens:

kennisgeving startnotitie: 12 maart 2007

reikwijdte en detailniveau advies uitgebracht: 24 mei 2007

richtlijnen / notitie reikwijdte en detailniveau vastgesteld: 4 juni 2007

kennisgeving MER in: De Twentsche Courant Tubantia d.d. 31 mei 2008

aanvraag toetsingsadvies: 3 juni 2008

ter inzage legging MER: 5 juni t/m 16 juli 2008

tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 12 september 2008

aanvraag toetsingsadvies: 3 juli 2009

kennisgeving MER in de Staatscourant d.d. 30 juni 2009

toetsingsadvies uitgebracht: 28 oktober 2009.

Samenstelling van de werkgroep:

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris.

De werkgroepsamenstelling bij het onderhavige project is als volgt:

prof.dr. B.J.M. Ale

drs. S. Dirksen

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. R. Meeuwssen (secretaris)

prof.dr. W.F. Passchier

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

dr. S.A. Rienstra

prof.dr. W.F. Passchier

ir. K. Vinkx

Werkwijze Commissie bij toetsing:

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in de besluitvorming. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en de documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit een essentiële tekortkoming vindt. Daarvan is sprake, als aanvullende informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, alvorens het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële tekortkomingen in het MER worden in het toet-

singsadvies opgenomen, voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang.

Zie voor meer informatie over de werkwijze van de Commissie www.commissiemer.nl op de pagina *Commissie m.e.r.*

Betrokken documenten:

De Commissie heeft bij haar advisering het volgende document betrokken:

- Milieueffecten luchthavenalternatief 2,4 miljoen passagiers gebiedsontwikkeling luchthaven Twente E.O. 23 september 2009. Arcadis, in opdracht van VTM i.o..

De Commissie heeft kennis genomen van de zienswijzen en adviezen, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Dit advies verwijst naar een reactie als die nieuwe inzichten naar voren brengt over specifieke lokale milieumomstandigheden of te onderzoeken alternatieven. Een overzicht van de zienswijzen en adviezen is te vinden op de website van de Commissie m.e.r. onder projectnummer 1893 zie www.commissiemer.nl.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvullende informatie Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.

Vliegwiél Twente Maatschappij (VTM) heeft de opdracht gekregen om het besluitvormingsproces rond de herontwikkeling van het terrein van de voormalige militaire vliegbasis Twente te faciliteren. Daarbij speelt de vraag welke ontwikkelingen in het gebied een economische impuls aan de regio kunnen geven, en welke rol doorontwikkeling van de vliegbasis tot civiele luchthaven daarbij kan spelen. Voor de gewijzigde bestemming van het plangebied wordt een structuurvisie opgesteld. Parallel aan het opstellen van de structuurvisie wordt de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. Dit advies van de Commissie voor de m.e.r. gaat in op de inhoud van het milieueffectrapport (MER).

ISBN: 978-90-421-2847-7