

Zienswijze provincie Zuid-Holland¹

op Nota Reikwijdte en Detailniveau voor het PlanMer voor de Luchtvaartnota

(11 april 2019)

Paragraaf, blz. Onderwerp	Opmerking
1.1 op blz. 6 Focus op hinderbeperking	Over de inhoud van de luchtvaartnota wordt op pagina 6 gezegd dat de regering de focus wil leggen op hinderbeperking in plaats van het aantal vliegbewegingen. Tegelijkertijd roept de nota het beeld op dat groei een uitgangspunt is voor de Luchtvaartnota. Zo komt hinderbeperking bijvoorbeeld niet terug in de denkrichtingen onder 1.3. Hierin zou deze prioriteitstelling moeten worden herkend. Daarnaast zou de focus op hinderbeperking te zijner tijd ook herkenbaar moeten zijn in het toetskader waar het bijvoorbeeld gaat om aan effecten toe te kennen gewicht. In dit kader lijkt de focus op hinderbeperking ook strijdig met het uitgangspunt van de luchtruimherziening om meer capaciteit in het luchtruim te creëren (1.4, blz. 11).
1.1 op blz. 6 Adaptieve aanpak	Er wordt gesproken over een adaptieve aanpak, die als kenmerk heeft dat onzekerheid een transparante plaats inneemt in de besluitvorming. Uit de notitie wordt echter niet duidelijk van welke beleidskeuzes en alternatieven er effecten worden onderzocht en hoe deze tot stand komen. Dat niet alles nu tot in detail kan worden uitgewerkt is op zich duidelijk, maar het einddoel wat men wil bereiken moet wel helder geformuleerd worden, zodat gemaakte en te maken keuzes daar steeds aan getoetst kunnen worden. Het helder formuleren van beleidskeuzes, alternatieven, effecten en hoe deze tot stand komen, is een eerste en noodzakelijke stap in de transparante besluitvorming en de volwaardige rol van met milieu in deze keuzes. Graag zien we deze keuzes toegelicht.
1.1 op blz. 6 Adaptieve aanpak periode	'De luchtvaartnota wordt uitgewerkt met een adaptieve aanpak, zowel voor wat betreft het opstellen van de nota, als voor de periode daarna'. Graag zien wij een verduidelijking van "als voor de periode daarna". Welke periode is dit, welke besluiten worden in deze periode genomen? Daarnaast graag verduidelijking van het begrip "adaptatie" en hoe zich dit verhoudt tot het bindend karakter van de nota.
1.1 op blz. 6 Schiphol Aldersakkoord	De Nota Reikwijdte en Detailniveau stelt Schiphol centraal en de afspraken die daar zijn gemaakt over stillere vliegtuigen: "...terwijl de sector [...] ruimte kan creëren [...] conform de 50/50 afspraak." Wat is de reikwijdte van deze opmerking, in ogenschouw nemende dat deze afspraken alleen gelden voor Schiphol, en niet voor de overige luchthavens?

¹ De zienswijze van de provincie Zuid-Holland is zoveel mogelijk afgestemd met de leden van de Bestuurlijke Regiegroep Rotterdam The Hague Airport (BRR). Ook hebben wij adviezen van de DCMR en GGD meegenomen.

	Hoe verhoudt de aangehaalde uitspraak zich tot de genoemde adaptieve aanpak zonder vaste eindbeelden? Betekent dit dat het Aldersakkoord losgelaten kan worden en dus niet tot één van de vaste eindbeelden behoort?
1.2 op blz. 8 Governance	Er is aangegeven dat de luchtvaart transparanter moet opereren met de omgeving en dat dit een passende governance structuur vraagt. Dit onderschrijven wij.
Meerdere pagina's, blz. 9 onder 1.3 en 2.4 op blz. 16 en 17 Beleidskeuzes Beschouwing MER	Op verscheidene pagina's (blz. 9 onder 1.3 en 2.4 op blz 16 en 17) wordt gesteld dat denkrichtingen ontwikkeld worden om inzicht te geven in de belangrijkste te maken beleidskeuzes. In 2.4 wordt gesteld dat de planMER o.a. een beschouwing bevat over de wijze waarop de omgevingseffecten gedurende het proces een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van de ontwerp-luchtvaartnota. Wij zijn van mening dat deze omschrijving te veel ruimte laat. Niet alleen een beschouwing achteraf maar ook de alternatieven van de denkrichtingen, beleidskeuzes met hun effecten en hoe deze tot stand zijn gekomen, zouden in de planMER inzichtelijk moeten worden gemaakt (dus niet alleen de uitkomst van de gemaakte keuze). In het kader van de participatie zouden belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld op de voorgenomen beleidskeuzes en alternatieven te reageren in de op blz. 18 genoemde fase 2, verdiepingsfase.
1.3 op blz. 10 Alleen groei-scenario's	Bij het thema economie staat de zinsnede "Hierbij wordt gekeken naar situaties waarbij sprake is van beperkte of aanzienlijke ruimte van groei". Uit de Bloemlezing blijkt dat er momenteel geen unaniem standpunt is over groei van de luchtvaart. In de PlanMER dient naast groei ook rekening te worden gehouden met scenario's van krimp of gelijkblijvend aantal vliegbewegingen.
1.4 op blz. 10 Andere plannen	In de opsomming van belangrijkste andere visies en plannen is het Klimaatakkoord niet benoemd als ander plan, terwijl dit akkoord een uitgangspunt zou moeten zijn.
1.4 blz. 11 Substitutie spoor – luchtvaart	Wij ondersteunen de substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor en verzoeken stimulerende maatregelen mee te nemen in de luchtvaartnota.
2.2 blz. 14 en 2.3 blz. 16 Methodiek Rol Klankbordgroep	Onder 2.2 staat onder de kop "aspecten en criteria", "...In de kern is het 'Rad van de Leefomgeving' robuust, naar buiten toe biedt het 'Rad' ruimte voor flexibiliteit, altijd met oog op dat de beslisinformatie die in beeld wordt gebracht zinvol is [...] Deze [aspecten en criteria] worden gedurende het proces in samenwerking met experts (in de vorm van themasessies) en Klankbordgroep verder uitgewerkt en aangescherpt."

	<p>Daarna staat in 2.3 “Indien sprake is van aannemelijke effecten [...] dan wordt een inschatting gemaakt van de omvang van het uiteindelijk verwachte effect. [...] In het planMER worden de effecten, kansen en risico’s overzichtelijk gepresenteerd. Op voorhand is niet altijd duidelijk welke richting per aspect (indicator) positief dan wel negatief gekwalificeerd kan gaan worden. In een verdere uitwerking van het toetskader wordt dit samen met experts en de Klankbordgroep bepaald. In bijlage C is een eerste voorzet van een uitgewerkt toetskader opgenomen.”</p> <p>De effecten, aspecten en criteria zijn de fundamenten van een objectieerbare en verifieerbare toetsing en afweging van beleidsvarianten en maatregelenpakketten. In bovenstaande beschrijvingen krijgen experts en de Klankbordgroep een grote rol en daarmee invloed op de uitkomst. De objectiviteit en verifieerbaarheid en daarmee de transparantie van keuzes en afwegingen komt daarmee in het gedrang. De taak, rol en positie van de Klankbordgroep is niet duidelijk beschreven en afgebakend. De kans is erg groot dat de betrokkenheid van de Klankbordgroep er toe leidt dat afwegingen en keuzes gemaakt worden niet op basis van objectieve criteria, maar op basis van subjectieve belangen van de leden van de Klankbordgroep. Dit in tegenspraak met het doel van de MER tot zoveel mogelijk objectieerbare afwegingen te komen. Subjectieve belangen behoeven een politieke afweging op basis van zo veel mogelijk objectief bepaalde gevolgen. Daarbij komt dat de samenstelling van de Klankbordgroep een sterk ‘nationaal’ karakter heeft en onvoldoende de diversiteit van regionale of lokale belangen representeert.</p>
<p>2.1 blz. 13</p> <p>MER</p> <p>Rollenscheiding</p>	<p>In de rollenscheiding MER is er voor gekozen om de functiescheiding tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag achterwege te laten. De onderbouwing dat de Wet hierover geen uitspraak doet is zeer summier, mede gelet op gebleken gevoeligheid van het luchtvaartdossier, en eerdere discussie over het ontbreken van functiescheidingen op luchtvaartdossiers. Belangenverstremming is hier een risico; juist nu het vertrouwen in de overheid klein blijkt te zijn op dit dossier (pagina 8) dient hier elke schijn en verdenking van belangenverstremming voorkomen te worden. Graag meer onderbouwing en afweging, of eventueel een heroverweging.</p>
<p>2.3 blz. 16</p> <p>Referentiesituatie</p>	<p>De notitie stelt “De ‘referentiesituatie’ is de situatie 2019 waarvoor de huidige vigerende Luchthavenbesluiten gelden.” Onduidelijk is of hiermee de vergunde situatie(s) worden bedoeld of de werkelijke situatie, zoals de omvang van het vliegverkeer, de economie, de fysieke leefomgeving (met bijvoorbeeld woningbouw) etc. Bij het vliegverkeer is het van belang onderscheid te maken tussen verschillende categorieën vliegverkeer omdat deze in hun effecten ook anders kunnen uitwerken, zoals commerciële vluchten en maatschappelijke helikoptervluchten. De minister heeft aangegeven dat zij in de luchtvaartnota zou ingaan op de problematiek van met maatschappelijk verkeer. Wij missen dit in de</p>

	nota.
2.3 blz. 16 Methodiek Toetsing en waardering	<p>Aangegeven wordt dat de effecttoetsing in het Plan MER grotendeels een kwalitatieve beschouwing zal zijn van kansen en risico's en waar mogelijk aannemelijke effecten. Waar mogelijk en zinvol worden effecten kwantitatief geduid. Hiervoor wordt een waarderingsschaal gehanteerd. Kansen en risico's en eventuele (mogelijke) concrete effecten worden beschreven en vervolgens gewaardeerd t.o.v. de referentiesituatie 2019 (vigerende luchthavenbesluiten). Daarnaast wordt gesteld dat "De maatregelen uit het pakket moeten dan wel dusdanig concreet zijn dat deze te beoordelen/toetsen zijn op (mogelijke) concrete effecten."</p> <p>De nota gaat niet in op de vraag hoe met maatregelen om wordt gegaan die niet voldoende concreet zijn. Effecten die moeilijk concreet te maken zijn (met name op het gebied van leefomgeving en gezondheid) dreigen doorgaans lager gewaardeerd of eerder terzijde geschoven te worden dan de meer concreet aan te geven effecten zoals werkgelegenheid. Het is daarom ook de vraag of er op dit niveau onderscheidende alternatieven kunnen ontstaan. Effecten van bepaalde keuzes moeten helder in beeld gebracht kunnen worden. Wij verzoeken te borgen dat een dergelijke 'disbalans' zich niet zal voordoen en, in het kader van de na te streven transparantie, openheid te geven over de gevolgde werkwijze. Daarbij doen wij de aanbeveling om in dat kader ook openheid te geven over de experts of instituten die de 'expert judgement' uitvoeren.</p>
2.3 blz. 15 en 2.4 op blz. 17, Schiphol versus regionale luchthavens	<p>Onder 2.3 wordt verwezen naar het mogelijke strategische karakter of hoog abstractieniveau van maatregelenpakketten. Het meeste vliegverkeer en de meeste passagiers en vracht wordt afgewikkeld op Schiphol. In 1.2 op blz. 7 wordt gesteld dat de uitkomsten van het participatietraject van de Omgevingsraad Schiphol als input worden gebruikt voor de luchtvaartnota. Bij de denkrichtingen voor de luchtvaart (blz. 9) wordt het belang van de luchtvaart voor de Nederlandse economie gecentreerd rond Schiphol en conform het regeerakkoord als uitgangspunt genomen voor de luchtvaartnota. In de klankbordgroep (bijlage B) vertegenwoordigen Schiphol en Eindhoven de luchthavens.</p> <p>De facilitering van het vliegverkeer gebeurt op verschillende luchthavens. Bovenstaande wekt echter sterk de indruk dat de opgave en problematiek van Schiphol de luchthavennota en de beleidskeuzes die hiervoor gemaakt gaan worden sterk gaat domineren. Dit roept twijfels op over de toepasbaarheid van de luchtvaartnota op de andere luchthavens. Wij signaleren het risico dat dit op lokaal niveau niet-passend of averechts kan uitwerken of in oplossingen resulteert die niet door de regio gedragen worden. Aangezien de effecten op nationale schaal beoordeeld worden maar per gebied anders uit kunnen pakken, vragen wij aan te geven in de NRD hoe daar mee om wordt gegaan en te overwegen of de andere luchthavens een andere werkwijze van het planMER behoeven. Op zijn minst zouden we willen toevoegen aan 2.4</p>

	<p>op blz. 17: 'de luchtvaartnota of planMER zou inzicht moeten geven in situaties en locaties waarbij de generieke beleidskeuze tot andere of onuitvoerbare of onaanvaardbare (lokale) gevolgen leidt'.</p> <p>Meer concreet blijft onduidelijk het antwoord op de vraag hoe de rol en positie van regionale luchthavens een plek krijgt binnen de denkrichtingen en de methodiek van het rad, het toetskader, en de uitwerkingen daarvan. Zo zijn binnen de varianten ongetwijfeld ook nog keuzen mogelijk in de verdeling van vliegverkeer tussen Schiphol en regionale luchthavens van nationale betekenis. Hoe wordt de rol en positie van regionale luchthavens van nationale betekenis verankerd, geborgd en gescoord in te ontwikkelen maatregelpakketten?</p>
<p>3.1 blz. 18 e.v. en 3.3, Bijlage B, blz 20</p> <p>participatie, provincies en gemeente</p>	<p>De betrokkenheid van overheden verdient nadere uitwerking. Vertegenwoordiging van direct geraakte gemeenten door intermediairs als provincie of VNG is voor een effectieve participatie niet wenselijk. Wij doen de suggestie gebruik te maken van bestaande bestuurlijke samenwerkingsverbanden, zoals de Bestuurlijke Regiegroep Rotterdam the Hague Airport (BRR).</p> <p>Er staat dat de provincies via het IPO betrokken zijn bij de klankbordgroep, dit is echter onjuist. De provincies zijn betrokken via de Provincietafel.</p>
<p>Bijlage C, blz 24</p> <p>Toetskader</p>	<p>Er vindt geen toetsing plaats op de relatie met, of eisen van, andere projecten. Het is onduidelijk hoe dit wordt geborgd.</p>
<p>Bijlage C, blz. 24</p> <p>Geluidshinder</p>	<p>In het toetskader wordt het geluidsniveau gemeten in dB (lokaal) en L_{den} (nationaal) genoemd als indicator voor geluidshinder. Wij merken op dat L_{den} een goede indicator is voor de berekende hoeveelheid geluid, maar dat deze indicator onvoldoende verband houdt met ondervonden en beleefde hinder. Zodoende geven wij in overweging om hier te spreken van een indicator voor 'geluid' (i.p.v. voor 'geluidshinder').</p> <p>Factoren als het aantal en de opeenvolging van vluchten, piekniveau's van geluid, de attitude (bijvoorbeeld t.a.v. hulpdiensten) spelen in de beleving van hinder naar onze ervaring ook een rol. Daarnaast is het van belang de verschillende jaargetijden (zomer, winter, andere belevingen) te verdisconteren in de waardering en beoordeling van hinder. Wij roepen op in de luchtvaartnota expliciet in te gaan op de definitie van het begrip hinder en de plaats die het krijgt in het toetsingskader en de weging van verschillende maatregelpakketten en beleidsalternatieven. Wij pleiten er voor het initiatief dat ook door het ministerie is genomen om de kennis en inzichten in het meten en berekenen van geluid(shinder) te vergroten, hierbij te betrekken.</p> <p>Recente hindermetingen laten zien dat er sprake is van een onderschatting als de Schipholgeluidscurve uit 2002 gebruikt wordt.</p>

	<p>Gegevens uit de gezondheidsmonitor (niet alleen in onze regio) laten zien dat er meer ernstig gehinderden zijn dan op basis van deze schatting. Beleid zou moeten zijn dat hiervoor lokaal passende dosis-effect relaties beschikbaar komen en onderdeel worden van het toetskader.</p> <p>Niet alleen ernstig gehinderden hebben last, de totale groep gehinderden is veel groter en zou derhalve meegenomen moeten worden. Ook slaapverstoring wordt niet genoemd, terwijl dat een factor van belang is voor de gezondheid en zou deel moeten uitmaken van het toetskader. Wij pleiten voor het doorrekenen van totale aantallen omwonenden binnen 40 L_{den} en 30 L_{night}, waarbij – gelet op de planhorizon van de luchtvaartnota, ook meegenomen wordt de toekomstige woningbouwontwikkeling.</p>
<p>Bijlage C, Concept toetskader, Economische omgeving en ruimtelijke economie.</p>	<p>Van belang is uiteindelijk welke waarden er aan de onderwerpen wordt toegekend (zowel kwalitatief als kwantitatief) waaronder ook het aantal toegevoegde banen en opleidingsniveau, innovaties en toegevoegde waarde en de relatie tussen zowel de economische als andere onderwerpen (het vestigingsklimaat is meer dan alleen economische waarde; wonen, leefomgeving en welzijn (groen, luchtkwaliteit en geluidshinder) doen er ook toe. Paradoxaal genoeg bestaat ook behoefte aan wonen en werken in de nabijheid van luchthavens. Zorg er voor dat dit in het toetsingskader expliciet is verwoord - als het kan met een score tabel - op de diverse onderwerpen.</p>
<p>Bijlage C, Concept toetskader Gezondheid</p>	<p>Gezondheid wordt uitgewerkt als geluid in dB, aantallen ernstig gehinderden en luchtkwaliteit. Wij pleiten er voor om door te rekenen naar ziektelast en maatschappelijke kosten die dat met zich meebrengt.</p>
<p>Bijlage C, Concept toetskader Luchtkwaliteit</p>	<p>Voor luchtkwaliteit geldt dat nu nog geen gezondheidseffecten van ultrafijnstof bekend zijn, wel dat vliegverkeer fors bijdraagt aan de fractie ultrafijnstof in de lucht. Gezien het feit dat de luchtvaartnota doorloopt tot 2050 is het van belang om metingen naar ultrafijnstof te doen en bijdrage op leefniveau van omwonenden vast te stellen. De NRD zou in moeten gaan op de vraag hoe de uitkomsten van het onderzoek naar gezondheidseffecten meegenomen gaan worden in de methodiek en het toets- en afwegingskader van de luchtvaartnota.</p>
<p>Bijlage C, Concept toetskader Algemeen Relaties tussen aspecten en onderwerpen</p>	<p>Wij zouden graag zien dat de relatie tussen de onderwerpen wordt verwoord en verwerkt in het toetsingskader. Te noemen valt bijvoorbeeld onder het in 1.3 genoemde thema leefomgeving de relatie met economie via het vestigingsklimaat voor bedrijven. Of onder het thema klimaat de relatie met economie via het verdienvermogen van de Nederlandse maakindustrie en duurzame brandstofproducenten. Tot slot ontbreekt de kwalificatie van de waardering. Daardoor kan niet beoordeeld worden of er sprake is van een serieuze en transparante afweging van de effecten.</p>

<p>Algemene opmerking</p> <p>Civiel versus Verkeer van maatschappelijk belang</p>	<p>In de nota wordt op een aantal plaatsen aangegeven dat de resultaten van de verkenningsfase zijn verwoord in de zogenaamde bloemlezing. De beleidsvragen zijn op grond van die bloemlezing geclusterd in 7 thema's (blz. 8). In de bloemlezing zelf staat als één van de belangrijkste subvragen van het luchtruim vermeld "Hoe voorkomen we dat de groeiende civiele en militaire luchtvaart de uitvoering van politie- en traumavluchten beperkt?".</p> <p>Wij vinden deze formulering geen recht doen aan een objectieve benadering van het vraagstuk.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ten eerste omdat er het impliciete uitgangspunt in wordt verwoord dat de civiele en militaire luchtvaart groeit. 2. Ten tweede wordt indirect verwoord dat die (groeiende) civiele en militaire luchtvaart de uitvoering van politie- en traumavluchten beperkt of kan gaan beperken. Dit wekt dan weer de indruk dat het omgekeerde niet het geval zou kunnen zijn – civiele en militaire luchtvaart wordt door politie- en traumaverkeer beperkt - en dat dit geen beleidsvariant is die in overweging wordt genomen. Naar onze mening zou om te beginnen de vraag of en in hoeverre civiel- en militair verkeer groeit een beleidskeuze moeten zijn op basis van een afweging van de effecten waarvoor het gepresenteerde toetskader de grondslag vormt. In het bijzonder in relatie met het trauma- en politieverkeer. 3. Daarnaast wekt de formulering de indruk dat civiel verkeer van groter maatschappelijk belang is dan het trauma- en politieverkeer. Immers, dat moet, blijkbaar, kunnen groeien. <p>Wij zijn van mening dat een objectieve en transparante afweging alleen gemaakt kan worden als ook de beleidsvariant wordt meegenomen dat in die gevallen waar dat aan de orde is, civiel- en militair verkeer niet kan groeien of mogelijk op termijn moet krimpen om trauma- en politieverkeer mogelijk te maken. Verder gaan wij er van uit dat er ook andere beleidsvarianten gezocht en gepresenteerd worden die ingaan op de beantwoording van deze subvraag. Wij gaan er van uit dat hierbij de groeiprognoses van het trauma- en politieverkeer worden gepresenteerd en betrokken.</p>
<p>Algemene Opmerking</p> <p>Toekomstige wijzigingen</p>	<p>Gezien de vele onzekerheden waarmee in het planMER rekening moet worden gehouden, is het van belang om in de toekomst transparant vinger aan de pols te kunnen houden en bij te kunnen sturen. Het planMER zou daarom ook een concrete opzet moet bevatten voor een monitoring- en evaluatiesysteem met procesafspraken hoe met wijzigingen in de toekomst zal worden omgegaan.</p>
<p>Algemene opmerking</p> <p>PlanMER</p>	<p>Op welke wijze kan de provincie Zuid-Holland haar zienswijze indienen op de alternatieven die worden doorgerekend in de PlanMER?</p>