

AANGETEKEND
Europese Commissie
Secretaris-generaal
B-1049 Brussel
België

Betreft: Klacht onvolledige implementatie MER-richtlijn

Dalfsen, ... januari 2019

Geachte Commissie,

Namens de Stichting HoogOverijssel (hierna: **Stichting**) vraag ik uw aandacht voor het volgende. Op 7 januari 2019 heeft de Stichting online een klacht bij uw commissie ingediend over de onvolledige implementatie van de MER-richtlijn in de nationale Nederlandse wetgeving voor de ontwikkeling van een luchthaven. Hiervoor is gebruik gemaakt van het standaardklachtenformulier (**bijlage 1**).

Gelet op de lay-out van de klacht, vreest de Stichting dat die (ernstig) afbreuk doet aan de inhoud van de klacht. Daarom zendt de Stichting u hierbij separaat de essentiële paragrafen 2.1 en 2.3 en hoofdstuk 6 van de klacht in een beter leesbare vorm (**bijlage 2**).

Namens de Stichting verzoek ik u vriendelijke om deze schriftelijke versie van de klacht voor de behandeling daarvan bij de digitale versie te voegen.

Hoogachtend,
Stichting HoogOverijssel

.....

[Redacted signature line]

[Redacted contact information]

2.1 Welke **nationale maatregelen** zijn volgens u in strijd met het EU-recht, en waarom?

1. **Onvolledige omzetting MER-richtlijn voor luchthavens van nationale betekenis**

De nationale regelgeving waarborgt voor de ontwikkeling van een luchthaven met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 meter (m) onvoldoende dat alle milieueffecten van betekenis in de besluitvorming worden betrokken. Het betreft de milieueffecten van de aansluitroutes indien er laag wordt aan- en uitgevlogen. Dit is in strijd met Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU (**MER-richtlijn**).

De nationale regels staan verspreid in het bepaalde bij en krachtens de Wet milieubeheer (**Wm**) en de Wet luchtvaart (**Wlv**).

2 **Wet luchtvaart**

2.1 **Twee besluiten voor gebruik luchthaven: luchthavenbesluit - vliegroutes**

Voor het in gebruik nemen van een luchthaven met een start- en landingsbaan van ten minste 2.100 m zijn twee besluiten vereist: (1) een luchthavenbesluit (**Lb**) (AMvB) op grond van art. 8.70 Wlv en (2) een besluit tot vaststelling van de luchtverkeersroutes (**vliegroutes**) (ministeriële Regeling) op grond van art. 5.11 lid 1 sub b Wlv. Dit zijn exclusieve vliegroutes voor de betrokken luchthaven ten behoeve van de aansluiting op de luchtverkeerswegen in het hogere luchtruim. Het Lb wordt genomen door de regering (**het Rijk**); vliegroutes worden vastgesteld bij ministeriële regeling door een minister.

In de praktijk worden deze besluiten niet op hetzelfde moment genomen, maar na elkaar. Het is gebruikelijk, dat eerst het Lb wordt vastgesteld en daarna de vliegroutes. De Wlv verbiedt dit ook niet. Van de gefaseerde besluitvorming is alleen het Lb m.e.r.plichtig.

2.2 **Reikwijdte luchthavenbesluit - vliegroutes**

Een Lb heeft betrekking op de activiteiten op het luchthaventerrein en in een beperkt gebied rond de luchthaven. Het besluit tot het vaststellen van vliegroutes (vertrek- en naderingsroutes) t.b.v. een luchthaven heeft betrekking op het vliegen in het (nationale) luchtruim. Uit de Memorie van Toelichting (**MvT**) bij de Wlv blijkt over de reikwijdte van deze besluiten dat het Lb betrekking heeft op de landzijdige activiteiten en de vliegroutes op de luchtzijdige activiteiten (Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, p. 21)¹:

“2.3.5 Afstemming gebruik luchthavens en luchtruim

(...)Van gebruik van het luchtruim is sprake op het moment dat een luchtvaartuig van de startbaan loskomt. Het gaat hierbij met name om luchtverkeersroutes, start- en landingsprocedures, de wijze waarop circuits moeten worden gevlogen en wachtprocedures. Deze worden in de huidige situatie door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgelegd in ministeriële regelingen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart. Dit zal na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo blijven.”

Zie ook de volgende passage in de MvT over de reikwijdte (30 452, nr. 3, 17):

¹ In onderhavige klacht worden Kamerstukken als volgt afgekort: (30 452, nr.3, p. 21). In hfd. 5 (bewijsstukken) worden deze Kamerstukken nogmaals, maar dan volledig vermeld.

“Er worden in een luchthavenbesluit of -regeling geen regels opgenomen aangaande het gebruik van het luchtruim. Deze worden vastgelegd in ministeriële regelingen op basis van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart.”

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de bedoeling van de wetgever dat in een Lb geen regels over de vliegroutes worden opgenomen, bevestigd in de uitspraak van 30 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3051):²

“4.1

(...)

In het luchthavenbesluit zijn (...) geen vliegroutes vastgesteld. Dit is in overeenstemming met het systeem van de Wet luchtvaart waaruit volgt dat in een luchthavenbesluit geen vliegroutes worden vastgesteld. In dit verband verwijst de Afdeling naar de geschiedenis van totstandkoming van de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, blz. 17). (...)”

3. Wet milieubeheer

Zoals gezegd, is een Lb dat voorziet in de aanleg/verlenging van een start- en landingsbaan van minimaal 2.100 m een m.e.r.-plichtige activiteit op grond van artikel 7.2, lid 1 Wm in samenhang met artikel 2, leden 1 en 2 Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer) en onderdeel C 6.1. In het geval voor landen en/of starten op een dergelijke luchthaven lang laag wordt gevolgen, betekent dit dat niet alle ‘aanzienlijke’ milieueffecten in de beoordeling worden betrokken. Het besluit tot vaststelling van vliegroutes is geen m.e.r.-beoordelings)plichtige activiteit. Onder de hiervoor geschetste omstandigheden betekent dit dat de nationale regeling onvoldoende waarborgt dat bij de ontwikkeling van de luchthaven de aanzienlijke milieueffecten worden betrokken. Het milieueffectrapport (**MER**) heeft dan geen betrekking op de *totale* ontwikkeling van de luchthaven.

2.3 Omschrijf het probleem, geef de nodige feiten en vertel waarom u een klacht indient (max. 7000 tekens)

1 Inleiding

Op 11 jan. 2018 diende Red de Veluwe (**RdV**) een deels vergelijkbare klacht in. Beide klachten zien op het niet-betrekken van aanzienlijke milieueffecten van vliegroutes in de mer-beoordeling. Aanleiding is de ontwikkeling van Lelystad Airport (LA).

De klacht van RdV hebt u buiten behandeling gelaten omdat het Rijk had aangegeven de fouten in de invoergegevens voor de geluidberekeningen van het **MER 2014** t.b.v. het Luchthavenbesluit Lelystad (**Lb LA**) te herstellen (31 936, nr. 430).

Het MER 2014 is geactualiseerd (**MER 2018**). De ontwerpwijziging Lb LA ligt vanaf 11 jan. 2019 ter inzage. Uit het ontwerp en het MER 2018 blijkt dat wat in onderhavige klacht aan de

² AbRS 30 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3051), JM 2015, 142

orde wordt gesteld niet wordt hersteld in het te wijzigen Lb LA. Dit is reden om een inbreukprocedure te starten.

2 Nationale wetgeving waarborgt onvoldoende milieueffectbeoordeling vliegroutes

2.1 Inleiding

De besluitvorming voor LA geschiedt o.g.v. de Wlv gefaseerd in twee besluiten: 1) Lb (art. 8.70 Wlv) en 2) vliegroutes (art. 5.11 Wlv). Enkel besluit-1 is m.e.r.-plichtig; besluit-2 niet. Aangezien t.b.v. LA lang laag en horizontaal wordt gevlogen (1.800 - 2.700 m) rijst de vraag of de nationale wet voldoende waarborgt dat alle milieueffecten in het MER zijn betrokken. Hiervan is o.i. geen sprake.

2.2 Lb - 1^e deelbesluit project LA

Het Lb LA betreft de verlenging van start- en landingsbaan van 1.250 naar 2.700 m. Hierdoor wordt LA geschikt voor 45.000 vliegbewegingen p.j voor groot luchtverkeer.

Het Rijk heeft voorafgaand aan het Lb LA vier varianten (A, A+, B en B+) voor de ontsluiting van LA geselecteerd. Er is gekozen voor B+ (31 936, nr. 202). De B+ vormt niet alleen de basis voor het Lb LA en het MER 2014/2018, maar ook voor de vliegroutes. Dit laatste is opmerkelijk want niet het Rijk, maar de minister is ex art. 5.11 Wlv bevoegd om vliegroutes vast te stellen.

De B+ is een klein onderdeel van de vliegroutes op de luchtverkeerswegen in het hoger luchtruim. Het betreft de tracés vanaf/naar LA tot de routepunten: IAF North, IAF South, LE521 en LE506 (factsheets bij 31 936, nr. 390). De milieueffecten van de B+ zijn in het MER 2014 beoordeeld. Zie studiegebied B+ op fig. 5 in deelonderzoek Geluid - MER 2014 (31 936, nr. 202).

2.3 Vliegroutes - 2^e deelbesluit project LA

Ruim twee jaar na inwerkingtreding van het Lb LA presenteert het Rijk in juni 2017 de ontwerpvliegroutes voor LA (31 936, nr. 390). Het zijn de tracés tussen de routes in het hoger luchtruim en de bij het Lb LA vastgestelde B+.

Vanaf de aanvang van deze art. 5.11 Wlv-procedure stelt het Rijk bij herhaling dat de B+ vaststaat en een gegeven vormt voor de tracés van de vliegroutes. Het Rijk verklaart ook dat de vliegroutes aansluitend op de B+ in 2015 niet bekend waren (31 936, nr. 395, p. 13). Het uitgangspunt van de B+ gold ook voor het MER 2018 (Kamerbrief 21 feb. 2018 (31 936, nr. 462, p. 5)).

Hangende de art. 5.11 Wlv-procedure zijn diverse alternatieven voorgesteld. Het Rijk heeft deze bijna alle naast zich neergelegd om te vermijden dat de Lb-procedures en de milieueffectbeoordeling (**mer-beoordeling**) over zouden moeten worden gedaan. Anders zou de opening van LA in gevaar komen (31 936, nr. 394, p. 4/5).

In feb. 2018 presenteert het Rijk de definitieve ontwerpvliegroutes. Over relatief grote delen van de vliegroutes wordt op lage hoogte gevlogen (1.800 en 2.700 m) (31 936, nr. 462). Zie bv. de vertekroute IN-06 & OUT-07. Tussen Hattem/Heerde en Apeldoorn wordt van 1.830 m doorgestegen naar 2.740 m.

Uit o.a. de op 30 mei 2018 verrichte geluidmeting tijdens de door het Rijk georganiseerde belevingsvlucht langs de definitieve ontwerpvliegeroutes (31 936, nr. 507), blijkt dat de laagvliegroutes voor LA substantiële geluidshinder buiten de B+ veroorzaken. Deze hinder wordt o.g.v. de wet niet in de mer-beoordeling betrokken. Het Rijk acht dit juist, omdat vliegroutes niet m.e.r.-plichtig zijn. Dit blijkt uit het Besluit mer waarin die routes ontbreken. Zie ook de reactie van het Rijk op een motie over milieueffecten van laagvliegroutes (Handelingen 2016/17, nr. 8, item 3, p. 11).

Het standpunt van het Rijk is te verklaren door het feit dat mondiaal de Continuous Descent Approach (CDA) en Continuous Climb Operations (CCO) worden gehanteerd. Hierbij wordt zo snel mogelijk gedaald/gestegen van/naar het hogere luchtruim. CDA/CCO beperken de hinder van geluid etc. tot een verwaarloosbaar niveau in gebieden buiten een gebied als de B+. De aanzienlijke milieueffecten blijven zo beperkt tot de B+. Voor LA worden CDA/CCO niet gebruikt.

Het MER 2018 vormt een herstel van geconstateerde fouten (invoergegevens prestatie- en hoogteprofiel vliegtuigen bij geluidberekeningen). Het MER 2018 beoogt wellicht ook een herstel te bieden voor het feit dat de effecten van de laagvliegroutes niet in het MER 2014 zijn betrokken. Dat gebrek is echter niet hersteld:

- In het MER 2014 is uitgegaan van CDA/CCO. De selectie van de varianten A, A+, B, B+ en de keuze voor B+ zijn gebaseerd op die aanname.
- Nu die aanname onjuist is, had de keuze voor en afweging van de beoordeelde varianten en eventuele andere varianten geheel opnieuw moeten worden gemaakt in het MER 2018 i.p.v. alleen de effecten te beoordelen van de laagvliegroutes (10.000 p/j) aansluitend op de B+. Uit niets blijkt dat B+ óók de beste variant is als uitgegaan wordt van laagvliegroutes.
- Derhalve is in het MER 2018 geen sprake van een volwaardig onderzoek naar de omvang van het gehele project (ontwikkeling luchthaven inclusief de gehele tracés van laagvliegroutes). Ook de laagvliegroutes aansluitend op A, A+ en B en eventuele andere varianten hadden volledig moeten worden betrokken.

3 Verzoek

De Nederlandse wet waarborgt niet dat alle milieueffecten van het gebruik van een luchthaven in een mer-beoordeling worden betrokken indien laagvliegroutes worden vastgesteld. Dit komt door de gesplitste besluitvorming (Lb/vliegroutes). Beide besluiten zijn essentieel voor een luchthaven; zonder vliegroutes kan de luchthaven niet worden gebruikt. De besluiten voorzien samen in één project.

Door de gesplitste besluitvorming wordt alleen het Lb beschouwd als een project ex art. 1 lid 2 sub a MER-richtlijn. Dit besluit voldoet aan het vereiste van een werk o.g.v. de richtlijn; het verandert de materiële toestand door de verlenging van de start- en landingsbaan. Vliegroutes veranderen de materiële toestand niet en zijn derhalve geen werk o.g.v. de richtlijn. Op die wijze worden de milieueffecten van laagvliegroutes aan een mer-beoordeling onttrokken. De splitsing van dit project in twee besluiten is derhalve in strijd met de doelstelling van de MER-richtlijn.

Steun hiervoor is te vinden in de op 30 mei 2013 door u gestarte pilot-inbreukprocedure tegen Duitsland (D) inzake de MER-richtlijn. Aanleiding was de klacht over de ontwikkeling van luchthaven Berlijn-Brandenburg.

De Duitse wet vereist voor de ontwikkeling van een luchthaven als in Berlijn twee besluiten: 1) goedkeuringsbesluit van een plan voor de aanleg en exploitatie en 2) vaststelling van een verordening voor de vliegroutes. Deze besluiten worden door twee verschillende bestuursorganen genomen: 1) het deelstaatbestuur en 2) de Federale Toezichthoudende Autoriteit voor Vliegveiligheid (FTAV). Het is gebruikelijk dat de routes pas worden vastgesteld nadat het plan is goedgekeurd. Enkel het goedkeuringsbesluit is o.g.v. de Duitse wet m.e.r.-plichtig.

Het MER voor de Berlijnse luchthaven behelsde globale vliegroutes. De FTAV stelde andere routes vast. Hierdoor werden andere woon-/natuurgebieden blootgesteld aan aanzienlijke milieueffecten dan die in het MER.

In de Duitse klacht werd betoogd dat t.g.v. de splitsing van de besluitvorming voor een luchthaven niet is geborgd dat alle milieueffecten worden betrokken in een mer-beoordeling. Hoewel D hangende de pilot-inbreukprocedure de wet aanpaste, bent u toch een inbreukprocedure gestart.

De (oude) Duitse wet voor de ontwikkeling van een luchthaven voor groot luchtverkeer is vergelijkbaar met die van Nederland (NL). Gelet op de inbreukprocedure tegen D, lijkt het gerechtvaardigd die procedure ook tegen NL te starten. Wij verzoeken u dan ook een inbreukprocedure tegen NL te openen wegens onvolledige omzetting van de MER-richtlijn in de Wm/Wlv voor de ontwikkeling van een luchthaven als LA.

5. Vermeld alle documenten/bewijsstukken die u de Commissie, als zij daarom verzoekt, zou kunnen verstrekken

1. Luchthavenbesluit Lelystad

- Staatsblad 2015, 130

2. MER 2014:

- MER Deel 4A Deelonderzoek Geluid (Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 202)
- Kamerbrief 18 december 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 430)

3. MER 2018:

- MER (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 462)
- Kamerbrief van 9 juli 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 507 met onderzoeksrapport 'Evaluatie Belevingsvlucht' van de belevingsvlucht d.d. 30 mei 2018)

4. Art. 5.11 Wlv (definitief) ontwerp-luchtverkeersroutes

I. B+ routeset (naderings- en vertrekroutes):

- Brief Alderstafel d.d. 22 mei 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 31 936, nr. 201)

II. Aansluitroutes op B+ routeset en hoger luchtruim:

- Kamerbrief van 26 juni 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, 390 met brief LVNL d.d. 14 juni 2017 en factsheet met verbeeldingen van de aansluitroutes)
- Kamerbrief van 12 september 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, 394)
- Kamerbrief van 21 februari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, 462, p. 5 en bijlagen 1 en 3 t/m 6)
- Werkproces gezamenlijke luchtruim en procedureontwerp op grond van art. 5.11 Wlv van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 26 juli 2016

5. Bewijsstukken vasthouden regering aan B+ routevariant in art. 5.11 Wlv-procedure:

- Kamerbrief van 26 juni 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, nr. 390)
- Kamerbrief van 21 juli 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, nr. 391)
- Kamerbrief van 12 september 2014 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, nr. 394, p. 4 en 5)
- Verslag van een schriftelijk overleg van 14 september 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, nr. 395, p. 13)
- Verslag van een algemeen overleg van 6 oktober 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, nr. 420, p. 35, 47 en 49)
- Verslag van een algemeen overleg van 6 oktober 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 31 936, nr. 421, p. 29 en 49)
- Kamerbrief van 21 februari 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 462)
- Lijst van vragen en antwoorden van 11 april 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 464, p. 3)
- Handelingen 2016/17, nr. 8, item 3, p. 11
- Handelingen 2016/17 nr. 1374, p. 2
- Handelingen 2016/17 nr. 2383, p. 2 en 4
- Handelingen 2016/17, nr. 2415, p. 1
- Ontwerp-wijzigingsbesluit Luchthavenbesluit Lelystad (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 535, o.a. p. 28, 29, 30, 33,)

6. Laagvliegroutes groot luchtverkeer ongebruikelijk en suboptimaal:

- Verslag van een algemeen overleg van 6 oktober 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 31 936, nr. 421, p. 37)
- Handelingen, nr. 1374, p. 3 en 4

7. Buiten behandeling laten klacht stichting Red de Veluwe

- brief Europese Commissie van 27 februari 2018 (kenmerk ENV.E.2/MV/erd/CHAP(2018)0151)

8. Inbreukprocedure Duitsland

- Pilot-inbreukprocedure van 30 mei 2013 (zaaknummer 2013/4000)
- Brief Europese Commissie van 15 februari 2018, kenmerk ENV.E.3/KM/ad/
- Inbreukprocedure (zaaknummer 2013/4000)