



Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

via www.platformparticipatie.nl/luchthavenlelystad

Betreft: Ontwerpwijzigingsbesluit Luchthaven Lelystad

Almere, 20 februari 2019

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

De Vogel- en Natuurwacht Flevoland (hierna Vogelwacht) vindt het belangrijk – vanuit haar doelstelling op te komen voor de vogelstand in Flevoland – om haar zorgen kenbaar te maken over het ontwerpbesluit van 14 december 2018 tot wijziging van het luchthavenbesluit Lelystad en de onderliggende “Actualisatie MER Lelystad Airport” van februari 2018.

Tekortkomingen MER

De Vogelwacht ziet ernstige tekortkomingen in het geactualiseerde MER wat betreft de vliegveiligheid in verband met het risico van vogelaanvaringen. Er is nog steeds geen goed onderzoek gedaan naar

- (i) de vogelbewegingen in de omgeving van het vliegveld,
- (ii) de risico's daarvan voor de vliegveiligheid, en
- (iii) de faunabeheer- of andere maatregelen die op grond daarvan noodzakelijk kunnen zijn om de vliegveiligheid te garanderen.

Voor de in de actualisatie beschouwde (tijdelijke) aansluitroutes is evenmin sprake van een gedegen onderzoek op deze drie aspecten.

Een en ander wordt verderop in de punten 1 t/m 9 toegelicht.

Ligging vliegveld en aansluitroutes vragen om moeilijkheden

De zorgen van de Vogelwacht komen voort uit het feit dat zij in tegenstelling tot het MER wel aanzienlijke vliegveiligheidsrisico's ziet en vreest dat er om die risico's te beperken, ingrijpende maatregelen genomen zullen worden zoals het op grote schaal doden van vogels wat in een ruim gebied rond Schiphol gebeurt. Lelystad Airport ligt in het middengebied van de Flevopolder met veel agrarische percelen die door foeragerende vogels worden bezocht, is omgeven door vogelrijke gebieden waaronder de Natura2000-gebieden Oostvaardersplassen, IJsselmeer, Ketelmeer & Vossemeer en Veluwerandmeren, en de aansluitroutes zijn nog over een lange afstand laag en kruisen voor een deel belangrijke vogeltrekbanen in het IJsselmeergebied.

Reële zorgen

De Vogelwacht heeft deze zorgen reeds kenbaar gemaakt in haar zienswijze op het ontwerppluchthavenbesluit van 2014 en is sindsdien gesterkt in haar opvatting. De uitspraken over de noodzakelijk geachte vogelbeperkende maatregelen nemen namelijk sluipenderwijs toe:

- het “Geïntegreerd hoofdrapport MER Lelystad Airport” van november 2014 stelt, weliswaar zonder gedegen onderbouwing, dat buiten de hekken van het luchtvaartterrein geen maatregelen ter voorkoming van vogelaanvaringen nodig zijn;
 - op 31 maart 2015, kort na het vaststellen van het Luchthavenbesluit Lelystad, heeft staatssecretaris Mansveld in een interview met Omroep Flevoland de uitspraak gedaan dat het vergassen van ganzen bij Lelystad niet uitgesloten is;
 - op 20 december 2018 hebben Gedeputeerde Staten van Flevoland besloten opdracht te geven om vogels in een grote zone buiten het luchthaventerrein te verjagen;
 - uiterlijk wanneer de datum van de uitbreiding van het (middel)groot vliegverkeer op Lelystad Airport definitief vaststaat (zomer 2019 ?), zal de Faunabeheereenheid Flevoland bepalen of en in welke mate dan afschot van vogels noodzakelijk is.
- Dat laatste zou tot een enorme aanslag op de vogelrijkdom in Flevoland kunnen leiden en de Vogelwacht kan er daarom ook niet meer op vertrouwen dat door deze maatregelen de instandhoudingsdoelstellingen van de Oostvaardersplassen niet aangetast zullen worden, zoals in de Nota van Toelichting bij het ontwerpwijzigingsbesluit (hierna Toelichting) in par. 9.2 onder H nog eens wordt herhaald.

Andere aanpak nodig

De ingrijpende gevolgen van het Luchthavenbesluit en de nu voorliggende wijziging ervan voor niet alleen de natuur maar ook de vliegveiligheid kunnen vermeden worden door met een wijziging van het luchthavenbesluit te wachten tot na een gedegen onderzoek naar de eerder genoemde vogelaanvaringsaspecten en de resultaten ervan in de wijziging mee te nemen.

Bovendien is er veel discussie – zowel in de politiek als in de maatschappij – over de omvang van de luchtvaart in en boven Nederland. De uitkomst zal zijn beslag krijgen in de luchtvaartnota. Dit kan betekenen dat er minder, of zelfs in het geheel geen, vliegbewegingen groot verkeer nodig zijn op Lelystad Airport. Ook wordt gewerkt aan een luchtruimherziening waarvan weliswaar nog niet vaststaat of die de tijdelijkheid van de lage aansluitroutes wel gaat oplossen maar die ook kan leiden tot andere aan- en uitvliegroutes dan de B+-variant.

Het is daarom naar de mening van de Vogelwacht nodig om

- eerst de luchtvaartnota vast te stellen,
- mede op basis daarvan het luchtruim te herzien,
- pas daarna tot een eventuele wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad over te gaan
- en tot dat moment het huidige luchthavenbesluit op te schorten.

Toelichting

1. Gegevens over vogelaantallen en vliegbewegingen niet geactualiseerd

Volgens par. 6.3 van de Toelichting zijn in de actualisatie van het MER de effecten, ook die met betrekking tot vogelaanvaringen en natuur, volgens de laatste feiten en inzichten beschouwd. Dat is volgens de Vogelwacht niet gebeurd.

In de zienswijze op het ontwerppluchthavenbesluit van 2014 heeft zij – maar zij niet alleen – reeds gewezen op het feit dat het MER 2014 uitgaat van verouderde gegevens over de in Flevoland aanwezige vogelpopulaties. De actualisatie van het MER had dit en andere eerder genoemde gebreken kunnen en moeten herstellen. Dit bevreemdt des te meer omdat behalve de in het MER 2014 geconstateerde fouten die aanleiding waren voor de actualisatie wel andere nieuwe ontwikkelingen zijn meegenomen, zoals de actuele woning- en inwonerssituatie om de plaatsgebonden risicocontouren in het kader van de externe veiligheid te kunnen bepalen.

2. In MER 2014 erkende onzekerheden niet opgelost

In het rapport "Analyse vogels en vliegveiligheid vliegveld Lelystad" (deelonderzoek 4H van het MER 2014) van 31 maart 2014 is bovendien al aangegeven dat dit onderzoek niet volledig is. In hfdst. 4 van dit rapport staat:

"Leemten in kennis:

...

De vliegbanen zijn een inschatting van bewegingen tussen een slaap- en of rustplaats. Uit deze schatting is een orde-grootte afgeleid van risico's boven delen van de polders en perioden van het jaar. Meer precieze schattingen zijn op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk.

De frequentie waarmee aalscholvers tijdens het broedseizoen in de randmeren foerageren, is thans niet bekend. ... Een nadere analyse van weersomstandigheden en troebelheid van deze grote wateren kan het verschijnen van aalscholvers boven het vliegveld voorspelbaar maken.

De avondtrek in de nazomer is ingeschat op basis van een extrapolatie van de aantallen vogels in relevante natuurgebieden. De vliegbanen van deze vogels zijn op basis van de huidige gegevens alleen maar weer te geven in een brede range.

Daarnaast is alleen maar een ruwe schatting van de vlieghoogte te geven.

Voor een meer gedetailleerde analyse van vliegbewegingen en de daaraan gekoppelde risico's voor het vliegverkeer, zijn veldwaarnemingen nodig van vliegende vogels; dagelijkse bewegingen tussen rustplaats en foerageergebied, avondtrek in de nazomer van watervogels, etc.

..."

Dat de onderzoekers zelf aangeven dat er veel onzekerheden in hun analyse zitten had op zich reden moeten zijn om alsnog meer uitgebreid onderzoek te doen. De jarenlange expertise van de Koninklijke Luchtmacht op dit gebied had hierbij gebruikt kunnen en moeten worden.

3. Conclusie MER 2014 inmiddels feitelijk weerlegd door verjagingsbesluit

Op 20 december 2018 hebben Gedeputeerde Staten van Flevoland (GS) vogelbeperkende maatregelen buiten de hekken van het luchthaventerrein aangekondigd, terwijl het geïntegreerde MER 2014 in par. 7.6.3 stelt dat die niet nodig zouden zijn¹. In de actualisatie van het MER van 2018 wordt dit bevestigd: die komt in par. 7.4.2 – zonder dat er nieuw onderzoek heeft plaatsgevonden naar het vogelaanvaringsrisico in de omgeving van het vliegveld – tot de bevinding dat er geen sprake is van een wijziging van de conclusies uit het MER 2014.

Klaarblijkelijk is het vogelaanvaringsrisico en wat er voor nodig is om dat te beperken in zowel het MER 2014 als de actualisatie ervan in 2018 niet goed bestudeerd, anders hadden GS niet kunnen besluiten om het Faunabeheerplan 2019-2023 (FBP) goed te keuren en om in het verlengde daarvan in 2019 faunabeheerders opdracht te geven om beschermde inheemse vogels opzettelijk te verontrusten in een aanvlieg- en vertrekzone van ruim 5 bij 14 kilometer bij het vliegveld.

4. Afschot van vogels aanstaande ?

Het FBP zelf gaat al een stap verder en stelt in par. 19.11 dat uit monitoring zal moeten blijken of andere maatregelen noodzakelijk zijn, mede met het oog op de toekomstige ontwikkelingen van het vliegveld. Uiterlijk wanneer de datum van de uitbreiding van het (middel)groot vliegverkeer op Lelystad Airport definitief vaststaat,

1 Anders dan het instellen van de wettelijk verplichte beperkingenzone van 6 km rond de luchthaven

zal de Faunabeheereenheid (FBE) alsnog bepalen of en in welke mate dan in de aanvlieg- en vertrekzone afschot van vogels noodzakelijk is vanwege risico's voor het luchtverkeer.

Die datum zal naar verwachting van Lelystad Airport en de Minister al in 2019 vallen. In de loop van dit jaar zal dus mogelijk al voorgesteld worden tot afschot over te gaan.

5. Verjagingsbesluit gebaseerd op minder verontrustende cijfers dan MER 2014

Het is niet zo dat de FBE en GS hun besluiten hebben genomen op grond van nader onderzoek dat uitwijst dat er aanzienlijk meer vogelbewegingen in de aanvlieg- en vertrekzones zijn dan waar het MER 2014 van uitgaat. Integendeel, het rapport "Vliegbewegingen van vogels rond Lelystad Airport in relatie tot vliegveiligheid en Natura 2000 – Nulmeting 2017-2018" van 11 oktober 2018² dat mede ten grondslag ligt aan het FBP en het besluit van GS concludeert juist dat het vogelaanvaringsrisico kleiner is dan werd aangenomen in het MER 2014.

Terzijde merkt de Vogelwacht op dat er diverse kanttekeningen te maken zijn bij de opzet van dit onderzoek, maar het is wel het onderzoek waarop de FBP en GS zich baseren.

De Vogelwacht en andere lokale natuurorganisaties zijn ook niet betrokken geweest bij de monitoringsopzet; iets waarvan het belang inmiddels wel wordt onderschreven in par. 9.2 van de Toelichting.

6. Adviezen Commissie m.e.r. niet opgevolgd

De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft in par. 3.4 van haar "Toetsingsadvies over het geactualiseerde milieuraapport Lelystad Airport" van 18 april 2018 geadviseerd om een programma van eisen voor het monitoring- en evaluatieprogramma op te stellen, o.a. voor de effecten op de natuur en de vliegveiligheid, en om in de toelichting bij het besluit concreet aan te geven wanneer tijdens de experimenteerperiode en in de daaropvolgende jaren de daadwerkelijke effecten worden geëvalueerd, welke criteria daarbij worden gehanteerd en welke maatregelen beschikbaar zijn als doelen of grenswaarden in de praktijk niet worden gehaald. Vooraf zou de overheid duidelijkheid moeten verschaffen welke rol de resultaten van de monitoring zullen spelen in het verdere beleid voor de luchthaven en of deze resultaten kunnen leiden tot aanpassingen in het gebruik van de luchthaven.

De Commissie oordeelde ook al in 2014 (in par. 2.1 van haar "Toetsingsadvies over het MER Luchthavenbesluit Lelystad Airport" van 5 september) dat de milieugevolgen van eventuele maatregelen om de vliegveiligheid te waarborgen vooraf in beeld moesten worden gebracht.

Er zijn echter in de Toelichting geen concrete criteria aangegeven voor eventueel te nemen faunabeheermaatregelen. Dergelijke criteria ontbraken ook al in het MER 2014 om tot de conclusie te kunnen komen dat er buiten de hekken van het luchthaventerrein geen extra maatregelen nodig zouden zijn. In par. 9.2 onder H van de Toelichting wordt slechts verwezen naar het Faunabeheerplan (FBP). Dat dit plan tot geheel andere conclusies komt dan het (geactualiseerde) MER³ blijft onvermeld, ook al is het FBP al vastgesteld op 1 november 2018, dus ruim voor het ontwerpwijzigingsbesluit van 14 december 2018.

2 Aan dit aanvullend onderzoek wordt gerefereerd in de Toelichting, par. 9.2 onder H

3 Zie punt 5 hiervoor

7. Onvolledigheden in vogelaanvaringsonderzoek aansluitroutes

In het "Rapport vliegveiligheid ten gevolge van aanvaringen met vogels" van 9 februari 2018 (bijlage 16 bij het geactualiseerde MER)

- is wel de vogeltrek van zangvogels bekeken, maar niet die van zwaardere vogels (zoals roofvogels en watervogels), hoewel juist die door hun omvang en trekgedrag een groter risico voor het vliegverkeer vormen;
- is niet gekeken naar de geconcentreerde vogeltrek die zich voordoet bij land-waterovergangen zoals langs de IJsselmeerkust, hoewel vogels daarbij vaak in grote en dichte groepen trekken en dus extra riskant zijn, en terwijl de – in ieder geval voorlopig – lage aansluitroutes van het vliegverkeer die trekbaan voor een deel kruisen;
- is geen aandacht geschonken aan de grote groepen gierzwaluwen die zich 's zomers boven het IJsselmeer bevinden om te slapen en te foerageren;
- is gebruik gemaakt van de KNMI-radar in De Bilt waarmee onvoldoende ver naar het noorden gekeken kan worden.

Dit zijn niet slechts theoretische onvolledigheden; bij onder andere de Koninklijke Luchtmacht en SOVON Vogelonderzoek Nederland zijn op onderzoek gebaseerde gegevens bekend die uitwijzen dat er wel degelijk niet-verwaarloosbare maar in het kader van het MER niet onderzochte soorten en aantallen vogels zich bevinden in of trekken door de aansluitroutes.

De genoemde onvolledigheden zijn niet hersteld in, en zijn deels ook van toepassing op het rapport "Vormen vliegbewegingen van lokale vogels en trekkende vogels een risico voor het luchtverkeer van en naar Lelystad Airport ?" van 14 mei 2018.

8. Opmerkelijk afwijkend risico van laag vliegen niet terug te vinden in conclusies

In par. 4.1 van laatstgenoemd rapport (zie punt 7 hiervoor) wordt gesteld dat de vogelaanvaringskans voor stijgende vliegtuigen bij Lelystad (maximaal) een factor 2,5 groter is dan elders. Bij (juist de meest voorkomende) wind uit zuidwestelijke richtingen gaat het in juni en december zelfs om een factor 4. De grotere aanvaringskans wordt veroorzaakt door de over lange afstand tot 1800 m gelimiteerde vlieghoogte bij het stijgen. De opmerking in het rapport dat de kans bij het stijgen nog altijd kleiner is dan bij het dalen kan dit niet goedmaken: elk vertrekkend vliegtuig zal toch met die hogere kans te maken hebben.

Deze relevante bevinding komt weliswaar uit een aanvullend rapport van latere datum (mei 2018) dan het geactualiseerde MER (van februari 2018) – dat in par. 7.4.1 nog stelt dat er geen sprake is van een duidelijk verhoogd risico voor het luchtverkeer van en naar Lelystad Airport – maar dit aanvullend rapport is wel opgesteld op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het is vreemd dat het niet alsnog is voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage en dat er geen addendum op het geactualiseerde MER aan is gewijd. In de Toelichting, die wel van latere datum is, wordt evenmin melding gemaakt van (de bevindingen uit) dit rapport.

9. Gevolgd procedure onzorgvuldig

De wet kent niet zoiets als een 'actualisatie' van een milieueffectrapportage. Nu het Luchthavenbesluit van 2015 niet meer als grondslag wordt genomen had er volgens de geldende procedure een nieuw allesomvattend MER moeten worden opgesteld. Doordat dit niet is gebeurd, mist het ontwerpwijzigingsbesluit het vereiste juridische fundament en is niet voldaan aan de eis van een zorgvuldige voorbereiding. De

procedure lijkt ook in strijd met uitspraken van de Raad van State⁴ dat een MER de effecten van de complete ontwikkeling van de luchthaven moet onderzoeken. De veelheid aan onderzoeksrapporten over de vogelaanvaringsrisico's van de uitbreiding van Lelystad Airport (het MER met deelonderzoek 4H van maart 2014, het geïntegreerde MER van november 2014, het geactualiseerde MER en bijlage 16 van februari 2018, het aanvullende rapport van mei 2018 en de nulmeting van oktober 2018) vertroebelt het inzicht in de problematiek en kan het gebrek aan kwaliteit niet goedmaken.

Conclusie

Het MER bij het ontwerpwijzigingsbesluit is onvoldoende geactualiseerd; het geeft niet alleen een onvolledig maar naar inmiddels is gebleken, ook een pertinent onjuist inzicht in de milieueffecten en zal daarom aangepast moeten worden voordat over een eventueel wijzigingsbesluit geoordeeld kan worden.

De Vogelwacht verzoekt u daarom met klem om voorafgaand aan een definitief besluit alsnog een gedegen onderzoek, gebaseerd op actuele feiten en wetenschappelijke inzichten, uit te laten voeren naar de vogelbewegingen, de risico's daarvan voor de vliegveiligheid, en de met het oog daarop te nemen faunabeheer- of andere maatregelen.

De Vogelwacht verzoekt u bovendien om met dit onderzoek en een eventueel nieuw besluit te wachten tot na vaststelling van de luchtvaartnota en na duidelijkheid over de feitelijke uitkomsten van de luchtruimherziening, en om het huidige luchthavenbesluit tot dat moment op te schorten.

Met vriendelijke groet,
namens de Vogel- en Natuurwacht Flevoland,

Piet Molenaar, voorzitter

Rob Joukes, secretaris

4 op 7 december 2011, 10 oktober 2007 en 4 mei 2005