



Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen
Om de Landskroon 3 – 7722 VG Dalfsen

Aan zijne excellentie de heer M.G.J. Harbers
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Betreft: Internetconsultatie Wijziging Wet Luchtvaart ter versterking CRO's burgerluchthavens van nationale betekenis.

Dalfsen, 30 augustus 2023.

Geachte heer Harbers,

Het is bij u en uw ambtenaren genoegzaam bekend dat SATL (Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen) met betrekking tot luchtvaartaanleggen zich al lang zorgen maakt over de aard en effectiviteit van inspraak en medezeggenschap van burgers, ondernemers en lagere overheden.

Met belangstelling hebben wij daarom kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet Luchtvaart ter versterking van de Commissies Regionaal Overleg (CRO's) van de vier zogeheten burgerluchthavens van nationale betekenis. Deze CRO's zijn immers vooral bedoeld om omwonende burgers, ondernemers en lagere overheden actief en betekenisvol te betrekken bij de advisering en besluitvorming over voor hen belangrijke aangelegenheden in de sfeer van onder meer economie, geluidsoverlast, leefmilieu, gezondheid en duurzaamheid. Althans als we mogen afgaan op het concept van de Memorie van Toelichting (MvT). Daarin valt te lezen:

'De CRO is een overlegplatform waarin vertegenwoordigers van betrokken gemeenten en provincies, de exploitant en gebruikers van de luchthaven, omwonenden en milieuorganisaties vertegenwoordigd zijn. De CRO is daarmee het platform om de ambities van de luchthaven te bespreken en afspraken te maken over bijvoorbeeld geluidsoverlast, klachtenafhandeling, duurzaamheid en regionale inbedding. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de rol van de CRO in het adviseren over operationele aangelegenheden rond de luchthavens die van invloed zijn op het milieu en de gezondheid in de regio rond de luchthavens te versterken.' (curs. SATL)

Bij de beoordeling van de voorgenomen wijzigingen hebben wij gekeken of deze inderdaad wezenlijk bijdragen aan de versterking van de inspraak- en medezeggenschapsfuncties van de CRO's.

Tot onze spijt moeten wij constateren dat dit, enkele marginale verbeteringen daargelaten, nog bij lange na niet het geval is. Ons advies luidt dan ook: trek dit voorstel in en kom met voorstellen die werkelijk recht doen aan de groeiende behoeften in de samenleving om daadwerkelijk mede-invloed uit te kunnen oefenen op de effecten van luchthavens en vliegverkeer in de eigen leef- en werkomgeving. Weet dat SATL bereid is daarvoor input te leveren, mocht daaraan behoefte bestaan.

1. Algemeen bezwaar: kernprobleem niet aangepakt

De door het ministerie van IenW beoogde wijzigingen behelzen in essentie: (a) een verduidelijking van welke gemeenten en provincies in elk geval aan de CRO's kunnen/moeten deelnemen; (b) een uitbreiding van het aantal vertegenwoordigers van de categorie omwonenden; (c) een uitbreiding met vertegenwoordigers van enkele specifieke gebruikersgroepen van de luchthaven (bijv. trauma- en politiehelikopters); (d) een uitbreiding met een vertegenwoordiger van het ministerie van IenW. De overige aanpassingen liggen vooral in de sfeer van financiering, professionalisering van CRO-leden, zittingsduur e.d. De MvT bestempelt deze zelf als 'aanpassingen [...] van ondergeschikte aard'.

Algemeen bezwaar van SATL is dat het geheel van voorgestelde wijzigingen geen soelaas biedt voor het kernprobleem dat SEO en Twijnstra Gudde in hun rapport *Evaluatie commissies regionaal overleg burgerluchthavens* (Amsterdam 2018) hebben aangewezen.

De hoofdconclusie van dit rapport is dat de CRO's weliswaar voldoen als 'plaats van ontmoeting en informatie-uitwisseling', maar dat ze voor de deelnemers geen 'toegevoegde waarde [hebben] als tafel waar taken worden afgestemd en afspraken worden gemaakt' - terwijl dat volgens de rapporteurs wél de doelstelling van de regelgever is. Zij illustreren hun conclusie in hun samenvatting kernachtig met het volgende citaat: 'Je kunt het overal over hebben, maar je gaat nergens over.'

In hun aanbevelingen maken de rapporteurs duidelijk dat het volgens hen van tweeën één is. Óf het is *daadwerkelijk* de bedoeling dat de CRO naast een forum voor contact en informatie-uitwisseling 'ook echt een gremium voor het maken van bindende afspraken en advies over het gebruik van de luchthaven is (wordt), [en] dan ligt het voor de hand taken en bevoegdheden van de commissies uit te breiden'. Óf dat was en is *niet* de bedoeling, maar dan dient dat in de regelgeving duidelijk te worden vastgelegd, om geen valse verwachtingen te wekken en op kortere of langere termijn '*fatigue*' en afhaken te voorkomen.

Relevant in dit verband is ook de brief d.d. 28-06-2019 van de CRO-voorzitters aan toenmalige minister Van Nieuwenhuizen. Hierin bevestigen de voorzitters dat de CRO 'een te vrijblijvend forum van gedachtewisseling is' en dat daarom eerst en vooral wettelijke uitbreiding van de taken en bevoegdheden geboden is. In concreto noemen zij een wettelijk verankerde adviesfunctie aan het bevoegd gezag (minister IenW) voor besluiten met betrekking tot de betreffende luchthaven of het formuleren van nieuw rijksbeleid. Vervolgens noemen zij enkele technisch-organisatorische verbeteringen.

SATL stelt vast dat met de aanbevelingen van SEO/Twijnstra Gudde en het belangrijkste element van het advies van de CRO-voorzitters niets is gedaan. Van een wettelijk verankerde uitbreiding van taken en bevoegdheden is geen sprake en dat gaat niet gepaard met een ondubbelzinnige boodschap dat van de CRO's niet veel verwacht moet worden. Integendeel, getuige de hierboven in extenso aangehaalde passage uit de MvT. Hierin wordt namelijk ten onrechte opnieuw de indruk gewekt dat CRO's niet alleen bestemd zijn voor overleg en uitwisseling van ideeën en visies, maar ook voor invloedrijke adviezen en harde, concrete afspraken over belangwekkende zaken als beperking van geluidsoverlast, klachtenafhandeling, duurzaamheid, milieu en gezondheid. Ook op andere plaatsen in de MvT is sprake van bijvoorbeeld het maken van afspraken om de geluidsoverlast terug te dringen.

Onze conclusie is dan ook dat de voorgestelde aanpassingen geen noemenswaardige verbetering opleveren voor waar het om moet gaan: serieuze inspraak en medezeggenschap van burgers, ondernemers en lagere overheden. De CRO's zijn en blijven de door insiders gewraakte 'vrijblijvende fora van gedachtewisseling'. Daardoor wordt bijvoorbeeld de winst die met de uitbreiding van het aantal burgerleden wordt geboekt - wij juichen dat op zichzelf genomen toe - op voorhand al tenietgedaan. Meer burgers (en anderen) die het overal over kunnen hebben, maar nergens over gaan, zal naar wij vrezen leiden tot de teleurstelling en het afhaken

waarvoor SEO/Twijnstra Gudde waarschuwen. SATL bepleit daarom het ontwerp volledig te herzien en is desgewenst gaarne bereid daarvoor input te leveren.

2. Bezwaren tegen het criterium van 48 dB (A) L_{den} contour

Er wordt voorgesteld om tot de CRO's alleen vertegenwoordigers (bestuurders en inwoners) toe te laten van gemeenten die geheel of gedeeltelijk binnen de geluidcontour van 48 dB (A) L_{den} vallen. 'Dit,' aldus de MvT, 'sluit aan bij de overkoepelende taak van de CRO, namelijk het faciliteren van een platform om onder andere afspraken te maken over de beperking van geluidsoverlast, klachtenafhandeling en regionale inbedding.'

SATL maakt bezwaar tegen het hanteren van dit criterium, vooral omdat het arbitrair is. (Waarom bijvoorbeeld niet 40 of 70 dB L_{den} ?) Een keuze voor 48 dB L_{den} zal bijvoorbeeld betekenen dat voor de inwoners van Wezep/Hattermeerbroek en/of voor de bestuurders van hun gemeente Oldebroek geen plaatsen aan de CRO-tafel van Lelystad Airport worden ingeruimd, terwijl blijkens MER-berekeningen in deze Noord-Veluwse woonplaatsen bij lagere dB-normen de aantallen 'ernstig gehinderden' en 'ernstig slaapverstoorden' hoger uitvallen dan welke Flevolandse gemeente ook en een veelvoud zijn van de aantallen 'ernstig gehinderden' en 'ernstig slaapverstoorden' in de gemeente Lelystad. Zij hebben met andere woorden minstens zoveel belang bij het genoemde maken van afspraken over de beperking van geluidsoverlast. Voor andere gemeenten op de Noordoost-Veluwe, de Veluwe, in Salland en andere delen van West-Overijssel, Zuidwest-Drenthe en elders geldt mutatis mutandis hetzelfde. Zij hebben alle ervaren hoe zonder hun medeweten en buiten hen om aan de Alderstafel cruciale beslissingen zijn genomen over openingstijden en routes, vlieghoogtes en vliegprofielen boven hun hoofd. Voor hen geldt: eens maar nooit weer.

Dat lenW zelf ook inziet dat de keuze voor 48 dB L_{den} discutabel is, blijkt uit twee constatering in de MvT. In de eerste wordt erkend dat 'ook buiten de 48 L_{den} [...] sprake kan zijn van hinder' en dat het ministerie om die reden zelf bij andere participatietrajecten veelal lagere criteria hanteert of anderszins maatwerk levert. In het tweede wordt uitgelegd dat voor de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) met 45 dB L_{den} als norm worden gewerkt. (Ten overvloede: 48 dB is niet 'slechts drie decibelletjes' meer, maar twee keer meer geluid dan 45 dB en de hinder van 45 dB en 48 dB L_{den} bij 'luchthavens van nationale betekenis' is niet anders of minder dan die bij Schiphol.)

Genoeg reden, zou men denken, om, onder meer met het oog op de groeiende maatschappelijke ongerustheid over de kwalijke gevolgen van vliegverkeer voor leefmilieu, gezondheid, regionale economieën, waarde van huizen en klimaat en ook gezien het streven van lenW naar landelijke stroomlijning van wet- en regelgeving, in te steken op één uniforme, lage norm waardoor zo veel mogelijk belanghebbenden op gelijke voet bij het overleg, de inspraak en de besluitvorming worden betrokken.

Waarom dan toch voor de CRO's een ander, hoger criterium dan voor Schiphol en waarom ook niet overal 40 dB L_{den} ? Het antwoord is: anders worden volgens het ministerie de CRO's te groot. SATL vindt dit een onzuiver argument als het echt te doen is om overleg, inspraak, medezeggenschap, rechtsbescherming en rechtsgelijkheid van belanghebbenden. Organisatorische efficiency is ongetwijfeld belangrijk, maar van een andere, afgeleide of secundaire orde dan het kerndoel van de CRO's: overleg, inspraak en medezeggenschap. Als CRO's te groot worden, moeten derhalve andere oplossingen worden geboden. In hun brief van 28-06-2019 doen de CRO-voorzitters bijvoorbeeld de suggestie om in voorkomende gevallen gemeenten en omwonenden te clusteren.

De oplossing die lenW aandraagt – ten minste één keer per jaar door de reguliere CRO organiseren van een brede 'CRO+' voor het volkomen vrijblijvend delen van informatie met de 'bredere omgeving' van de desbetreffende luchthaven - acht SATL ver beneden de maat en niet meer en niet minder dan een parodie op echte inspraak en medezeggenschap. De bredere omgevingen met evidente belangen bij het doen en laten van de naburige luchthaven(s) en hun vliegverkeer verdienen een volwaardige, vaste plaats in, met serieuze taken

en bevoegdheden toegeruste CRO's. Toelating van deze of gene, buiten de 48 dB contour vallende, gemeente overlaten aan de voorzitter van de CRO – een bevoegdheid waarin artikel 8, lid 3 voorziet – acht SATL onvoldoende en nodeloos kwetsbaar. SATL verzet zich hoe dan ook tegen ieder voorstel om op basis van dit artikel op voorhand een uitzondering te maken voor gemeenten als Almere, die nu lid zijn van een CRO maar buiten de 48 dB L_{den} contour vallen. In de MvT wordt dat voorgesteld. SATL verzet zich evenzeer tegen voorstellen van de gemeente Almere om deze uitzondering voor reeds deelnemende leden in de wet te verankeren.

Een bijkomend aandachtspunt bij het gebruik van alleen L_{den} als selectie criterium is dat L_{den} onvoldoende specifieke piekhinder in beeld brengt. Dat probleem zal zich bijvoorbeeld in sterke mate voordoen bij 'vakantievliegveld' Lelystad Airport. Omdat de vliegmaatschappijen hier op één dag met hun toestellen meerdere 'slagen' willen maken, zal hier in met name weekenden en vakantieperiodes bij uitstek veel in de late nacht (06.00-07.00) en de randen van de nacht (07.00-0800 en 21.00-23.00) alsmede de nachtelijk extensie (23.00-24.00) worden gestart en geland. In de overigens vaak doodstille woon- en recreatiegebieden rond Flevoland (Veluwe, Salland, Kop Overijssel, Zuidwest-Drenthe) zal dat een grote impact hebben. Het geeft volgens SATL geen pas deze regio's op basis van een grove L_{den} -norm buiten de reguliere CRO-Lelystad Airport te houden.

Een ander bezwaar betreft de twee geïntegreerde 48 dB L_{den} contourenkaarten die bij de consultatie voor Lelystad Airport zijn voorgelegd. Deze zijn beide nog berekend met de verouderde rekenmethode NRM en niet met de nieuwe standaardmethode Doc29, hoewel deze allang beschikbaar is en bijvoorbeeld voor het Luchthavenbesluit van Rotterdam-The Hague Airport al wordt gebruikt. SATL dringt erop aan om eerst nog een Doc29 berekening van de contouren van Lelystad Airport uit te laten voeren (inclusief de effecten van het doorstijgen na *exitpoint* Hattemerbroek) en vervolgens de belanghebbenden in Flevoland, Gelderland, Overijssel, Drenthe, Friesland en Noord-Holland actief over de uitkomsten te informeren en dezen in staat te stellen alsnog een zienswijze in te dienen, c.q. hun zienswijze aan te passen.

3. Overige punten

- Voor zover valt na te gaan, zijn er geen (uniforme) regels voor de benoeming c.q. verkiezing van de burgerleden van CRO's. Wij bepleiten zulks met klem.
- Tevens geven wij in overweging om voor burgerleden (onder wie ongetwijfeld ook werkende vrijwilligers) te voorzien in vaste vervangers, voor daadwerkelijke vervanging en ondersteuning en ook met het oog op de continuïteit van de vertegenwoordiging.
- In het Beleidskompasformulier wordt onder 5c als risico genoemd dat, als er geen geschikte bewonersvertegenwoordigers worden gevonden, de functie van bewonersvertegenwoordiger(s) vacant blijft/blijven. Hierboven hebben wij aangegeven dat wij het risico van desinteresse en/of voortijdig afhaken hoog inschatten, omdat de CRO's onvoldoende taken en bevoegdheden hebben en houden. Graag vernemen wij wat de wetgever *concreet* denkt te ondernemen om dit gevaar van desinteresse en afhaken te keren.
- Graag vernemen wij ook of directe deelname van organisaties als de onze in de CRO's mogelijk is.

Tot slot vragen wij u vriendelijk ons *actief* en *rechtstreeks* te informeren over wat er met onze zienswijze wordt gedaan. Naar ons idee zou dit een vast onderdeel moeten van zijn een goed en transparant participatieproces.

Met vriendelijke groet, namens SATL

dr. ir. Leon Adegeest (voorzitter)

(SATL - Consultatie versterking CRO's - 2023-08-30 (def))