

Startnotitie MER

Ontwikkeling Nationale Luchthaven

Lange termijn

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst



Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven

Startnotitie MER

Ontwikkeling Nationale Luchthaven
Lange termijn

Ten behoeve van de PKB-procedure

1 De aanleiding voor deze startnotitie

2 Rol van de overheid en andere partijen

3 Probleem- en doelstelling

- 3.1 Probleemstelling
- 3.2 Doelstelling van de Planologische Kernbeslissing

4 Voorgeschiedenis

- 4.1 Van perspectievennota naar strategische beleidskeuze
- 4.2 Onderzoek naar locaties en luchthavensystemen
- 4.3 Van periferie naar Randstad
- 4.4 Van spreiding naar concentratie

5 Relaties met wet- en regelgeving en beleid

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Luchtvaart
- 5.3 Ruimtelijke ordening
- 5.4 Ruimtelijke economie
- 5.5 Verkeer en vervoer
- 5.6 Milieu
- 5.7 Natuur
- 5.8 Landschap
- 5.9 Kust, zee en water

6 Mogelijkheden voor uitbreiding luchtvaartinfrastructuur

- 6.1 Inleiding
- 6.2 De alternatieven in hoofdlijnen
- 6.3 Ruimtelijke uitwerking voor locatie Schiphol
- 6.4 Ruimtelijke uitwerking voor een eiland in de Noordzee
- 6.5 Ruimtelijke uitwerking voor verbinding, knooppunten en landzijdige infrastructuur

7 Effecten

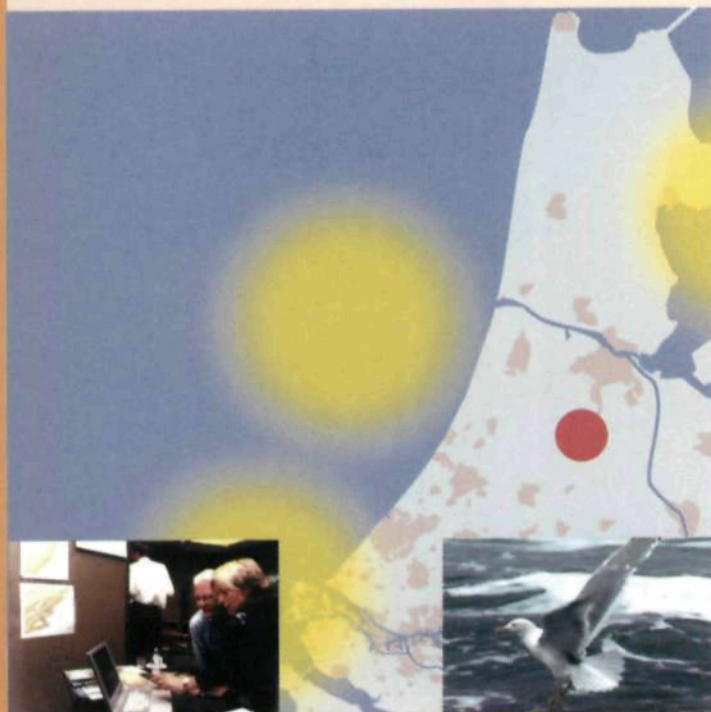
- 7.1 Inleiding
- 7.2 Ruimtelijke hoofdstructuur
- 7.3 Mobiliteit en landzijdige bereikbaarheid
- 7.4 Milieu
- 7.5 Volksgezondheid
- 7.6 Natuur
- 7.7 Landschap
- 7.8 Bescherming tegen overstromingen
- 7.9 Toekomstvastheid

8 Procedure en besluitvorming

- 8.1 De besluitvorming op hoofdlijnen
- 8.2 Welk besluit moet er nu worden genomen?
- 8.3 Betrokken partijen en instanties
- 8.4 Welke procedure wordt nu doorlopen?
- 8.5 Informatie en inspraakmogelijkheden

1

De aanleiding voor deze startnotitie



De ontwikkeling van de nationale luchthaven in Nederland op de lange termijn is een ingewikkeld, maar ook uitdagend vraagstuk. Besluiten over de groei van de luchtvaart hebben ingrijpende maatschappelijke consequenties. Tegelijk gaat het om besluiten over een verre toekomst (2030), waarvan niet is te voorspellen hoe die eruit zal zien. Daarom heeft het kabinet zijn besluiten zorgvuldig voorbereid in een proces waar de luchtvaartsector en maatschappelijke groeperingen nauw bij betrokken zijn. Te beginnen met de Perspectievennota, waarmee het kabinet in 1997 het startsein gaf voor een dialoog over nut en noodzaak van groei van de luchtvaart in Nederland. Daarbij werden partijen uitgenodigd met creatieve oplossingen te komen voor de dilemma's waarvoor het kabinet zich zag gesteld. Tegelijk werd een onderzoeksprogramma in gang gezet naar de mogelijkheden om ruimte te bieden aan groei van de luchtvaart in Nederland.

De uitkomst van dit proces is geweest dat het kabinet ruimte wil geven aan beheerste groei van de luchtvaart in Nederland, ook op de lange termijn. Het heeft dit gedaan vanuit de visie dat een goede bereikbaarheid door de lucht belangrijk is en dat Nederland als geheel ook op lange termijn gediend is met een sterke positie van de Randstad in concurrentie met andere Europese stedelijke regio's. De strategisch-economische positie van de Randstad en het hoogwaardige vestigingsklimaat vereisen een luchthaven met een veelzijdig internationaal netwerk van frequente verbindingen, met name ook intercontinentaal. De voorwaarde voor beheerste groei is, dat er een balans is tussen milieu en economie en dat het beslag dat wordt gelegd op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft. Daarbij kiest het kabinet voor concentratie van het luchtverkeer van de nationale luchthaven op één locatie. Op grond van het onderzoek dat is gedaan naar mogelijke locaties voor uitbreiding van de luchtvaartinfrastructuur, heeft het kabinet zich uitgesproken voor beperking van de keuzemogelijkheden tot twee locaties: Schiphol en een eiland in de Noordzee.

Voor de middellange termijn tot ongeveer 2010 wordt gezocht naar mogelijkheden die de capaciteit van het vijfbanenstelsel van Schiphol, dat naar verwachting vanaf 2003 beschikbaar is, te optimaliseren. Dit is alleen mogelijk, wanneer een breed pakket besluiten en maatregelen tijdig in werking treden. Lukt dit niet tijdig, dan is de voorziene groei niet mogelijk, hetgeen leidt tot beperking van de groei van het aantal vlieg-bewegingen in de periode tot het beschikbaar komen van de vijfde baan. Voorwaarde is verder dat de milieu- en veiligheidsnormen van de huidige Planologische Kern Beslissing (PKB) Schiphol en Omgeving worden omgezet in een geïntegreerd stelsel van nieuwe normen die gelijkwaardig zijn aan de huidige normen, maar beter meetbaar en handhaafbaar. Noch aantallen passagiers noch aantallen vliegbewegingen zijn daarbij het criterium. Binnen de nieuwe normen moet de luchtvaartsector zelf tot optimale benutting komen. De optimalisatie en het nieuwe normenstelsel worden in aparte projecten uitgewerkt.

De luchtvaart is één van de bedrijfstakken waar de internationalisering in hoog tempo verloopt. De strategieën van de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavenbedrijven bepalen steeds meer waar (in Europa) de groei van de luchtvaart in de toekomst fysiek zal neerslaan. Dit brengt grote onzekerheden met zich mee. Hoe onzeker de mogelijke groei van de luchtvaart op de lange termijn ook is, en dus ook de behoefte aan capaciteit voor het luchtverkeer, het is zaak nu al voorbereidingen te treffen voor het geval mogelijke ontwikkelingen zich aandienen. De wettelijke en juridische procedures om uiteindelijk over voldoende capaciteit voor beheerste groei van luchtverkeer te kunnen beschikken, nemen veel tijd in beslag. Daarom wil het kabinet nu een Planologische Kernbeslissing nemen over de plaats waar de nationale luchthaven het beste kan worden ontwikkeld en hoe deze moet worden ontsloten. Het kabinet kan de PKB niet vaststellen zonder dat de milieueffecten van de mogelijkheden voor uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur in kaart zijn gebracht en zijn beschreven in het Milieu Effect Rapport (MER). Hiervoor moet de procedure van de milieu-effectrapportage (m.e.r.) worden doorlopen. Deze procedure wordt gestart met het uitbrengen van deze startnotitie. In de inspraakperiode die volgt op de publicatie van de startnotitie kan een ieder zijn visie naar voren brengen en voorstellen doen voor onderwerpen die in het MER aan de orde moeten komen.

Tevens is het nodig de economische effecten van de verschillende mogelijkheden te onderzoeken. Dit gebeurt in het Economisch Effect Rapport (EER), dat tegelijk met het MER wordt opgesteld. Het EER is in een aparte startnotitie aangekondigd. Vervolgens kunnen de milieueffecten en de economische effecten onderling worden afgewogen. Op grond hiervan kan het kabinet een oordeel vellen over de onderzochte alternatieven en varianten en een planologische kernbeslissing vaststellen.

In aanvulling op eerder onderzoek heeft het kabinet enkele aanvullende verkenningen uitgezet naar een ingrijpende aanpassing van Schiphol en naar de aanleg van een eiland in de Noordzee. De reden is dat deze mogelijkheden nog veel onzekerheden kennen waarvan het gewenst is dat daar zo spoedig mogelijk helderheid over wordt verschaft. De verkenningen leiden ertoe dat eind 1999 kan blijken dat nadere uitwerking van bepaalde varianten voor uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur overbodig is, omdat zij onmogelijk of overbodig zijn. Dit kan betekenen dat een of meer varianten van de mogelijkheden voor uitbreiding van infrastructuur zoals beschreven in deze startnotitie niet verder uitgewerkt zullen worden in het MER. Wanneer de resultaten van de inspraak op deze startnotitie en de resultaten van de verkenningen bekend zijn, zal het kabinet in het eerste moment van afweging mede op grond hiervan een besluit nemen.

Doel van de startnotitie is om informatie te geven over het voornemen van het kabinet een Planologische Kernbeslissing te nemen over de plaats waar de nationale luchthaven het beste kan worden ontwikkeld en hoe deze moet worden ontsloten. De startnotitie heeft daarom de volgende opzet. Na de bepaling van de rol van de overheid en andere partijen (hoofdstuk 2) en de formulering van de probleemstelling (hoofdstuk 3) volgen een schets van de voorgeschiedenis (hoofdstuk 4) en de beleidscontext waarbinnen het vraagstuk moet worden geplaatst (hoofdstuk 5). Daarna geeft de startnotitie aan welke mogelijkheden er zijn voor uitbreiding van de luchtvaartinfrastructuur (hoofdstuk 6) en welke effecten moeten worden onderzocht (hoofdstuk 7). Tot slot worden het verloop van de besluitvormingsprocedure en de mogelijkheden voor inspraak beschreven (hoofdstuk 8).



2

Rol van de overheid en andere partijen



In dit stadium van besluitvorming over de toekomstige ontwikkeling van de nationale luchthaven heeft de rijksoverheid een leidende rol en treedt op als initiatiefnemer. Dat wil niet zeggen dat de rijksoverheid ook alleen verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de besluitvorming. De luchtvaartsector, andere marktpartijen, maatschappelijke groeperingen en andere overheden hebben tot nu toe in het besluitvormingsproces een actieve rol gespeeld. Het is de bedoeling deze rol te continueren en waar mogelijk te versterken. Daarom zullen zij in het nu te starten proces van verkenningen, onderzoeken, uitwerkingen en voorbereiding van de besluitvorming worden betrokken. De verwachting is dat deze partijen innovatieve plannen zullen ontwikkelen, waarbij tevens inzicht zal ontstaan in de financierbaarheid van de diverse mogelijkheden voor uitbreiding van capaciteit voor de luchtvaart. Zoals aangegeven in de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) blijft het uitgangspunt dat de luchtvaartsector zijn eigen luchtvaartinfrastructuur financiert.

Hoe de participatie van luchtvaartsector, marktpartijen, maatschappelijke groeperingen en andere overheden verder vorm kan krijgen, wordt gedurende de periode dat deze startnotitie ter inzage ligt verder verkend. Zeker is wel dat de initiatiefnemer randvoorwaarden voor de planvorming vaststelt. Mogelijk vindt binnen deze randvoorwaarden nadere invulling of uitwerking plaats door (markt)partijen. De genoemde partijen zullen in deze verkenning worden betrokken.

In het eerste moment van afweging zal het kabinet beslissen hoe het besluitvormingsproces verder vorm zal krijgen en welke rol de genoemde partijen daarin zullen spelen. Dan zijn ook de resultaten bekend van de inspraak op deze startnotitie en van de verkenningen naar beletsels en onmogelijkheden van de twee mogelijkheden die het kabinet aandraagt, een eiland in de Noordzee en een aanpassing van Schiphol. Aan de hand van deze resultaten zal het kabinet besluiten voor welke locatie(s) en voor welke varianten de procedure wordt voortgezet. In de richtlijnen voor het MER worden de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de te onderzoeken alternatieven en varianten aangegeven en zal de rol van de diverse partijen in het vervolgtraject worden vastgelegd.

Bovenstaande benadering past in de veranderende rol van de rijksoverheid bij de ontwikkeling van de nationale luchthaven. Rijk en luchtvaartsector hebben afgesproken dat de verantwoordelijkheden voor het luchtvaartbeleid worden ontvlecht, zodat nieuwe verhoudingen ontstaan tussen rijksoverheid en de luchtvaartsector, zoals die elders gebruikelijk zijn tussen rijksoverheid en bedrijfsleven. Voor zover nodig zal wetgeving hiervoor worden aangepast.

3

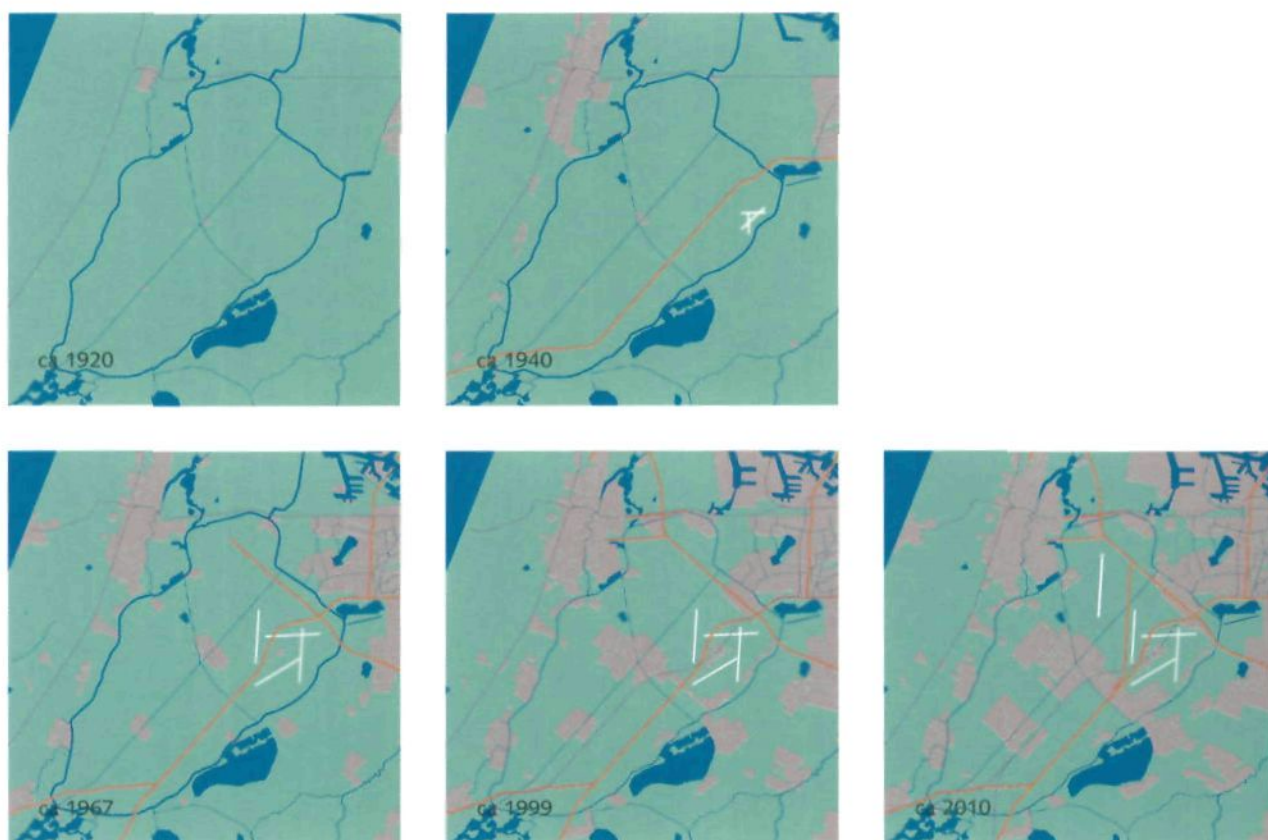
Probleem- en doelstelling



3.1 Probleemstelling

De internationale luchtvaart is van strategisch belang voor de Nederlandse economie. Nederland heeft een exportgerichte en internationaal georiënteerde economie waarin de mainport Schiphol een belangrijke positie inneemt. Een succesvolle ontwikkeling van Schiphol leidt in de eerste plaats tot meer werkgelegenheid op de luchthaven zelf en in de regio rondom Schiphol. Daarnaast is de aanwezigheid van een luchthaven met voldoende en frequente (inter)continentale verbindingen cruciaal voor het vestigingsklimaat en daarmee een belangrijke voorwaarde voor de concurrentiepositie van de Randstad met andere Europese stedelijke regio's. In de PKB Schiphol en Omgeving heeft het kabinet daarom gekozen voor de verdere ontwikkeling van Schiphol in samenhang met een verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu.

De luchtvaart is één van de vele functies die ruimte vragen in de Randstad. De luchthaven Schiphol neemt direct ruimte in beslag voor bijvoorbeeld de luchthavengebouwen, het banenstelsel en de bedrijfsterreinen op het luchthaventerrein. Daarnaast leggen in ieder geval ook obstakelvrije zones, geluidhinder en veiligheid beperkingen op aan het ruimtegebruik in de omgeving van Schiphol. Naast dit directe ruimtebeslag vergt Schiphol ook ruimte om mensen en bedrijven die door de luchthaven worden aangetrokken een plek te geven en te verbinden. Luchthavenontwikkeling gaat dan ook onvermijdelijk gepaard met de vraag naar ruimte voor wonen, werken en infrastructuur. Naast de luchthavenontwikkeling neemt in de regio ook de ruimtebehoefte van andere functies toe. In figuur 3.1 is te zien hoe het ruimtegebruik van Schiphol en andere functies in de regio zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld. Er is sprake van een concurrentie tussen verschillende functies om de schaarse ruimte. De verwachting is dat deze concurrentie om ruimte in de toekomst verder toeneemt.



Figuur 3.1 Historische ontwikkeling van het ruimtegebruik in de regio rond Schiphol

In de SBTL heeft het kabinet besloten ook voor de lange termijn ruimte te geven aan een beheerste groei van de luchtvaart, op voorwaarde dat er een balans is tussen milieu en economie en dat het beslag dat gelegd wordt op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft. Meer concreet is gesteld dat groei van de luchtvaart gepaard moet gaan met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, vermindering van de milieudruk en zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte. Als uitwerking hiervan wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van een geïntegreerd stelsel van nieuwe milieu- en veiligheidsnormen. Binnen dit nieuwe normenstelsel is het naar verwachting mogelijk het vijfbanenstelsel op Schiphol zodanig te optimaliseren, dat dit voor de middellange termijn (2010) voldoende capaciteit biedt voor beheerste groei. Op de lange termijn lijkt dit niet mogelijk. Dit leidt tot de volgende probleemstelling.

Probleemstelling

Op de lange termijn (na 2010) is het naar verwachting niet mogelijk op het voorziene vijfbanenstelsel op Schiphol een balans te realiseren tussen enerzijds een beheerste groei van de luchtvaart in Nederland en anderzijds een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, een vermindering van de milieudruk en een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte.

3.2 Doelstelling van de Planologische Kernbeslissing

Gezien de lange doorlooptijd van juridische en bestuurlijke procedures, is het zaak tijdig voorzieningen te treffen om de luchtvaartinfrastructuur uit te kunnen breiden. Als eerste stap hierin zal het kabinet een Planologische Kernbeslissing nemen, teneinde te komen tot een locatie voor de nationale luchthaven op de lange termijn. Hierbij hanteert het kabinet het onderstaande programma van eisen alsmede de voorwaarden voor de verdere groei van de luchtvaart in Nederland zoals deze in de SBTL zijn geformuleerd.

Het programma van eisen bevat de volgende elementen:

- Een blijvende keuze voor versterken van de mainportfunctie en verbeteren van de kwaliteit van het leefmilieu;
- De te nemen besluiten moeten bijdragen aan de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland;
- De besluitvorming dient te voorzien in een goede aansluiting tussen benodigde capaciteit in de vorm van banenstelsel en locatie. Met andere woorden, er dient sprake te zijn van een evenwichtig groeitraject;
- De te kiezen strategie moet rekening houden met onzekerheden, eigen aan besluiten over de verre toekomst. Ontwikkelingen dienen te worden gevolgd, geanalyseerd en zonodig bijgesteld.

Voorwaarden voor de verdere groei van de luchtvaart in Nederland zijn:

- Verhogen kwaliteit leefomgeving, verminderen milieudruk en zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte;
- Versterken kwaliteit internationaal vestigingsmilieu;
- Versterken nationale ruimtelijke hoofdstructuur;
- Voeren van een veiligheidsbeleid dat ervoor zorgt dat bij meer vliegbewegingen het veiligheidsniveau niet afneemt;
- Gezondheid van omwonenden;
- Beheersen van de groei van de landzijdige mobiliteit;
- Zorgdragen voor een verantwoorde groei van de internationale mobiliteit inclusief substitutie via het hogesnelheidslijnen in Europa;
- Voorzien in een duidelijke rolverdeling bij financiering van infrastructuur;
- Optimaliseren van de positie van Nederland in Noordwest-Europa.

Om de Planologische Kernbeslissing te kunnen vaststellen is een uitgebreide studie nodig. Om te beginnen zijn de ontwikkelingen van de luchtvaart en de gevolgen hiervan voor de groei van het luchtverkeer op de lange termijn met grote onzekerheden omgeven. Daarom worden er scenario's ontwikkeld om deze onzekere toekomst in beeld te brengen. In afstemming hiermee worden verschillende mogelijkheden voor uitbreiding van de luchtvaartinfrastructuur uitgewerkt. De Planologische Kernbeslissing kan niet genomen worden zonder dat de milieu-effecten van de verschillende mogelijkheden in beeld gebracht zijn. Daarom wordt de procedure van de milieu-effectrapportage gevolgd. In het kader van deze procedure wordt een Milieu Effect Rapport (MER) opgesteld, waarin de milieu-effecten worden beschreven. Naast het MER wordt een Economisch Effect Rapport (EER) opgesteld. Hierin worden de economische effecten van de verschillende mogelijkheden beschreven en een economische rentabiliteitsanalyse gemaakt.

4

Voorgeschiedenis



Perspectievennota

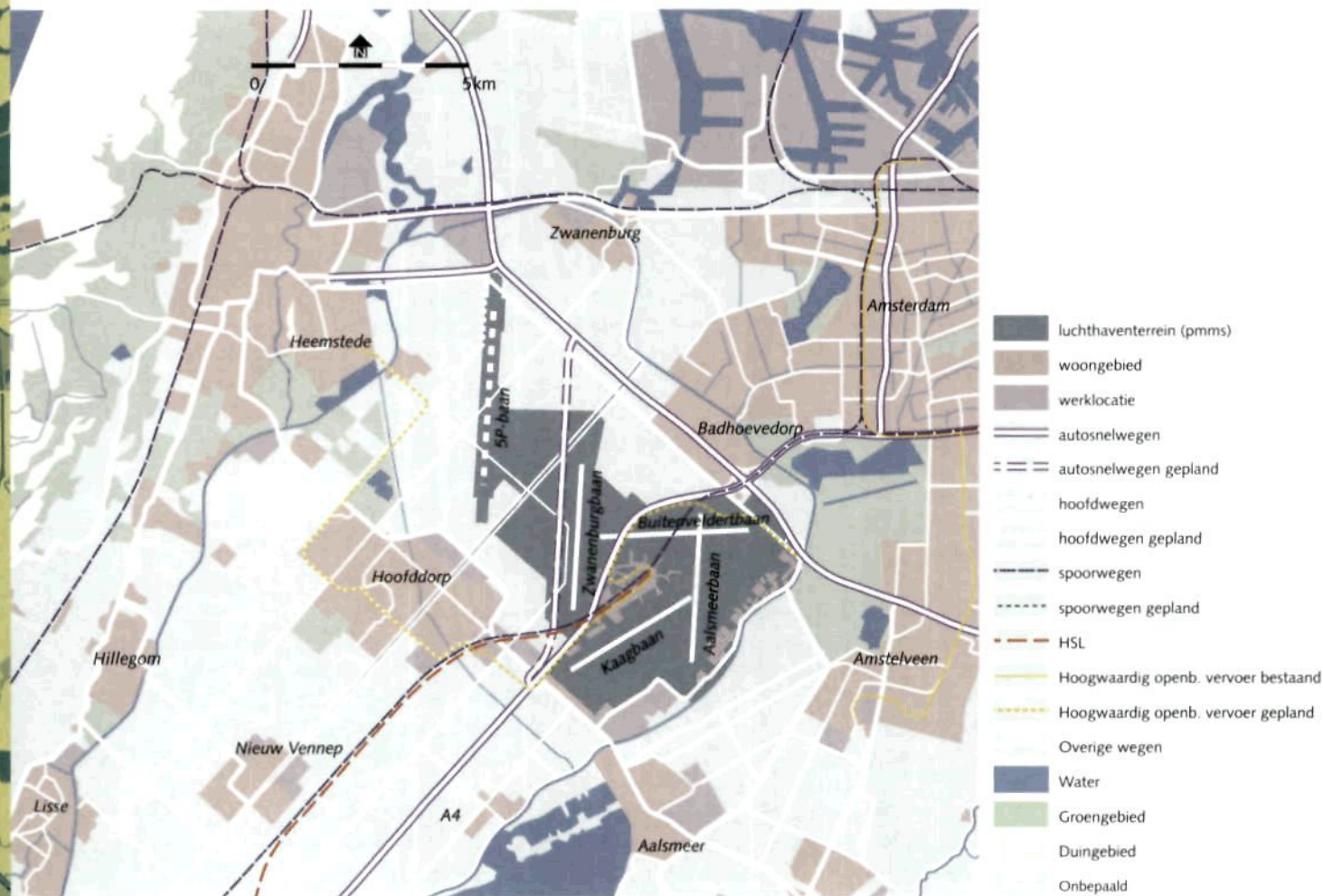
Integrale Beleidsvisie

Strategische Beleidskeuze



4.1 Van perspectievennota naar strategische beleidskeuze

De luchtvaart en de luchthaven Schiphol hebben zich in de laatste decennia sterk ontwikkeld. Aan het eind van de jaren '80 werd duidelijk dat in het noordelijk deel van de Randstad enerzijds de ruimtebehoefte ten gevolge van verstedelijking en anderzijds de ruimtebehoefte van de luchtvaart in toenemende mate met elkaar in concurrentie kwamen. Dit heeft in 1991 geleid tot de formulering van een breed pakket aan maatregelen, vastgelegd in het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO). Dit vormde de basis voor de in 1995 vastgestelde Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol en Omgeving, waarin het banenstelsel van Schiphol wordt uitgebreid met een vijfde baan. Figuur 4.1 geeft een overzicht van dit banenstelsel.



Figuur 4.1 Schiphol met vijfde baan

Met de PKB heeft het kabinet aan Schiphol de gelegenheid gegeven uit te groeien tot een mainport. Tegelijk werden grenzen gesteld aan de groei op Schiphol. Toen was al duidelijk, dat die grenzen op enig moment bereikt zouden worden. Reden om te gaan nadenken wat er dan moet gebeuren. Daarom werd nog in datzelfde jaar het project Toekomst Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI) gestart. Dit project is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het rijk en had tot doel meer duidelijkheid te geven over de ontwikkeling van de luchtvaart op de lange termijn (2030) en de bijbehorende vraag naar luchtvaartinfrastructuur. Dit zou een beleid mogelijk moeten maken dat met veel onzekerheden rekening houdt.

Het TNLI-project heeft zich in hoofdzaak via twee sporen afgespeeld: dialoog met de omgeving en onderzoek naar de mogelijkheden om ruimte te bieden aan de groei van de luchtvaart in Nederland.

Ukpunten in het TNLI-project

Perspectievennota

Het TNLI-project is gestart met een inventarisatie en analyse van het kader waarbinnen de besluitvorming over de nationale luchtvaart zich afspeelt. Ook is gestart met het vormen van een beeld van de luchtvaartontwikkelingen op de lange termijn. Een eerste inventarisatie van ontwikkelingen, dilemma's en mogelijke oplossingen is gegeven in de Perspectievennota, die in het voorjaar van 1997 is uitgebracht. Deze nota vormde de start van de dialoog over nut en noodzaak van groei van de luchtvaart in Nederland.

Aangezien op dat moment op veel vragen nog geen antwoorden konden worden gegeven, is tegelijk met de dialoog onderzoek gestart naar een achttal vraagstukken, om de besluitvorming voor het kabinet te onderbouwen. Het betrof onder andere onderzoek naar locaties voor nieuwe infrastructuur, onderzoek naar economische effecten van luchtvaart en onderzoek naar mogelijkheden om de bestaande capaciteit van Schiphol beter te benutten.

Integrale Beleidsvisie

Mede op grond van de dialoog en het onderzoek heeft het kabinet een aantal keuzes gemaakt. Deze zijn vastgelegd in de Integrale Beleidsvisie (IBV), die in november 1997 is verschenen en in maart 1998 door de Kamer is onderschreven. Het antwoord van het kabinet op de vraag of de luchtvaart in Nederland mag groeien luidde in het kort 'ja, onder voorwaarden'. *De luchtvaart kan groeien boven de grenzen die zijn aangegeven in de PKB Schiphol en Omgeving van 1995, onder voorwaarde dat er een balans is tussen milieu en economie en het beslag op de beschikbare ruimte binnen aanvaardbare grenzen blijft.* Het aantal zoekgebieden voor luchtvaartinfrastructuur is in de IBV teruggebracht tot Schiphol en drie aanvullende locaties: Flevoland, Maasvlakte en Noordzee.

De onderbouwing voor deze keuze is te vinden in de onderzoeksrapporten die tegelijk met de IBV zijn gepubliceerd.

Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart

In december 1998 heeft het kabinet de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) geformuleerd. Op basis van onderzoek naar de mogelijkheden voor de lange termijn heeft het kabinet besloten de internationale luchtvaart te concentreren op één locatie. Alleen de locatie Schiphol en een eiland in de Noordzee komen hiervoor in aanmerking. Verdere besluitvorming beperkt zich daarom tot deze locaties.

De onderbouwing voor de strategische beleidskeuze is te vinden in de onderzoeksrapporten en de twee samenvattende onderzoeksrapportages getiteld *Ontwikkelingsmogelijkheden Schiphol en Luchtvaartinfrastructuur in de toekomst*, die tegelijk met de SBTL zijn gepubliceerd.

Voor de lange termijn (2030) staat de vraag centraal waar en op welke wijze de nationale luchthaven het beste kan worden ontwikkeld en hoe deze moet worden ontsloten. Na jaren van onderzoek en afweging acht het kabinet nog slechts twee locaties mogelijk om op lange termijn ruimte te geven aan een beheerste groei van de luchtvaart: de locatie Schiphol en een eiland in de Noordzee. Vanuit een optiek van zuinig ruimtegebruik, milieukwaliteit, natuur en luchtvaarteconomische overwegingen kiest het kabinet in beide gevallen bovendien voor een geconcentreerde ontwikkeling van de luchtvaart op één locatie.

4.2 Onderzoek naar locaties en luchthavensystemen

Het kabinet heeft zijn besluit het internationale luchtverkeer te concentreren op de locatie Schiphol of op een luchthaven in de Noordzee gebaseerd op uitvoerig onderzoek. Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op de mogelijkheden om een luchthavensysteem te verwezenlijken dat ruimte kan bieden aan groei binnen de gestelde voorwaarden.

In de fase na het verschijnen van de Perspectievennota heeft het onderzoek zich met name gericht op de verkenning van acht zoekgebieden. Dit is gebeurd in het kader van het project TNLI. Na het uitbrengen van de IBV is het onderzoek in het kader van TNLI toegespitst op meer specifieke locaties en luchthavensystemen in een viertal zoekruimten.

Langs twee redeneerlijnen is het kabinet gekomen tot de selectie van de mogelijkheden om ruimte te bieden aan beheerste groei van het luchtverkeer. De lijn van periferie naar Randstad en de lijn van spreiding van het luchtverkeer over meer dan één locatie naar concentratie op één locatie.

Naast het onderzoek heeft overleg met de omgeving plaatsgevonden. In analogie met de stand van zaken van het onderzoek, zijn twee fasen te onderscheiden. Tijdens de eerste fase is een dialoog gevoerd tussen de belangrijkste (maatschappelijke) organisaties en betrokken overheden over de toekomst van de luchtvaart in Nederland. Tijdens de dialoog is een meer geïntegreerd inzicht ontstaan in de problematiek van de luchtvaart in Nederland en de (on)mogelijkheden om daar in de toekomst mee om te gaan. In de tweede fase heeft het overleg met de omgeving zich toegespitst op de vier regio's die in studie waren als mogelijke luchthavenlocaties: Schiphol, Noordzee, Flevoland en Maasvlakte. In deze toegesneden 'Interactie op Maat' is overleg gevoerd met provinciale en gemeentelijke overheden, met vertegenwoordigers van de luchtvaartsector, met bewonersgroepen en natuur- en milieuorganisaties.

4.3 Van periferie naar Randstad

Bij de start van het TNLI-project zijn naast Schiphol acht gebieden in Nederland aangewezen die mogelijk ruimte zouden kunnen bieden aan een luchthaven. In figuur 4.2 zijn deze zoekgebieden weergegeven. Het gaat om:

- zoekgebieden nabij het economische kerngebied van Nederland, in relatief dunbevolkt gebied: Noordzee, Tweede Maasvlakte, Markermeer en Flevoland;
- zoekgebieden op belangrijke vervoerscorridors naar het oosten en het zuiden: Oostas (Achterhoek) en Zuidas (West-Brabant);
- zoekgebieden in relatief dunbevolkt gebied en ver van de Randstad: Noord-Groningen en De Peel.



Figuur 4.2 Zoekgebieden volgens de Perspectievennota

In de loop van het besluitvormingstraject zijn alle zoekgebieden die ver buiten de Randstad liggen afgefallen, omdat ze ongunstig zijn voor de concurrentiekracht en slechter scoren op luchtvaart-economische en regionaal-economische criteria dan de zoekgebieden in het westen van het land. De aantasting van landschap, natuur, rust en stilte is groot. Een luchthaven in deze zoekgebieden zorgt voor extra autokilometers. Om de bereikbaarheidsdoelstellingen te kunnen handhaven, moeten aanzienlijke extra investeringen in landzijdige infrastructuur worden gedaan. Deze bedragen komen bovenop reeds geplande investeringen in wegen en openbaar vervoer.

Het zoekgebied Markermeer is afgefallen, met name vanwege de vogelproblematiek. De fourageerroutes van zware vogels als aalscholvers leveren grote risico's op voor de luchtvaart. Daarnaast brengt een luchthaven in het Markermeer hoge kosten met zich mee voor aanvullende infrastructuur en verstoort deze landschap, recreatie, drinkwatervoorziening en een natuurgebied van internationaal belang. Het zoekgebied Zuidas viel ook af vanwege aantasting van landschap, natuur, rust en stilte en vanwege geluidhinder.

In de IBV besloot het kabinet daarom alleen het onderzoek naar locaties in de zoekgebieden Flevoland, Maasvlakte en Noordzee voort te zetten en ook meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden van Schiphol zelf. Deze locaties zijn gegeven in figuur 4.3.

Figuur 4.3 Locaties volgens de Integrale Beleidsvisie



4.4 Van spreiding naar concentratie

In de zoekgebieden Flevoland, Maasvlakte en Noordzee is de mogelijkheid onderzocht van de combinatie van een overloopluchthaven of van een satellietluchthaven met Schiphol. Volgens de omschrijving in de IBV kunnen naar een overloopluchthaven vluchten worden uitgeplaatst die minder belangrijk zijn voor het netwerk van de luchtvaartmaatschappij die Schiphol als thuisbasis heeft (chartervluchten) en/of vluchten die teveel overlast veroorzaken (lawaaige vrachtluchten, nachtluchten). Een snelle

verbinding met Schiphol is voor zo'n luchthaven niet vereist. Een satellietluchthaven en Schiphol functioneren als een geïntegreerd systeem. Dat wil zeggen, een satellietluchthaven bestaat uit een aantal start- en landingsbanen die operationeel een eenheid vormen met Schiphol. De verbinding tussen beide luchthavens is een interne verbinding die het mogelijk moet maken over te stappen naar een ander vliegtuig onafhankelijk van de plek waar men is geland. Een snelle verbinding is noodzakelijk om de overstaptijd met name voor transferpassagiers concurrerend te houden.

Het onderzoek liet zien dat de combinatiemogelijkheden van een overloopluchthaven of een satellietluchthaven met Schiphol problematisch zijn. Niet alleen om luchtvaarteconomische redenen, maar ook vanwege de effecten op milieu, ruimte en verkeer en vervoer:

- Een overloopluchthaven moet vanuit luchtvaarteconomische overwegingen altijd klein blijven. Een beperkte overloopluchthaven zal in de meeste gevallen geen bijdrage leveren aan de milieukwaliteit op nationaal niveau. Zo'n luchthaven biedt ook nauwelijks een oplossing voor de ruimtelijke en verkeer-en-vervoerproblemen in de regio Schiphol. Bovendien moet zo'n luchthaven dag en nacht kunnen functioneren om aantrekkelijk te zijn voor luchtvaartmaatschappijen. Kiezen zij niet zelf voor deze locatie, dan zijn de mogelijkheden van de overheid om hier invloed op uit te oefenen beperkt.
- Een satellietluchthaven is lastig te realiseren vanwege de afstand die moet worden afgelegd van Schiphol naar een eiland in de Noordzee of een locatie in Flevoland. Voor transferpassagiers is een snelle verbinding nodig die er hooguit 20 minuten over doet. Zo'n snelle verbinding is kostbaar.
- Een splitsing van de luchthavenactiviteiten over twee locaties, een gedeelde hubfunctie en versnippering van het netwerk tasten de kwaliteit van het luchthavensysteem te veel aan. De luchtvaartsector betwijfelt sterk of een gedeelde hub functioneert en of het mogelijk is deze te financieren en exploiteren;
- Een tweede luchthaven leidt tot een tweede gebied met ernstige hinder, terwijl de hinder op Schiphol nauwelijks vermindert.

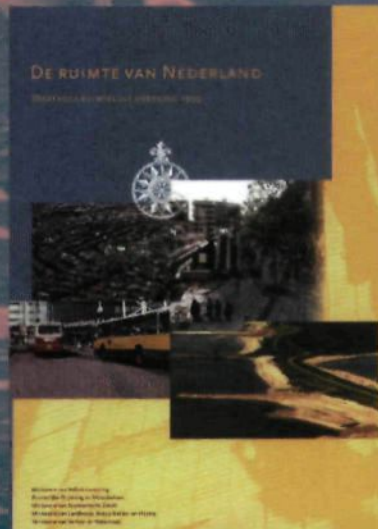
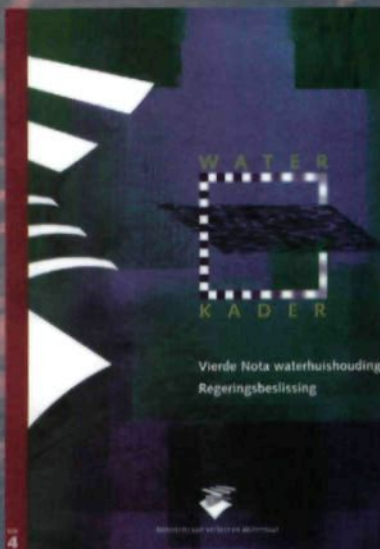
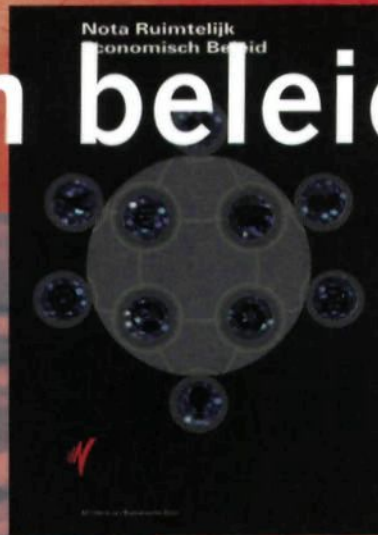
Het kabinet kiest daarom voor concentratie van de luchtvaart op één locatie. Inzicht in de lokale omstandigheden heeft ertoe geleid dat de Maasvlakte en Flevoland als zelfstandige locatie hiervoor niet in aanmerking komen:

- De Maasvlakte blijkt voor een luchthaven grote problemen op te leveren. Er is een aanzienlijk gevaar voor botsingen met vogels en daardoor een sterke kans op ongelukken. Daarnaast zijn er ongunstige meteorologische omstandigheden, vormen de verbindingen een probleem, is er sprake van interferentie met de ontwikkelingen van een zeehaven en de zeevaart en zijn er grootschalige mogelijk negatieve effecten op de kust- en mariene ecologie te verwachten;
- Een luchthaven in Flevoland leidt tot ernstige hinder en aantasting van bestaande waarden waar het gaat om groen, rust en recreatie.

Blijven over de locatie Schiphol en een eiland in de Noordzee. Beide mogelijkheden zijn nog met onzekerheden omgeven. Daarom heeft het kabinet eind 1998 besloten dat voor eind 1999 duidelijk moet zijn welke beletsels of onmogelijkheden er zijn die nader onderzoek van bepaalde alternatieven of varianten verbodig maken. Dit kan betekenen dat een alternatief of variant zoals beschreven in deze startnotitie voor het MER niet verder onderzocht en beschreven zal worden. De resultaten zijn van invloed op de richtlijnen voor het maken van het MER.

5

Relaties met wet- en regelgeving en beleid



5.1 Inleiding

De besluitvorming over de uitbreiding van de luchtvaartinfrastructuur kent beperkingen door huidige wet- en regelgeving en heeft consequenties voor ander relevant beleid. Deze grenzen en consequenties geven thema's aan die een rol kunnen spelen in de besluitvorming. Hierbij moet worden opgemerkt, dat veel beleidsnota's een tijdhorizon hebben die veel korter is dan de lange termijn waarop mogelijke uitbreiding van de luchtvaartinfrastructuur speelt. Tussen het beleid dat momenteel in ontwikkeling is en de ontwikkeling van de nationale luchthaven op de lange termijn bestaat een wisselwerking. Aan de ene kant wordt bij de ontwikkeling van de nationale luchthaven ingespeeld op het beleid in ontwikkeling, anderzijds stuurt de ontwikkeling van de nationale luchthaven het beleid. Wetten en verdragen zijn kaderstellend voor de luchthaven. Hierna volgt een indicatie van wet- en regelgeving en beleid zoals die zijn vastgelegd in wetten en verdragen, structuurschema's, richtlijnen, nota's, plannen, afspraken en adviezen.

5.2 Luchtvaart

De wetgeving voor luchtvaartinfrastructuur wordt geregeld via de Luchtvaartwet. Deze wet wordt thans geheel herzien en zal uiteindelijk worden vervangen door de Wet Luchtvaart. Met de nieuwe wet zal het huidige systeem van aanwijzingen van luchtvaartterreinen komen te vervallen. Naar aanleiding van het kabinetsbeleid zoals dat is neergelegd in de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart zal de huidige systematiek moeten worden vervangen door een geïntegreerd stelsel van nieuwe milieu- en veiligheidsnormen.

Eén van de belangrijkste documenten op het terrein van de luchtvaart is het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ook wel Verdrag van Chicago (VvC) genoemd. In dit verdrag zijn bepalingen opgenomen over het indelen en het gebruik van het luchtruim boven het grondgebied en de territoriale wateren van een aangesloten staat. Tevens biedt het VvC de grondslag voor de internationale burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organisation ICAO), die tot taak heeft de internationale burgerluchtvaart te ontwikkelen. Indien Nederland bij de ontwikkeling van de nationale luchthaven zou willen afwijken van de regelingen, dan is breed internationaal overleg over aanleg en gebruik van die luchthaven noodzakelijk.

5.3 Ruimtelijke ordening

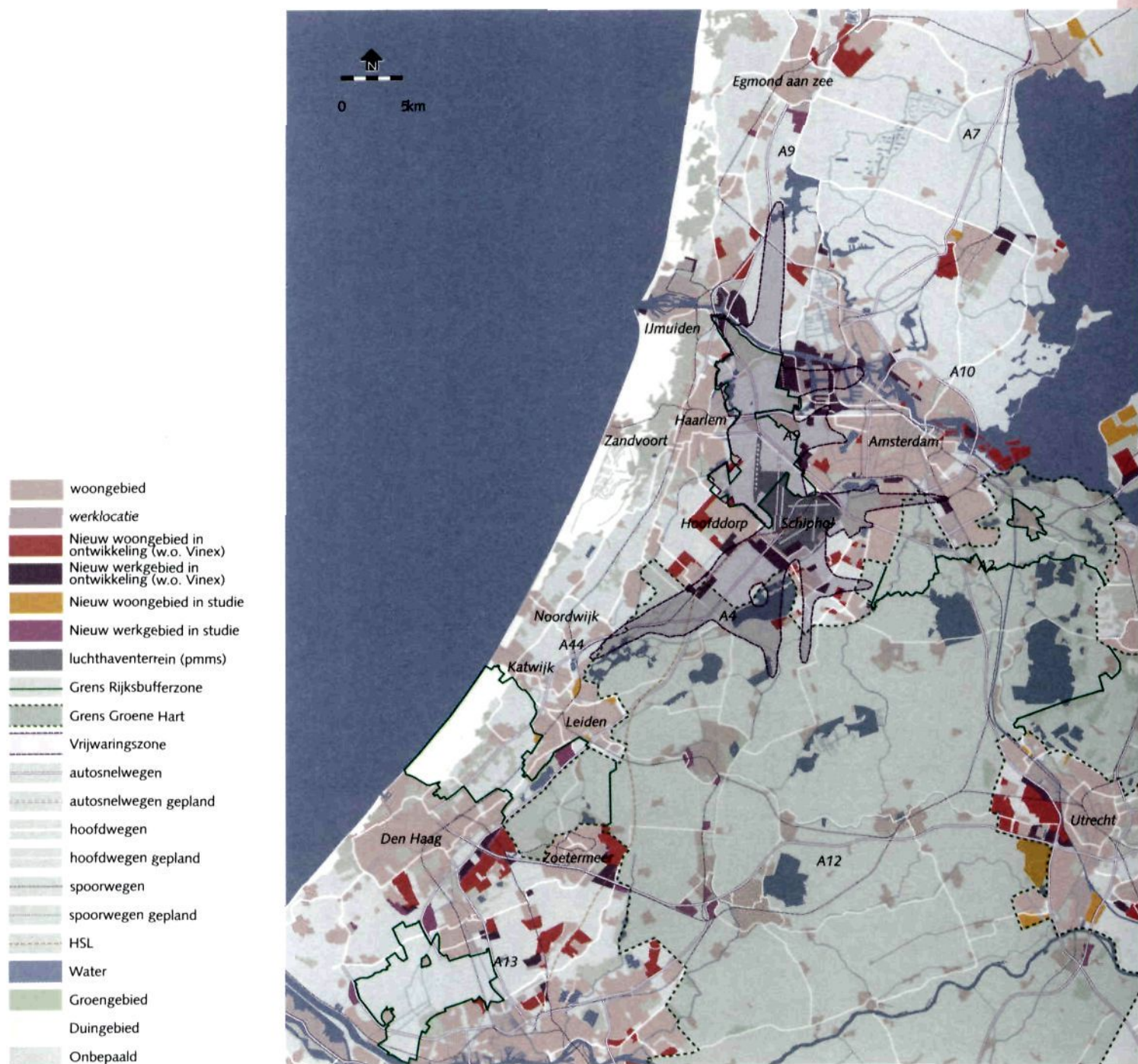
Het vigerende beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening is vastgelegd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1993), de PKB Schiphol en Omgeving (1994) en in de actualisering van de Vinex, de AcVinex (1998). Belangrijkste beleidsdoel is het scheppen van goede ruimtelijke voorwaarden voor economische groei. Daarbij werd ingezet op het versterken van de mainports Schiphol en Rotterdam. De ruimtelijke kwaliteit wordt mede bepaald door de aanwezige natuur- en cultuurwaarden. Het Groene Hart vormt daarbij het tegenwicht tegen de bundeling van stedelijke functies in de Randstad. De beleidsinzet is daarbij enerzijds gericht op een stringente beperking van de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag, anderzijds op de duurzame versterking van groene functies, verbetering van het milieu en een versterking van de landschappelijke karakteristieken.

Het instrument om de ruimtelijke kwaliteit rondom Schiphol te handhaven en te verbeteren is het vrijwaringsbeleid. Het resultaat daarvan is een vrijwaringszone om Schiphol, waarbinnen grenzen zijn gesteld aan nieuwe bebouwing. Het huidige vrijwaringsbeleid wordt gevoerd op basis van geluidhinder, externe veiligheid en algemene uitgangspunten met betrekking tot de gewenste ruimtelijke kwaliteit van woon- en leefmilieu. Provincies en gemeenten nemen dit vrijwaringsbeleid op in hun

streek- en bestemmingsplannen. De provincie Noord-Holland heeft het Schipholbeleid verwerkt in de partiële herziening van het streekplan voor het grondgebied van de Haarlemmermeer. De gemeenten zijn op basis van de Aanwijzing voor luchtvaartterrein Schiphol bezig met het verwerken van het beleid in hun bestemmingsplannen. Daarnaast geldt voor de ruimere omgeving het Strategisch Groen Project, dat beoogt bij te dragen tot de ontwikkeling van een samenhangende groenstructuur in de wijdere omgeving van de luchthaven.

Figuur 5.1

Vinex-locaties in de regio rond Schiphol, alsmede de bufferzones, vrijwaringszones en Groene Hart grens



Tegelijkertijd met de startnotitie wordt de opvolger van de AcVinex, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening voorbereid. Het uitbrengen van PKB deel 1 van deze nota is voorzien voor begin 2000. In deze nota zullen de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid, zoals aangekondigd in de in januari 1999 uitgebrachte Startnota Ruimtelijke Ordening, worden uitgewerkt en vastgelegd. Ten aanzien van de luchtvaart stelt de Startnota dat voldoende en tijdig ruimte moet worden geboden voor een beheerste en verdere groei, waarbij voldaan moet worden aan zowel een aantal sociaal-economische criteria, als aan een aantal met name genoemde criteria van ruimtelijke en milieukwaliteit. De ambitie is te komen tot een duurzame mainport.

De Vijfde Nota zal de maximale ruimtedruk in Nederland voor de komende decennia schetsen, en daarmee in kaart brengen waar ruimtelijke keuzen moeten worden gemaakt. Voor luchtvaart zal worden aangesloten bij het in de SBTL geformuleerde beleid van continuering van de dubbeldoelstelling, van een versterking van de ruimtelijk-economische structuur en van een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Daarbij is het van belang dat juist de omgeving van Schiphol een gebied is waar de kwaliteit van de leefomgeving onder druk staat en een groot aantal ruimtevragende functies strijdt om de beperkt beschikbare ruimte. Vandaar dat in de Vijfde Nota veel aandacht zal worden besteed aan een zorgvuldige afweging van het bestaande en toekomstige ruimtegebruik rond Schiphol en aan een zorgvuldige aansluiting van de nieuwe nationale luchthaven op de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland, en op de luchthaveninfrastructuur in de ons omringende landen.

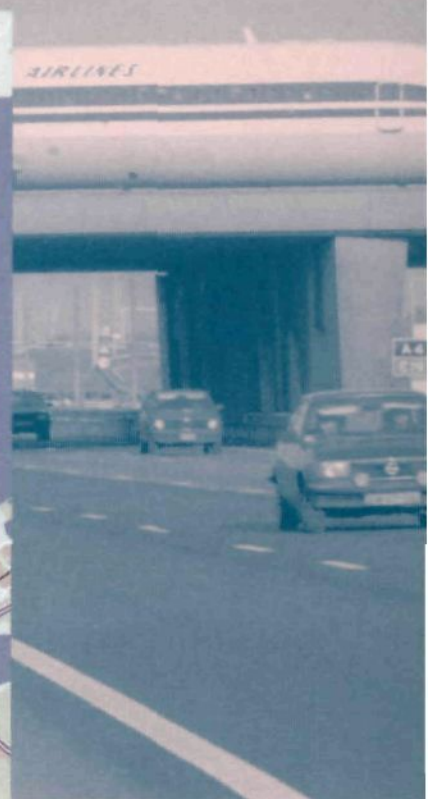
5.4 Ruimtelijke economie

De wereldeconomie ontwikkelt zich steeds meer in netwerken. In deze netwerken vindt kennisontwikkeling, kennisverspreiding, intensieve samenwerking, maar tegelijkertijd ook felle concurrentie tussen bedrijven plaats. Internationalisering en snelle technologische ontwikkelingen hebben de ontwikkeling van de mondiale netwerkeconomie in een stroomversnelling gebracht. Belangrijk kenmerk van de netwerkeconomie is dat allerlei activiteiten in sectoren en clusters meer met elkaar verweven raken. De Nederlandse economie is *stevig vervlochten met deze mondiale netwerkeconomie*. Nederlandse bedrijven maken daardoor deel uit van internationale netwerken, waarin de concurrenten van vandaag de partners van morgen kunnen zijn. Het kabinet werkt, via het economisch beleid, op vier fronten aan versterking van het vestigingsklimaat:

- zorgen voor een stabiel algemeen economisch klimaat;
- stimuleren van concurrentie en marktwerking;
- versterken van het innovatief vermogen;
- versterken van de ruimtelijk-economische structuur.

De Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, die 1 juni 1999 aan het Parlement is aangeboden, richt zich op versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Mainports, stedelijke concentraties, infrastructuurverbindingen vormen de belangrijkste ingrediënten van het Nederlandse ruimtelijk-economisch netwerk. Om zich als mainport te kunnen handhaven, moet de luchthaven voldoende ruimte krijgen om zich te ontwikkelen en voldoende hoogwaardige internationale verbindingen te kunnen aanbieden. In een mondiale netwerkeconomie functioneert de luchthaven als het ware als een clustermagneet: de ontwikkeling van samenhangende clusters van bedrijvigheid in relatie tot de luchthaven leidt op zich ook weer tot het aantrekken van andere bedrijven, bijvoorbeeld in de zakelijke dienstverlening.

-  luchthaventerrein (pmms)
-  woongebied
-  werklocatie
-  autosnelwegen
-  autosnelwegen gepland
-  hoofdwegen
-  hoofdwegen gepland
-  spoorwegen
-  spoorwegen gepland
-  HSL
-  Hoogwaardig openb. vervoer bestaand
-  Hoogwaardig openb. vervoer gepland
-  Overige wegen
-  Water
-  Groengebied
-  Duingebied
-  Onbepaald



Figuur 5.2
De belangrijkste (toekomstige) infrastructuur
rond Schiphol

5.5 Verkeer en vervoer

Het nationale verkeer- en vervoerbeleid is in hoofdlijnen vastgelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) uit 1990. Het SVV is gericht op het waarborgen van een goede bereikbaarheid van de economische centra en de mainports in Nederland, binnen de grenzen van een duurzame samenleving. De SVV-aanpak omvat onder meer selectieve uitbreiding van het wegennet, beperking van de groei van het autoverkeer en verbetering van de alternatieven voor het autogebruik. Figuur 5.2 geeft een overzicht van de belangrijkste (toekomstige) infrastructuur rond Schiphol.

Momenteel wordt gewerkt aan de opvolger van het SVV-II: het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP). Als tussenstap op weg naar het NVVP is eerder dit jaar de Perspectievennota Verkeer en Vervoer verschenen. Dit is een discussiestuk waarin de belangrijkste vraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen voor de verkeer- en vervoerproblematiek bijeen zijn gebracht. Belangrijk vraagstuk is hoe de bereikbaarheid op een economisch verantwoord peil te houden, binnen de grenzen die ruimte, milieu en veiligheid stellen. Om capaciteitsproblemen het hoofd te bieden zijn grosso modo twee oplossingsrichtingen beschikbaar: beter benutten van bestaande weg- en spoorcapaciteit en bouwen van aanvullende capaciteit. Bij beter benutten gaat het zowel om technische maatregelen aan de aanbodzijde (bijvoorbeeld dynamisch verkeersmanagement) als om maatregelen aan de vraagzijde (bijvoorbeeld prijsmechanisme).

5.6 Milieu

In algemene zin is de bescherming van het milieu tegen aantasting geregeld in de Wet Milieubeheer. Voor de luchtvaart wordt, ter vervanging van de huidige normen uit onder meer de PKB Schiphol en omgeving, op dit moment een nieuw, geïntegreerd systeem van milieu- en veiligheidsnormen voorbereid, dat gelijkwaardig is aan het oude stelsel, maar beter meetbaar en handhaafbaar. De normstelling en de berekeningsmethodiek voor geluid, externe veiligheid en luchtverontreiniging en stank zullen daarbij worden gewijzigd.

Het milieubeleid van de overheid is vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het milieu en is geformuleerd in het derde Nationale Milieubeleidsplan (NMP3, 1998). In het milieubeleid neemt de relatie tussen economie en milieu een belangrijke plaats in. Dit was al onderkend in de Nota milieu en economie uit 1997, waarin de mogelijkheden tot integratie van milieu- en economische doelstellingen zijn verkend. De hoofddoelstelling van het milieubeleid is het streven naar duurzame ontwikkeling, die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

In het NMP3 wordt aangegeven dat geluidhinder, externe veiligheid en lokale en mondiale luchtverontreiniging (met name NOx en CO₂) de belangrijkste milieuproblemen zijn die door de luchtvaart worden veroorzaakt. Hiervoor is in de verschillende thema's van het milieubeleid (met name verstoring, verzuring en verandering van klimaat) beleid vastgelegd. Specifiek voor de luchtvaart, als onderdeel van het verkeers- en vervoerssysteem in Nederland, zijn door het Kabinet op basis van ervaringen en resultaten van de afgelopen periode en verwachte ontwikkelingen voor de planperiode van het NMP3 (1998 - 2002) een aantal maatregelen aangekondigd. In de context van deze startnotitie is van belang dat door de inzet van een selectief beleid de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige luchtvaartsector wordt versterkt en de negatieve effecten worden teruggedrongen. Aan de groei van de luchtvaart wordt zodanige ruimte geboden dat deze optimaal bijdraagt aan het algemene regeringsbeleid ten aanzien van de verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving, afname van de milieudruk en een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte.

Het Kabinet kondigt in het NMP3 eveneens aan dat ter vervanging van de doelstelling voor ernstige geluidhinder in 2010 (0% ernstig gehinderden in 2010) het Kabinet in de planperiode komt met een herziene taakstelling die de periode 2020 - 2030 zal betreffen. Daarbij zal moeten worden aangegeven met welke maatregelen dit herziene doel bereikt zal worden. Op welk tijdstip het doel bereikt kan worden is afhankelijk van het tempo waarin aanvullende maatregelen kunnen worden ingevoerd en volume-ontwikkelingen bij de belangrijkste bronnen. Van belang daarbij is wie deze maatregelen moet nemen, en wat daarbij de rol kan zijn van een tussendoelstelling en van taakstellingen voor relevante sectoren en de verschillende overheden.

In het NMP3 zijn voor externe veiligheid eveneens richtinggevende kaders vastgesteld. In het thema verspreiding zijn voor milieugevaarlijke stoffen die de lokale luchtkwaliteit aantasten, emissiereductiedoelstellingen vastgelegd.

In internationaal verband zet Nederland zich in om de CO₂-emissies van de luchtvaart onderdeel te laten vormen van reductieverplichtingen, zoals die in het Kyoto-protocol zijn overeengekomen. In Europees verband zal Nederland zich inspannen om richtlijnen inzake bronvoorschriften (CO₂, NO_x, en aanscherping geluid) voor vliegtuigen/vliegtuigmotoren vast te stellen. Tevens zal Nederland zich inzetten voor invoering van kerosine-accijns, emissieheffingen en afschaffing van de vrijstelling van BTW-heffing op vliegtickets.

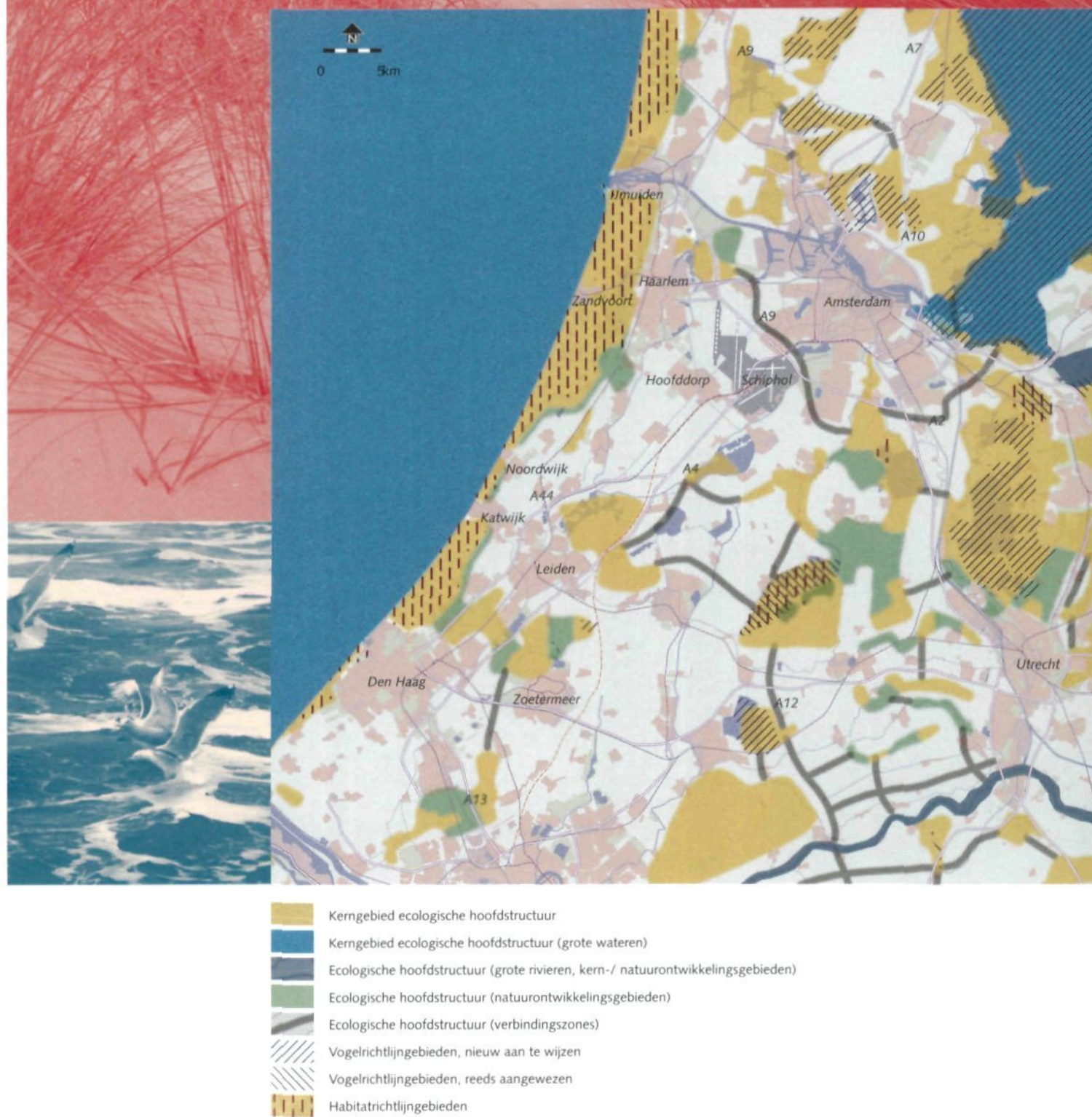
5.7 Natuur

De Europese Habitatrichtlijn (1992) is van kracht sinds 1994 en regelt de bescherming van op Europese schaal bedreigde biotopen en een aantal met name genoemde plant- en diersoorten. Doel van de Habitatrichtlijn is het tot stand brengen van een Europees netwerk van speciale beschermingszones. Ook gebieden die zijn of worden aangewezen in het kader van de eerder vastgestelde Vogelrichtlijn behoren tot dit netwerk. Indien een gebied is aangemeld of aangewezen als Vogel/Habitatrichtlijngebied, moet voor activiteiten die een negatief effect hebben op de in deze richtlijnen gespecificeerde soorten een zwaarwegend maatschappelijk belang worden aangetoond alvorens deze activiteiten doorgang kunnen vinden.

De Natuurbeschermingswet bevat regels ter bescherming van de natuurwaarden van gebieden die als natuurmonument zijn aangewezen. Ingrepen of activiteiten die binnen of buiten het aangewezen natuurmonument plaatsvinden en die schade kunnen toebrengen aan de natuurwaarden, zijn vergunningsplichtig.

Het natuurbeleid van de rijksoverheid is erop gericht om (inter-)nationaal belangrijke ecosystemen duurzaam te behouden, herstellen en ontwikkelen. Hiertoe is een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geformuleerd, bestaand uit kerngebieden van een zekere omvang met bestaande waarden van (inter-)nationale betekenis, natuurontwikkelingsgebieden die reële perspectieven bieden voor het ontwikkelen of verhogen van natuurwaarden en verbindingzones die de verspreiding, migratie en uitwisseling van soorten tussen deze gebieden mogelijk maken. De EHS is vastgelegd in het Natuur Beleidsplan van 1990 en werkt in het ruimtelijk beleid door in het Structuurschema Groene Ruimte uit 1995. Ingrepen in de EHS zijn niet toegestaan, indien deze de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied aantasten. Alleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan daarvan worden afgeweken. Mocht daarbij sprake zijn van aantoonbare schade dan zullen mitigerende en compenserende maatregelen moeten worden genomen.

Figuur 5.3 Ecologische Hoofdstructuur, vogelrichtlijn- en habitatrictlijngebieden



5.8 Landschap

Het landchapsbeleid, zoals verwoord in de Nota Landschap (1992), richt zich op het instandhouden en waar mogelijk herstellen en ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardig landschap. Een belangrijke rol is weggelegd voor het nationaal landschapspatroon, waarin een selectie van patronen en elementen die op nationale schaal bepalend zijn voor de identiteit van het landschap is weergegeven. Een ruimtelijke vertaling van het landschapsbeleid is opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte.

De bestaande cultuurhistorische waarden van het stedelijk en landelijk gebied zijn van belang voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Hiertoe worden archeologische, historisch bouwkundige en historisch geografische waarden gerekend. In het Europese Verdrag van Valletta (1992) is afgesproken dat bij plannen voor ruimtelijke ingrepen het behoud van archeologisch erfgoed meegewogen moet worden. Zeer recentelijk is de nota Belvédère (1999) uitgekomen. Dit is een gezamenlijke beleidsnota van de ministeries van VROM, OC&W en LNV waarin het omgaan met cultuurhistorische waarden in een snel veranderende ruimtelijke omgeving centraal staat. In deze nota zijn aandachtsgebieden aangewezen waar hoge cultuurhistorische waarden aanwezig zijn.

5.9 Kust, zee en water

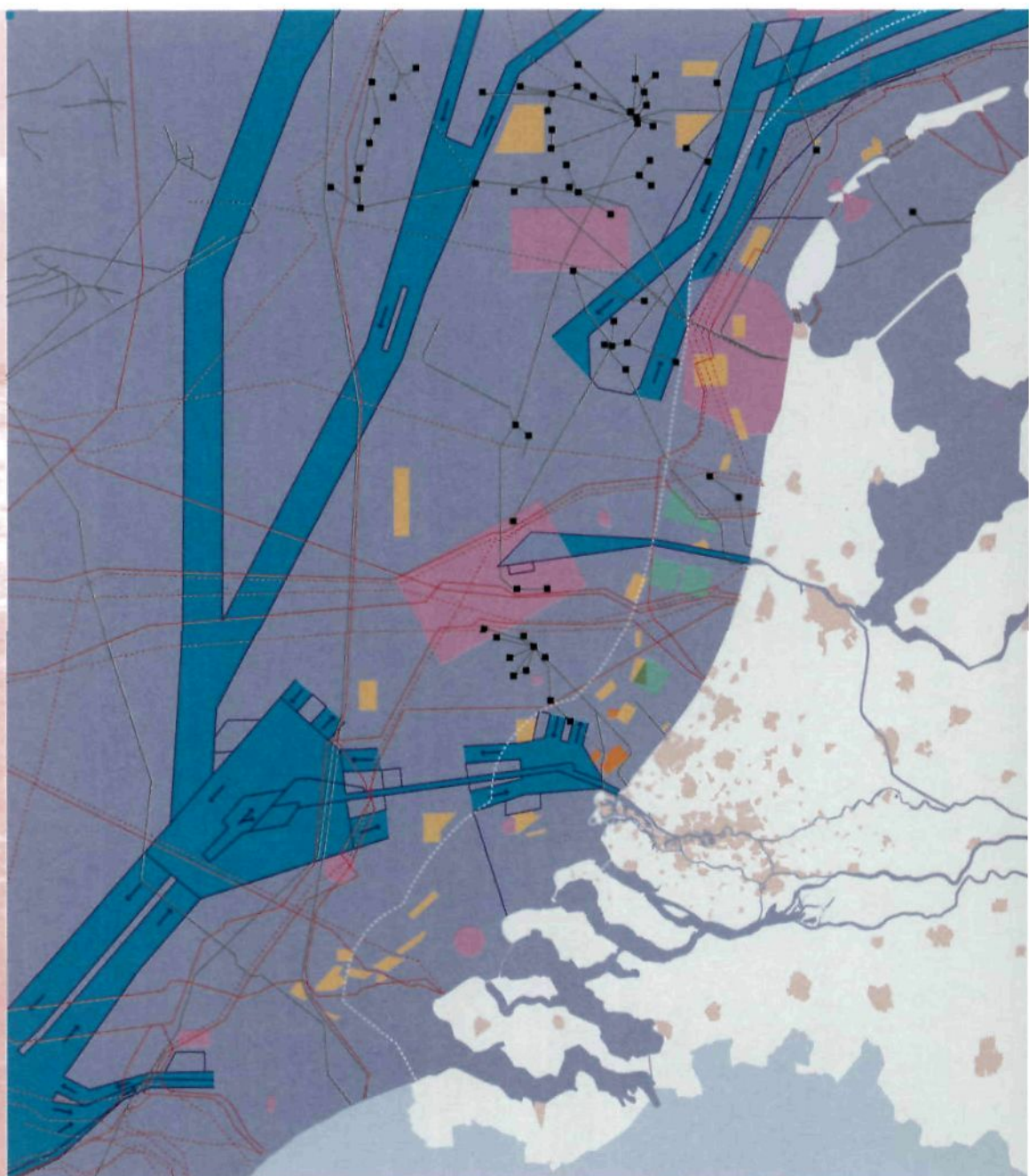
Het nationale beleid voor kust en zee is verwoord in de Kustnota van 1990, de Nota Kustbalans uit 1995 en in de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) uit 1997. De hoofddoelstelling van het kustbeleid is het handhaven van de veiligheid tegen overstromingen, gecombineerd met behoud en waar mogelijk vergroting van de ruimte voor natuurlijke processen. Daarmee behoudt de kust haar kenmerkende uiterlijk en wordt ruimte geboden aan versterking van natuur- en landschapswaarden. Kustuitbreidingsplannen zijn in het beleid inpasbaar, maar niet overal en onvoorwaardelijk. Er wordt gewerkt aan een landelijke visie op de kust. De eerste aanzet hiervoor is de voorstudie Kust op koers, een gezamenlijke nota van V&W, LNV, EZ en VROM die uitgangspunt is voor een dialoog met de partners in het kustbeheer en -beleid. *De resultaten vormen een bijdrage voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, gebiedsuitwerkingen voor de kust in de Kustzonennota 2001/2 en voor rijkswateren die te maken hebben met kust en zee zoals de Kustnota 1999. Recentelijk is de interdepartementale Beheersvisie Noordzee 2010 aangeboden aan de Tweede Kamer (1999). Deze nota stelt de balans tussen enerzijds bron van leven, rust en ruimte en anderzijds motor van economische activiteiten centraal.

Het beleid voor omgaan met water en watersystemen van Nederland is opgenomen in de Vierde Nota Waterhuishouding. Het beleid voor de Noordzee is gericht op een duurzame ontwikkeling van het watersysteem en een duurzaam gebruik. Onderdeel van het beleid is een veilige afwikkeling van de scheepvaart en het voorkomen van illegale lozingen.

De zee biedt ruimte aan vele functies. Een overzicht hiervan is gegeven in figuur 5.4. Het beleid ten aanzien van deze functies is onder meer vastgelegd in de Beleidsnota Scheepvaartverkeer Noordzee uit 1987 en de daarop volgende Voortgangsnote Scheepvaartverkeer Noordzee uit 1996, de Structuurnota Zee- en Kustvisserij uit 1993, het Structuurschema Militaire Terreinen uit 1991 en het Structuurschema Buisleidingen. Ook van belang is het Structuurschema Electriciteitsvoorziening, dat momenteel herzien wordt in verband met de planning van het near-shore windmolenpark. Daarnaast zijn het Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee van 1993 en het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, eveneens uit 1993, van belang.

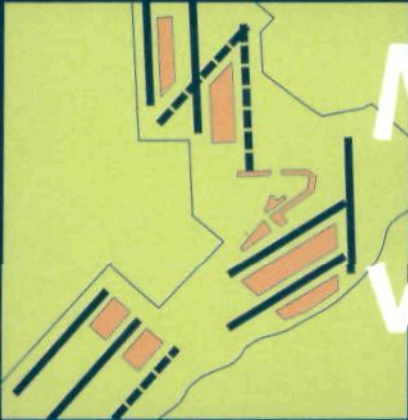
-  verkeerscheidingstelsel
-  telefoonkabels in gebruik
-  toekomstige telefoonkabels
-  pijpleidingen in gebruik
-  toekomstige pijpleidingen
-  platforms
-  militaire oefengebieden
-  zandwingebieden
-  loswal
-  12 mijlszone (indicatief)
-  Zoekgebied windmolenpark

Figuur 5.4 Zeegebruiksfuncties



6

Mogelijkheden voor uitbreiding luchtvaart- infrastructuur



6.1 Inleiding

In hoofdstuk 2, rol van de overheid en andere partijen, is aangegeven dat het kabinet op enigerlei wijze de luchtvaartsector, marktpartijen, maatschappelijke groeperingen en andere overheden wil betrekken bij de beslissing over de ontwikkeling van de nationale luchthaven en ruimte wil bieden voor hun creatieve inbreng bij mogelijkheden voor uitbreiding van de luchtvaartinfrastructuur. Tegelijk laat het kabinet verkenningen uitvoeren naar de mogelijkheden die het zelf heeft aangedragen. De resultaten daarvan zijn eind van dit jaar bekend en kunnen ertoe leiden dat bepaalde varianten van deze mogelijkheden niet meer in beschouwing worden genomen. Het gevolg is dat in deze startnotitie de alternatieven en varianten voor uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur alleen in hoofdlijnen kunnen worden beschreven.

Naast de mogelijkheden van aanpassing van het banenstelsel van Schiphol en van een eiland in de Noordzee wordt een volwaardig nul-alternatief uitgewerkt, waarin het vijfbanenstelsel op Schiphol niet wordt gewijzigd of uitgebreid. Op basis van de uitbreidingsalternatieven wordt het Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) ontwikkeld. Vervolgens wordt de ruimtelijke uitwerking van de mogelijkheden geschetst, alsmede van een verbinding, knooppunten en landzijdige infrastructuur.

6.2 De alternatieven in hoofdlijnen

Nul-alternatief

In het nul-alternatief wordt de situatie op de middellange termijn als uitgangspunt genomen. Dat wil zeggen, de situatie waarin het vijfbanenstelsel op Schiphol niet is gewijzigd of uitgebreid. Wel is het gebruik van het banenstelsel geoptimaliseerd, onder meer door toepassing van nieuwe luchtvaarttechnische maatregelen. Optimalisatie moet gebeuren binnen een geïntegreerd stelsel van nieuwe milieu- en veiligheidsnormen. Het nul-alternatief vormt de referentie-situatie aan de hand waarvan de effecten van de andere alternatieven en varianten worden beschreven.

Beperkte doorgroei op Schiphol

Het is mogelijk het vijfbanenstelsel aan te passen voor een beperkte doorgroei van het luchtverkeer op Schiphol. Dit betekent dat er sprake is van een gedeeltelijke aanpassing van de luchthaven. Het kan gaan om de parallelle Kaagbaan of de 5GG-variant, maar ook andere varianten zijn denkbaar.

Ingrijpende aanpassing van het banenstelsel op Schiphol

Een ingrijpende aanpassing van Schiphol houdt in dat delen van het vijfbanenstelsel worden vervangen en uitgebreid met nieuwe banen. In het kader van het project TNLI zijn reeds verkenningen gedaan naar varianten waarin banen worden gedraaid, banen gesloten en nieuwe banen worden aangelegd, zoals de 'Van Stappen'-variant en de zogenaamde Reus. Ander varianten zijn denkbaar. De nieuwe banenstelsels nemen meer ruimte in beslag.

Banen naar een eiland in de Noordzee

In dit alternatief worden de start- en landingsbanen, onderhoudsfaciliteiten en hangars voor de vliegtuigen verplaatst naar een eiland van beperkte omvang in de Noordzee. Voor transferpassagiers zijn er faciliteiten zoals restaurants en hotels aanwezig. De overige functies blijven op de locatie Schiphol. Een of meer verbindingen tussen eiland en Schiphol zijn nodig voor reizigers, werknemers op de luchthaven en vracht.

Luchthaven naar een eiland in de Noordzee

In dit alternatief wordt het hele luchthavenbedrijf naar een eiland verplaatst. Dit betekent dat passagiers op het eiland inchecken en de douane passeren. Op het eiland zijn winkels, cateringbedrijven en dergelijke gevestigd. Ook de afhandeling van vracht vindt hier plaats. De verbinding is niet meer exclusief voor reizigers, werknemers

en vracht, ook uitzwaaiers en bezoekers van de luchthaven maken mogelijk gebruik van de verbinding. Het belangrijkste instappunt voor de verbinding met het eiland blijft Schiphol, waar ook de distributie van vracht plaatsvindt. Een tweede instappunt op de verbinding of een tweede verbindingssas is als variant denkbaar.

Een multifunctioneel eiland in de Noordzee

In dit alternatief worden niet alleen de luchthaven en luchthavengerelateerde functies verplaatst, maar wordt er op het eiland ook ruimte gecreëerd voor andere functies zoals zakelijke dienstverlening en industrie. Voor een dergelijk multifunctioneel eiland is een ontsluiting over meerdere assen nodig. Schiphol is mogelijk één van de knooppunten op deze ontsluitingsassen, maar hoeft niet zondermeer het belangrijkste knooppunt te zijn. Mogelijk verdwijnt Schiphol zelfs helemaal als knooppunt. Alle modaliteiten voor de verbinding zijn denkbaar, ook een wegverbinding.

Voor alle alternatieven waarin de luchthaven geheel of gedeeltelijk wordt verplaatst naar een eiland in de Noordzee wordt onderzocht welke consequenties voor Schiphol zich in de tussentijd kunnen voordoen.

Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA)

Het MMA zal tijdens de m.e.r.-procedure werkendeweg worden ontwikkeld, waarbij de Schiphol- en Noordzee-alternatieven het vertrekpunt vormen. In het MER zal na een vergelijking op hoofdlijnen, worden aangegeven welk van de alternatieven de basis is voor het MMA. Bij de uitwerking zal gezocht worden naar een alternatief dat het meeste bijdraagt aan:

- het beperken van geluidhinder;
- het verbeteren van de externe veiligheid;
- het voorkomen van aantasting van ecologische structuur en natuur;
- het beperken van de milieubelasting door luchtverontreiniging en stank.

Het is de bedoeling door optimalisatie vanuit deze invalshoeken tot een volwaardig MMA te komen. Daarbij zullen ook de effecten van vrijkomende ruimte, mobiliteit, ontsluiting en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit worden betrokken. Wanneer blijkt dat de invalshoeken niet verenigbaar zijn binnen één alternatief, kan overwogen worden twee MMA's te ontwikkelen. Het MMA zal een ruime hoeveelheid maatregelen bevatten die de negatieve gevolgen voor het milieu voorkomen of verzachten. Uitgangspunt bij het ontwikkelen van het MMA is, dat het alternatief reëel en uitvoerbaar is en dat het voldoet aan gangbare ontwerptechnische uitgangspunten.

6.3 Ruimtelijke uitwerking voor locatie Schiphol

Zowel de beperkte en ingrijpende aanpassing van het banenstelsel op Schiphol als de verplaatsing van de luchthaven naar een eiland in de Noordzee hebben effecten op de ruimtelijke ordening. Een vergroot Schiphol betekent een aanzienlijk extra ruimtebeslag in de regio. Bij een ingrijpende aanpassing van Schiphol zal er rekening moeten worden gehouden met meer arbeidsplaatsen en daarmee een grote behoefte aan bedrijfsgebouwen en woningen. De reeds aanwezige 'strijd' om de ruimte tussen de diverse activiteiten zal toenemen. Ook de kwalitatieve waarde van beschikbare recreatie-, natuur- en groengebieden zal onder druk komen te staan. Omdat de ruimte in de directe omgeving van de luchthaven beperkt is, dient ook rekening gehouden te worden met effecten op grotere afstand.

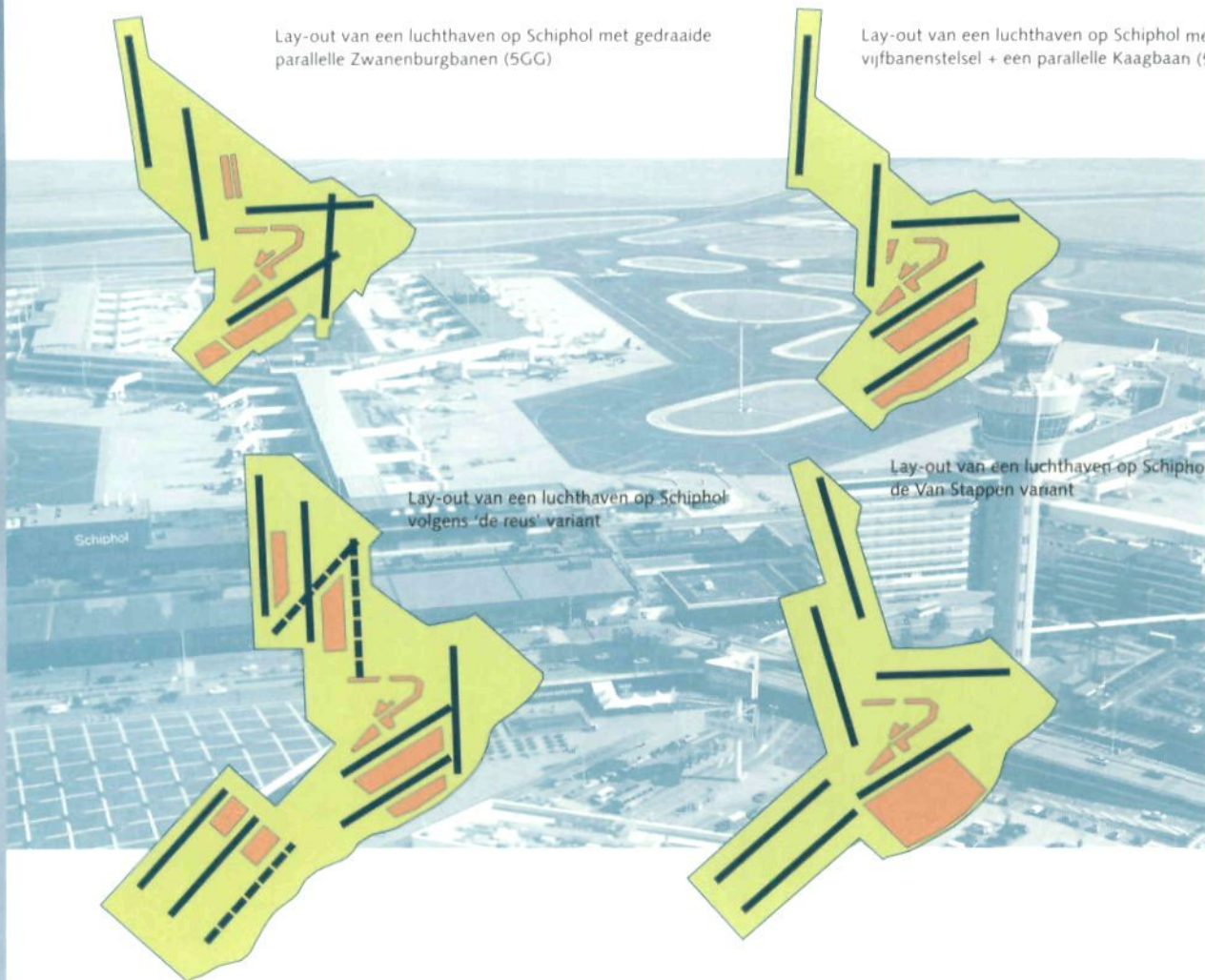
Indien de luchthaven verplaatst wordt naar een eiland in de Noordzee ontstaat er ruimte voor ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig en gedifferentieerd woon- en vestigingsmilieu op een strategische plaats in de Randstadring. Een dergelijke verstedelijking versterkt de samenhang van de noordvleugel van de Randstad en vermindert de druk op het Groene Hart en de bollenstreek.

Lay-out van een luchthaven op Schiphol met gedraaide parallelle Zwanenburgbanen (5GG)

Lay-out van een luchthaven op Schiphol met een vijfbanenstelsel + een parallelle Kaagbaan (5P/OK)

Lay-out van een luchthaven op Schiphol volgens 'de reus' variant

Lay-out van een luchthaven op Schiphol volgens de Van Stappen variant



Figuur 6.1 Banenstelsels voor locatie Schiphol, enkele voorbeelden (bron SBTL)

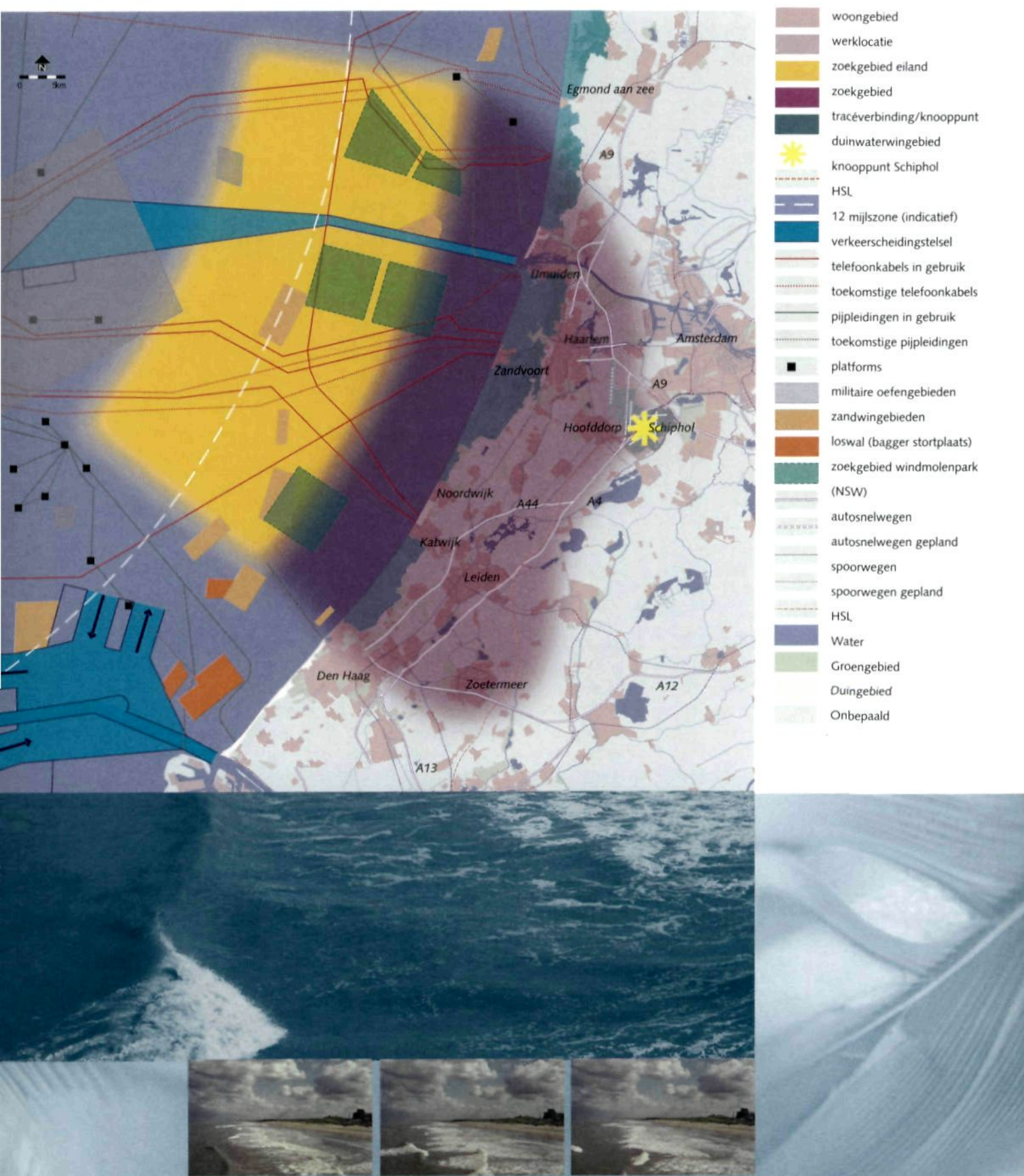
De beschikbare milieuruimte is een belangrijk uitgangspunt bij de verdere uitwerking van de alternatieven voor Schiphol. Deze milieuruimte wordt voor een deel (geluid en externe veiligheid) bepaald door de aaneengesloten bestaande bebouwing, aangezien de geluidhinder traditioneel vrijwel uitsluitend aan de woonfunctie wordt gerelateerd. De groei van de luchthaven en de mate waarin vanuit de sector inspanning gepleegd wordt om de negatieve gevolgen van deze groei te voorkomen, c.q. te verminderen, bepalen het directe ruimtebeslag en de omvang van de milieuruimte. Deze factoren bepalen of ingrijpende maatregelen nodig zijn om de omgeving aan de luchthaven aan te passen.

Enkele banenstelsels zijn opgenomen in figuur 6.1.

6.4 Ruimtelijke uitwerking voor een eiland in de Noordzee

Het is nu nog niet mogelijk exacte locaties voor een eiland in de Noordzee en de verbinding aan te geven. Op grond van een aantal overwegingen is wel een zoekgebied af te bakenen waarbinnen naar geschikte locaties kan worden gezocht. Voor het eiland is het zoekgebied aan de oostzijde begrensd op 10 kilometer uit de kust en aan de westzijde op ongeveer 40 kilometer uit de kust. De plaatsen Egmond aan Zee en Den Haag bakenen de noord- en zuidkant van het zoekgebied af. Het zoekgebied voor de verbindingen op land wordt aan de noordzijde begrensd door een zone langs het Noordzeekanaal en aan de zuidzijde door de regio rond Den Haag - Zoetermeer. Figuur 6.2 geeft een aanduiding van het zoekgebied voor eiland en verbinding. In het zoekgebied voor de verbindingen zijn bovendien mogelijke locaties voor een knooppunt aangegeven. De 12-mijlsgrens is in de kaart weergegeven, maar vormt op dit moment geen begrenzing van het zoekgebied.

Figuur 6.1 Zoekgebied eiland in de Noordzee en verbinding



De belangrijkste factoren bij de bepaling van de ligging van een eiland zijn:

- de verbinding;
- bestuurlijk-juridische zaken;
- leefbaarheid op het land;
- de aanwezigheid van andere functies op de Noordzee;
- de kosten.

De ligging van een eiland langs de kust wordt bepaald door de plaats waar de verbinding het land verlaat. De keuze voor deze plaats hangt samen met de mogelijkheden voor inpassing op het land.

Maar ook bestuurlijk-juridische factoren bepalen de ligging van een eiland uit de kust. De 12-mijlszone is hierbij van belang. Buiten deze zone is een ander regime van toepassing dan op Nederlands grondgebied. Op basis van een eerste verkenning kan worden geconcludeerd dat het in beginsel niet onmogelijk is een luchthaven buiten de 12-mijlszone aan te leggen. In de nadere verkenning die het kabinet laat doen naar beletsels en onmogelijkheden voor een eiland in de Noordzee, zal worden nagegaan welke bestuurlijk-juridische hindernissen er kunnen zijn een Nederlandse luchthaven op een eiland te bouwen en hoe en op welke termijn die kunnen worden overwonnen.

Overwegingen ten aanzien van het milieu kunnen aanleiding zijn om de aanleg van een eiland in de Noordzee te overwegen. Bij de bepaling van de ligging van het eiland en de inrichting van het banenstelsel is de inzet van het kabinet erop gericht hinder en/of veiligheidsrisico's door de luchtvaart aan de kust zoveel mogelijk te voorkomen.

De Noordzee biedt ruimte aan een breed scala van functies, zoals visserij, scheepvaart, offshore mijnbouw, zandwinning, kabels en leidingen, militaire activiteiten en recreatie. In de toekomst komen daar mogelijk nog andere functies bij, zoals een windturbinepark. Een luchthaven op een eiland en een verbinding zouden hierin moeten worden ingepast. Bij het reserveren van ruimte moet hiermee, waar mogelijk, rekening worden gehouden.

Naast de ligging bepalen de omvang en de vorm de ruimtelijke effecten van een eiland. De omvang wordt in hoofdzaak bepaald door de functies waaraan het eiland ruimte moet bieden. Voor alleen starten en landen is een kleiner oppervlak nodig dan voor een volledige luchthaven. Met de oppervlakte varieert ook de vorm. Deze wordt vooral vanuit kustmorfologische en ecologische overwegingen ontworpen. Wanneer het eiland uitsluitend ruimte biedt aan een banenstelsel, dan zal ook het banenstelsel de vorm sterk bepalen.

6.5 Ruimtelijke uitwerking voor verbinding, knooppunten en landzijdige infrastructuur

Een eiland moet worden verbonden met het vasteland. Dit betekent dat het eiland door één of meer verbindingen moet zijn aangesloten op de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland. Dit kan via de locatie Schiphol, maar ook een directe aansluiting op andere bestaande of nieuwe knooppunten is mogelijk. Een directe aansluiting van de luchthaven in zee op bestaande of nieuwe knopen heeft consequenties voor de ruimte, de ruimtelijke economie en het milieu. Bij het zoeken naar een goede aansluiting van het eiland op de ruimtelijke hoofdstructuur speelt de bestaande structuur van knopen in het (Randstad)netwerk en de positie ten opzichte van nationale en internationale netwerken, zoals bijvoorbeeld het Europese netwerk voor de hogesnelheidslijnen mee.

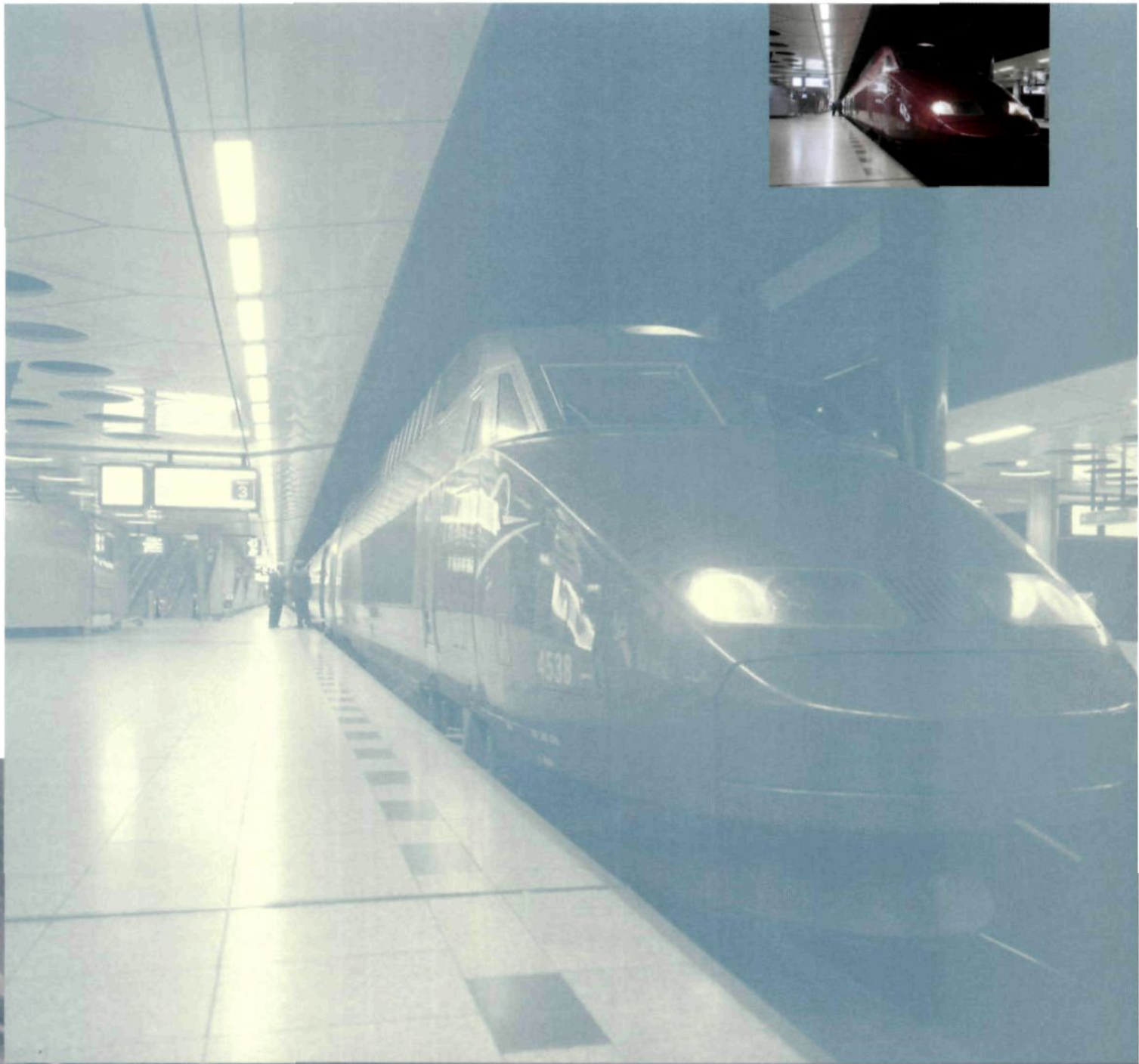
Naast een aansluiting op de ruimtelijke hoofdstructuur zal de verbinding van het eiland naar het vasteland ook ruimtelijk ingepast moeten kunnen worden. Het gaat hierbij om het tracé van de verbinding(en). Het tracé van een verbinding kent een horizontale component (waar ligt de verbinding?) en een verticale (bovengronds of ondergronds?).

De overwegingen voor het tracé op land verschillen met die voor een tracé op zee. Op land bepalen inpassingsmogelijkheden in de bestaande omgeving voor een belangrijk deel de keuze voor een tracé. Met name bij een bovengrondse ligging beperken woonkernen, dorpen en steden de keuzemogelijkheden. Daarnaast spelen belangrijke natuurgebieden zoals de duinen een rol, onder meer vanwege hun uniciteit en betekenis voor de waterwinning. Bij ondergrondse aanleg spelen deze overwegingen een minder belangrijke rol. Op zee zijn inpassingsmogelijkheden tussen bestaande functies minder bepalend voor de horizontale ligging dan op land. In principe kan de kortste route worden genomen. Dit geldt niet voor een bovengrondse verbinding. Vaarwegen, havens en windmolens onder andere veroorzaken inpassingsproblemen. De morfologische en ecologische effecten van een verbinding en de inpassing ervan zijn van belang voor de mogelijke vorm: een brug, een tunnel of een dam.

De verbinding kan vele modaliteiten hebben, zoals een railverbinding, een magneetbaan, een weg of een verbinding over water. Elke modaliteit heeft zijn eigen effecten op ruimte, natuur en milieu en stelt eisen aan de omvang en uitvoering van de verbinding. Bijvoorbeeld bij een tunnel aan de diameter of aan de mogelijkheden bochten in het tracé op te nemen. De overwegingen worden ingewikkelder wanneer gekozen wordt voor een multimodale verbinding.

Afhankelijk van het aantal verbindingen en hun tracés zijn andere knooppunten van verbindingen denkbaar naast het huidige knooppunt Schiphol. Een knooppunt van verbindingen heeft veel effecten op ruimte, ruimtelijke economie en milieu, waaronder een zekere mate van verstedelijking. Bij het zoeken naar ruimte voor knooppunten speelt mee of ze aansluiten op andere infrastructuur en welke gevolgen ze hebben voor het vervoerssysteem als geheel. Hierbij kan gedacht worden aan het Europese netwerk van hogesnelheidslijnen, het nationale spoorwegennet, het hoofdwegennet en het regionale netwerk. Bovendien moet rekening worden gehouden met voldoende ruimte om verstedelijking als gevolg van een knooppunt op te kunnen vangen.

Vliegbewegingen genereren op het land direct of indirect verkeersbewegingen van passagiers, werknemers, zakelijk verkeer, goederentransport, etc. De toename van de mobiliteit manifesteert zich niet alleen in de regio van de luchthaven maar ook in omliggende regio's en het achterland. Bij een forse groei op Schiphol is het aannemelijk dat de infrastructuur rondom Schiphol geoptimaliseerd en aangepast moet worden. Bij een luchthaven in de Noordzee kan, afhankelijk van de situering en het aantal knooppunten, een soortgelijke optimalisatie en aanpassing van de infrastructuur rondom de knooppunten noodzakelijk zijn. Per alternatief zal in beeld gebracht worden welke verkeersstromen verwacht kunnen worden, welke infrastructurele aanpassingen wenselijk zijn en welke gevolgen dat heeft voor de mobiliteit.



7

Effecten



7.1 Inleiding

Om een verantwoorde afweging te kunnen maken tussen de mogelijkheden voor uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur is inzicht nodig in de milieu-effecten ervan. Deze worden onderzocht in het kader van de m.e.r.-procedure. Tevens is het nodig inzicht te hebben in de economische effecten. Deze worden onderzocht in het kader van de e.e.r.-procedure. Naast het MER en het EER wordt een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) opgesteld, teneinde een optimale afweging tussen de verschillende alternatieven te bewerkstelligen. De wijze waarop deze analyse voor dit project wordt uitgevoerd zal nog nader worden bepaald. Mede op grond van het MER, het EER en de MKBA zal het kabinet een keuze maken en deze in een planologische kernbeslissing vastleggen.

De effecten worden bepaald aan de hand van de autonome ontwikkeling die zich voordoet in de periode tot aan het jaar 2030. De reden voor deze tijdhorizon is dat zo aansluiting wordt gevonden bij andere grote nota's en dat de eerste periode van exploitatie van de luchthaven kan worden meegenomen. Het effectonderzoek richt zich op de thema's ruimtelijke hoofdstructuur, mobiliteit, geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geur, volksgezondheid, natuur, landschap en bescherming tegen overstromingen. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de toekomstvastheid van de alternatieven. De beschrijving wordt waar mogelijk met kwantitatieve gegevens onderbouwd. In de beschrijving wordt ingegaan op de omvang en ruimtelijke spreiding van de effecten, de aard van de effecten (tijdelijk of permanent, omkeerbaar of onomkeerbaar) en op welke termijn de effecten zich voordoen. Ook worden de onzekerheden in de voorspellingsmethoden vermeld.

Het MER geeft op hoofdlijnen aan welke effecten de alternatieven veroorzaken. Deze effectbeschrijving wordt nader uitgewerkt in de uitvoerings- en inrichtingsMERren die voor de vervolgproucedures moeten worden opgesteld. Daarin zullen specifieke inrichtingsaspecten zoals bodem en water nader worden uitgewerkt.

7.2 Ruimtelijke hoofdstructuur

Alternatieven voor nieuwe luchtvaartinfrastructuur hebben effecten op de ruimtelijke structuur en ruimtelijke inrichting van Nederland. Bij de ruimtelijke structuur gaat het om de onderlinge relaties tussen steden, stadsgewesten, groenstructuren, open ruimten, landsdelen, Europese regio's. Bij de ruimtelijke inrichting gaat het om fysiek ruimtegebruik en de onderlinge concurrentie om de beperkt beschikbare ruimte. Effecten van nieuwe luchtvaartinfrastructuur op de ruimtelijke structuur strekken zich uit tot over de landsgrenzen, voor de ruimtelijke inrichting reiken deze effecten tot aan de Randstad.

De ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland wordt gekenmerkt door een sterk verstedelijkt westen, voortgaande verstedelijking in het zuiden en oosten en een nog relatief open noorden van het land. De Randstad wordt gekenmerkt door een structuur van verschillende steden in een ring rond het Groene Hart. Tussen de historische centra op de Randstadring is een uitgebreid infrastructuurnetwerk gekomen, met daaraan gekoppeld een omvangrijk oppervlak aan nieuw stedelijk gebied. Daarbij is gestreefd naar een bundeling in stadsgewesten, onderling gescheiden door bufferzones. In de Randstad-structuur is een gelaagdheid van knopen te onderscheiden. Naast economische toplocaties zijn de mainports Schiphol en Rotterdam ook belangrijke knopen in de ruimtelijke structuur.

Uitbreiding van Schiphol of verplaatsing van het luchtverkeer naar een eiland in de Noordzee heeft consequenties voor deze ruimtelijke structuur en ruimtelijke inrichting. Bij uitbreiding van het banenstelsel van Schiphol zullen de mogelijkheden voor nieuwe woningbouwlocaties in dit gebied worden beperkt en elders moeten worden gerealiseerd. Bij verplaatsing van het luchtverkeer ontstaan er kansen: op een

strategische positie op de Randstadring komt ruimte vrij. Dit betekent ook dat het knooppunt Schiphol in de Randstad-structuur van betekenis zal veranderen. Daarnaast wordt het knooppunt luchthaven Noordzee aan de Randstad-structuur toegevoegd. In de luchthavenalternatieven worden hiervoor verschillende mogelijkheden geschetst.

Momenteel wordt in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening een beleidsvisie voor de ruimtelijke structuur van Nederland opgesteld. Deze visie wordt gekenmerkt door enerzijds ruimte te bieden aan maatschappelijke ontwikkelingen, maar anderzijds vast te houden aan een scherp onderscheid tussen stad en land. Daabij zal aandacht worden gegeven aan de in de Startnota Ruimtelijke Ordening met name genoemde ruimtelijke kwaliteitscriteria.

De aanleg van een eiland in de Noordzee is van invloed op de ruimtelijke indeling op zee. Hiervoor is als beleid geformuleerd dat bij de inpassing van functies rekening wordt gehouden met huidige en toekomstige functies, zoals visserij, scheepvaart, recreatie en toerisme, olie- en gaswinning, zandwinning, kabel- en leidingstroken, defensie-*doeleinden en in de toekomst mogelijk windturbineparken. In het onderzoek zal bezien worden in welke mate de alternatieven (het eiland, de verbinding en de locaties voor zandwinning) de aanwezige en geplande functies aantasten.*

7.3 Mobiliteit en landzijdige bereikbaarheid

Een luchthaven genereert direct of indirect verkeersbewegingen op het land, zowel in de regio van de luchthaven zelf, als in het achterland. Passagiers, werknemers en uitzwaaiers reizen van en naar de luchthaven. Vracht wordt aan- en afgevoerd. Bereikbaarheid in de regio rond een luchthaven is een voorwaarde voor de ontwikkeling van de luchthaven en bijbehorende bedrijfsactiviteiten.

In het MER wordt in beeld gebracht wat de ruimtelijke effecten zijn van aanpassingen aan de infrastructuur. Tevens wordt in beeld gebracht welke gevolgen de verschillende alternatieven hebben voor de mobiliteit. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan de mogelijke congestie die op de infrastructuur zal ontstaan. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de verdeling van de gegenereerde vervoersstromen over verschillende modaliteiten.

7.4 Milieu

Luchtvaart en de landzijdige mobiliteit als gevolg van de luchtvaart verhogen de milieubelasting in en rond de luchthaven. De negatieve effecten komen vooral naar voren op het gebied van geluidhinder, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geurhinder. In de effectbeschrijvingen wordt onderscheid gemaakt tussen deze bronnen.

Effecten als gevolg van de luchtvaart

In de omgeving van een luchthaven zorgen vertrekkende en aankomende vliegtuigen voor geluidhinder. Ook op de luchthaven zelf veroorzaken vliegtuigen geluid, onder meer bij het taxiën, tijdens het stationair draaien en het proefdraaien. Omwonenden van de luchthaven krijgen niet alleen te maken met geluid. Zij lopen ook een risico het slachtoffer te worden van een vliegtuigongeval. Dit risico is in het gebied rond een luchthaven hoger dan elders. Een belangrijke reden is dat luchthavens knooppunten in luchttransportsystemen vormen, waar het luchtverkeer zich concentreert in het luchtruim. Bovendien bevinden vliegtuigen zich bij een luchthaven in de start- of landingsfase van de vlucht. In deze vluchtfasen is de kans op een ongeval doorgaans *hoger dan in de overige vluchtfasen.*



Luchtvaart gaat ook gepaard met lokale en mondiale luchtverontreiniging (met name NO_x en CO₂) en hinder door geur. Belangrijke bronnen zijn het vliegen zelf (inclusief starten, opstijgen, naderen en taxiën op de luchthaven) en hiermee samenhangende activiteiten (bijvoorbeeld het dienstverkeer en proefdraaien). Bij deze effecten kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de uitstoot (emissie) van stoffen door bronnen en anderzijds de concentratie (immissie) van stoffen op een bepaalde plaats. In de beoordeling van immissie speelt naast de bijdrage van de luchtvaart aan de uitstoot van schadelijke stoffen eveneens de bijdrage van het verkeer van en naar de luchthaven (passagiers, werknemers, vracht) een rol.

Op dit moment wordt door de overheid een geïntegreerd stelsel van nieuwe milieu- en veiligheidsnormen voorbereid, dat gelijkwaardig is aan het oude stelsel, maar beter meetbaar en handhaafbaar. De wijze waarop deze aspecten in het onderzoek in beeld worden gebracht, zal in overeenstemming zijn met het nieuwe normenstelsel, de nieuwe berekeningsmethodiek en de wijze van handhaving.

Veiligheid van de Noordzee-alternatieven

De Noordzee-alternatieven brengen met zich mee, dat zich permanent grote aantallen mensen op een eiland voor de kust zullen bevinden en dat grote aantallen mensen zich van en naar dit eiland moeten bewegen. Met name voor deze alternatieven zal daarom aandacht worden besteed aan de veiligheid van de landzijdige verbinding, aan de evacuatiemogelijkheden van het eiland in geval van een calamiteit en aan de toegankelijkheid van het eiland voor hulpverleningsdiensten.

Vliegveiligheid en vogels

Voor de Noordzee-alternatieven wordt ook specifiek aandacht besteed aan de interne veiligheid voor zover die beïnvloed wordt door de aanwezigheid van vogels. Aanvaringen tussen vliegtuigen en vogels kunnen leiden tot een verhoogde ongevals-kans. In het onderzoek dat tot nu toe ten behoeve van de kabinetsbesluiten is uitgevoerd, is aandacht besteed aan de dichtheden waarin vogels op de Noordzee voorkomen, door deze tweedimensionaal in beeld te brengen. Om mogelijke conflicten tussen het vlieg-verkeer en vogels te kunnen traceren, is echter ook de hoogte waarop vogels voorkomen van belang. In het MER wordt aan de hand van radarbeelden een driedimensionaal beeld van de vogeldichtheden gegeven. Op basis hiervan worden de consequenties voor de vliegveiligheid in beeld gebracht.

Daarnaast wordt op hoofdlijnen onderzocht op welke wijze de aantrekkingskracht van een eiland in zee op vogels geminimaliseerd kan worden. Indien het kabinet in de PKB de keuze maakt een eiland in de Noordzee aan te leggen, zal dit aspect in een inrichtingsMER nader worden uitgewerkt.

Effecten als gevolg van andere bronnen

Het verkeer van en naar de luchthaven geeft ook een bepaalde geluidsbelasting. Relevante bronnen zijn onder andere de verbinding tussen een eiland en het vasteland, het railverkeer en het wegverkeer. In het MER wordt de bijdrage van deze bronnen aan de geluidsbelasting voor de omgeving beschreven aan de hand van geluidscontouren. Deze contouren geven de geluidsbelasting ter plaatse weer over een periode van een jaar. Op grond van deze contouren wordt aangegeven hoeveel mensen een bepaalde mate van hinder ondervinden of welk oppervlak aan stiltegebied aan een bepaalde geluidsbelasting onderhevig is. Deze resultaten worden getoetst aan de daarvoor vastgelegde normen.

Het landzijdige verkeer zorgt ook voor een bepaald niveau van risico voor de omgeving. In het MER wordt de bijdrage bepaald die de toename van dit verkeer heeft voor het *individueel en groepsrisico*. De berekeningsresultaten worden getoetst aan de daarvoor relevante beleids- en toetsingskaders.

Veranderingen in verkeersintensiteiten of het aantal gereden autokilometers zorgen voor veranderingen in de emissies van milieuschadelijke stoffen. Lokaal treden daardoor veranderingen in luchtkwaliteit op. De veranderingen in emissies en luchtkwaliteit worden berekend en beoordeeld aan de hand van de 'Toetswaarden voor buitenluchtkwaliteit' die zijn afgeleid van de wettelijke grens- en richtwaarden.

7.5 Volksgezondheid

Een toename van het luchtverkeer op een luchthaven brengt mogelijk verhoogde gezondheidsrisico's in de directe omgeving met zich mee. Dit wordt voor zover nu bekend is voornamelijk veroorzaakt door een toename van geluidhinder en het risico van ongelukken, maar mogelijk ook door een toename van luchtverontreiniging, straling (radiogolven en radar) en geurhinder. Het vliegverkeer is niet als enige debet aan de mogelijk verhoogde gezondheidsrisico's. Ook het toegenomen wegverkeer en bedrijvigheid die door de luchthaven wordt aangetrokken, leveren een bijdrage.

De gezondheidsrisico's van een luchthaven zijn momenteel onderwerp van een studie door het RIVM, de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES). Het doel van deze studie is meer inzicht te verkrijgen in gezondheidssituaties van omwonenden van Schiphol en in de relatie tussen milieubelasting door luchtvaart en gezondheidsproblemen. Het onderzoek kent drie fasen:

- 1 Onderzoek in het kader van de i-MER Schiphol;
- 2 Vervolgonderzoek naar de bestaande gezondheidsregistraties en eenmalig onderzoek in de woonomgeving naar de huidige gezondheidstoestand van omwonenden van de luchthaven gericht op slaapverstoring, cognitieve prestaties, luchtwegaandoeningen en hinder, gecombineerd met metingen van geluid en luchtverontreiniging;
- 3 Monitoringsonderzoek voor het signaleren van mogelijke veranderingen in de milieukwaliteit en gezondheidstoestand bij uitbreiding van de luchthaven.

Fase 1 van het onderzoek is afgerond, evenals een aantal van de deelonderzoeken van fase 2. De overige deelonderzoeken van fase 2 zijn in volle gang of worden in de komende periode opgestart. Eind 1999 zal een besluit worden genomen over de wijze van monitoring (fase 3). In het MER zal aansluiting worden gezocht bij de GES.

7.6 Natuur

Op het land worden de effecten op de natuur in kaart gebracht aan de hand van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en gebieden die vallen onder de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. De EHS is een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen. Deze bestaat uit kerngebieden, verbindingzones en natuurontwikkelingsgebieden. In het Natuurbeleidsplan is vrijwel het gehele Noordzeegebied in het kader van de EHS als 'kerngebied' aangewezen en is aan de Voordelta de kwalificatie van 'natuurontwikkelingsgebied' toegekend. Het Hollandse kustwater vormt de verbindingzone tussen de ecologisch bijzondere gebieden van de Voordelta en de Waddenzee. Het duingebied met zijn grote rijkdom aan soorten en vegetatietypen is eveneens aangewezen als 'kerngebied' van de EHS. Ook in de omgeving van Schiphol, nabij de Haarlemmermeerpolder, zijn enkele belangrijke kerngebieden en ecologische verbindingzones aangewezen en is een aantal nieuwe ecologische verbindingzones gepland. De EHS is uitgewerkt in de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS).

Uitbreiding of aanleg van een nationale luchthaven kan van invloed zijn op de EHS en PEHS en op gebieden die vallen onder de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. Versnippering en vernietiging van gebieden met natuurwaarden, aantasting van verbindingen tussen natuurgebieden en verstoring van fauna door geluid en beweging behoren tot de mogelijke effecten. In het MER wordt aandacht besteed aan deze effecten. Tevens zullen de mogelijkheden tot compensatie en mitigatie worden aangegeven.

Op zee heeft de EHS nog geen invulling gekregen. De effecten van eiland, verbinding en zandwinning op de natuur in zee worden daarom op ecosysteemniveau beschreven. De basis daarvoor zijn de graadmeters die op dit moment in het project Graadmeters Ontwikkeling Noordzee worden ontwikkeld als aanvulling op de Amoebesystematiek die de toestand van het ecosysteem van de Noordzee beschrijft. De graadmeters worden gebruikt bij de beschrijving van de alternatieven.

Het ecosysteem van de Noordzee en de Waddenzee is een samenhangend geheel. Vogels, zeezoogdieren, vissen, bodemfauna en plankton maken deel uit van een uitgebreid voedselnetwerk. Deze organismen zijn behalve van elkaar ook van vele abiotische factoren afhankelijk, zoals stroming, diepte, waterkwaliteit en de aanwezigheid van rust en ruimte. De aanleg van een eiland en de verbinding kan invloed hebben op het ecosysteem van Noordzee en Waddenzee. Lokaal rond het nieuwe eiland en op de locatie van de zandwinning kunnen consequenties optreden voor de bodemfauna. Meer grootschalig kan de aanleg van een eiland invloed hebben op de kustzone, de zogenaamde kusttrivier, waarin zand, slib, vislarven en nutriënten langs de kust worden vervoerd. Dit transport is onder andere van groot belang voor de Waddenzee. In het MER wordt de invloed van de alternatieven op de Waddenzee in kaart gebracht. Hiertoe wordt aandacht besteed aan mogelijke wijzigingen van de omvang van het kwelderareaal, de betekenis van de Waddenzee en kustzone als rust- en foerageergebied voor vogels en zeezoogdieren en als paai- en kraamkamergebied voor vis. Ook voor de Noordzee wordt aandacht besteed aan de invloed van de alternatieven. In de Noordzee kunnen effecten optreden op plankton, bodemdieren en visgemeenschap door veranderingen in lichtbeschikbaarheid en voedsel. Tevens zal worden onderzocht of een eiland voor de kust leidt tot veranderingen in de ecologie van strand en duin als gevolg van veranderende zouttoevoer en dynamiek van de kust in termen van kustafslag en aanwas, verdieping en verondieping. Daarnaast worden de mogelijkheden voor het ontstaan van nieuwe natuur aan de randen van het eiland in kaart gebracht.

7.7 Landschap

De behandeling van het landschap gaat uit van een analyse van de werking van het ruimtelijk systeem. Welke natuurlijke en maatschappelijke processen, waaronder de ruimtelijke ordening en de beleving van het landschap, spelen hierin een rol? Hoe beïnvloeden ze elkaar, tot welke veranderingen in ruimtelijke patronen leidt dat, hoe robuust is het ruimtelijk proces in relatie tot natuurlijke en maatschappelijke veranderingsprocessen?

De belangrijkste autonome processen die landschappelijke ontwikkelingen op en rond Schiphol zullen gaan bepalen zijn de ontwikkeling van de verschillende modaliteiten van het personen- en goederenverkeer, de bedrijvigheid en de maatschappelijke behoeften op het gebied van wonen, recreatie, cultuur en natuur en de onvermijdelijke veranderingen in het zoetwaterregime op nationale en regionale schaal. De alternatieven met en zonder een luchthaven op de huidige locatie hebben als effect dat ze enerzijds nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden scheppen voor deze autonome processen en er anderzijds nieuwe beperkingen aan opleggen.

Ook in het kustgebied worden ingrijpende autonome landschappelijke veranderingsprocessen voorzien, met name als gevolg van de te verwachten rijzing van de zeespiegel en mogelijk ook in verband met ingrepen die in studie zijn (Tweede Maasvlakte, kustlocaties, dynamisch kustbeheer). Een eiland in de Noordzee kan deze morfologische veranderingsprocessen ingrijpend beïnvloeden en daarmee ook het gebruik en de gebruiksmogelijkheden van het kustgebied. Morfologische veranderingen en gebruikswijzigingen samen bepalen de ontwikkeling van het kustlandschap.

Ook de verbinding kan, afhankelijk van het te kiezen tracé, effecten hebben op het landschap. Bovengrondse gedeelten hebben invloed door de aanwezigheid van het object zelf en door verandering van het gebruik van aanliggende terreinen. Tunnels hebben invloed vanwege bebouwingsvrije stroken.

In het MER wordt zowel voor land als zee aandacht besteed aan de aard en mate van aantasting van cultuurhistorische en aardkundige waarden en structuren.

7.8 Bescherming tegen overstromingen

De zeewering van zowel vasteland als eiland moet voldoen aan diverse veiligheidsnormen. De veiligheid tegen overstromingen wordt bepaald door enerzijds de belasting van de waterkering door waterstroming, waterstanden en golfbeweging en anderzijds de sterkte van de zeewering (duinen en dijken). Het beleid is gericht op het handhaven van de kustlijn op de huidige plaats, waarbij veranderingen van de kustlijn binnen beperkte marges wordt geaccepteerd. Het beleid is er bovendien op gericht om het herstelvermogen of de veerkracht van de kust te behouden.

In het MER zal worden weergegeven welke effecten de alternatieven hebben op de veiligheid van de zeewering. De aangroei en afslag van de kust wordt in kaart gebracht, evenals de eventuele noodzaak voor extra onderhoud van de kust. Belangrijke criteria hierbij zijn de invloed van de alternatieven op de waterbeweging, de invloed op het zandtransport en de gevolgen van zandwinning.



7.9 Toekomstvastheid

Het MER wordt opgesteld voor de planperiode tot 2030. De alternatieven hebben echter een levensduur die verder reikt dan de planhorizon. In het onderzoek zal daarom aandacht besteed worden aan de toekomstvastheid van de alternatieven voor de periode na 2030. Hierbij wordt aandacht besteed aan de robuustheid van de alternatieven, de (ruimtelijke en technische) mogelijkheden voor eventueel verdere uitbreiding van de alternatieven en de flexibiliteit van de alternatieven.

8

Procedure en besluitvorming



8.1 De besluitvorming op hoofdlijnen

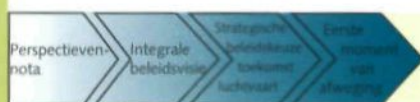
De besluitvorming over de toekomst van de nationale luchthaven is met het verschijnen van deze startnotitie een nieuwe fase ingegaan. Tot nu is sprake geweest van voorbereidende besluitvorming. Met de bekendmaking van deze startnotitie is het traject van de formele besluitvorming gestart. In dit traject worden besluiten over de toekomst van de luchtvaart genomen volgens in de wet vastgelegde procedures, waarin taken en bevoegdheden van verschillende betrokken partijen zijn vastgelegd en ook de inspraak- en beroepsmogelijkheden van burgers wettelijk zijn geregeld.

Besluitvorming in twee fasen

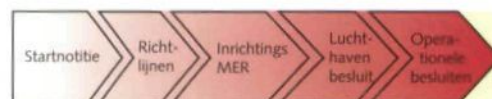
Het formele besluitvormingstraject valt in hoofdlijnen uiteen in twee fasen. In de eerste fase is de besluitvorming gericht op het maken van keuzes over de toekomstige locatie van luchtvaartinfrastructuur en de ontsluiting daarvan. Dit besluit wordt vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB). In het MER dat voor de PKB wordt opgesteld, staan de aspecten die onderscheidend zijn voor de verschillende locaties centraal en wordt in principe nog geen aandacht besteed aan aspecten die betrekking hebben op de inrichting van de luchthaven. Op grond van de PKB kan dan ook nog geen luchthaven worden aangelegd of in gebruik worden genomen. Dat geldt ook voor de inrichting van het vrijkomend gebied op en rond Schiphol bij de verplaatsing van de luchthaven naar zee.

De tweede fase van het formele besluitvormingstraject is gericht op het nemen van besluiten over de daadwerkelijke aanleg en het gebruik van de luchthaveninfrastructuur op de gekozen locatie. Het gaat hierbij om een groot aantal besluiten. Een aantal van deze besluiten volgt uit de luchtvaartwetgeving. Deze wetgeving wordt momenteel herzien. Wanneer de locatiekeuze leidt tot de aanleg van een luchthaven in de Noordzee, zal er voor de aanleg van verbinding tussen het eiland en het land een Tracébesluit genomen moeten worden. Ten behoeve van deze besluiten zullen MER-ren worden opgesteld. Hierin zullen juist de inrichtings- en uitvoeringsaspecten van de luchthaven en mogelijk de verbinding centraal staan. De informatie in deze MER-ren is deels gericht op andere aspecten en in ieder geval meer gedetailleerd dan de informatie die wordt opgenomen in het MER dat ten behoeve van de PKB wordt opgesteld.

Vorbereidende besluitvorming



Formele besluitvorming



Bij keuze voor eiland
een procedure voor
de verbinding



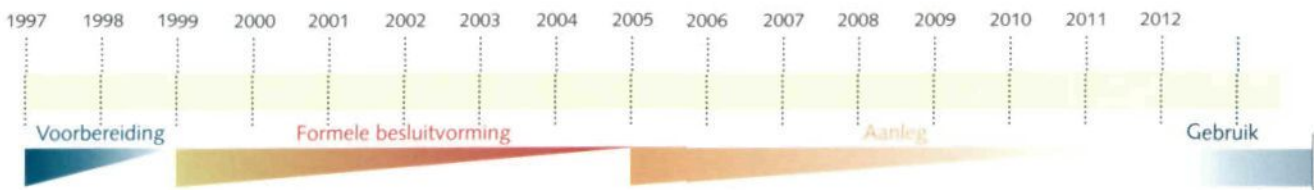
Figuur 8.1 Overzicht van de besluitvorming

De besluitvormingsprocedure wordt momenteel nader verkend. In deze verkenning worden onder andere de voor- en nadelen van een projectwet, ter vervanging van (delen van) het hierboven geschetste besluitvormingstraject onderzocht.

Nadat de formele besluitvormingsprocedures zijn afgewikkeld, kan worden gestart met de daadwerkelijke aanleg van luchtvaartinfrastructuur en hierbij betrokken andere functies.

In figuur 8.1 wordt een overzicht gegeven van de besluitvorming.

De totale doorlooptijd van het project wordt momenteel geschat op 10 tot 12 jaar. Hiervan is minimaal 5 jaar nodig voor het doorlopen van de benodigde formele besluitvormingsprocedures. In figuur 8.2 is deze planning, inclusief de tijdsduur van de voorbereiding in hoofdlijnen weergegeven.



Figuur 8.2 Overzicht van de planning

8.2 Welk besluit moet er nu worden genomen?

Het eerste besluit dat in het kader van de formele besluitvorming genomen moet worden betreft, zoals gezegd, een besluit over de locatie van de luchtvaartinfrastructuur en de ontsluiting. Dit besluit wordt genomen door de ministerraad en wordt vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB). Deze PKB moet door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer worden goedgekeurd. Een PKB is een concrete beleidsbeslissing, waarmee het rijk een hoofdlijn van het nationaal ruimtelijk beleid vastlegt. Om tot een dergelijke beslissing te komen, moet de procedure van de planologische kernbeslissing (pkb) doorlopen worden.

De ministerraad kan de PKB niet vaststellen zonder dat de milieu-effecten van de verschillende alternatieve oplossingen in kaart zijn gebracht en zijn beschreven in een Milieu Effect Rapport (MER). Vanwege deze zogenaamde m.e.r.-plicht moet ook de procedure van de milieu-effectrapportage (m.e.r.) doorlopen worden. De m.e.r.-plicht volgt uit het feit, dat de ministerraad met de PKB onder andere een besluit neemt over de locatie of plaats van een m.e.r.-plichtige activiteit. Deze activiteit betreft in dit geval de aanleg, inrichting en het gebruik van een luchtvaartterrein als bedoeld in de Luchtvaartwet; de m.e.r.-plicht volgt uit de omschrijving van categorie C 6.1 van het Besluit milieu-effectrapportage.

8.3 Betrokken partijen en instanties

In de besluitvormingsprocedure van de PKB zijn verschillende partijen betrokken, die elk een eigen rol en verantwoordelijkheden hebben.

Initiatiefnemer

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van het MER. In dit geval wordt deze rol vervuld door de ministerraad (de ministers van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Economische Zaken).

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is de overheidsinstantie, die bevoegd is om over het voornemen van de initiatiefnemer een besluit te nemen. In dit geval vervult de ministerraad de rol van bevoegd gezag. Voor het bevoegd gezag bestaan de belangrijkste taken uit het vaststellen van de richtlijnen voor de inhoud van het MER, het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het MER en het nemen van de planologische kernbeslissing.

Commissie voor de milieu-effectrapportage

Het bevoegd gezag wordt bij haar besluiten geadviseerd door de onafhankelijke Commissie voor de milieu-effectrapportage (Commissie m.e.r.). Deze commissie heeft in eerste instantie tot taak het bevoegd gezag te adviseren over de inhoud van de richtlijnen. In tweede instantie adviseert de Commissie m.e.r. over de juistheid en volledigheid van het MER. Daartoe toetst zij het MER aan de richtlijnen en aan de wettelijke eisen. De commissie betreft de reacties van de insprekers bij haar adviezen.

Wettelijke adviseurs

De wettelijke adviseurs adviseren het bevoegd gezag over de richtlijnen voor de inhoud van het MER en, wanneer het MER gereed is, over de inhoud ervan. De wettelijke adviseurs in de m.e.r.-procedure zijn de Regionale Inspecteur voor de Milieuhygiëne van het ministerie van VROM en de Regionale Directeur Natuurbeheer van het ministerie van LNV.

Insprekers

In de m.e.r.-procedure zijn twee perioden van inspraak voorzien, waarbinnen insprekers hun mening kunnen geven. De eerste inspraakperiode volgt op de publicatie van de startnotitie. Het is dan voor een ieder mogelijk zijn visie op de problematiek naar voren te brengen en voorstellen te doen voor onderwerpen die in het MER aan de orde moeten komen. De tweede periode van inspraak volgt op de publicatie van het MER. Dan kunnen de insprekers hun mening geven over de inhoud van het MER en van PKB deel 1. De procedure voorziet niet in andere perioden van inspraak. Wel staat, na goedkeuring van de PKB door de Tweede en Eerste Kamer de mogelijkheid tot beroep tegen de PKB open bij de afdeling Bestuursrecht van de Raad van State.

8.4 Welke procedure wordt nu doorlopen?

In de besluitvormingsprocedure die tot de vaststelling van de PKB leidt kunnen drie fasen worden onderscheiden.

Fase1: Start en voorbereiding van het onderzoek

De ministers van V&W, VROM en EZ hebben per brief aan de Staten Generaal medegedeeld dat zij het voornemen hebben om, via het opstellen van een nieuwe PKB, ruimte te reserveren voor groei van de luchtvaart op Schiphol of in de Noordzee. Met deze mededeling is de pkb-procedure formeel van start gegaan. De procedure van de milieu-effectrapportage is officieel gestart met de bekendmaking en ter inzage legging van de voorliggende startnotitie. In deze periode bestaat de mogelijkheid tot inspraak. De inspraakreacties worden gebundeld en opgestuurd naar de Commissie m.e.r.. De Commissie m.e.r. en de wettelijke adviseurs krijgen vervolgens de gelegenheid om te adviseren over de richtlijnen voor de inhoud van het MER.

In de periode waarin de startnotitie is opgesteld, heeft de ministerraad laten onderzoeken of er beletsels of onmogelijkheden zijn die nader onderzoek van bepaalde alternatieven overbodig maken. Het is mogelijk dat op basis van deze verkenningen een aantal (onderdelen van) de voorgestelde alternatieven als minder realistisch moet worden beschouwd. Eind 1999 zal de ministerraad kennis nemen van de resultaten van deze verkenningen en van de resultaten van de inspraak op deze startnotitie en mede op grond hiervan een besluit nemen, ook wel Eerste Moment van Afweging (EMA) genoemd.

De ministerraad stelt dan, in zijn rol van bevoegd gezag, de richtlijnen voor het MER vast. Hij baseert zich hierbij op de startnotitie, de inspraakreacties, de ontvangen adviezen, en de resultaten van het EMA.

Fase 2: Onderzoek en planvorming

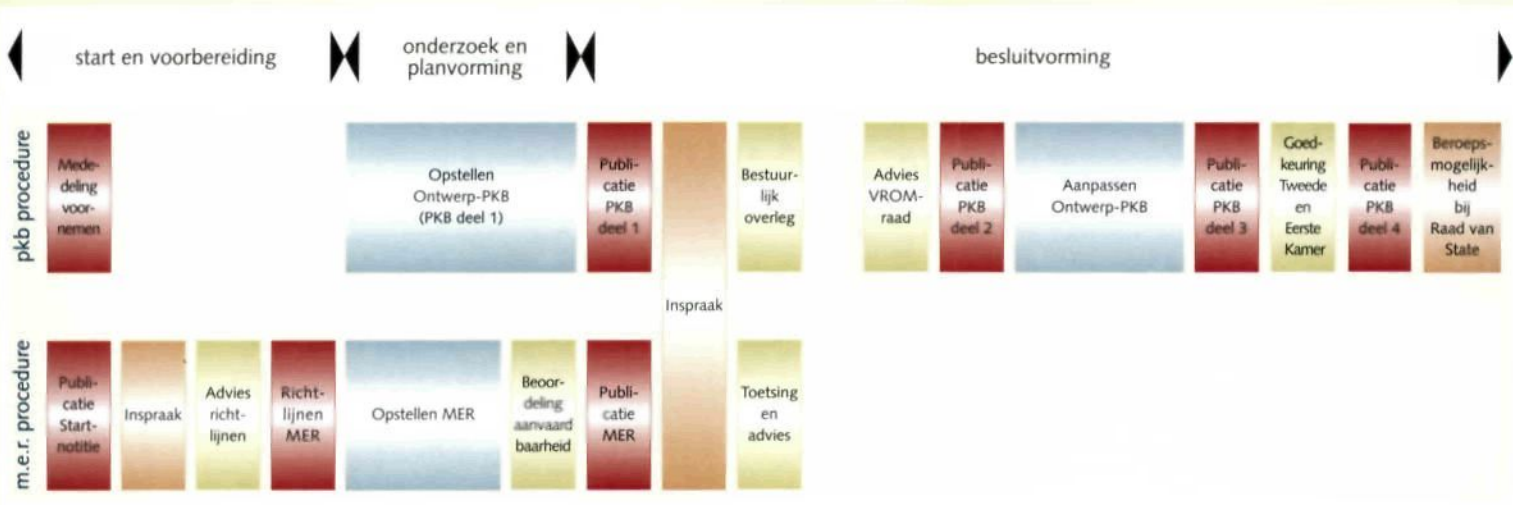
In de fase van onderzoek en planvorming worden de alternatieven en varianten verder uitgewerkt en worden de milieueffecten van deze alternatieven beschreven. Met de resultaten van dit onderzoek stelt de initiatiefnemer het MER op. Vervolgens bepaalt het bevoegd gezag of het MER aanvaardbaar is. De resultaten van het onderzoek vormen belangrijke informatie bij het opstellen van het ontwerp-besluit (PKB deel 1). Dit is een taak van het bevoegd gezag. PKB deel 1 wordt samen met het MER ter inzage gelegd. Op beide documenten is dan inspraak mogelijk. Het bevoegd gezag zal in deze inspraaktermijn een hoorzitting organiseren in de betrokken regio's.

Fase 3: Besluitvorming

Met de bekendmaking van PKB deel 1 is de fase van besluitvorming aangebroken. Al tijdens de inspraakperiode voor het MER en PKB deel 1 krijgt de Commissie m.e.r. de gelegenheid het MER op juistheid en volledigheid te toetsen aan de richtlijnen en aan de wettelijke voorschriften. Zij brengt hierover advies uit aan het bevoegd gezag, het zogenaamde toetsingsadvies. Ook de wettelijke adviseurs brengen aan het bevoegd gezag advies uit over het MER. Over de PKB deel 1 vindt bestuurlijk overleg plaats tussen het bevoegd gezag en de besturen van de betrokken provincies en gemeenten. Indien gewenst zal het bevoegd gezag ook nog overleg voeren met de VROM-Raad. De inspraakreacties, de uitgebrachte adviezen en de resultaten van het bestuurlijk overleg worden gebundeld in PKB deel 2. Naar aanleiding van de inspraakreacties, adviezen en het bestuurlijk overleg, kan de ministerraad PKB deel 1 nog wijzigen. Het 'definitieve kabinetsstandpunt' (PKB deel 3) wordt ter goedkeuring toegezonden aan de Tweede Kamer. Op voorstel van de Tweede Kamer kan de ministerraad zijn standpunt nog bijstellen. Als de Eerste Kamer daarna niet binnen vier weken tot behandeling besluit, wordt het plan geacht te zijn goedgekeurd. Als zowel de Tweede als de Eerste Kamer de PKB hebben goedgekeurd, wordt deze opnieuw ter inzage gelegd (= PKB deel 4). Vanaf dit moment is de PKB van kracht. Tegen de PKB kan dan nog beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen het MER staat geen bezwaar- of beroepsmogelijkheid open.

Figuur 8.3 geeft een overzicht van de besluitvormingsprocedure.

Het streven is de gehele pkb.-procedure gedurende de huidige kabinetsperiode (tot 2002) af te ronden.



Figuur 8.3 Overzicht van de pkb- en m.e.r.-procedure

8.5 Informatie en inspraakmogelijkheden

Deze startnotitie ligt van 5 oktober tot en met 8 november 1999 op de volgende plaatsen ter inzage:

- 1 de gemeentehuizen van de gemeenten Aalsmeer, Abcoude, Akersloot, Alkemade, Alkmaar, Alphen a/d Rijn, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Bennebroek, Beverwijk, Bloemendaal, Bodegraven, Boskoop, Breukelen, Castricum, Diemen, Edam-Volendam, Egmond, Graft-de Rijp, Den Haag, Haarlem, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Heiloo, Hillegom, Jacobswoude, Katwijk, Landsmeer, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam, Liemeer, Limmen, Lisse, Loenen, Muiden, Naarden, Nederhorst Den Berg, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Nootdorp, Oegstgeest, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Rijnsburg, Rijnwoude, Rijswijk De Ronde Venen, Sassenheim, Schermer, Uitgeest, Uithoorn, Valkenburg, Velsen, Voorburg, Voorhout, Voorschoten, Warmond, Wassenaar, Waterland, Weesp, Woerden, Wormerland, Zaanstad, Zandvoort, Zeevang, Zoetermeer, Zoeterwoude;
- 2 de stadsdeelkantoren van de gemeente Amsterdam;
- 3 de hoofdvestingen van de openbare bibliotheken in bovengenoemde gemeenten, met uitzondering van Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Jacobswoude, Liemeer, Nederhorst Den Berg, Schermer en Zeevang (inzage alleen in de bibliobus);
- 4 in de gemeente Haarlemmermeer, behalve in de hoofdvestiging van de openbare bibliotheek, ook inzage in alle filialen te Zwanenburg, Badhoevedorp, Hoofddorp (Toolenburg), Vijfhuizen, Nieuw Vennep en de bibliotrailer;
- 5 het provinciehuis van de provincie Noord-Holland te Haarlem en van de provincie Zuid-Holland te Den Haag;
- 6 Schipholscope van Amsterdam Airport Schiphol te Schiphol;
- 7 de bibliotheken van de ministeries van Verkeer & Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, alle in Den Haag;
- 8 de bibliotheek van Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland te Haarlem en de bibliotheek van Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland te Rotterdam.

De Startnotities MER en EER Ontwikkeling Nationale Luchthaven lange termijn blijven na 8 november 1999 voor inzage beschikbaar op de locaties genoemd onder punt 6, 7 en 8.

De initiatiefnemer organiseert tijdens deze inspraakperiode ook een aantal informatie-avonden. Tijdens deze avonden wordt meer informatie gegeven over de plannen en de procedure. De data van de avonden worden tijdig aangekondigd in de media.

Meer informatie over het project is te verkrijgen bij de initiatiefnemer van de studie. Bij de initiatiefnemer kan tevens een exemplaar van de startnotitie worden aangevraagd.

Initiatiefnemer

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst
Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven
Postbus 90771
2509 LT Den Haag
075 - 351 7215

Inspraakreacties kunnen tot en met 8 november 1999 schriftelijk worden gericht aan het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat. Ook kan hier meer informatie over de besluitvormingsprocedure worden verkregen.

Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat

Ontwikkeling Nationale Luchthaven lange termijn
Kneuterdijk 6
2514 EN Den Haag

De startnotitie en verdere achtergrondinformatie staat ook op de website van de Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven. Via de website kunnen ook inspraakreacties worden ingestuurd.

www.onl.rld.nl

Colofon

De Startnotitie MER Ontwikkeling Nationale Luchthaven Lange Termijn is een gezamenlijke uitgave van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken. De bewindsleden van deze ministeries vertegenwoordigen de ministerraad, die als initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het opstellen van deze startnotitie.

Redactie

Jos Stumpe

Ontwerp

Toon van Lieshout

Foto's, illustraties

Meetkundige Dienst (RWS)

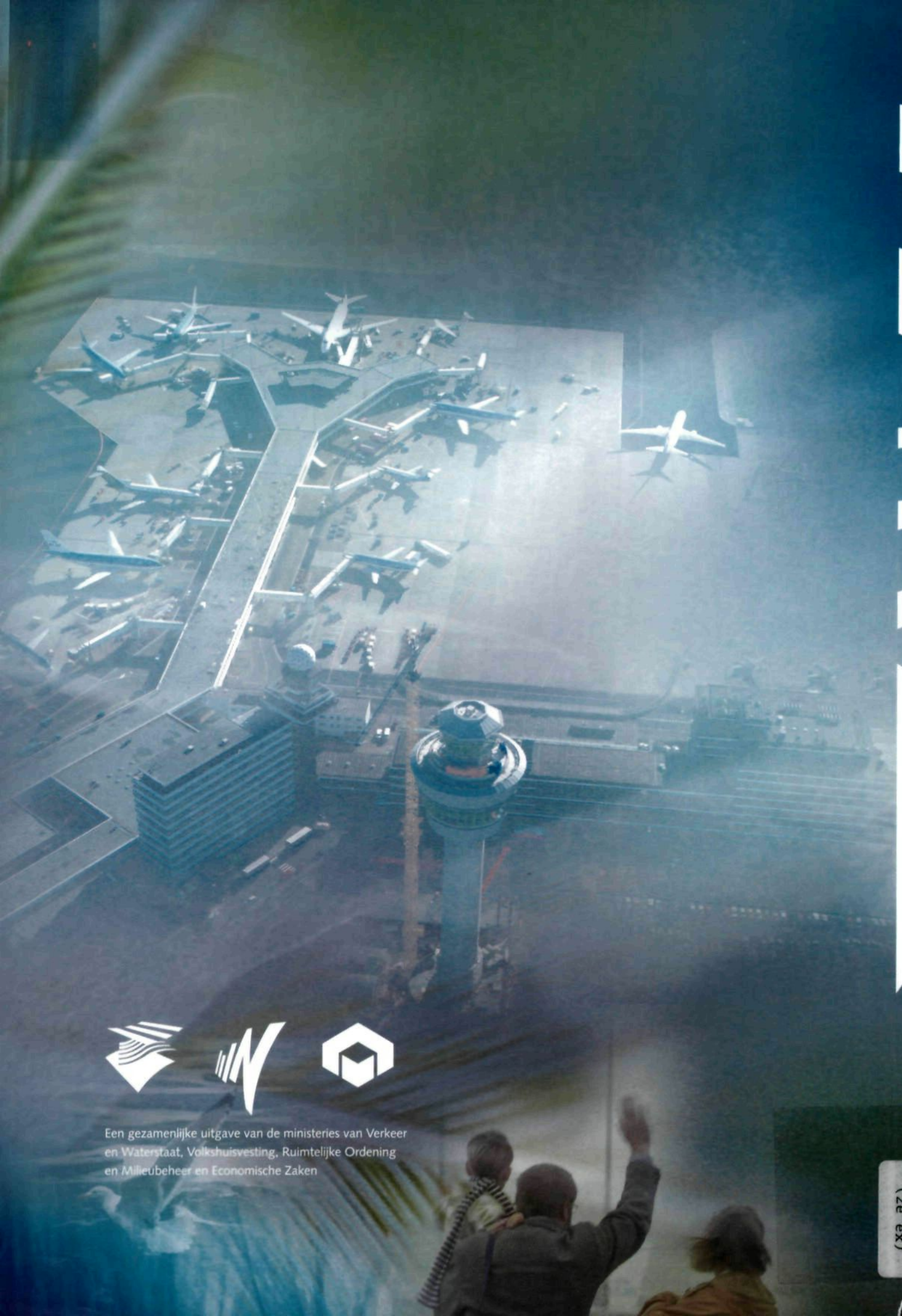
Bouwdienst (RWS)

Schiphol Group,

Mijs + Van der Wal

Druk

Kwak & Van Daalen & Ronday



Een gezamenlijke uitgave van de ministeries van Verkeer
en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer en Economische Zaken

