1058-24

Startnotitie EER

Ontwikkeling Nationale Luchthaven

Lange termijn

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst

Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven

Startnotitie EER

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 Mogelijkheden voor uitbreiding luchtvaartinfrastructuur

6.1 Inleiding
6.2 De alternatieven in hoofdlijnen

5 Kosten en baten

5.1 Inleiding
5.2 Economische rentabiliteitsanalyse

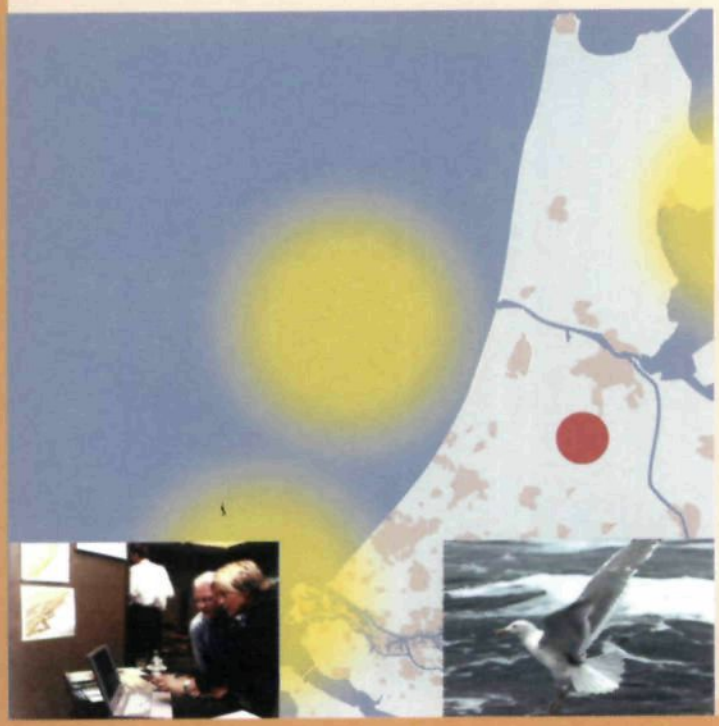
6 Scenario's

6.1 Inleiding
6.2 Wat zijn scenario's?
6.3 Inhoud van scenario's
6.4 Selectie van scenario's
6.5 Afstemming met andere projecten

7 Procedure en besluitvorming

7.1 De besluitvorming op hoofdlijnen
7.2 Betrokken partijen en instanties
7.3 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 vliegbewegingen 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.

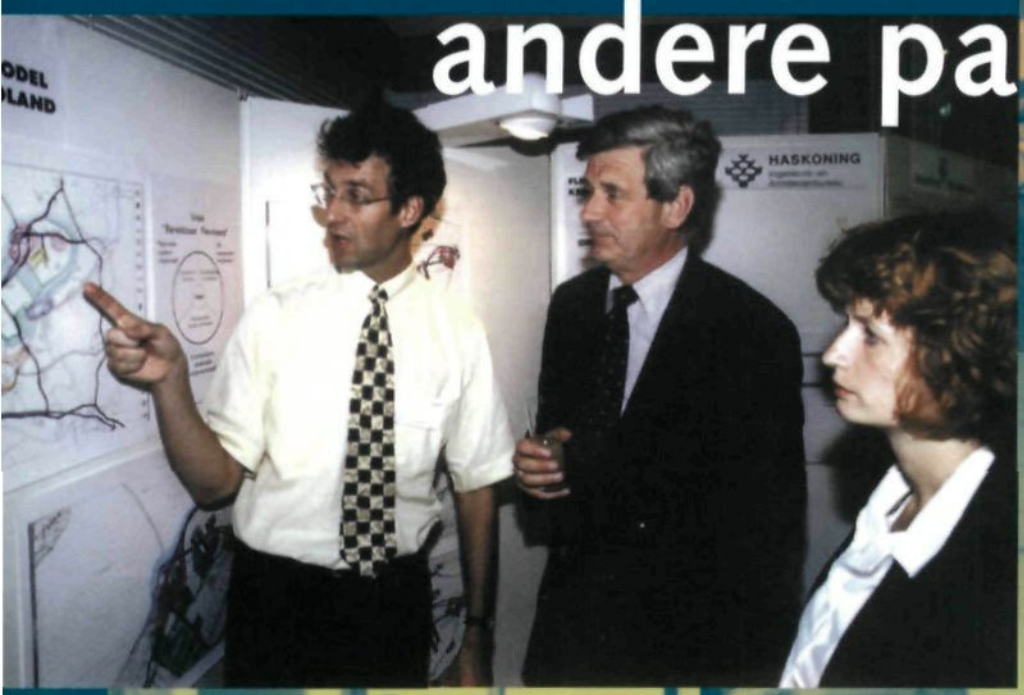
De luchtvaart is één van de bedrijfstakken waar de internationalisering in hoog tempo verloopt. De strategieën van de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavenbedrijven bepalen steeds meer waar (in Europa) de groei van de luchtvaart in de toekomst fysiek zal neerslaan. Dit brengt grote onzekerheden met 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 economische effecten en de milieueffecten van de mogelijkheden voor *uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur in kaart zijn gebracht en zijn beschreven. Dit is* de aanleiding voor deze startnotitie voor het Economisch Effect Rapport. De milieueffecten worden beschreven in het Milieu Effect Rapport (MER), dat tegelijk met het EER wordt opgesteld. 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 EER. 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)) geeft de startnotitie aan welke mogelijkheden er zijn voor uitbreiding van de luchtvaart-infrastructuur (hoofdstuk 4) en hoe de kosten en baten worden onderzocht (hoofdstuk 5). Daarna wordt ingegaan op het gebruik van scenario's (hoofdstuk 6). Tot slot worden het verloop van de besluitvormingsprocedure en de mogelijkheden voor inspraak beschreven (hoofdstuk 7).

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.

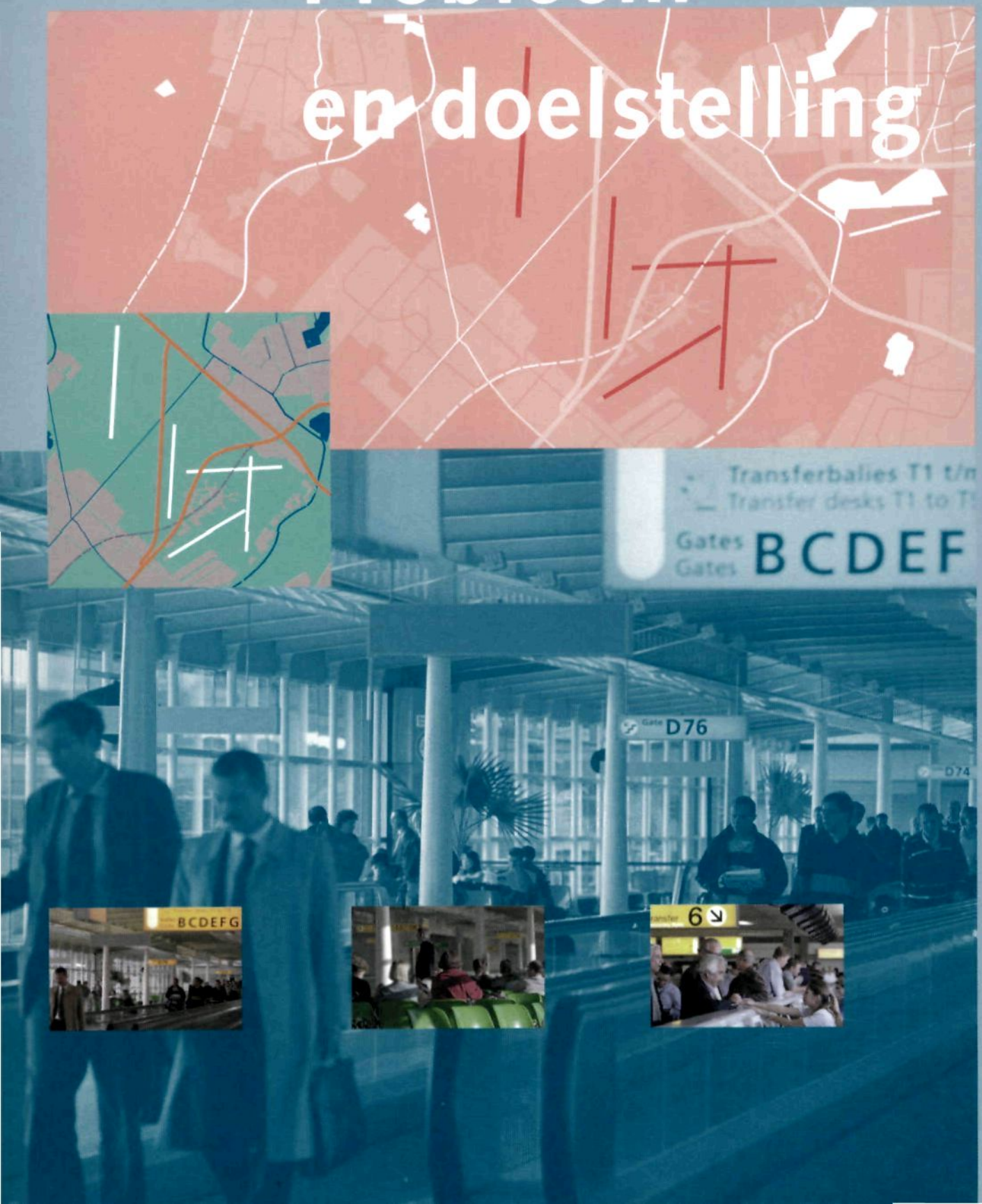
Hoe de participatie van luchtvaartsector, marktpartijen, maatschappelijke groeperingen en andere overheden verder vorm kan krijgen, wordt gedurende de periode dat deze startnotitie ter inzage ligt verder verkend. Zeker is wel dat de initiatiefnemer randvoorwaarden voor de planvorming vaststelt. Mogelijk 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 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 definitief worden vastgesteld welke varianten van de mogelijkheden van uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur worden onderzocht. In de richtlijnen 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

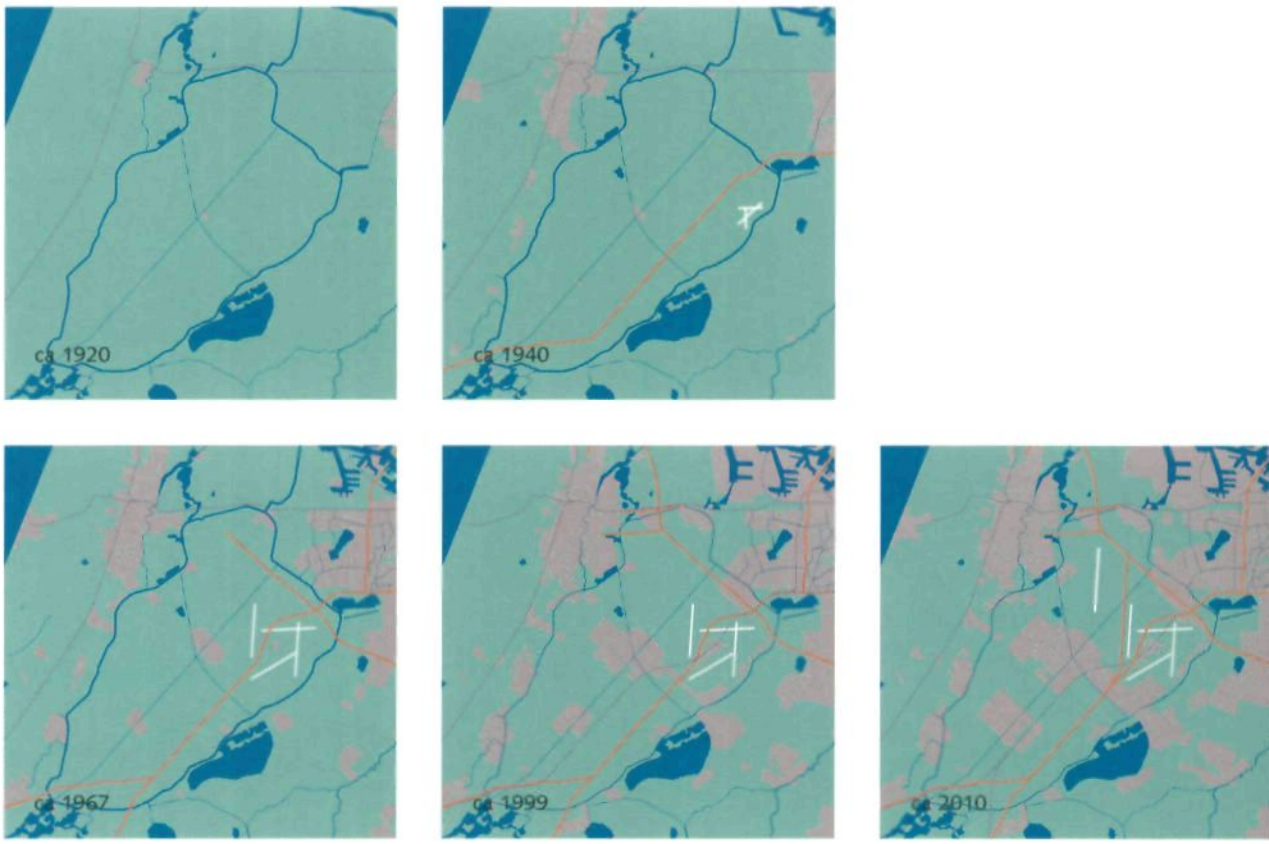
Probleem- en doelstelling



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

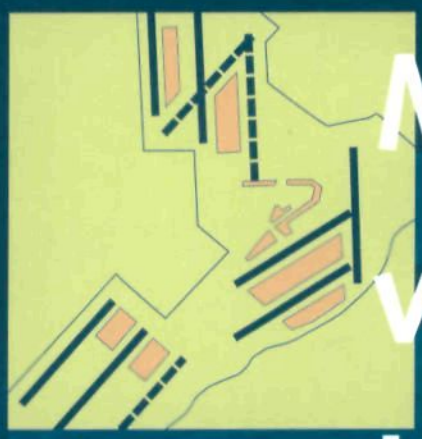
Gezien de lange doorlooptijd van juridische en bestuurlijke procedures, is het zaak tijdig voorzieningen te treffen om de luchtvaartinfrastructuur uit te kunnen breiden. Als eerste stap hierin zal het kabinet een Planologische Kernbeslissing nemen, teneinde te komen tot een locatie voor de nationale 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 economische effecten en de milieueffecten van de verschillende mogelijkheden in beeld zijn gebracht. Daarom worden een Economisch Effect Rapport (EER) en een Milieu Effect Rapport (MER) opgesteld. In het EER worden de economische effecten van de verschillende mogelijkheden beschreven en een economische rentabiliteitsanalyse gemaakt.

4



Mogelijkheden voor uitbreiding luchtvaart-infrastructuur

4.1 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.

4.2 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.

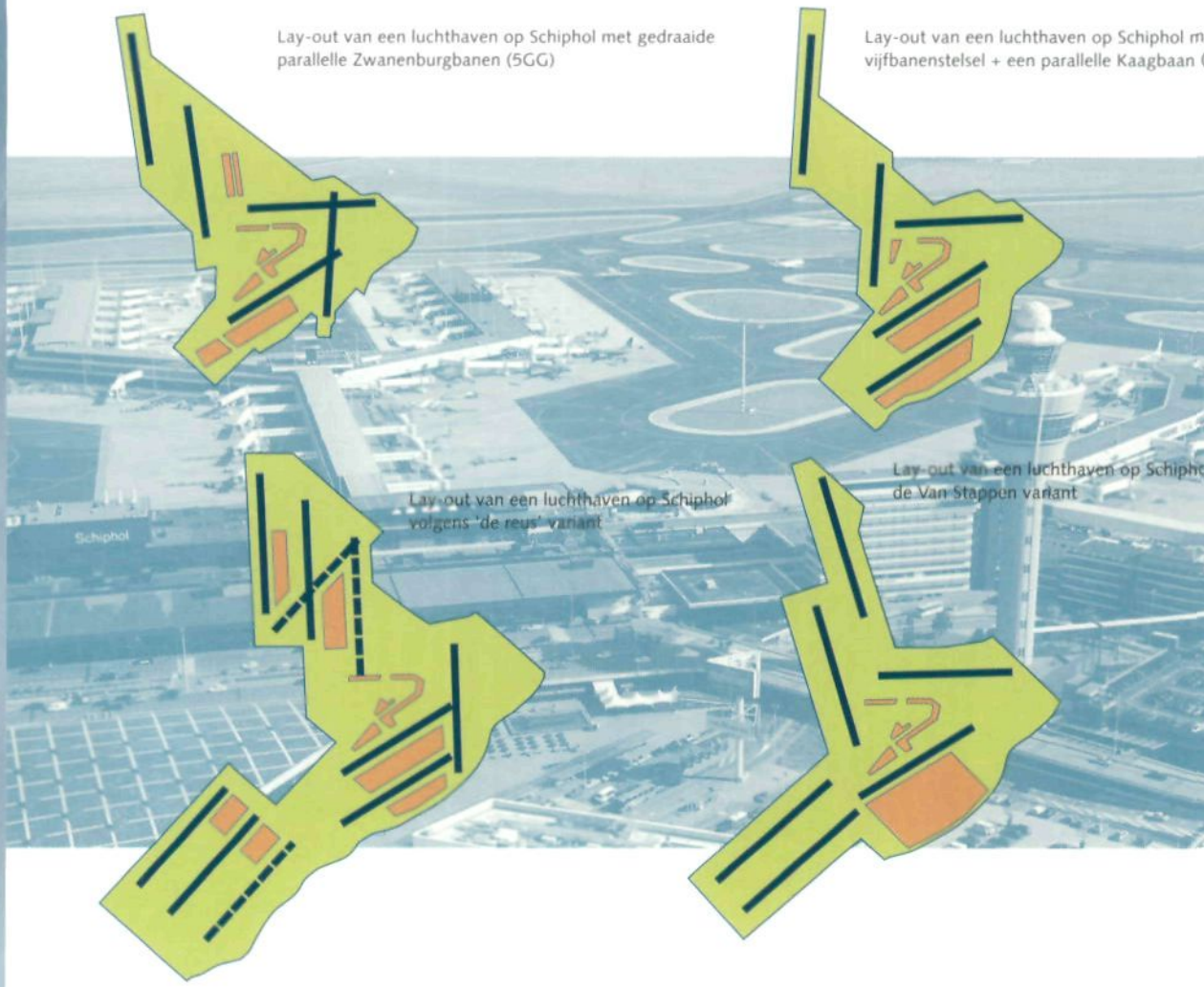
Luchthaven naar een eiland in de Noordzee
In dit alternatief wordt het hele luchthavenbedrijf naar een eiland verplaatst. Dit betekent dat passagiers op het eiland inchecken en de douane passeren. Op het eiland zijn winkels, cateringbedrijven en dergelijke gevestigd. Ook de afhandeling van vracht vindt 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 verbindingsas 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, zelfs 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.



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

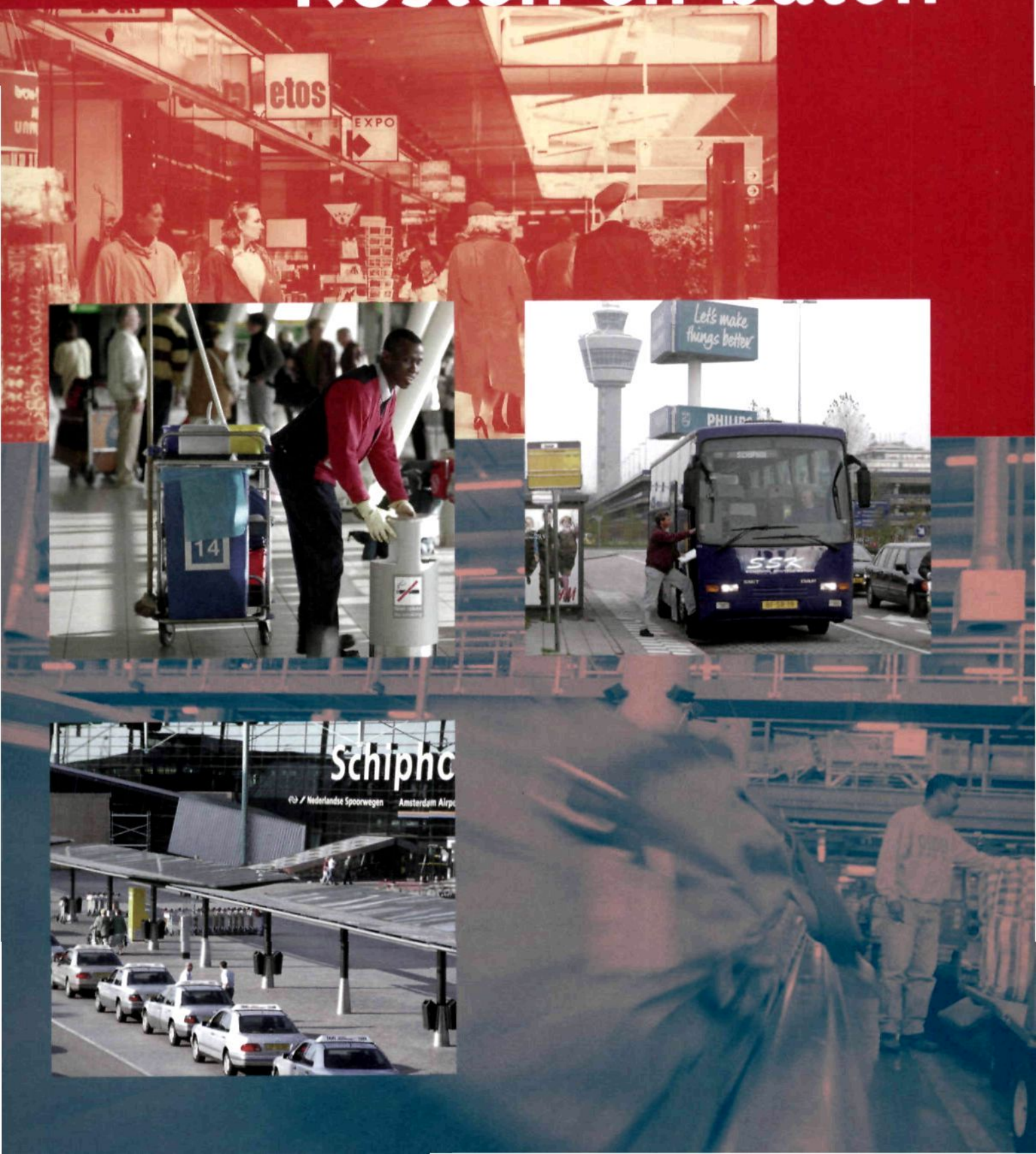
Lay-out van een luchthaven op Schiphol met een vijfbanenstelsel + een parallelle Kaagbaan (5P/OK)

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

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

5

Kosten en baten



5.1 Inleiding

Het EER brengt de economische kosten en baten in beeld van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van de nationale luchthaven. Vervolgens wordt een economische rentabiliteitsanalyse opgesteld. Voor deze analyse zijn de volgende onderwerpen van belang:

- aard, omvang en timing van de infrastructuurvoorzieningen;
- flankerend beleid zoals tarieven, regelgeving, capaciteitsbenutting, technische procedures in combinatie met infrastructuurvoorzieningen.

Het gaat om een dynamische analyse met een lange-termijnhorizon (2030). Dit gaat gepaard met grote onzekerheden, wat pleit voor het gebruik van scenario's. Deze komen in hoofdstuk 6 aan bod.

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.

5.2 Economische rentabiliteitsanalyse

Het beoordelen van investeringsprojecten geschiedt door de situatie van het project af te zetten tegen de situatie zonder project. Deze laatste situatie, aangeduid als nul-alternatief, dient zorgvuldig in beeld te worden gebracht. Voor de ontwikkeling van de nationale luchthaven is het nul-alternatief het vijfbanenstelsel op Schiphol zonder dat dit gewijzigd of uitgebreid wordt.

De effecten van de mogelijkheden voor uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur worden eerst partieel bekeken. De partiële effecten werken door naar andere markten. Het gaat in ieder geval om de volgende effecten:

- investeringskosten;
- effecten voor passagiers en luchtvracht;
- economische effecten voor de luchtvaartsector;
- effecten voor de werkgelegenheid;
- ruimtelijk-economische effecten;
- kosten van planologische reserveringen.

Ook de regionaal-economische effecten worden onderzocht. Veel van de effecten slaan immers nu neer in de regio Groot Amsterdam. Indien wordt besloten om de luchthaven te verplaatsen naar een eiland in de Noordzee, verschuiven deze effecten mogelijk naar andere regio's. Daarnaast is het aantal opstapplaatsen op de verbinding naar het eiland van belang voor de spreiding en samenhang van de regionaal-economische effecten.

Tot slot worden de strategische effecten in beeld gebracht. Het gaat hierbij om schaalvoordelen die niet te internaliseren zijn, zoals kennis spillovers, cluster- en netwerkeffecten en internationale bedrijfsmigratie. Daarbij wordt ook onderzocht in welke mate de diverse marktsegmenten in de luchtvaart bijdragen aan deze strategische effecten.

Nadat deze stappen zijn doorlopen, kan een macro-economische analyse plaatsvinden. Hieruit komen macro-economische grootheden als productie, inkomen en werkgelegenheid en economische groei.

6

Scenario's

6.1 inleiding

De timing van infrastructuurvoorzieningen vraagt om een dynamische analyse met een lange-termijnhorizon. Deze tijdhorizon moet voldoende lang zijn om de gevolgen van nu te nemen beleidsbeslissingen te kunnen overzien. Maar ook weer niet te lang, aangezien het niet zinvol is uitspraken te doen over beleidsbeslissingen die beter later in de toekomst kunnen worden genomen. Gekozen is voor het jaar 2030 als tijdhorizon, omdat die aansluit bij andere grote nota's en omdat de exploitatie van de nieuwe luchtvaartinfrastructuur in deze periode kan worden meegenomen. De tijdhorizon tot 2030 en de grote onzekerheden die daarmee samenhangen pleiten voor het gebruik van scenario's. Scenario's schetsen mogelijke toekomstbeelden waarbinnen ontwikkelingen zich zouden kunnen voordoen. Vanwege het integrale karakter van de besluitvorming in de PKB over de ontwikkeling van de nationale luchthaven is een goede afstemming tussen EER en MER noodzakelijk. Daarom worden dezelfde uitgangspunten en scenario's gehanteerd.

6.2 Wat zijn scenario's?

Scenario's bieden een set van voorstellingen van de onzekere toekomst, die plausibel, consistent en samenhangend zijn. In principe moeten scenario's ingaan op de belangrijkste onzekerheden die voor de beslissing relevant zijn. Daarom moeten ze voldoende uitgewerkt zijn om aard, omvang en urgentie van mogelijke problemen te kunnen duiden. Scenario's in deze betekenis zijn instrumenten om te maken keuzen van uiteenlopende contexten te voorzien. Met die contexten kan de keuze verder worden verkend. Scenario's kunnen gebruikt worden voor vragen als: we willen dit wel, maar wat doen we als de situatie verandert? Wat kunnen we nog meer doen? Hoe slim of toekomstvast is deze keuze eigenlijk? Welk beleid is in alle omstandigheden aan te bevelen (no regret policies)? Welk beleid is slechts onder bepaalde omstandigheden aan te bevelen? Van welke kritische factoren hangt het te voeren beleid af? Door de te nemen beslissingen te plaatsen in de context van scenario's, krijgt men gevoel voor de risico's die aan een besluit kleven.

6.3 Inhoud van scenario's

De inhoud van de scenario's wordt bepaald door de onzekerheden rond de vraagstukken die met behulp van scenario's worden verkend. In dit geval staat de vraag centraal welke gebruiksmogelijkheden er zijn voor de varianten die worden ontwikkeld voor Schiphol en een luchthaven in de Noordzee op de lange termijn. Om de ruimte waarbinnen mogelijke ontwikkelingen zich afspelen goed in beeld te krijgen, moeten de te hanteren scenario's onderscheidend zijn in de kritische factoren die de toekomst van de luchtvaart en van de nationale luchthaven bepalen. In dit verband wordt onderscheid gemaakt tussen het hanteren van plausibele veronderstellingen over de omgeving van de luchtvaart (macro-economie, mondiale trends, alliantievorming, technologie, etc.) en de doorvertaling daarvan naar mogelijke ontwikkelingen in de luchtvaart in Nederland. Hierna volgt een overzicht van de onzekerheden in voor Nederland relevante luchtvaartomgeving.

Macro- economische ontwikkelingen
De macro-economische ontwikkelingen bepalen de marktomvang van de luchtvaart. Zij bepalen de vraag van consumenten en het bedrijfsleven naar luchtvaartproducten. Daarbij zijn zowel de internationale als de nationale macro-economische ontwikkelingen van belang. Deze ontwikkelingen zullen ook hun weerslag hebben op de mogelijkheden om infrastructuurvoorzieningen te financieren.

De macro-economische ontwikkelingen zijn van invloed op de doorwerking van de directe effecten van uitbreiding van luchtvaartinfrastructuur op de nationale economie. Deze zal directe gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en de internationale concurrentiepositie van Nederland. De uiteindelijke doorwerking van directe effecten zal afhangen van onder meer ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en internationale concurrentieverhoudingen.

Ontwikkelingen in de luchtvaarteconomie
Naast de macro-economische ontwikkelingen beïnvloeden ontwikkelingen in de luchtvaart zelf de luchtvaartmarkt. Kern is dat een proces van liberalisatie van de luchtvaartmarkt gaande is. De komende jaren zal dit proces doorzetten. Daarbij speelt allereerst de ontwikkeling van allianties een belangrijke rol. Deze hebben in de negentiger jaren bijgedragen aan het feit dat sommige luchthavens sterker en andere minder sterk zijn gegroeid. Zo is bijvoorbeeld het succes van de KLM-alliantie in de periode 1992-1998 in belangrijke mate bepalend geweest voor de sterke groei van Schiphol, die significant groter is geweest dan die van concurrerende luchthavens. Maar niet alleen de ontwikkeling van allianties zelf, ook de wijze waarop luchtvaartmaatschappijen en allianties hun netwerken (her)inrichten is sterk bepalend voor de ontwikkeling van individuele luchthavens. Wijzigingen in de luchtvaartpolitieke verhoudingen kunnen in dat verband leiden tot structurele veranderingen in routenetwerken. Zo kan een eventueel open skies luchtvaartverdrag tussen Europa en Amerika voor de KLM-alliantie aanleiding zijn het routenetwerk structureel te herzien, met vergaande gevolgen voor Schiphol. Bijvoorbeeld Schiphol krijgt een secundaire, regionale functie in het netwerk van de alliantie. Herinrichting van netwerken kan ook ontstaan doordat relatief meer point-to-point verbindingen ontstaan, mede als gevolg van meer liberale verhoudingen en verdere ontwikkeling van low-cost carriers. Bij het onderzoek naar en beoordeling van de alternatieven is de invloed van bovengenoemde internationale ontwikkelingen van belang.

Technologische ontwikkelingen
In tegenstelling tot macro-economische en luchtvaarteconomische ontwikkelingen beïnvloeden technologische ontwikkelingen niet zozeer de omvang van de vraag naar vervoer, maar veel meer de omvang van de luchthavencapaciteit. Zo zal een geleidelijke verschuiving naar stillere vliegtuigtypes meer vliegbewegingen mogelijk maken binnen de bestaande grenzen. Verbetering van de techniek op het punt van baangebruik en aanvliegprocedures kan de geluidhinder verder beperken en daarmee de milieucapaciteit vergroten. Ook zijn technologische ontwikkelingen denkbaar die voordelen opleveren voor de veiligheid en voor de emissies van motoren, waardoor de kwaliteit van de lucht in de omgeving van Schiphol verbetert.

Internationaal milieu- en veiligheidsbeleid
Mogelijke internationale maatregelen op het gebied van kerosineheffing en btw zullen de prijs en daarmee de vraag naar luchtvaart beïnvloeden. Voor milieu en veiligheid zijn mogelijke Europese richtlijnen van belang: richtlijnen voor geluidsnormering, belasting van vliegtuigen die het meeste geluid produceren, toelatingseisen en uitfasering van vliegtuigtypen binnen geluidklassen, doorbelasting van externe kosten, toelaten van vormen van slotcoördinatie gebaseerd op geluidbelasting, etc. Voor milieu en veiligheid is mogelijk ook internationaal beleid op technisch-operationeel gebied belangrijk. Mogelijke maatregelen betreffen het verbeteren van startprocedures, het toestaan van gekromde naderingen en het toelaten van continuous descent approach gedurende de hele dag.

6.4 Selectie van scenario's

Er zullen scenario's worden ontwikkeld waarin verschillende combinaties van aannames voor de genoemde onzekerheden worden gemaakt. Bij het maken van combinaties wordt gezocht naar een interne consistentie. Zo is bijvoorbeeld minder goed denkbaar dat een sterke economische groei gepaard zal gaan met een zwakke technologische ontwikkeling. Deze combinatie kan dus zonder bezwaar worden weggelaten. Op deze wijze zal worden beoordeeld welke combinaties van veronderstellingen de meest relevante zijn.

Om in beleidsnota's mogelijke economische ontwikkelingen te schetsen, wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de lange-termijnscenario's van het Centraal Planbureau. Dat zal ook hier worden gedaan. De scenario's van het Centraal Planbureau zijn echter opgesteld voor de periode tot 2020. Zij zullen daarom worden uitgebreid tot 2030.

6.5 Afstemming met andere projecten

De scenario's die worden gebruikt voor het EER zullen ook worden gebruikt voor het MER. Daarnaast zijn ook voor de middellange termijn scenario's nodig, waarbij een samenhang bestaat met het project normering. Voor de middellange termijn ligt het accent op het jaar 2010. Omwille van eenheid van beleid en eenheid in communicatie zal voor de middellange termijn gebruik worden gemaakt van dezelfde scenario's als voor de lange termijn. Het kan immers niet zo zijn, dat de scenario's voor de middellange termijn anders scoren voor het jaar 2010 dan die voor de lange termijn.

De luchtvaartsector gebruikt voor zijn marktverkenning ook scenario's om de risico's in kaart te brengen. Daarnaast neemt de sector deel aan het middellange-termijnproject optimalisering van Schiphol. Ook hier geldt dat omwille van de onderlinge afstemming en consistentie zoveel mogelijk dezelfde sets van scenario's worden gehanteerd.

7 Procedure en besluitvorming

Figuur 7.1 Overzicht van de besluitvorming

7.1 De besluitvorming op hoofdlijnen

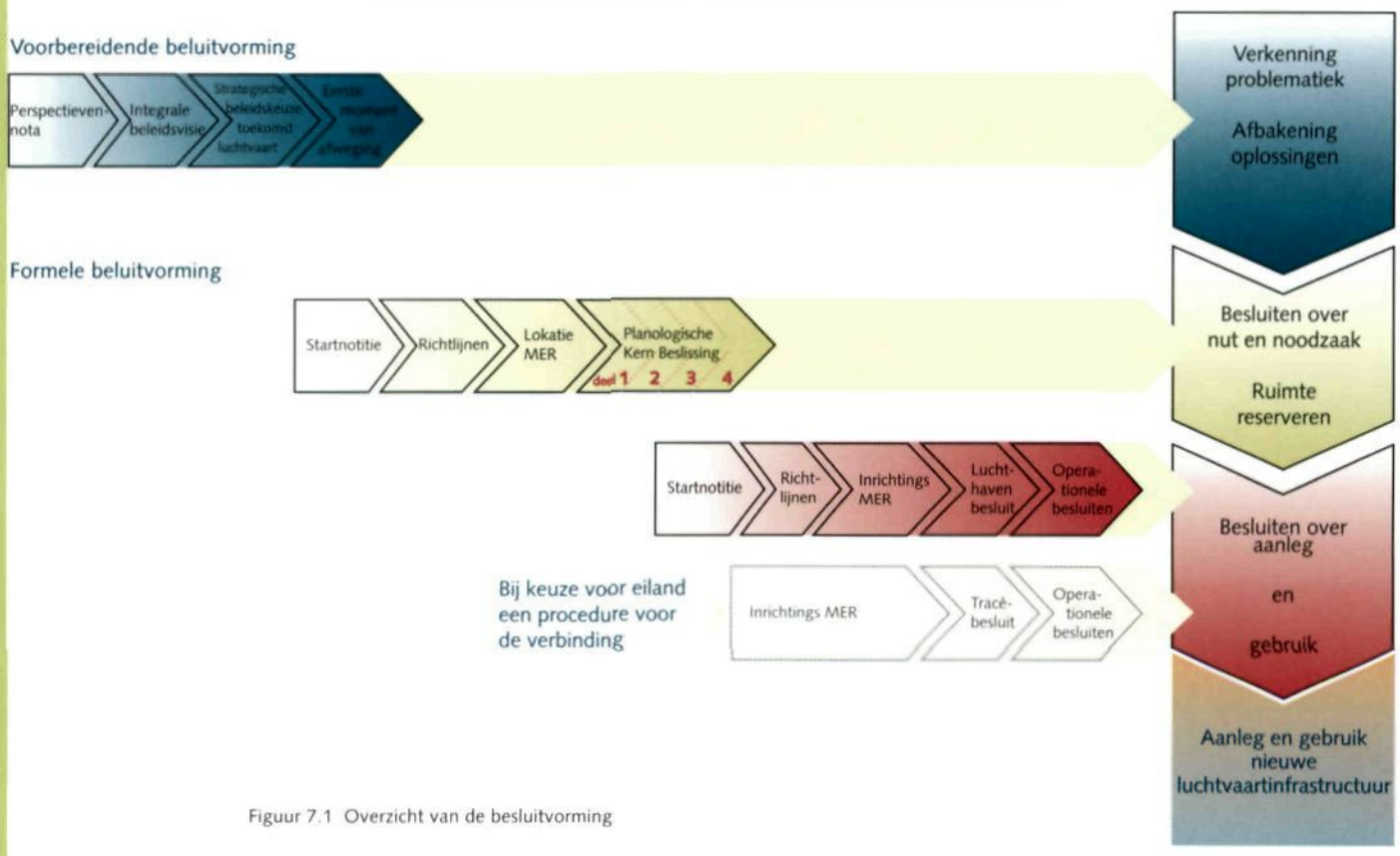
De besluitvorming over de toekomst van de nationale luchthaven is met het verschijnen van de startnotities MER en EER een nieuwe fase ingegaan. Tot nu is sprake geweest van voorbereidende besluitvorming. Met de bekendmaking van de startnotitie MER is het traject van de formele besluitvorming gestart. 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. Het EER kent in die zin geen formeel traject met wettelijk vastgelegde procedures. Het EER zal wat betreft tijdplanning en procedure aansluiting zoeken bij het traject voor het MER.

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 ten behoeve van 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.

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.

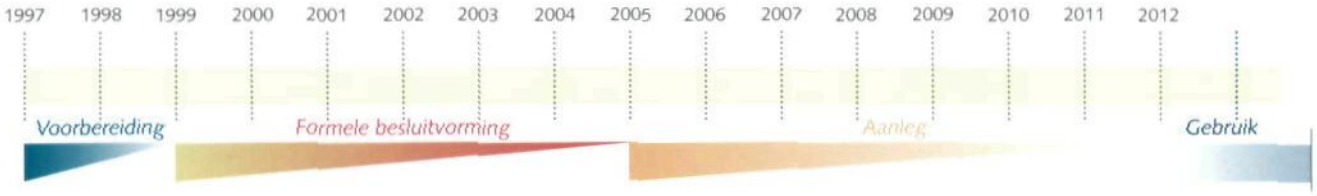


Figuur 7.1 Overzicht van de besluitvorming

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

In figuur 7.1 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 7.2 is deze planning, inclusief de tijdsduur van de voorbereiding in hoofdlijnen weergegeven.



Figuur 7.2 Overzicht van de planning

7.2 Betrokken partijen en instanties

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

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

Adviescommissie
De initiatiefnemer wordt bij zijn besluiten geadviseerd door een onafhankelijke Adviescommissie. Deze commissie adviseert over het onderzoeksprogramma en over de juistheid en volledigheid van het EER.

Insprekers
In de EER-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 EER aan de orde moeten komen. De tweede periode van inspraak volgt op de publicatie van het EER. Dan kunnen de insprekers hun mening geven over de inhoud van het EER.

7.3 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 hoofdvestigingen 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 besluit-vormingsprocedure 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 EER 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

(2e ex)