

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	1
2. REACTIE OP HET EMA EN HET BESLISDOCUMENT TOEKOMST VAN DE NATIONALE LUCHTHAVEN PLUS BIJBEHORENDE BIJLAGEN	2
2.1 Nieuwe Startnotitie	3
2.2 Handhaving van de milieudoelstelling	4
2.3 Gelijkwaardigheid van het nieuwe aan het oude normenstelsel	4

BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 8 oktober 1999 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Kennisgeving in Staatscourant nr. 186 d.d. 28 september 1999
3. Projectgegevens
4. Interim-advies voor de richtlijnen voor het Milieueffectrapport Ontwikkeling Nationale Luchthaven Lange Termijn, ten behoeve van het Eerste Moment van Afweging (uitgebracht 16 december 1999)

1. INLEIDING

In een reeks van nota's in de periode van 1997-1998 heeft het Kabinet besloten dat de luchtvaart in Nederland kan groeien boven de grenzen die zijn aangegeven in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol en Omgeving van 1995, onder voorwaarde dat er een balans is tussen milieu en economie en het ruimtebeslag binnen aanvaardbare grenzen blijft. Het Kabinet overwoog daarbij dat, op de lange termijn (na 2010) het naar verwachting niet mogelijk is op het voorziene vijfbanenstelsel van Schiphol die balans te realiseren bij een voortgaande groei van de luchtvaart. De besluitvorming over de toekomst op de lange termijn (na 2010) zal plaatsvinden in een nieuwe PKB. Voor deze besluitvorming dient milieueffectrapportage (m.e.r.) te worden uitgevoerd, omdat het voorziene vijfbanenstelsel op Schiphol niet toereikend zal kunnen zijn voor de verdere groei van de luchtvaart.

De m.e.r. ging van start op 5 oktober 1999 met een openbare kennisgeving in de Staatscourant en andere bladen¹. In de startnotitie werden twee mogelijke hoofdlocaties aangegeven voor de toekomst van de nationale luchthaven: verdere uitbreiding op de locatie Schiphol en een nieuwe luchthaven op een eiland in de Noordzee. Tegelijkertijd met de start van de m.e.r. ging ook een economische effectrapportage (e.e.r.) van start.

Per brief d.d. 8 oktober 1999 stelde het bevoegd gezag de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid om te adviseren over de richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER)². In die brief en in de startnotitie staat dat het Kabinet in december 1999 in een eerste moment van afweging (EMA) beslist voor welke locatie(s) en voor welke varianten de besluitvormingsprocedure zal worden voortgezet. In de brief van 8 oktober 1999 geeft het bevoegd gezag aan dat ten behoeve van het EMA een eerste advies van de Commissie gewenst is. De Commissie voor de m.e.r. heeft aan dit verzoek gehoor gegeven en op 16 december 1999 een interim-advies uitgebracht. Dat gebeurde met het oog op twee doelen. Ten eerste geeft het interim-advies aanbevelingen voor het EMA. Ten tweede bevat het een aanzet voor de opstelling van de richtlijnen voor het MER. In het interim-advies besteedt de Commissie ook aandacht aan de inspraakreacties en adviezen die werden gemaakt in het kader van de richtlijnenfase van de m.e.r. voor de PKB.

Het EMA vond plaats op 17 december 1999 met de vaststelling van de Nota *Toekomst van de Nationale Luchthaven*. De publicatie van dit document werd begin januari 2000 gevolgd door de publicatie van een drietal bijbehorende Bijlagen met nadere informatie en toelichting over respectievelijk *Juridische maatregelen voor Schiphol 2003*, *Nieuwe normen* en *Lange termijn*. In het document *Toekomst van de Nationale Luchthaven* geeft het Kabinet aan met de huidige inzichten het niet opportuun te achten om de PKB/m.e.r.-procedure voor een luchthaven in zee voort te zetten. Het Kabinet wil een luchthaven in zee echter voor de verdere toekomst niet geheel uitsluiten en zal begin maart 2000 een studieprogramma opzetten inclusief de bijbehorende financiën. Het Kabinet besluit aldus om voor het vervolg van de PKB/m.e.r.-procedure alleen de locatie Schiphol in beeld te houden.

¹ Zie bijlage 2 bij dit advies.

² Zie bijlage 1 bij dit advies.

Met de beslissing om de PKB/m.e.r.-procedure alleen nog te vervolgen met de locatie Schiphol, heeft de procedure een belangrijke wending genomen. Dit heeft de Commissie voor de m.e.r. ertoe gebracht haar oorspronkelijk voor-nemen, althans voorlopig, op te geven om de aanzet die zij gaf in het interim-advies voor de opstelling van de richtlijnen, verder uit te bouwen. De Com-missie is namelijk van mening dat het bevoegd gezag eerst duidelijkheid zal moeten geven over de precieze betekenis van het EMA en bijbehorende docu-menten voor de procedure en dus van het verdere verloop daarvan en de rol die de Commissie voor de m.e.r. daarin gevraagd zal worden te spelen (zie pa-ragraaf 2.1 hierna). De Commissie beschikt op dit moment over onvoldoende informatie om een advies te kunnen opstellen voor richtlijnen voor een MER dat alleen gaat over de locatie Schiphol. In verband daarmee wijkt dit “advies voor de richtlijnen” af van wat de Commissie voor de m.e.r. normaal behan-delt in een richtlijnenadvies. Het interim-advies van 16 december 1999 waarin al wel een aanzet voor de richtlijnen werd gemaakt, maakt integraal onderdeel uit van het voorliggende advies.³ In verband met het voorgaande bevat het voorliggende advies alleen een reactie met aanbevelingen op het EMA en het beslisdocument *Toekomst van de Nationale Luchthaven* plus de bijbehorende bijlagen (zie hoofdstuk 2 hierna).

De inspraakreacties op de startnotitie zijn reeds verwerkt in het interim-advies. In het voorliggende advies is daarom niet opnieuw ingegaan op die re-acties.

Het advies is opgesteld door dezelfde werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. die het interim-advies d.d. 16 december 1999 uitbracht⁴. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies ‘de Commissie’ genoemd.

2. REACTIE OP HET EMA EN HET BESLISDOCUMENT TOEKOMST VAN DE NATIONALE LUCHTHAVEN PLUS BIJBEHORENDE BIJLAGEN

In deze reactie gaat de Commissie in op drie onderwerpen. De eerste daarvan (paragraaf 2.1) behandelt de conclusie van de Commissie dat het besluitvor-mingsproces met het oog op de beslissingen in het EMA gebaat is bij de op-stelling van een nieuwe startnotitie voor de m.e.r. voor de besluitvorming over de lange termijn. Daarnaast zijn nog twee andere onderwerpen naar voren gehaald (in paragrafen 2.2 en 2.3) die in dit stadium zeker aan de orde beho-ren te komen. De behandeling van die twee onderwerpen is echter niet limita-tief. Er zijn nog meer onderwerpen die al in het interim-advies ter sprake zijn gebracht, die het opstellen van een nieuwe startnotitie mede rechtvaardigen waaronder de complexiteit van het voornemen, de padafhankelijkheid, de overgang van de middellange termijn naar de lange termijn, het ruimtelijk beleid in relatie tot de vrijwaringszone, de ontwikkeling van alternatieven.

³ Het interim-advies is opgenomen als bijlage 4 bij dit advies.

⁴ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie is gegeven in bijlage 3 bij dit advies. Daarin zijn ook de projectgegevens opgenomen.

2.1 Nieuwe Startnotitie

Het EMA van 17 december 1999 komt tot enkele belangrijke beslissingen. De PKB/m.e.r.-procedure zal alleen nog worden voortgezet voor de locatie Schiphol. Niettemin wil het Kabinet de mogelijkheid van een luchthaven op een eiland in de Noordzee voor de verdere toekomst niet geheel uitsluiten en in studie houden. Dat zou kunnen betekenen dat de eilandlocaties op enig moment binnen de voorziene planperiode (die loopt tot 2030) toch weer in beeld kunnen komen. Daarmee kunnen deze alternatieven toch reële alternatieven zijn op termijn binnen de planperiode.

Met deze beslissingen is de PKB/m.e.r.-procedure ingrijpend veranderd. Het voorgenomen besluit dat werd beschreven in de startnotitie om met behulp van de PKB/m.e.r.-procedure een keuze te maken tussen de twee hoofdlocaties, is in het EMA in feite reeds genomen. De PKB/m.e.r.-procedure wordt immers alleen nog voortgezet voor de locatie Schiphol. Verder lijkt het erop dat het Kabinet met het EMA een fasering heeft aangebracht in de periode 2010-2030 bestaande uit een eerste fase waarin uitsluitend de locatie Schiphol in beeld is met beschouwing van de zogenaamde parallelle stelsels, gevolgd door een tweede fase waarin de eiland-alternatieven in de Noordzee weer in beeld kunnen komen en wellicht ook nog verdere uitbreidingsvarianten van Schiphol. Aldus zijn door het Kabinet cruciale beslissingen genomen waarbij de toepassing van m.e.r. is kortgesloten nadat die nog maar net was gestart.

- De Commissie komt tot de conclusie dat de PKB/m.e.r.-procedure opnieuw gestart zou moeten worden met een nieuwe startnotitie waarin de nieuwe inzichten over de toekomst van de nationale luchthaven zijn verwerkt en waarin staat aangegeven welke betekenis het EMA heeft voor de m.e.r. en hoe de procedure verder zal moeten verlopen. Het uitbrengen van deze nieuwe startnotitie kan het best gebeuren wanneer het nieuwe normenstelsel dat staat aangekondigd in de bijlage 2 bij de Nota Toekomst van de Nationale Luchthaven behorende bij het EMA geheel bekend en uitgewerkt is. Daarmee worden insprekers en de overige adviseurs ook in staat gesteld om te reageren op de beslissingen in het EMA, op de resultaten van het onderzoek ten behoeve van het EMA die binnenkort geheel beschikbaar zijn en op de wijze waarop de overgang van het oude naar het nieuwe normenstelsel zal plaats vinden. In de startnotitie zal de aangepaste doelstelling van de besluitvorming moeten worden aangegeven alsook voor welk besluit de m.e.r. wordt uitgevoerd nadat op 17 december 1999 het besluit over de hoofdlocatie voor de toekomst van de nationale luchthaven reeds is genomen.

De Commissie geeft in dit advies geen nadere suggesties voor het programma voor het vervolgonderzoek voor de optie op termijn van een luchthaven in zee, dat het Kabinet heeft aangekondigd voor maart 2000. De hoofdstukken 4 tot en met 7 van het interim-advies geven, althans voorlopig, voldoende aanknopingspunten voor dat programma. Indien besloten wordt tot het opstellen van een nieuwe startnotitie, dan ligt het voor de hand dat daarin wordt aangegeven in welke relatie het aangekondigde onderzoek naar locaties in de Noordzee staat tot de verdere besluitvorming. De Commissie kan daarop in haar eerstvolgende advies reageren. Desgewenst is de Commissie bereid apart te adviseren over een concept-programma voor vervolgonderzoek.

2.2 Handhaving van de milieudoelstelling

In het interim-advies gaf de Commissie aan dat een beslissing in het EMA om de eilandalternatieven althans voorlopig niet meer in beschouwing te nemen, belangrijke consequenties kan hebben voor het voornemen van het Kabinet tot voortzetting van de balans tussen beheerste groei van de luchtvaart en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Doorgaande groei op Schiphol van de luchtvaart wordt immers bemoeilijkt door de stedenband die direct buiten de vrijwaringszone nog steeds verder wordt uitgebouwd op basis van Rijksbeleid en door de ligging van het Groene Hart aan de zuidzijde van Schiphol. De keuze voor Schiphol zal het Kabinet plaatsen voor een dilemma. Of de luchtvaart mag doorgroeien, maar dan zal de milieudoelstelling op den duur moeten worden losgelaten, of de milieudoelstelling blijft gehandhaafd met acceptatie van een beperking aan de groei in de vorm van het concept van een “kwaliteitsluchthaven” dat door enkele milieu- en bewonersorganisaties in de inspraak op de startnotitie naar voren is gebracht⁵.

- Het was deze zorg over het probleem van de handhaving van de balans tussen beheerste groei van de luchtvaart en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, die de Commissie ingaf om in haar interim-advies te adviseren de eilandlocaties in de Noordzee als alternatieven in dit stadium niet te laten afvallen. De Commissie vindt een nadere aanwijzing voor haar zienswijze in het MER Wijziging van de Geluidszones voor het vierbanenstelsel (S4S2) Schiphol waarover de Commissie binnenkort een toetsingsadvies zal uitbrengen. Uit dat MER komt naar voren het onvermogen om in de huidige omstandigheden de milieudoelstelling van de PKB 1995 gestand te doen. Dit vormt een belangrijk punt van aandacht voor de verdere besluitvorming.

2.3 Gelijkwaardigheid van het nieuwe aan het oude normenstelsel

Het probleem van handhaving van de milieudoelstelling wordt verder gecompliceerd door de heersende onduidelijkheid over het nieuwe normenstelsel en over de eis van gelijkwaardigheid van het nieuwe stelsel aan het oude stelsel. Uit het document *Toekomst van de Nationale Luchthaven* komt naar voren dat die gelijkwaardigheid tot uiting moet komen in een gelijkwaardigheidstoets ten opzichte van de milieucriteria in de PKB van 1995. Vergelijking zal heel moeilijk zijn omdat het nieuwe stelsel andere maten zal hanteren dan die zijn aangegeven in de PKB 1995. In de PKB 1995 gaat het om de criteria geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geur, waarbij de geluidssituatie dient te verbeteren ten opzichte van 1990, terwijl het zogeheten stand-still beginsel geldt voor de overige criteria. Dat wordt geheel anders in het nieuwe normenstelsel, zo blijkt uit het EMA. Dit wordt hieronder kort geïllustreerd voor elk van de vier milieuaspecten die de milieudoelstelling karakteriseren in de PKB 1995.

Uit het document *Toekomst van de Nationale Luchthaven* en bijbehorende bijlagen blijkt dat de stand-still eis in de PKB 1995 voor geur is verlaten en plaats zal maken voor een toets door het bevoegd gezag of de geurhinder na het nemen van maatregelen nog acceptabel is.

⁵ Zie voetnoot 21 in het interim-advies d.d. 16 december 1999.

Uit het *MER Wijziging van de Geluidszones van het vierbanenstelsel (S4S2) Schiphol* komt naar voren dat de stand-still eis voor **geur** niet kan worden gehaald. Het aantal inwoners binnen de verschillende geurcontouren zal toenemen in 2003 met een factor van bijna 2 ten opzichte van 1990. Het niet kunnen realiseren van het stand-still principe wordt verklaard door het feit dat de geurhinder wordt veroorzaakt door kerosine of door gedeeltelijk verbrande kerosine. Vliegtuigen gebruiken kerosine als brandstof en het wegverkeer niet. Hierdoor kan de toename van de geuremissie door kerosine, die samengaat met de groei van het luchtverkeer niet worden gecompenseerd door een afname in de emissies door het wegverkeer. Dit betekent in feite dat de compensatie waarop het stand-still principe voor luchtverontreiniging in de omgeving van Schiphol in het algemeen is gebaseerd, al bij de vaststelling van deze eis in de PKB 1995 als niet haalbaar voorzien had kunnen worden. Het Kabinet heeft nu het probleem van de stand-still eis voor geur schijnbaar opgelost door deze buiten spel te plaatsen.

In de PKB 1995 wordt uitgegaan van stand-still voor de totale emissie van alle bronnen van **luchtverontreiniging** in het Schiphol gebied. Het luchtverkeer draagt niet bij aan de verbetering van de luchtkwaliteit rondom Schiphol. De stand-still kon alleen worden gehaald dank zij de reductie in de emissies van het wegverkeer. In het nieuwe stelsel is de stand-still eis van de PKB 1995 komen te vervallen. Voor de lokale emissies van de luchtvaart zullen emissieplafonds worden vastgelegd die periodiek zullen worden geëvalueerd en herzien. Zolang de luchtvaartsector de emissies 'zoveel als redelijkerwijs mogelijk' beperkt, kan de sector zich ontplooiën. Hiermee is het probleem van het aantonen van de gelijkwaardigheid voor luchtverontreiniging echter nog niet opgelost.

De gelijkwaardigheid tussen het oude en het nieuwe stelsel voor het aspect **externe veiligheid** lijkt eveneens moeilijk aantoonbaar te zijn. Het stand-still beginsel in de PKB 1995 is gebaseerd op het Gesommeerd Gemiddeld Risico (GGR) dat speciaal voor Schiphol was gedefinieerd om groei van de luchtvaart mogelijk te maken. In het nieuwe stelsel zal het GGR worden verlaten⁶. De risico's worden berekend met een nieuwe methode die tot veel lagere uitkomsten leidt dan de oude. Door toe te staan dat de $5 \cdot 10^{-5}$ contour verder groeit totdat hij afmetingen heeft gekregen van de met de oude methode berekende contour en door vooralsnog geen grenzen te stellen aan het groepsrisico wordt een onbeperkte groei van het werkelijke risico ten opzichte van 1990 toegelaten. Of van het nog te concretiseren vereenvoudigde rekeninstrument een beperking aan de groei uitgaat, moet worden afgewacht. Waar in het oude stelsel stand-still al niet kon worden bereikt, zal het in het nieuwe stelsel zeker moeilijk te realiseren zijn.

Ook voor **geluid** zal de gelijkwaardigheid tussen het oude en het nieuwe stelsel moeilijk aantoonbaar zijn. De aard van de beoordelingsgrootheden is dermate verschillend dat bij verandering van de grootheden de uitwerking in beide normenstelsels ook verschillend is. De gelijkwaardigheid moet gevonden worden in een overgangsgelijkheid waarvoor nog éénmaal woningtellingen zullen worden uitgevoerd. Hoe de gelijkwaardigheid na de overgang zal worden gegarandeerd, is nog niet duidelijk.

⁶ In het document *Toekomst van de Nationale Luchthaven* wordt het GGR als "verwarrend" gekenschetst.

- De Commissie heeft grote twijfels of de gelijkwaardigheid tussen het oude en het nieuwe normenstelsel zal kunnen worden aangetoond en gehandhaafd nadat het nieuwe stelsel van kracht zal zijn geworden. Door de verandering in de verschillende criteria die gebruikt zullen gaan worden in het nieuwe normenstelsel raakt het zicht op de vergelijking met de situatie in 1990, zoals die was vastgelegd in de PKB 1995, uit beeld. Aldus wordt in het beleid voor de ontwikkeling van Schiphol een andere inhoud gegeven aan de realisering van de balans tussen beheerste groei van de luchtvaart en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, die niet meer goed vergelijkbaar is met de doelstelling in de PKB van 1995.