

**ADVIES VOOR RICHTLIJNEN VOOR HET MILIEUEFFECTRAPPORT
STRUCTUURSCHEMA REGIONALE EN KLEINE LUCHTHAVENS**

23 NOVEMBER 2000

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	1
2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES	2
3. AANLEIDING, DOELEN EN BESLUITVORMING	3
3.1 Aanleiding en doelen	3
3.1.1 Aanleiding	3
3.1.2 Doelen	3
3.2 Besluitvorming	6
4. VOORGENOMEN BELEID, ALTERNATIEVEN EN MILIEUGEVOLGEN ..	8
4.1 Algemeen	8
4.2 Alternatieven voor standstill	9
4.2.1 Bouwstenen voor alternatieven	9
4.2.2 Bepalen standstill per bouwsteen	10
4.2.3 Hinderbeleving in standstill	12
4.3 Aanvullende maatregelen op standstill	13
4.3.1 Verbeteringsmogelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit	13
4.3.2 Aanvullende milieumaatregelen	13
4.3.3 Hinderbeleving van de aanvullende maatregelen	13
4.4 Samenstellen van alternatieven	14
4.5 Nulalternatief	14
4.6 Meest milieuvriendelijk alternatief	15
5. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN OP MILIEUEFFECTEN	15
6. LEEMTEN IN INFORMATIE	15
7. EVALUATIEPROGRAMMA	16
8. SAMENVATTING VAN HET MER	17

1. INLEIDING

In 1988 is het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) vastgesteld. Voor de regionale luchthavens schetst het SBL de beschikbare geluidsruimte in indicatieve geluidscontouren. In 1998 constateerde de Raad van State in het kader van de behandeling van de beroepen tegen het aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Maastricht dat het SBL op dat moment geen rechtskracht (meer) had. De rechtskracht is vervolgens door middel van de Wet rechtskracht hersteld tot eind 2003. Omdat het einde van de geldigheid van het SBL daarmee definitief in zicht is gekomen is gestart met de voorbereiding van de opvolger van het SBL, het Structuurschema Regionale en kleine luchthavens (SRKL). De besluitvorming over Schiphol wordt in een apart traject geregeld. Het SRKL richt zich in hoofdzaak op luchthavens waarvoor een zogenoemde aanwijzingsprocedure moet worden doorlopen. Het SRKL is een Planologische Kernbeslissing (PKB). Een dergelijke PKB is m.e.r.-plichtig voor zover de activiteit betrekking heeft op de aanleg, inrichting of het gebruik van een luchtvaartterrein. Het voornemen in de PKB om de milieuruimte voor de regionale en kleine luchthavens te begrenzen volgens een vast te stellen standstill kan gevolgen hebben voor het burgergebruik van de regionale, kleine en militaire luchthavens. Om die reden wordt de m.e.r.-procedure doorlopen.

Bij brief van 5 september 2000 is de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport¹. De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in de Staatscourant nr. 170 van 4 september 2000².

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. Het doel van het advies is om aan te geven welke informatie het MER moet bevatten om het mogelijk te maken het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te wegen.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel:

- informatie bevat die in het MER opgenomen moet worden of die nader onderzocht moet worden, zoals informatie over specifieke lokale milieumomstandigheden;
- belangrijke vragen en discussiepunten naar voren brengt, bijvoorbeeld over te onderzoeken alternatieven.

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

⁴ Bijlage 4 geeft hiervan een lijst.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

Het SRKL heeft twee hoofddoelen en 3 nevendoele. De Commissie adviseert dat het MER zich in hoofdzaak zal richten op het **begrenzen van de milieuruimte** door het invoeren van een **standstill** voor CO₂, geluid en veiligheid. Daarnaast zal aandacht besteed moeten worden aan het aangeven van het **milieukader** voor het **burgermedegebruik** van militaire luchthavens en op het formuleren van verbeteringsmogelijkheden **voor de ruimtelijke kwaliteit** nabij de regionale en kleine luchthavens.

De bepaling van standstill voor geluid zal in ieder geval plaats moeten vinden volgens de huidige wettelijke Ke- en BKL-zonering. Vanwege ontwikkelingen in de Europese regelgeving voor geluid en om zoveel mogelijk aan te sluiten bij nieuwe normering die voor Schiphol in ontwikkeling is, adviseert de Commissie de hinder daarnaast ook te bepalen volgens de nieuwe geluidmaat L_{den} en door middel van noise maps. Bovendien adviseert de Commissie aandacht te besteden aan *hinderbeleving* in het doel voor standstill: uit belevingsonderzoek kan een streefwaarde voor het maximaal aantal gehinderden worden afgeleid. De Commissie vindt dit belangrijk omdat een goede relatie tussen geluidbelasting en de beleefde hinder ontbreekt: de hinder die mensen beleven kan afwijken van de berekende hinder op basis van Ke, L_{den} en BKL. Daarnaast kan inzicht in de beleving van ruimtelijke maatregelen bijdragen aan het treffen van maatregelen voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

De startnotitie geeft aan dat binnen de maximale milieuruimte die door standstill wordt aangegeven, verdere milieuwinst bereikt zou kunnen worden door aanvullende milieu- en ruimtelijke maatregelen. De Commissie signaleert dat mogelijke conflicten kunnen optreden tussen het bereiken van standstill voor met name CO₂ enerzijds en groei van het gebruik van de regionale en kleine luchthavens anderzijds. Daarom adviseert de Commissie in de doelstelling expliciet aan te geven in hoeverre standstill limiterend kan zijn voor de groei van de mobiliteit op de kleine en regionale luchthavens.

Voor standstill acht de Commissie essentieel dat het MER aandacht besteedt aan varianten voor de volgende thema's:

- de referentiesituatie voor standstill;
- de wijze van verdeling van verdere milieuverbetering binnen standstill;
- de uitwisseling van milieuruimte.

Het meest milieuvriendelijke alternatief kan worden ontwikkeld door uit te gaan van de meest vergaande standstill situatie per locatie. Dit alternatief kan verder uitgewerkt worden door daarnaast de meest effectieve aanvullende milieu- en ruimtelijke maatregelen aan het alternatief toe te voegen, mede op basis van belevingsonderzoek.

De milieugevolgen van de alternatieven voor standstill worden voor geluid, veiligheid, CO₂ en luchtkwaliteit met drie methoden gemeten en vervolgens vergeleken:

- aan de hand van het bestaande normenstelsel;
- aan de hand van het nieuwe normenstelsel;
- aan de hand van hinderbeleving.

Door monitoring en herberekening van milieugevolgen met behulp van de gekozen parameters adviseert de Commissie iedere 5 jaar de milieuzonering te evalueren.

3. AANLEIDING, DOELEN EN BESLUITVORMING

Artikel 7.10, lid 1, onder a van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."*

Artikel 7.10, lid 1, onder c van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het milieueffectrapport wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van bestuursorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven."*

3.1 Aanleiding en doelen

3.1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft bepaald dat het nationale beleid voor de kleine en regionale luchtvaartterreinen vastgelegd moet worden in een eigen Planologische kernbeslissing (PKB), naast de besluitvorming over de nationale luchthaven Schiphol. Afzonderlijk beleid voor de kleine en regionale luchtvaartterreinen doet meer recht aan de eigen dynamiek en problematiek van de luchthavens. De Commissie acht de uitleg in de startnotitie over de aanleiding voor de PKB SRKL voldoende voor het MER. Het MER kan deze gegevens overnemen.

3.1.2 Doelen

De startnotitie noemt als hoofddoelen van het *SRKL decentralisatie van de besluitvorming* en begrenzen van de milieuruimte waarbinnen decentrale besluiten kunnen worden genomen door het *invoeren van standstill* voor geluid, CO₂ en veiligheid. Als nevendoelen zijn genoemd het aangeven van het *milieukader* voor het *burgermedegebruik* van militaire luchthavens, *verbetering van de ruimtelijke kwaliteit* nabij de regionale en kleine luchthavens en het bieden van het kader voor de *aanwijzingsbesluiten voor Lelystad fase 2 en Maastricht*.

De Commissie adviseert dat het MER zich in hoofdzaak zal richten op het definiëren van standstill, het milieukader voor burgermedegebruik en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De overige doelen hebben minder betekenis voor het milieu en kunnen in hoofdzaak in de PKB worden uitgewerkt. De decentralisatie hoeft alleen in het MER een rol te spelen voor zover deze milieugevolgen kan hebben (zie hiervoor paragraaf 3.2 van dit advies). De milieu-informatie voor het doel dat betrekking heeft op de aanwijzingsbesluiten voor Lelystad en Maastricht zal worden gegenereerd in afzonderlijke m.e.r.-trajecten. Het SRKL zal het bestuurlijk-juridische kader vormen voor het nemen van die aanwijzingsbesluiten.

Aspect beleving in doelstelling voor standstill

In de startnotitie is gekozen voor een benadering van standstill door berekenen van de te stellen milieugrenzen voor CO₂, geluid en veiligheid. De keuze voor het stellen van uitsluitend beperkingen aan de geluidsbelasting uitgedrukt in Ke, BKL en L_{den} rond regionale en kleine luchthavens heeft echter naar de mening van de Commissie tot gevolg dat onvoldoende inzicht wordt verkregen in de standstill van de eventuele effecten op de bevolking ten gevol-

ge van de geluidsbelasting zoals geluidshinder⁵. Bij regionale en kleine luchthavens is het met name voor het beleavingsaspect geluidshinder van belang dat het ontbreekt aan toepasbare relaties tussen geluidsbelasting en geluidshinder. Immers, de relatie waarin de geluidsbelasting wordt uitgedrukt in Ke is niet juist voor kleine luchthavens. Dit heeft de overheid destijds onderkend door het invoeren van de BKL als maat voor de geluidsbelasting rond kleine vliegvelden⁶. Voor regionale luchthavens is toepassing van de relatie tussen Ke en geluidshinder ook twijfelachtig. Bij Rotterdam Airport zijn bijvoorbeeld verschillen gerapporteerd van een factor 10 tussen de berekende aantallen gehinderden en de op basis van vragenlijstonderzoek vastgestelde aantallen. Tevens is onbekend of de relatie tussen L_{den} en geluidshinder toepasbaar is voor het schatten van geluidshinder rond regionale en met name rond kleine luchthavens⁷.

Tenslotte wordt steeds duidelijker dat zogenoemde niet-akoestische factoren een belangrijke rol spelen in de hinderbeleving van de bevolking. Deze factoren betreffen bijvoorbeeld de betrokkenheid bij een activiteit, de communicatie of het gebrek aan deze communicatie tussen geluidsproducent en bevolking en gevoelens van onveiligheid.

Resumerend stelt de Commissie dat het voor standstill uitsluitend uitgaan van beperking van de geluidsbelasting geen garantie biedt voor een standstill van de geluidshinder onder de bevolking. Tevens leidt volgens de Commissie het alleen beschouwen van de geluidsbelasting rond kleine en regionale luchthavens tot het niet benutten van andere mogelijkheden om de geluidshinder te reduceren.

De Commissie ziet de volgende mogelijkheden om het aspect beleving in de doelstelling te betrekken:

Hinderbeleving betrekken bij doel voor standstill.

Omdat de wettelijke basis voor normering nog steeds ligt bij de Ke-waarde (en in de toekomst mogelijk de L_{den} -waarde) blijft de Ke-zonering leidend principe bij de definitie van standstill. De hinder wordt hiervan rekenkundig afgeleid. In verband met de mogelijke overgang naar de L_{den} -waarde adviseert de Commissie tevens het maximum aantal gehinderden (per luchthaven) in standstill te definiëren op basis van noise maps. Naast deze *rekenkundige benadering* adviseert de Commissie een streefwaarde voor de *gemeten hinderbeleving* op te nemen in de doelstelling. Deze streefwaarde geeft een maximum aantal gehinderden aan op basis van beleavingsonderzoek (bijvoorbeeld door vragenlijsten) van de huidige situatie bij regionale en kleine luchthavens.

⁵ effecten op het hartvaatsysteem worden vanwege het ontbreken van zeer hoge geluidsbelastingen rond kleine en regionale luchthavens niet verwacht. Met betrekking tot slaapverstoring door vliegtuiggeluid rond regionale luchthavens zijn weinig gegevens voorhanden.

⁶ Voor deze geluidsmaat zijn echter geen bruikbare dosis-effect relaties afgeleid.

⁷ In Miedema en Oudshoorn (2000) is een relatie gegeven ten behoeve van regelgeving in EU verband. Bij de omvangrijke analyses die tot deze relatie hebben geleid waren echter geen kleine luchthavens betrokken. Het is in dit verband vooral de vraag of de afgeleide relatie bij lagere geluidsbelastingen, - beneden waarden van L_{den} van 45 dB(A) - wel geldigheid bezit voor kleine en regionale luchthavens. Uit de relatie kan immers worden afgeleid dat gegeven de huidige geluidsbelastingen rond kleine luchthavens (met een omrekening van BKL naar L_{den}) ernstige geluidshinder rond kleine luchthavens vrijwel niet zou voorkomen. Miedema HME, Oudshoorn CGM. Elements for a position paper on relationships for transportation noise and annoyance. TNO report PG/VGZ/00.052. Leiden: TNO-PG, 2000.

Hinderbeleving betrekken bij doel voor verbeteren ruimtelijke kwaliteit

Naast het opnemen van hinderbeleving in het doel voor standstill kan beleving bovendien worden betrokken bij het nevendoeel “verbetering van de ruimtelijke kwaliteit”. De Commissie beveelt aan in het doel te definiëren wanneer sprake is van verbetering van ruimtelijke kwaliteit en welke verbetering wordt nagestreefd. Dat maakt toetsing van de alternatieven aan dit doel mogelijk. De Commissie beveelt aan bij deze toetsing belevingsonderzoek te betrekken.

Standstill in relatie tot economische ontwikkelingen

Het kabinet wil door standstill een toename van de milieuruimte van de kleine en regionale luchthavens voorkomen (zie pag. 9 van de startnotitie). Binnen de maximale milieuruimte die wordt gedefinieerd door standstill, beoogt het kabinet nog verdere milieuwinst te bereiken door bron- en vlootbeleid en extra generieke maatregelen. De extra milieuwinst mag niet alleen ingevuld worden met een toename van het volume van het vliegverkeer. De startnotitie lijkt daarmee uit te gaan van een dubbele doelstelling: zowel milieuwinst als groeimogelijkheden.

De Commissie constateert dat de standstill aanzienlijke consequenties kan hebben voor het gebruik van regionale en kleine luchthavens. Zo wordt in het groeiscenario voor Eindhoven een verdrievoudiging van de CO₂-emissies voorzien in het jaar 2015 ten opzichte van het jaar 1999. Door het efficiënter vervoeren van passagiers in grotere vliegtuigen is in 2015 alleen de hoeveelheid CO₂ die per passagier wordt geëmitteerd lager dan in 1999. Slechts indien het standstill voor CO₂ aan de hand van deze maat wordt gedefinieerd zijn er nog groeimogelijkheden, echter aanzienlijk minder dan in het groeiscenario is voorzien. Indicatief zou een groei op basis van standstill mogelijk zijn tot ca. 600.000 passagiers, in plaats van 1.500.000 passagiers in het groeiscenario. De Commissie concludeert dat groeimogelijkheden die ontstaan door de inzet van grotere en stillere vliegtuigen sterk worden gelimiteerd door het standstill voor CO₂-emissies⁸.

Vanwege de mogelijke conflicten die optreden tussen het bereiken van standstill enerzijds en groei van het gebruik van de regionale en kleine luchthavens anderzijds adviseert de Commissie in de doelstelling expliciet aan te geven in hoeverre standstill limiterend kan zijn voor de groei van de mobiliteit op de kleine en regionale luchthavens. Daarbij dient ingegaan te worden op de consequenties voor het realiteitsgehalte van alternatieven in nog lopende aanwijzingsprocedures die niet voldoen aan standstill.

Moment van realiseren van standstill

De Commissie acht het van groot belang dat duidelijk is op welk moment standstill wordt bereikt. De Commissie gaat er op basis van de informatie in de startnotitie van uit dat er in ieder jaar van de planperiode van het SRKL sprake moet zijn van standstill ten opzichte van de gekozen referentiesituatie.

Standstill in relatie tot het normenstelsel

De Commissie merkt op dat het begrenzen van de milieuruimte volgens standstill mede wordt bepaald door ontwikkelingen in het normenstelsel (zie paragraaf 3.2 van dit advies). Dit geldt met name voor geluid: de Ke-norm en

⁸ Ook inspraakreacties wijzen erop dat standstill voor CO₂ weinig mogelijkheden voor groei toelaten na 2003, o.a reactie 67 en 71, bijlage 4.

de L_{den} -norm laten na verloop van tijd verschillende aantallen vliegbewegingen toe die beide voldoen aan standstill⁹. De Commissie beveelt aan de betekenis hiervan voor de doelen en alternatieven voor het MER SRKL aan te geven.

3.2 Besluitvorming

Het MER moet kort aangeven welke eerder genomen besluiten en beleidsvoor-nemens die uitgangspunten en randvoorwaarden bevatten voor het besluit over de PKB. De Commissie wijst in het bijzonder op de volgende punten¹⁰.

Geluid

Momenteel wordt de besluitvorming over een nieuw normenstelsel voor Schiphol voorbereid met behulp van m.e.r. De Commissie adviseert bij de definitie van standstill voor geluid en voor veiligheid in het SRKL uit te gaan van de huidige wettelijke vereisten. Daarnaast kan zoveel mogelijk aansluiting gezocht worden bij de nieuwe normering die voor Schiphol in ontwikkeling is. Daarmee wordt eenduidigheid gecreëerd in het toetsingskader en in de effect-beschrijving bij alle luchthavens. Het nieuwe normenstelsel is gebaseerd op nieuwe Europese regelgeving¹¹, waarin onder andere de Ke-geluidmaat vervangen wordt door de L_{den} -geluidmaat¹². Deze nieuwe regelgeving wordt uitsluitend wettelijk van toepassing voor luchthavens met meer dan 50.000 vliegbewegingen, maar is ook nuttig voor kleinere luchthavens omdat de nieuwe geluidmaat een correctere benadering van geluidhinder mogelijk maakt. Als de kleine luchtvaart geen invloed heeft op de totale geluidbelasting (dat hangt van de lokale situatie af), kan een goede aansluiting worden verkregen met de systematiek die voor Schiphol wordt ontwikkeld. Voor de kleine luchtvaart dient een besluit te worden genomen of handhaving plaats blijft vinden op basis van de BKL, naast de L_{den} -geluidmaat. De L_{den} zal hier in elk geval een rol spelen bij de bepaling van de noise-maps om de optredende hinder in kaart te brengen. Handhaven van de BKL biedt de mogelijkheid om de thans geldende extra bescherming voor de weekeinden en de zomerperiode onder een nieuwe normstelling aan te houden.

De Commissie adviseert te motiveren welke onderdelen van het nieuwe normenstelsel voor Schiphol niet toepasbaar zijn voor de regionale en kleine luchthavens en aan te geven wat de consequenties zijn voor de normstelling voor deze luchthavens.

⁹ De Commissie gaat in dit advies niet in op aspecten die gerelateerd zijn aan de gelijkwaardigheid van het oude en nieuwe normenstelsel en aan een optimale afstemming van een nieuw normenstelsel met de Europese regelgeving. De Commissie gaat ervan uit dat het MER voor het SRKL voor deze aspecten kan verwijzen naar het MER voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid van het oude en het nieuwe normenstelsel voor de luchthaven Schiphol ("Schiphol 2003"). De Commissie heeft hierover een richtlijnenadvies uitgebracht op 20 oktober 2000.

¹⁰ Inspraakreacties gaan in op toetsingskaders voor het SRKL (o.a. reactie 29, 49 en 72). De Commissie adviseert aan deze reacties in de richtlijnen aandacht te besteden.

¹¹ "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council relating to the Assessment and Management of Environmental Noise". Commission for the European Communities, Brussels, 26.07.2000 COM (2000) 468 final, 2000/0194 (COD) en verder "Position Paper on the selection of the recommended interim methods (for aircraft noise)", EU Working Group 3 on Computation and Measurement, ECAC/CEAC Doc. 29, European Commission 2000.

¹² Daarnaast is de Europese richtlijn van belang omdat deze de maximale openingstijd voor alle luchthavens waar geen nachtvluchten zijn toegestaan beperkt tot 16 uur, omdat wordt uitgegaan van een nacht van 8 uur.

Voor de lopende aanwijzingsprocedures voor regionale en kleine luchtvaartterreinen geeft de startnotitie aan dat nog wordt gewerkt met de bestaande normeringssystematiek. De Commissie beveelt aan in de PKB op te nemen op welke wijze voor deze terreinen de overgang naar een nieuw normeringstelsel zal plaatsvinden.

De Europese regelgeving voor geluid die in voorbereiding is beschouwt voornamelijk alleen burgerluchtvaartterreinen. De lidstaten hebben nog geen besluit genomen of ook militaire luchthavens onder de richtlijn gaan vallen. De Commissie adviseert in het MER ook voor de militaire luchthavens van dezelfde systematiek voor normering en effectbeschrijving uit te gaan.

CO₂

De Commissie constateert dat groei van regionale en kleine luchthavens in strijd kan zijn met het principe van standstill voor milieubelasting (zie paragraaf 2.2 van dit advies), met het CO₂-beleid in het NMP3 en met internationale afspraken over CO₂¹³. Het MER zal de randvoorwaarden die het (internationale) beleid stelt aan CO₂-emissies moeten weergeven.

Luchtkwaliteit:

In de komende jaren zal een deel van het landelijke stelsel van grenswaarden worden aangepast aan de Europese richtlijn luchtkwaliteit¹⁴. Met name voor stikstofdioxide, stikstofoxiden en PM10-stof zal dit, waarschijnlijk, leiden tot een verscherping van de normstelling. Aangezien het MER betrekking heeft op de periode, waarin de Europese richtlijn geheel of gedeeltelijk van kracht zal zijn, zal de luchtkwaliteit op en rond de kleine en regionale luchthavens aan deze eisen moeten voldoen. De Commissie acht het denkbaar dat de grenswaarden in de Europese Richtlijn limiterend kunnen zijn voor het standstill-niveau voor CO₂.

Bij eventuele overschrijdingen van de grenswaarden is het uiteraard zo dat niet alleen de luchthavens daarvoor verantwoordelijk zijn. Ook andere bronnen spelen een (waarschijnlijk grotere) rol. Van belang is hoe de naleving van deze grenswaarden zal worden gehandhaafd. Hierbij kan aansluiting worden gevonden bij de Europese richtlijn. In artikel 9, lid 6 is opgenomen dat bij overschrijding moet worden aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen om herhaling van overschrijdingen te voorkomen. Dit geldt voor de rapportage achteraf, maar kan ook van toepassing verklaard worden op berekeningen vooraf, zoals in het kader van m.e.r. De Commissie adviseert hiermee rekening te houden bij het opstellen van het MER.

Natuur

Ook natuurbeleid stelt randvoorwaarden aan de zonering rond luchthavens, met name voor geluid. Besluitvorming over zonering zal decentraal plaatsvinden, maar de Commissie beveelt aan de belangrijkste randvoorwaarden daarvoor aan te geven in de PKB SRKL. Vooral is aandacht gewenst voor de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en het Structuurschema Groene Ruimte. Het

¹³ De Commissie adviseert in de richtlijnen tevens aandacht te besteden aan de uitkomsten van de klimaatconferentie die van 13-24 november 2000 in Den Haag zal worden gehouden, indien deze uitkomsten van betekenis zijn voor de PKB SRKL.

¹⁴ Richtlijn 1999/30/EG van de Raad d.d. 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in lucht.

is denkbaar dat het natuurbeleid limiterend is voor het standstill-niveau voor geluid. De Commissie adviseert na te gaan in hoeverre nu al knelpunten optreden en wat de consequenties daarvan zijn voor standstill en de eventuele uitruil van emissies.

Wijziging Wet Luchtvaart

Een wijziging van de Wet Luchtvaart is momenteel in voorbereiding. De aanwijzing wordt vervangen door twee andere besluiten: het luchthavenindelingsbesluit en het luchthavenverkeersbesluit. Deze wetswijziging is ook van toepassing voor de regionale en kleine luchthavens. Het MER zal moeten aangeven wat daarvan de consequenties zijn voor de besluitvorming.

Randvoorwaarden decentralisatie

De PKB SRKL zal de bestuurlijke randvoorwaarden voor decentralisatie bevatten. Het MER zal hierop moeten ingaan, voor zover deze randvoorwaarden van belang zijn voor het milieu. De Commissie adviseert daarbij in te gaan op de volgende vragen:

- indien tot uitruil van emissies wordt besloten: welke coördinatiestructuur komt er?
- welke structuur voor handhaving en toezicht komt er (instrumenten voor toetsing van besluiten van lagere overheden aan standstill, monitoring)?
- welke randvoorwaarden gelden voor uitruil indien extra milieuruimte ontstaat door bron- en vlootbeleid en door andere maatregelen?
- in hoeverre mag eventuele extra milieuruimte worden benut voor meer vliegbewegingen?

4. VOORGENOMEN BELEID, ALTERNATIEVEN EN MILIEUGEVOLGEN

Artikel 7.10, lid 1, onder b van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven."*

Artikel 7.10, lid 3 van de Wm:

"Tot de ingevolge het eerste lid, onder b, te beschrijven alternatieven behoort in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt."

4.1 Algemeen

De Commissie acht het belangrijkste thema waarvoor alternatieven kunnen worden ontwikkeld (de keuze van het niveau van standstill) voor geluid, CO₂ en externe veiligheid. De milieugevolgen van de alternatieven voor standstill kunnen op verschillende manieren gemeten en vergeleken worden:

- aan de hand van het bestaande normenstelsel;
- aan de hand van het nieuwe normenstelsel;
- aan de hand van hinderbeleving.

Daarnaast geeft de startnotitie aan dat een aantal *aanvullende maatregelen* denkbaar is die betrekking hebben op:

1. verbeteringsmogelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit;
2. milieumaatregelen voor bron- en vlootbeleid en het gebruik van de luchthavens. Deze maatregelen kunnen binnen de maximale milieuruimte (gedefinieerd door standstill) de milieukwaliteit verder verbeteren.

Beide typen maatregelen kunnen de beleving van de kwaliteit van de omgeving verbeteren.

4.2 Alternatieven voor standstill

4.2.1 **Bouwstenen voor alternatieven**

Voor elk van de bouwstenen voor standstill (geluid, CO₂, externe veiligheid, werkelijke aantal gehinderden) zijn alternatieven mogelijk. De verschillende vormen van standstill zijn de basis voor de alternatieven. Voor de volgende elementen van standstill kunnen alternatieven worden geformuleerd:

- De referentiesituatie voor standstill;
- de wijze van verdeling van de verdere milieuverbetering binnen standstill;
- de uitwisseling van milieuruimte.

De referentiesituatie voor standstill

Voor de genoemde milieuaspecten (geluid, CO₂, externe veiligheid, werkelijke aantal gehinderden) acht de Commissie de volgende referentiesituaties voor standstill realistisch¹⁵:

- het jaar van vaststelling van het SRKL (2003);
- het jaar 1999, waarin de hoofdlijnennotitie werd aangeboden aan de Tweede Kamer;
- specifiek voor geluid: niet een bepaald peiljaar, maar de maximale toegestane geluidruimte volgens de aanwijzingsbesluiten.

Wijze van verdeling van de bereikte milieuverbetering

Zoals in de Hoofdlijnennotitie van het kabinet en ook in de startnotitie is aangegeven, ligt het in de bedoeling om de zonering rondom de regionale velden na enige tijd te heroverwegen. Bij deze heroverweging kan de milieuwinst worden verdeeld tussen de luchtvaart en de omgeving. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden. In het MER dienen op dit punten alternatieven te worden uitgewerkt. Als bouwsteen voor het MMA dient daarbij in elk geval het volledig toedelen van de milieuwinst aan de omgeving te worden meegenomen.

Uitwisseling van milieuruimte

In elk geval voor CO₂, maar wellicht ook voor externe veiligheid en geluid kan er sprake zijn van uitwisseling van milieuruimte tussen verschillende vliegvelden¹⁶. In het MER dienen op dit punt alternatieven te worden gezien. Hierbij valt te denken aan een alternatief waarin uitruil van CO₂-emissies door de

¹⁵ De Commissie adviseert in de richtlijnen het belang aan te geven van de motie van 't Riet voor de keuze van een peiljaar voor CO₂ (zie o.a. de inspraakreactie van de hoofdinspecteur Milieuhygiëne)

¹⁶ Ook als besloten zou worden dat alleen voor CO₂ uitruil van milieuruimte mogelijk is, betekent dat automatisch dat ook geluid, veiligheid en andere emissies worden uitgewisseld omdat de uitruil gerealiseerd wordt via vliegbewegingen.

luchtvaart binnen geheel Nederland mogelijk is, uitruil binnen een regio en een alternatief waarin in het geheel geen uitruil mogelijk is.

4.2.2

Bepalen standstill per bouwsteen

Geluid

Per luchthaven adviseert de Commissie in het MER aan te geven:

- de 35 Ke-zone en de L_{den} -equivalent, de 47 BKL-zone, voor zover van toepassing de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour;
- de Ke-contouren vanaf 20 Ke in stappen van 5 Ke, de L_{den} -equivalenten in stappen van 5 dB(A), de 42 en 47 dB(A) BKL en voor zover van toepassing de 20 dBA(A) L_{Aeq} -contour);
- het aantal geluidsbelaste woningen binnen de 40, 35 en 20 Ke-contour en de L_{den} -equivalenten en binnen de 42 en 47 dB(A) BKL-contour;
- het aantal gehinderden en het aantal ernstig gehinderden, rekenkundig afgeleid van de Ke en L_{den} -contouren;
- de aanwezigheid van geluidgevoelige bestemmingen zoals ziekenhuizen, bejaardenhuizen en scholen binnen de 40, 35 en 20 Ke-contour, de L_{den} -equivalenten en binnen de 42 en 47 dB(A) BKL-contour;
- de verplichting tot het berekenen van noise maps, zoals aangegeven in de Europese regelgeving in voorbereiding, zal slechts gaan gelden voor luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen per jaar. De Commissie adviseert de noise maps ook te berekenen voor kleinere luchthavens omdat zij de geluidbelasting op een gefundeerde en breed geaccepteerde wijze beschrijven.

Speciale aandacht verdient de ontvlechting van militair en burgermedegebruik door aan beide activiteiten een aparte geluidsruimte toe te kennen. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de handhaving en het standstill beginsel worden geregeld. De Commissie beveelt aan dat hiervoor verschillende mogelijkheden worden bestudeerd. Een mogelijkheid voor de handhaving is om beide activiteiten van aparte geluidcontouren of handhavingspunten te voorzien rondthans de 35 Ke, vertaald naar L_{den} waarden. Een andere mogelijkheid is om uit te gaan van een gemeenschappelijke contour of handhavingspunten met voor elke activiteit aparte grenswaarden. Voor de toepassing van het standstill beginsel zouden voor beide activiteiten afzonderlijke noise maps kunnen worden berekend, waarbij opgemerkt moet worden dat deze niet eenvoudig bij elkaar kunnen worden opgeteld; voor de totale geluidsbelasting dient uit te worden gegaan van de gemeenschappelijke activiteit.

Het MER zal beargumenteerd moeten aangeven welke van de beschreven parameters maatgevend is voor standstill (zoals aantal geluidbelaste woningen of aantal (ernstig) gehinderden).

CO₂

Voor de gekozen peiljaren zal het MER moeten aangeven welk emissieplafond op nationaal niveau voor CO₂ daaraan gekoppeld is en op welke wijze dat emissieplafond is bepaald. De wijze waarop het plafond is bepaald is tevens maatgevend voor de wijze waarop monitoring van de werkelijk optredende emissies zal gaan plaatsvinden. Zonder uitpuittend te zijn denkt de Commissie aan de volgende mogelijkheden:

- uitgaan van schattingen van het NLR, te onderbouwen in het MER;
- uitgaan van een berekening van CO₂-emissies van een “gemiddelde vloot-samenstelling” op de luchthavens.

Veiligheid

De startnotitie geeft aan dat het beleid dat voor Schiphol wordt ontwikkeld leidend is voor de regionale luchthavens. In de besluitvorming over Schiphol zijn in de loop van de afgelopen jaren ten aanzien van het aspect externe veiligheid verscheidene risico maten ontwikkeld: individueel risico, groepsrisico, gesommeerd gewogen risico en recentelijk het risicovolume. In de startnotitie voor het MER voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid van het oude en het nieuwe normenstelsel voor de luchthaven Schiphol ("Schiphol 2003") worden het individueel risico en het totaal risicovolume aangegeven als de maten voor het beschermingsniveau voor externe veiligheid. Naar de mening van de Commissie zal het MER voor het SRKL, overeenkomstig de situatie bij Schiphol, rekening moeten houden met deze twee maten, naast het groepsrisico. Indien het in ontwikkeling zijnde beleid voor Schiphol ook nog andere maten hanteert, zullen ook deze in het MER voor het SRKL een rol moeten spelen. De keuze van de maten zal goed moeten worden gemotiveerd. In dit verband wijst de Commissie er op dat het individueel risico en de groepsrisico FN-curven de meest gebruikelijke maten zijn en dat het groepsrisico het gevolg is van voorgenomen beleid en dus ook in beeld moet worden gebracht.

Voor de gekozen peiljaren zal het MER de veiligheidssituatie in contouren voor de relevante maten moeten weergeven. Ook een beschrijving van het totale groepsrisico voor de kleine en regionale luchthavens samen acht de Commissie van belang omdat uiteindelijk de beoordeling op nationaal niveau plaats zal vinden. De Commissie adviseert hieraan in de richtlijnen aandacht te besteden. Daarnaast vraagt de Commissie aandacht voor de volgende punten.

- Verbetering van de veiligheidssituatie kan worden gezocht in vliegroutes die bevolkingscentra mijden. Het MER zal moeten aangeven in welke mate op de verschillende luchthavens op deze wijze de veiligheid verbeterd kan worden en hoe die verbetering wordt verwerkt in standstill.
- Verbetering van de veiligheidssituatie kan ook worden gezocht in het "veiliger maken" van de vliegtuigen. Dat wordt uitgedrukt in het verlagen van de ongevalsfrequentie en van het vliegtuiggewicht. Indien wordt gekozen voor die oplossingsrichting dan moet worden aangetoond dat het luchtverkeer veiliger wordt in de toekomst met een eventueel toenemend aantal vluchten. Dit zou naar het oordeel van de Commissie alleen aannemelijk gemaakt kunnen worden met het "causale model". Eventueel zou de toename van de veiligheid statistisch kunnen worden aangetoond. Dat lijkt echter heel moeilijk, vanwege de grote veiligheid van de luchtvaart. Indien verbetering van de veiligheid door "veiliger maken" van vliegtuigen mogelijk is, zal ook hiervan moeten worden aangegeven hoe dit wordt verwerkt in de gekozen standstill.
- De startnotitie geeft aan de standstill voor externe veiligheid alleen van toepassing is voor de regionale en niet voor de kleine luchthavens. De kans op ongevallen is echter bij de kleine luchtvaart beduidend groter dan bij moderne straalverkeersvliegtuigen, zodat mogelijk reeds bij een kleiner verkeersvolume effecten op het risico zichtbaar zijn. Tevens is het van belang op te merken dat soms de vliegpatronen rond kleine luchthavens anders zijn. Naast vertrekkende en landende vliegtuigen is sprake van in het gebied rondcirkelende machines (les-, sport- en recreatievluchten). De Commissie adviseert dit in aanmerking te nemen aangezien dit risicoverhogend werkt¹⁷.

¹⁷ Meerdere inspraakreacties, o.a. nr. 40, 70 en 72, geven het belang aan van onderzoek naar externe veiligheid op kleine luchthavens.

- Voor de berekeningen kunnen de modellen zoals die door NLR voor Schiphol zijn ontwikkeld worden toegepast. Slechts de invoergegevens dienen te worden aangepast in verband met de gevarieerdere luchtvloot die van de kleine en regionale luchthavens gebruik maakt. Hiervoor zijn voldoende statistische gegevens beschikbaar.
- De externe veiligheid dient voor de militaire luchthavens in kaart gebracht te worden voor zowel de civiele en militaire luchtvaart apart als voor beide samen¹⁸.

Luchtkwaliteit

De startnotitie geeft aan dat de veronderstelling van het kabinet over het meeliften van milieueffecten met de standstill in het MER wordt getoetst. Het gaat hierbij, naast de emissies van andere stoffen dan CO₂, om de concentraties van luchtverontreiniging op leefniveau. De Commissie is van mening dat het MER niet alleen de concentratiebijdrage van de luchthavens zelf zal moeten onderzoeken, zoals de startnotitie aangeeft, maar ook de totale concentratie op leefniveau, zodat getoetst kan worden of voldaan wordt aan de normen. Daarmee wordt eveneens duidelijk of de concentraties van luchtverontreinigende stoffen (mede) bepalend zijn voor de hoogte van het standstill-niveau.

Het onderzoek naar de luchtkwaliteit dient voor dezelfde peiljaren en voor dezelfde alternatieven te worden uitgevoerd als die voor het onderzoek naar de emissie van CO₂ (bijvoorbeeld uitgaan van schattingen van het NLR of uitgaan van een “gemiddelde vlootsamenstelling”).

Met betrekking tot de emissies van luchtverontreinigende stoffen, anders dan CO₂, adviseert de Commissie de volgende componenten te onderzoeken: stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en fijn stof (PM₁₀-stof). De daarbij betrokken bronnen zijn het luchtverkeer (vliegverkeer van en naar de luchthaven, taxiën en proefdraaien), het wegverkeer en de overige bronnen. Teneinde inzicht te krijgen in de luchtkwaliteit in de leefomgeving kan het aantal te onderzoeken componenten worden beperkt tot een tweetal: stikstofdioxide en fijn stof. Deze beide componenten kunnen als representatief worden beschouwd bij de beoordeling van de luchtkwaliteit. Verder adviseert de Commissie het onderzoek in eerste instantie te beperken tot 1 of 2 vliegvelden (bijvoorbeeld Rotterdam, Eindhoven of Maastricht), waarvan het de verwachting is dat rond deze vliegvelden de luchtkwaliteit, ten opzichte van de andere vliegvelden, relatief slecht is. Indien deze ‘worst case’ benadering leidt tot voldoende inzicht in de mate waarin de luchtkwaliteit in overeenstemming is met de wettelijke grenswaarden, kan dit resultaat worden geëxtrapoleerd naar de overige vliegvelden. Mocht dit onvoldoende inzicht opleveren in de mate van overeenstemming, dan zal in tweede instantie aanvullend onderzoek noodzakelijk kunnen zijn, bijvoorbeeld door het aantal te onderzoeken luchthavens uit te breiden.

De ontwikkeling van de geurhinder kan worden bepaald door deze af te leiden van de ontwikkeling van de emissie van het totaal aan koolwaterstoffen.

4.2.3 Hinderbeleving in standstill

De Commissie adviseert ook een streefwaarde voor standstill voor het werkelijke aantal gehinderden te definiëren. Dat kan door in de alternatieven uit te

¹⁸ Ook inspraakreacties geven het belang aan van het beschouwen van externe veiligheid voor militaire en burgerluchtvaart gezamenlijk, zie o.a. reactie 55 (bijlage 4).

gaan van beoogde maximum aantallen gehinderden die zijn afgeleid van belevingsonderzoek van de bestaande situatie op luchthavens. Als mogelijkheid om standstill van belevingsaspecten in beeld te brengen geeft de Commissie het uitvoeren van vragenlijstonderzoek onder de bevolking in overweging.

4.3 Aanvullende maatregelen op standstill

De Commissie beveelt aan de aanvullende maatregelen niet per alternatief uit te werken, maar eerst de effectiviteit ervan te onderzoeken. Nadat de effectiviteit van de verschillende maatregelen is bepaald, kan worden nagegaan in hoeverre deze realiseerbaar zijn. De combinatie van de meest effectieve maatregelen vormt een basis voor het MMA. Beargumenteerd kan worden welke van de maatregelen van het voorkeursalternatief deel kunnen uitmaken.

4.3.1 Verbeteringsmogelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit

Aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen om de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving te vergroten. De besluitvorming omtrent deze maatregelen zal doorgaans liggen bij de lokale en regionale overheid. De Commissie adviseert niettemin deze maatregelen wel in het MER te beschrijven, als streefbeelden voor de decentrale partijen.

Zonder uitpuittend te zijn ziet de Commissie de volgende mogelijkheden voor varianten die in het MER kunnen worden onderzocht:

- Beperken akoestische belasting door andere bronnen;
- Wegnemen van ruimtelijke barrières;
- Versterking groenstructuren;
- Verbeteren landschappelijke inpassing.

4.3.2 Aanvullende milieumaatregelen

Om de milieukwaliteit rondom vliegvelden binnen de grenzen van standstill verder te verbeteren is voor elk van de geschetste alternatieven een aantal maatregelen denkbaar. De Commissie acht de volgende, naast de in de startnotitie genoemde maatregelen zinvol om in het MER te onderzoeken:

- *Vlootbeleid*: omvang en samenstelling van de vloot; uitfasering van lawaaiige vliegtuigtypen.
- *Bronbeleid*: geluidemissies en atmosferische emissies van motoren (verzuurende stoffen en broeikasgassen); brandstofverbruik van motoren.
- *Gebruik luchthavens*: aantallen starts en landingen; aan- en uitvliegroutes; gebruik door les- en oefenverkeer (circuitvliegen), helikopters, chartervluchten, recreatieve en zakelijke vluchten, parachutespringen en zweefvliegen¹⁹.

4.3.3 Hinderbeleving van de aanvullende maatregelen

De Commissie adviseert de hinderbeleving te betrekken bij het doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Met behulp van belevingsonderzoek (vragenlijsten) kan worden vastgesteld welke (pakketten van) maatregelen in welke omstandigheden effect kunnen hebben op de beleving van de kwaliteit van de

¹⁹ Meerdere inspraakreacties gaan in op de mogelijkheid bepaalde activiteiten op bepaalde luchthavens te concentreren, o.a. reactie 24 en de reactie van de dir. Natuurbeheer van het ministerie LNV (bijlage 4).

leefomgeving van de luchthavens. De maatregelen hoeven niet alleen betrekking te hebben op fysieke ingrepen in de omgeving, maar kunnen ook gaan over communicatie met bewoners. Behalve de ruimtelijke maatregelen kunnen ook de aanvullende milieumaatregelen bij belevingsonderzoek worden betrokken.

Deze benadering van de problematiek stelt hoge eisen aan de belevingsonderzoeken. Er zal daarbij ook aandacht moeten zijn voor de verschillen tussen de gebieden. Uitkomsten in een gebied kunnen niet automatisch worden vertaald naar een ander gebied. Wat bewoners belangrijk vinden (in termen van ruimtelijke kwaliteit) verschilt namelijk per type woonmilieu. Of er sprake is van generieke optimalisatiemogelijkheden zal onderwerp van onderzoek moeten zijn. Hiertoe zullen alle luchthavens vergeleken moeten worden.

Bij het ontwikkelen van de voorwaarden waaraan belevingsonderzoek rond kleine en regionale luchthavens moet voldoen, zoals steekproeftrekking, omvang van de te onderzoeken populatie en de vorm en inhoud van de vragenlijst, kan onder meer gebruik gemaakt worden van procedures die thans opgesteld worden door de internationale commissie 'Noise annoyance and socio-acoustic surveys' (WG49) van ISO/TC43/SC1.

4.4 Samenstellen van alternatieven

Door de variabelen voor de bouwstenen binnen standstill te combineren kunnen alternatieven voor de standstill worden ontwikkeld. Elk alternatief bestaat dan uit een reeks kaarten met daarop per vliegveld zones voor geluid en externe veiligheid, alsmede een plafond voor de CO₂-emissies, aangevuld met een beschrijving van de consequenties van een bepaalde verdeling van een bereikte milieuverbetering en de eventuele uitwisseling met andere vliegvelden. Aan het meest milieuvriendelijke alternatief en aan het voorkeursalternatief kunnen vervolgens effectieve ruimtelijke maatregelen en milieumaatregelen worden toegevoegd. Indien er voor is gekozen ook een streefwaarde voor hinderbeleving bij standstil op te nemen, kan deze waarde eveneens aan het meest milieuvriendelijke en aan het voorkeursalternatief worden toegevoegd.

4.5 Nulalternatief

Het nulalternatief is de situatie die ontstaat als het beleid zoals geformuleerd in het structuurschema Burgerluchtvaart terreinen wordt gecontinueerd. Voor het milieu betekent dat dat geen standstill voor CO₂ en veiligheid wordt geformuleerd. Voor geluid gelden de beperkingen volgens de geluidzones na afronding van de lopende aanwijzingsprocedures. Aanvullende milieumaatregelen en verbeteringen voor ruimtelijke kwaliteit worden niet doorgevoerd. De Commissie onderschrijft daarmee de aanpak die in de startnotitie voor het nulalternatief wordt gekozen.

De Commissie acht het nulalternatief geen reëel alternatief voor de besluitvorming, mede gezien de ontwikkelingen in de Europese regelgeving. De autonome ontwikkeling van het milieu die behoort bij het nulalternatief zal in het MER beschreven moeten worden als referentie voor de vergelijking van de milieugevolgen van de alternatieven. Daarbij is het realistisch uit te gaan van een planhorizon voor de autonome ontwikkeling tot 2015.

De startnotitie geeft aan dat de milieusituatie in 1999 of in 2000 ook in het MER beschreven zal worden. Deze milieusituatie kan beschouwd worden als een reëel alternatief voor standstill en is om die reden ook in de voorgaande

paragrafen bij de beschrijving van de alternatieven en de keuze van de referentiesituatie uitgewerkt.

4.6 Meest milieuvriendelijk alternatief

Het meest milieuvriendelijke alternatief (mma) moet:

- realistisch zijn, dat wil zeggen het moet voldoen aan de doelstellingen van de initiatiefnemer, alsmede binnen zijn of haar competentie liggen;
- uitgaan van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming en/of verbetering van het milieu.

Het meest milieuvriendelijk alternatief kan worden ontwikkeld door uit te gaan van de meest vergaande standstill situatie per locatie. Dit is vermoedelijk het alternatief met als peiljaar 1999, met het volledig toedelen van de bereikte milieuwinst aan de omgeving en zonder uitruil tussen lokaties. Dit alternatief kan verder uitgewerkt worden door daarnaast de meest effectieve aanvullende maatregelen (zie hiervoor) alsmede maatregelen op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit (globaal omschreven) toe te voegen.

5. VERGELIJKING VAN ALTERNATIEVEN OP MILIEUEFFECTEN

Artikel 7.10, lid 1, onder f van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven."*

De milieueffecten van de relevante in beschouwing te nemen alternatieven moeten onderling én met de referentie (autonome ontwikkeling) worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de mate waarin de positieve en negatieve effecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven verschillen. Vergelijking moet zoveel mogelijk op grond van kwantitatieve informatie plaatsvinden. De milieugevolgen van de alternatieven worden voor geluid, veiligheid, CO₂ en luchtkwaliteit met drie meetmethoden vergeleken:

- aan de hand van het bestaande normenstelsel (met maten zoals Ke, BKL);
- aan de hand van het nieuwe normenstelsel (met maten zoals L_{den});
- aan de hand van hinderbeleving.

In het MER zijn vele varianten voor standstill, locaties, aanvullende maatregelen en bovendien verschillende meetmethoden betrokken. Voorkomen moet worden dat de vergelijking van milieugevolgen te ingewikkeld wordt gemaakt.

6. LEEMTEN IN INFORMATIE

Artikel 7.10, lid 1, onder g van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een overzicht van de leemten in de onder d en e bedoelde beschrijvingen [d.w.z. van de bestaande milieutoestand en autonome ontwikkeling daarvan, resp. van de milieueffecten] ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens."*

Het MER moet aangeven over welke milieuaspecten geen informatie kan worden opgenomen vanwege gebrek aan informatie en kennis. Deze inventarisatie moet worden toegespitst op die milieuaspecten, die (vermoedelijk) in verdere

besluitvorming een belangrijke rol spelen. Op die manier kan worden beoordeeld, wat de consequenties moeten zijn van het gebrek aan milieuinformatie voor de keuze van het beleid voor standstill.

Beschreven moet worden:

- welke onzekerheden zijn blijven bestaan en wat hiervan de reden is;
- in hoeverre op korte termijn zou kunnen worden voorzien in de leemten in informatie;
- hoe ernstig leemten en onzekerheden zijn voor het te nemen besluit;
- de consequenties die leemten en onzekerheden hebben voor het besluit.

7. EVALUATIEPROGRAMMA

Artikel 7.39 van de Wm:

"Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen."

De pkb zal moeten duidelijk maken op welke wijze en op welke termijn een evaluatieonderzoek verricht zal worden om na te gaan of het doel standstill te bereiken wordt gehaald. De Commissie adviseert aan te geven welke corrigerende beleidsmaatregelen het bevoegd gezag ter beschikking staan om eventuele ongewenste ontwikkelingen te kunnen verhelpen.

Ook adviseert de Commissie aandacht te besteden aan de toepasbaarheid van geluidsmeetsystemen voor zowel de grote als de kleine luchtvaart. Een groot meetnet zal om economische redenen niet geschikt zijn om geplaatst te worden bij een kleine luchthaven. Een groot meetnet is echter ook niet noodzakelijk. Er liggen echter interessante mogelijkheden om de rekenmodellen periodiek te ijken met behulp van mobiele meetposten.

De Commissie geeft in overweging de heroverweging van de zonering niet pas na tien jaar, maar na vijf jaar te laten plaatsvinden. Daarmee wordt voorkomen dat de bereikte milieuwinst als "autonome ontwikkeling" reeds voor een groot gedeelte door extra vliegbewegingen is teniet gedaan. Een dergelijke ontwikkeling is moeilijk omkeerbaar hetgeen een kortere evaluatietermijn zou rechtvaardigen. Herhaling van de veiligheidsberekeningen iedere vijf jaar maakt de ontwikkeling in vliegveiligheid enerzijds en in verkeersvolume anderzijds en de invloed daarvan op het risico duidelijk.

De Commissie beveelt aan monitoring van werkelijk beleefde hinder op te nemen in het evaluatieprogramma. Met deze gegevens kan men de relatie tussen gemeten geluidbelasting en het aantal (ernstige) gehinderden valideren. De resultaten hiervan kunnen later eventueel aanleiding geven tot aanpassing van de niveaus van standstill.

8. SAMENVATTING VAN HET MER

Artikel 7.10, lid 1, onder h van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieueffectrapport en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven."*

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- de hoofdpunten voor de besluitvorming;
- de uitgangspunten voor standstill;
- de beleidsopties die zijn onderzocht om invulling te geven aan standstill en overige maatregelen voor verdere verbetering van de milieukwaliteit;
- de vergelijking van de milieubelasting van de beleidsopties en de argumenten voor de selectie van het mma en het voorkeurbeleid;
- belangrijke leemten in kennis.