



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Luchtvaartnota

Tussentijds toetsingsadvies

23 september 2019 / projectnummer: 3372



1 Advies in het kort

Aanleiding

De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil voor de periode 2020–2050 nieuw beleid voor de luchtvaart vaststellen. Dit beleid wordt vastgelegd in een luchtvaartnota. Ter onderbouwing van het besluit over dit beleid wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In voorbereiding op het MER is nu, naast de eerder gepubliceerde ‘Notitie Reikwijdte en Detailniveau’¹, een document opgesteld waarin de opties voor het te voeren beleid worden gepresenteerd (hierna het ‘hoekpuntendocument’).² De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd om aan te geven of de hoekpunten een goed vertrekpunt vormen voor het op te stellen MER.³

Wat laat het hoekpuntendocument zien?

Het document beschrijft vier mogelijke manieren om het toekomstige luchtvaartbeleid vorm te geven, namelijk met beleid dat:

- 1) voortbouwt op bestaande afspraken (‘Voortbouwen’)⁴;
- 2) uitgaat van strengere milieueisen (‘Normeren’);
- 3) de vraag naar luchtvaart op mainport Schiphol maximaal accommodeert (‘Concentreren’);
- 4) verdere groei alleen op een aantal regionale velden mogelijk maakt (‘Verdelen’).

In het document worden dit de hoekpunten⁵ van het speelveld genoemd.

Verder bevat het document een lijst met maatregelen die de luchtvaartveiligheid, de groei van de luchtvaart of de omgevingskwaliteit moeten bevorderen of die de emissies van broeikasgassen moeten tegengaan. Voor de uitvoering van elk van de vier alternatieve ‘hoekpunten voor het beleid’ wordt een andere combinatie van deze maatregelen ingezet. Het document geeft aan om welke maatregelen het gaat, of een maatregel naar verwachting voor of na 2030 zal worden ingezet en welk onderdeel van de betreffende beleidsstrategie⁶ ermee wordt ondersteund. Met ieder hoekpunt correspondeert een geschatte omvang van het vliegverkeer op de belangrijkste luchthavens en een bepaalde verdeling van het type activiteiten⁷.

Het document eindigt met een aangepaste lijst van te beoordelen effecten (‘indicatoren’), zoals die op de gezondheid, de natuur en de ruimte. De lijst is compacter dan die in de NRD.

Wat is het tussentijdse advies van de Commissie?

De Commissie constateert dat ieder hoekpunt een mengvorm is van de vier denkrichtingen⁸ uit de NRD, waardoor de dilemma’s die in het luchtvaartbeleid aan de orde zijn, minder uit de

¹ Hierna NRD. De Commissie heeft in mei 2019 een [advies](#) over deze notitie uitgebracht. De notitie en het advies van de Commissie betreffen de inhoudsvereisten waaraan het op te stellen MER moet voldoen.

² Het gaat om het document ‘Luchtvaartnota 2050: bouwen aan een nieuw perspectief. Uitwerking t.b.v. PlanMER Luchtvaartnota, ambtelijk concept d.d. 6 juni 2019.’

³ De Commissie heeft zich op 16 juli 2019 laten informeren over het hoekpuntendocument.

⁴ Deze optie wordt gepresenteerd als referentie waartegen de gevolgen van de andere opties zullen worden afgezet.

⁵ De hoekpunten komen overeen met de alternatieven uit de MER-systematiek en zijn dus mogelijke combinaties van ingrepen of maatregelen waarmee men bepaalde doelen wil realiseren.

⁶ In het hoekpuntendocument worden dit bouwstenen van de strategie genoemd.

⁷ Met name militair verkeer, vrachtverkeer, general aviation en vervoer van passagiers.

⁸ Namelijk: waarborgen van de veiligheid, verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving, terugdringen van klimaat effecten en realiseren van het best mogelijke netwerk.

verf komen. Ze beschouwt de hoekpunten als pragmatisch opgebouwde alternatieven die in het bestuurlijke en maatschappelijke debat te hanteren zijn. De hoekpunten vormen een bruikbaar vertrekpunt voor het voeren van de discussie over de invulling van het luchtvaartbeleid. Hierna doet de Commissie aanbevelingen voor aanscherping en een betere verantwoording van de gekozen hoekpunten.

De Commissie vindt het belangrijk dat in het uiteindelijke MER:

- het gehanteerde begrippenkader eenduidig is;
- de tabellen en schema's consistent zijn opgebouwd;
- de relatie tussen doelen en maatregelen goed is onderbouwd;
- de doelen, de maatregelen en de randvoorwaarden zo veel als mogelijk meetbaar zijn geformuleerd.

Zo is van een aantal maatregelen nu onduidelijk wat ze precies inhouden en waarom ze bij een hoekpunt worden gebruikt. Verder is onduidelijk welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan ieder hoekpunt. Op al deze punten ziet de Commissie mogelijkheden tot verbetering en aanscherping. Het ontbreken van navolgbaarheid en scherpheid is mogelijk het gevolg van het feit dat de Commissie adviseert over 'werk in uitvoering'.

Het hoekpuntendocument bestaat in hoofdzaak uit tabellen die de mogelijke maatregelen, de combinaties van maatregelen per hoekpunt en de indicatoren bevatten. De Commissie waardeert het streven om de af te wegen belangen en mogelijke keuzes zo eenvoudig en overzichtelijk mogelijk te presenteren en om daarbij tabellen en schema's te gebruiken. Daarmee wordt bevorderd dat de discussie vooral gaat over belangrijke te maken keuzes en over de aanpak.

In het volgende hoofdstuk gaat de Commissie in detail in op de mogelijke verbeterpunten.

Waarom een MER?

In de luchtvaartnota wordt een visie geformuleerd op de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland in de komende decennia. Deze visie vormt het kader voor besluiten waarvoor op grond van het Besluit milieueffectrapportage een milieueffectrapport zal moeten worden opgesteld. Ter voorbereiding van een dergelijke visie wordt een plan-MER opgesteld. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is initiatiefnemer voor de nota en daarmee ook voor het opstellen van het MER.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval ook de minister van Infrastructuur en Waterstaat – besluit over de luchtvaartnota.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3372](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak. Ook staat daar het eerdere advies van de Commissie over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER. Het voorliggende advies vult het eerdere aan.

2 Toelichting

2.1 Hoekpunten voor het luchtvaartbeleid (alternatieven)

Navolgbaar ontwerp hoekpunten

De Commissie constateert dat ieder hoekpunt een mengvorm is van de vier denkrichtingen die in de NRD zijn beschreven.⁸ Hierdoor bestaat het risico dat de op te lossen dilemma's⁹ minder uit de verf komen. Ze beschouwt de hoekpunten als pragmatisch opgebouwde alternatieven die in het bestuurlijke en maatschappelijke debat te hanteren zijn. Wat nog ontbreekt, is een overzicht van alle veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de te onderzoeken hoekpunten. Zo moet duidelijk zijn welke van de componenten onderdeel uitmaken van de autonome ontwikkeling¹⁰ en welke komende besluiten voor alle alternatieven gelijk zijn. Deze informatie is ook nodig om duidelijk te maken welke aspecten een input zijn voor de hoekpunten (verondersteld bestuurlijk besluit), en welke een output (effect). De Commissie illustreert dit laatste aan de hand van onderstaand voorbeeld.

Vliegtuigbewegingen: input of output van een hoekpunt

Input: de groei van Schiphol met X vliegtuigbewegingen is een politieke wens die de invulling van het hoekpunt bepaalt.

Output: het beleid (hoekpunt) legt randvoorwaarden en maatregelen vast voor onder andere klimaat en veiligheid en bepaalt daarmee de ruimte die er is voor extra vliegtuigbewegingen.

De wijze waarop de hoekpunten zijn opgebouwd, moet dus navolgbaar zijn. Daartoe moeten voor elk hoekpuntalternatief de doelen en de betekenis van en de samenhang tussen de daarin geselecteerde bouwstenen en maatregelen worden toegelicht. Onderbouw daarbij waarom een maatregel bijdraagt aan het beoogde doel. Geef bij deze toelichting op de hoekpunten ook aan welke keuzen zijn afgevallen en waarom. Zo is behoud van de hub-functie op Schiphol uitgangspunt van alle alternatieven en wordt niet ingegaan op de ontwikkeling van een luchthaven in zee. Die laatste komt steeds terug in de discussie over de verdeling van de schaarse ruimte en wordt in andere, recente beleidsdocumenten niet uitgesloten.¹¹ Ook als een dergelijke ontwikkeling niet vóór 2050 wordt gerealiseerd, kan de luchtvaarnota laten zien wat gemaakte keuzes betekenen voor de eventuele haalbaarheid van een luchthaven op zee.

Duidelijke doelen

De Commissie constateert dat niet altijd eenduidig is gedefinieerd wat de doelen per hoekpunt inhouden en bijgevolg wanneer ze zijn gehaald. De Commissie illustreert dit aan de hand van voorbeelden: een niet eenduidig gedefinieerd doel bij het hoekpunt 'Normeren' is het inzetten op minder gehinderden, waarbij de beoogde reductie niet is gespecificeerd. Een concreter doel voor datzelfde hoekpunt is het reduceren van de CO₂-emissie voor aan Nederland te relateren luchtvaart met 95% ten opzichte van 1990 in het jaar 2050.

⁹ Zoals faciliteren van groei met toename van emissies tot gevolg versus terugdringen van emissies ten koste van groei.

¹⁰ Zoals het toenemende gebruik van stillere en schonere vliegtuigen.

¹¹ In (het MER bij) de Nationale Omgevingsvisie wordt niet uitgesloten dat in de toekomst een luchthaven in zee gerealiseerd wordt (PlanMER dd. 6 juni 2019, blz. 137). Ook in de kamerbrief van 8 februari 2019 met de resultaten van een quickscan over een luchthaven in zee, sluit de minister een dergelijke ontwikkeling niet uit en verwijst daarvoor naar de uit te brengen luchtvaarnota. In beide documenten worden mogelijke conflicten (zoals met windparken op zee) en consequenties (zoals risico's voor het mariene milieu en meer woonruimte in de Randstad) opgesomd.

De Commissie vindt het belangrijk dat de doelen van de hoekpunten nog scherper worden gedefinieerd omdat de op te lossen problemen/te bereiken doelen, zoals de hiervoor genoemde hinderreductie, bepalend zijn voor de aard en de omvang van in te zetten maatregelen. De gedeeltelijke afwezigheid van meetbare doelen brengt met zich mee dat de afweging in hoeverre het doel is gehaald, moeilijk te maken is. Dit houdt het risico in dat materiële aspecten¹² en niet de mate van doelbereik worden afgewogen tegen de aard en de omvang van de beschreven gevolgen. Het scherper formuleren van op te lossen problemen/te bereiken doelen van een hoekpunt zou ertoe kunnen leiden dat dat hoekpunt (alternatief) inclusief de bijbehorende maatregelen nog wordt aangepast.

‘Verdelen’ in relatie tot andere hoekpunten

Bij het hoekpunt ‘Verdelen’ gaat de Commissie ervan uit dat het mede is bedoeld om de discussie over een eerlijke verdeling van lusten en lasten te voeren. Het zou logisch zijn als er dan twee hoekpunten zijn waarin een zelfde aantal vliegtuigbewegingen anders over de luchthavens wordt verdeeld. Zo kan worden bepaald in hoeverre spreiden, over het geheel genomen, tot meer of minder hinder leidt. Er is evenwel geen alternatief met een vergelijkbaar totaal volume aan vliegtuigbewegingen. In de versie van het hoekpuntendocument die aan de Commissie is voorgelegd, gaat het bij ‘Verdelen’ om 700.000 à 730.000 bewegingen¹³, bij ‘Concentreren’ om ongeveer 940.000 bewegingen, bij ‘Voortbouwen’ om wellicht meer dan 800.000 bewegingen en bij ‘Normeren’ om wellicht minder dan het huidige aantal van circa 570.000 bewegingen. De Commissie geeft daarom in overweging om:

- het hoekpunt ‘Verdelen’ qua aantal bewegingen meer in overeenstemming te brengen met een ander hoekpunt, of
- te werken met varianten op de andere hoekpunten die van elkaar verschillen qua spreiding van de vliegtuigbewegingen over de luchthavens.

‘Voortbouwen’ als volwaardig hoekpunt

De Commissie ziet het hoekpunt ‘Voortbouwen’ niet als referentiepunt voor de andere alternatieven, maar beschouwt de vier hoekpunten als gelijkwaardige alternatieven. Ontwikkelingen op dezelfde voet laten doorgaan beschouwt ze als een van de mogelijke beleidskeuzes.¹⁴ Ze adviseert om in het MER ook de vraag te beantwoorden wat er zal veranderen ten opzichte van de situatie die de mensen nu ervaren. Dat de wijzigingen deels het gevolg zullen zijn van autonome ontwikkelingen, zoals het stiller worden van vliegtuigen, en deels het gevolg van gericht beleid, is iets wat in de beschrijving van de alternatieven en de duiding van de onderzochte (milieu)gevolgen aan de orde moet komen.

Verband tussen klimaat en leefomgeving

De Commissie constateert dat de denkrichting vanuit het thema klimaat en die vanuit het thema leefomgeving (exclusief ruimte) samen het hoekpunt ‘Normeren’ bepalen en niet ieder in een eigen hoekpunt zijn uitgewerkt. Deze keuze is te billijken als straks in het MER, in de toelichting op de maatregelen en de analyse van hun effecten, goed tot uiting komt in hoeverre de ambities op het gebied van klimaat en leefomgeving (inclusief ruimte) elkaar in de weg zitten dan wel elkaar aanvullen of versterken.

¹² Zoals aantallen vliegtuigbewegingen overdag en 's nachts en het aantal start- en landingsbanen op een luchthaven.

¹³ Het gaat om het aantal zogeheten vliegtuigbewegingen binnen het handelsverkeer (vervoer van reizigers en vracht).

¹⁴ Overigens is het de vraag of er overeenstemming is over wat ‘op dezelfde voet doorgaan’ betekent.

Plaats van militair vliegverkeer en general aviation in het MER

De Commissie constateert dat het militaire vliegverkeer in de beschrijving van de hoekpunten alleen zijdelings aan de orde komt, namelijk in de tabellen waarin de resultaten van het gevoerde beleid worden gepresenteerd. De Commissie adviseert om het militaire verkeer expliciet aan bod te laten komen bij ieder hoekpunt omdat dat verkeer onderdeel is van het verdelingsvraagstuk en een aanzienlijke en specifieke bron is van hinder en ruimtegebruik, waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden. Iets vergelijkbaars geldt voor general aviation. Deze vorm van verkeer komt slechts voor in één bouwsteen van één hoekpunt.

Relatie tussen Schipholbeleid en luchtvaartnota

In haar [brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2019](#) over het Schipholbeleid geeft de minister randvoorwaarden voor de verdere groei van Schiphol, vooruitlopend op keuzen die op basis van de luchtvaartnota zullen worden gemaakt. Geef aan hoe de lijn die daarin is uitgezet, zich verhoudt tot het besluitvormingstraject voor de luchtvaartnota en het bijbehorende MER.

2.2 Voorkeursalternatief (VKA)

De hoekpunten waarvan de effecten in het MER worden onderzocht, moeten aansluiten bij de uiteindelijk te nemen bestuurlijke besluiten die voortvloeien uit de luchtvaartnota (het VKA). En alle aspecten van een besluit (c.q. besluiten) moeten uiteindelijk herkenbaar zijn in het vast te leggen VKA. Op het ogenblik dat het VKA is gekozen, moeten de effecten ervan dus kunnen worden afgeleid uit de kennis over de effecten van de hoekpunten.

Bij de toelichting van het hoekpuntendocument heeft het ministerie aangegeven dat de uitkomsten van het MER zullen worden gebruikt om de discussie te voeren over het in de luchtvaartnota vast te leggen alternatief, maar dat de effecten van het VKA niet in het MER worden onderzocht. De Commissie is van oordeel dat niet mag worden volstaan met de vaststelling dat de effecten van het VKA zullen liggen binnen het gebied dat door de vier hoekpunten wordt bestreken. Het is belangrijk dat ook duidelijk is wat de effecten van het VKA zullen zijn, omdat:

- het door de hoekpunten bestreken effectengebied zeer groot is;
- het VKA het kader vormt voor toekomstige luchthavenbesluiten, waarbij duidelijk moet zijn aan welke voorwaarden ze moeten voldoen;
- het duidelijk moet zijn of met het VKA de gewenste doelen op het gebied van klimaat, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en economie worden gehaald. Het VKA is immers het resultaat van een afweging van economische, milieu- en veiligheidsdoelen/effecten. Die afweging kan alleen worden gemaakt als er duidelijkheid is over die effecten en over de haalbaarheid van de doelen.

Ook moet navolgbaar zijn hoe het VKA is afgeleid uit de hoekpunten en welke varianten op de hoekpunten daarvoor zijn onderzocht. Verder moet duidelijk zijn of bepaalde doelen belangrijker zijn dan andere. Een voorbeeld: als in het VKA wordt ingezet op behoud van de netwerkqualiteit en terugdringen van de CO₂-emissie, is het belangrijk om te bepalen in hoeverre behoud gaat voor reductie of andersom.

Daar waar er nog onzekerheid is over de uitwerking van de maatregelen, moet duidelijk zijn wat die onzekerheden zijn, wat hiervan de gevolgen kunnen zijn voor te bereiken doelen en

welk proces concreet zal worden gevolgd bij het uitwerken van instrumenten en het verkleinen van onzekerheden.

2.3 Mogelijke maatregelen

Het hoekpuntendocument bevat een lijst met maatregelen die zijn gegroepeerd rond de vier denkrichtingen⁸ uit de NRD. De Commissie heeft niet kunnen nagaan wat een aantal maatregelen precies inhoudt én waarom en hoe ze al dan niet bij een hoekpunt worden gebruikt. Per hoekpunt moet duidelijk zijn hoe iedere maatregel uit de overzichtslijst wordt ingevuld en waarom hij vóór of na 2030 gepland staat.

De vragen die de Commissie heeft, zijn in hoofdzaak terug te voeren op een onduidelijke omschrijving en/of inconsistent gebruik van de maatregelen. Dat heeft tot gevolg dat niet duidelijk is hoe ieder hoekpunt is opgebouwd. Hierna volgt een aantal voorbeelden. Daarbij heeft de Commissie er niet naar gestreefd om uitputtend te zijn. Bij ieder voorbeeld staan de maatregelcode en de betreffende tabel uit het hoekpuntendocument vermeld.

- V1 (overzichtstabel maatregelen) – *Minder complex maken van het luchtruim* : in de tabel wordt vermeld dat de maatregel bij alle hoekpunten wordt toegepast. Echter: de maatregel wordt bij ‘Voortbouwen’, ‘Concentreren’ en ‘Verdelen’ vermeld met een verschillende omschrijving en bij ‘Normeren’ wordt hij niet vermeld. Dat roept de vraag op wat er dan bij ‘Normeren’ gebeurt. Als maatregelen per hoekpunt een andere invulling krijgen, zou, om het geheel consistent te maken, per hoekpunt moeten worden aangegeven hoe iedere maatregel wordt ingevuld.¹⁵ De Commissie adviseert om dat voor iedere maatregel uit de overzichtstabel te doen.
- V2 (tabel ‘Voortbouwen’) – *Minder complex maken van de infrastructuur en/of het gebruik van Schiphol (eenvoudiger/ander gebruik banen/rijbanenstelsel en kruisingen)*: onduidelijk is wat dit concreet inhoudt.
- V5 (overzichtstabel maatregelen) – *Spoedeisende maatschappelijke vluchten verbijzonderen/uitzonderen (veranderen van de relatie van maatschappelijke vluchten tot de geluidruimte van een luchthaven)* : Onduidelijk is of dit betekent dat een deel van de beschikbare geluidruimte aan dit type verkeer wordt toegewezen en voor het andere vliegverkeer vervalft, dan wel dat voor deze vorm van verkeer extra ruimte wordt gecreëerd. Maak ook duidelijk waarom dit een veiligheidsvraagstuk is en geen milieuvraagstuk.
- V6 (overzichtstabel maatregelen) – *Aanpassen van beperkingengebieden rondom luchthavens als bescherming tegen (hoog)bouw en (hoge) windturbines (obstakelvlakken)* : Deze maatregel wordt alleen bij het hoekpunt ‘Concentreren’ toegepast en krijgt daar een geheel andere invulling, namelijk: *periodieke actualisatie ruimtelijke beperkingen rondom luchthavens van nationaal belang, aanpassen sloopzones vanwege externe veiligheid*. De relatie tussen beide beschrijvingen en wat exact de bedoeling is, is onduidelijk.
- E1 (overzichtstabel maatregelen) – *Groei van de luchtvaart toestaan, jaarlijks vast te stellen op basis van een indicator* : deze maatregel staat alleen vermeld in de overzichtstabel, maar wordt bij geen van de hoekpunten toegepast. Verder is niet gedefinieerd wat de indicator inhoudt.

¹⁵ Anders gezegd: als een maatregel kan worden beschouwd als een knop waaraan wordt gedraaid, dan moet voor ieder alternatief duidelijk zijn wat de stand is van iedere knop.

- E4 (overzichtstabel maatregelen, tabellen ‘Voortbouwen’ en ‘Normeren’) – *Bij een rem op de luchtvaartgroei op Schiphol ... wordt gedacht aan ... maatregelen om de internationale bereikbaarheid in stand te houden* : deze maatregel is conditioneel.¹⁶ Dat roept de vraag op of er een hiërarchie zit in voorgestelde maatregelen en hoe die dan is opgebouwd. Geef verder aan hoe in concreto met deze conditie wordt omgegaan. Geef in dat verband ook per maatregel aan waarom de realisatie ervan vóór of na 2030 gepland staat.
- L2 (tabellen ‘Voortbouwen’ en ‘Normeren’) – *Groeiverdienmodel van 50/50 ...* : beschrijf concreet wat deze regel inhoudt en hoe hij werkt.¹⁷
- L3 (tabel ‘Voorbouwen’) – *... handhaven vierdebaanregel ...* : er is niet concreet omschreven hoe deze regel wordt ingevuld.

Tussen de luchtvaartnota, die onder andere (voorwaarden voor) de inrichting en het gebruik van luchthavens vastlegt, en [de uitwerking van de luchtruimvisie](#), die de gewijzigde inrichting van het luchtruim beschrijft, zitten tal van verbanden. Geef (per hoekpunt) aan welke maatregelen uit de uitwerking van de visie essentieel zijn voor de gebruiksmogelijkheden van de luchthavens en wat dat betekent voor de realisatie van het hoekpunt. De Commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan het verhogen van de capaciteit van de ‘Initial Approach Fixes’ (IAFs) voor luchthaven Schiphol of het introduceren van een extra IAF, omdat eerder is vastgesteld dat het verkeersaanbod via de huidige IAFs met regelmaat de gedeclareerde capaciteit overschrijft.^{18, 19}

Bij sommige maatregelen is zeer onzeker wat het te verwachten effect zal zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor (het stimuleren van) innovaties (K2) en gedragsinterventies (K7). Voor het MER is van belang om de plausibiliteit van een ontwikkeling en de betekenis ervan voor (de onzekerheid in) de milieueffecten goed te beargumenteren. Als de onzekerheid over het te verwachten effect erg groot is, adviseert de Commissie om een maatregel niet verder te beschouwen. In dit verband wijst de Commissie op de volgende zin in de overzichtstabel met maatregelen: ‘Het effect van de mogelijke verbetermaatregelen moet na besluitvorming nader onderzocht worden.’ Ze is van oordeel dat het vast te stellen beleid moeilijk kan worden gebaseerd op maatregelen die onduidelijk zijn en/of waarvan het effect niet is aangetoond.

2.4 Indicatoren

In haar advies over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER heeft de Commissie geadviseerd om het aantal criteria in te perken en om ze helderder en meer onderscheidend te omschrijven. De Commissie constateert dat het aantal is ingeperkt. Anderzijds zijn twee van de indicatoren nog niet zijn gespecificeerd.²⁰ Daarnaast is soms nog niet duidelijk wat er wordt bedoeld.²¹

¹⁶ In maatregel K4 (overzichtstabel maatregelen) zit een vergelijkbare conditie.

¹⁷ De Commissie heeft in 2017 in haar [tussentijdse toetsingsadvies van het MER voor het NNHS](#) al geconstateerd dat de betekenis en hardheid van een aantal afspraken rond luchthaven Schiphol onduidelijk is, waaronder het 50/50-principe, waarvan de uitgangspunten al in 2008 werden geformuleerd.

¹⁸ De IAF is het punt waar een (instrument)nadering van een vliegtuig naar een luchthaven aanvangt.

¹⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld paragraaf 2.2.4 en bijlage 1 uit de [luchtruimvisie](#) en de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 17 december 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 936, nr. 322).

²⁰ ‘Nationale veiligheid’ en ‘Beveiliging’.

²¹ Dat geldt bijvoorbeeld voor de indicator ‘De mate van autonomie en inspraak’.

Over de indicator ‘Woningbouwlocaties’ merkt de Commissie het volgende op: een belangrijk aspect in de Schipholddiscussie is de beschikbare hoeveelheid ruimte voor woningbouw rond de luchthaven. De rol daarvan in de vormgeving van de hoekpunten én in het afwegingskader moet duidelijk zijn. Naast de hoeveelheid ruimte voor woningbouw gaat het daarbij om de geschiktheid van die ruimte voor het vervullen van functies (naast woningbouw kan het ook andere sectoren (diensten, industrie) betreffen). Het gaat dus niet alleen om kwaliteit zoals nu in het afwegingskader staat.

Het aantal indicatoren voor klimaateffecten is gereduceerd van vijf in de NRD tot nu één. Volgens het hoekpuntendocument zal nu alleen het effect op de CO₂-uitstoot op Nederlandse luchthavens en door binnenlands verkeer worden beoordeeld. De Commissie is van oordeel dat daarbij niet de juiste keuze is gemaakt. De emissies die nu in beeld worden gebracht, vertegenwoordigen slechts een beperkt deel van de totale emissies veroorzaakt door het vliegverkeer dat vanaf Nederlandse luchthavens vertrekt. De Commissie vindt het van belang dat van het verkeer vanaf Nederlandse luchthavens de totale emissies over de gehele vlucht in beeld worden gebracht, ook al richt het Nederlandse klimaatbeleid zich niet op emissies die buiten de landsgrenzen plaatsvinden. Immers het vast te stellen luchtvaartbeleid kan de verhouding tussen emissies binnen en buiten onze grenzen beïnvloeden.²²

2.5 Werkproces

Uit de toelichting bij het hoekpuntendocument heeft de Commissie opgemaakt dat de alternatieven, maatregelen en indicatoren in een iteratief proces worden aangescherpt. Ze adviseert om niet alleen het eindresultaat van die iteraties te beschrijven, maar ook aan te geven welke belangrijke wijzigingen in de loop van de tijd zijn doorgevoerd en wat daarbij de overwegingen zijn geweest.

²² Dat is bijvoorbeeld het geval als Europees verkeer over het spoor wordt gestimuleerd om daarmee ruimte te maken voor meer intercontinentaal vliegverkeer.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Gijs-Jan van Blokland

dr. Johan Lembrechts (secretaris)

dr. Kees Linse (voorzitter)

dr. Michiel van Pelt

ir. Jan Paul van Soest

Besluit waarvoor dit MER wordt opgesteld

Het MER wordt opgesteld voor een besluit over de luchtvaartnota waarin de Rijksoverheid voor de periode 2020–2050 nieuw beleid voor de luchtvaart vastlegt.

Waarom wordt hiervoor een MER opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit “wijziging, aanleg, inrichting of gebruik van een luchthaven voor helikopters of met een start- en landingsbaan met een lengte van 1000 m of meer”. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag voor het besluit

De minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer voor het besluit

De minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

In deze fase zijn geen zienswijzen of adviezen van derden aan de Commissie voorgelegd.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3372](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

