



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Luchtvaartnota

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

13 mei 2019 / projectnummer: 3372



1 Advies over de inhoud van het MER

De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil voor de periode 2020–2050 nieuw beleid voor de luchtvaart vaststellen. Dit beleid wordt vastgelegd in de luchtvaartnota. Voor het besluit over dit beleid wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het opstellen MER en over hoe richtinggevende keuzes kunnen worden gemaakt.

Essentiële informatie in het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang bij een besluit over de luchtvaartnota in ieder geval het volgende nodig is:

- een concrete uitwerking van het doel ‘ontwikkelen van de luchtvaart in balans met andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, klimaat, economie¹ en leefbaarheid (inclusief de ruimtelijke kwaliteit)’;
- een eenduidige afbakening van de reikwijdte van de luchtvaartnota. Geef bijvoorbeeld aan op welke sectoren de nota betrekking heeft (burger-, vracht- en militair verkeer, etc.), welke rol andere vormen van mobiliteit erin hebben en welke grensoverschrijdende effecten² worden beschouwd;
- de nationale en internationale kaders waaraan het eindresultaat minimaal dient te voldoen;
- een bepaling van de belangrijkste op te lossen dilemma’s bij het vinden van de balans tussen maatschappelijke belangen;³
- alternatieve combinaties van de strategische hoofdkeuzen (hierna ‘alternatieven’) voor het toekomstige luchtvaartbeleid (luchthavenlocaties, aantallen vliegtuigbewegingen en hun verdeling over de luchthavens, aanpak van de hinderbeperking, etc.), die op verschillende wijzen invulling geven aan de maatschappelijke belangen;
- de uitwerking van een pakket concrete maatregelen per alternatief voor de korte termijn (waarover nu wordt besloten) en de lange termijn (waarover later wordt besloten);
- een bepaling van de effecten van de alternatieven op de mens, zijn leefomgeving, het klimaat en de economie.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt voort op de “Notitie reikwijdte en Detailniveau voor het Plan-MER voor de Luchtvaartnota 2020–2050”, hierna NRD. Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die in de NRD voldoende aan de orde komen. Maar eerst geeft ze aan hoe ze bij het opstellen van haar advies te werk is gegaan.

¹ De Commissie benoemt op verschillende plekken in haar advies het belang van de economie en de effecten van het te formuleren beleid daarop, maar de uitwerking en beoordeling daarvan valt buiten haar werkveld.

² Het gaat daarbij zowel om effecten van of op concurrerende luchthavens als om grensoverschrijdende milieueffecten zoals emissies van broeikasgassen.

³ Zoals: spreiden of concentreren van vliegverkeer, faciliteren van groei met toename van emissies tot gevolg of terugdringen van emissies ten koste van verdere groei.

Werkwijze

De NRD stelt dat denkrichtingen vanuit drie thema's (klimaat, economie en leefomgeving) op drie niveaus zullen worden uitgewerkt: ambitie, strategie en concrete maatregelen.⁴ Hoe de alternatieve combinaties van strategische hoofdkeuzen tot stand zullen komen, is evenwel nog onduidelijk. Naar het oordeel van de Commissie is het wenselijk om allereerst voor de strategische hoofdkeuzen een aantal contrasterende alternatieven te schetsen. Daaraan kunnen vervolgens concrete maatregelen worden gekoppeld. Het vergelijken van de effecten van de strategische alternatieven is van belang voor het verkennen van de beleidsruimte en bij de onderbouwing van de uiteindelijk gemaakte beleidskeuzen. Verder vereenvoudigt het formuleren van contrasterende alternatieven het zoeken naar geschikte combinaties van maatregelen. De Commissie doet daarom in dit advies voorstellen voor mogelijke strategische alternatieven waarvan de effecten kunnen worden vergeleken.⁵

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.

2 Doel en kader

2.1 Doel

De besluitvorming over de toekomstige gebruiksmogelijkheden van de nationale luchthaven Amsterdam Schiphol Airport en van regionale luchthavens zoals Lelystad, Eindhoven en Rotterdam The Hague Airport verloopt stroef. Dat is het gevolg van belangenconflicten⁶, een gebrek aan vertrouwen in de wijze van handhaven⁷ en in de manier waarop de (geluid)effecten worden bepaald, en het ontbreken van duidelijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de luchtvaart in de periode na 2020. De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil in de

⁴ Zie hiervoor paragraaf 1.3 op blz. 10 van de NRD.

⁵ Zie hiervoor paragraaf 3.2 van dit advies.

⁶ Voorbeelden van dergelijke conflicten zijn die tussen groei van de luchtvaart en behoud van een goede leefomgevingskwaliteit en tussen ruimtegebruik voor de luchtvaart en behoefte aan ruimte voor woningbouw.

⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijzen van KCCA, LBBL, PVRC, NMF Zuid-Holland, landelijke werkgroep meten en die met nummers 63843725 en 63829272.

nieuwe luchtvaartnota, waarin ze haar visie op de luchtvaart voor de periode 2020–2050 vastlegt, die duidelijkheid scheppen. Bij het formuleren van randvoorwaarden en het maken van keuzes streeft de minister naar een ontwikkeling van de luchtvaart in balans met andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, klimaat, leefbaarheid en economie. Om belangen te kunnen afwegen en te komen tot onderbouwde keuzes is in de eerste plaats het volgende nodig:

- inzicht in (de ontwikkeling⁸ van) de verschillende functies van de luchtvaart — zoals vervoer van personen en vracht, en inzet bij crises en ongevallen — en in de uitwisselbaarheid met andere vormen van mobiliteit;⁹
- een afbakening van de onderwerpen waarover in de nota een visie wordt geformuleerd.¹⁰ Zo ging de vorige luchtvaartnota niet over het vliegverkeer dat met general aviation^{11, 12} wordt aangeduid en slechts zijdelings over militair vliegverkeer.¹³ In de nieuwe nota zal op beide wel een visie worden geformuleerd. Worden bepaalde luchtvaartactiviteiten of vliegvelden uitgesloten, geef dan aan waarom ze (kunnen) worden uitgesloten en door wie en hoe hierover zal worden besloten;
- een beschrijving van de vraagstukken en (tegengestelde) belangen die spelen in de discussie over de verdere ontwikkeling van de luchtvaart, anders gezegd: duidelijk moet zijn voor welke problemen de nota een oplossing moet bieden;
- een eenduidige beschrijving van de beoogde doelen (de ambities voor de toekomst), zoals een eventuele bovengrens aan de totale hinder of emissies, zodat kan worden bepaald wanneer doelen bereikt zijn. Onderscheid hierbij de doelen voor de korte termijn (2030) en die voor de lange termijn (2050);¹⁴
- een analyse van de synergie en de spanningen tussen de doelen en maatschappelijke belangen. Het identificeren hiervan helpt bij het uitwerken van contrasterende alternatieven en bij het overzichtelijk houden van de discussie;
- Een overzicht van de lessen die zijn getrokken uit het beleid dat op grond van de luchtvaartnota 2009 is gevoerd. Dat kan helpen bij het formuleren van de strategische alternatieven.

⁸ Zie hiervoor ook de zienswijzen van RSG, KLM en de omgevingsdienst West-Holland.

⁹ Verschillende zienswijzen onderschrijven het onderzoeken van (de effecten van substitutie) van luchtvaart door spoor. Voorbeelden zijn die van de gemeenten Lansingerland, Eindhoven, Son en Breugel, de Kempengemeenten, LBBL, CRO-bewonersvertegenwoordigers Schiedam, omwonenden CRO MAA e.a. en die met nummer 63818664. Indiërs van sommige zienswijzen spreken daarom liever over een internationale bereikbaarheidsnota dan over een luchtvaartnota (63800057, 63831092 en 63784193). BARIN is daarentegen van oordeel dat het onderzoek moet focussen op de luchtvaart.

¹⁰ Denk daarbij niet alleen aan de onder de eerste stip genoemde functies, maar bijvoorbeeld ook aan de mogelijke bijdrage van buitenlandse infrastructuur aan de bereikbaarheid van Nederland. Zie hiervoor de zienswijze van de provincie Noord-Brabant.

¹¹ General aviation omvat zakelijke en recreatieve vluchten, vluchten voor opleiding en training en van politie en hulpdiensten.

¹² In tal van zienswijzen wordt gevraagd aandacht te besteden aan alle onderdelen van de luchtvaart vanwege hun onderlinge samenhang. Zo wijzen zienswijzen 63354108, 63452850, 63830416, 63602897, 63623465, 63768584, de gemeenten Lansingerland, Schiedam en Rotterdam, provincie Zeeland en andere op de kans dat de kleine luchtvaart, waaronder maatschappelijke helikoptervluchten, in het gedrang komt door de sterke nadruk op het commerciële burgerverkeer. Anderen, zoals de provincie Zuid-Holland, de gemeente Lansingerland, CRO-bewonersvertegenwoordigers Schiedam, Alliantie tegen uitbreiding MAA, Stichting CDO en Verontruste Bewoners Rodenrijs vrezen een te grote focus op Schiphol. SATL geeft aan de afbakening onduidelijk te vinden en de gemeenten Gilze Rijen, Helmond en Boxtel stellen de plaats van militaire luchthavens en militaire oefeningen in de nota en het MER aan de orde.

¹³ Zie hiervoor blz. 9 van de [Luchtvaartnota 2009](#).

¹⁴ In veel zienswijzen wordt gesteld dat het maken van heldere keuzes en formuleren van toetsbare doelen wezenlijk is voor (een transparant besluit over) de luchtvaartnota. Voorbeelden zijn die van BVM2, SATL, Verontruste Bewoners Rodenrijs, Stichting Minder Hinder Boven West-Friesland, Stichting CDO en GroenLinks Zaanstad en die met nummer 63329514, 63800057, 63792374.

2.2 Wettelijk en beleidskader

De NRD beschrijft in algemene zin de relatie van de luchtvaartnota met andere visies, plannen en programma's zoals de nationale omgevingsvisie (NOVI) en de mobiliteitsagenda.¹⁵ Maak duidelijk welke randvoorwaarden deze visies, plannen en programma's stellen aan de luchtvaartnota.^{16, 17} Geef ook aan wat de status is van uitkomsten van overleggen van de omgevingsraad Schiphol en vergelijkbare overleggen rond andere luchthavens.

Maak duidelijk welke randvoorwaarden voortkomen uit nationale, Europese en internationale afspraken en wetgeving¹⁸ op het gebied van de luchtvaart(veiligheid)¹⁹ en uit andere nationale wetgeving zoals de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Beschrijf ook de (inter-)nationale afspraken en ambities over het terugdringen van de emissies van broeikasgassen in de luchtvaart. Geef aan of randvoorwaarden al dan niet "hard" zijn.²⁰

Het beschrijven van de randvoorwaarden die uit dit wettelijke en beleidskader voortkomen, is nodig omdat ze de ruimte bepalen waarbinnen alternatieven en uiteindelijk beleidskeuzes in de luchtvaarnota moeten blijven.

3 Uitwerking van alternatieven voor het voornemen

3.1 Algemeen

De NRD kondigt de uitwerking van drie denkrichtingen aan om inzicht te krijgen in mogelijke beleidskeuzes. De richtingen hebben als thema klimaat, leefomgeving (inclusief de ruimtelijke kwaliteit) en economie (ontwikkeling van de luchtvaart). De Commissie kan zich vinden in de gekozen richtingen omdat ze gaan over contrasterende belangen waartussen de nota een balans moet vinden. Een aparte plaats heeft een vierde belang, de veiligheid. Die mag niet worden geschaad, zo wordt in de NRD gesteld. Veiligheid is daarbij zeer ruim gedefinieerd en omvat zowel het veilig bedrijven van de luchtvaart (in het Engels met 'safety' aangeduid) als de nationale (militaire) veiligheid (in het Engels 'security'). De Commissie constateert dat beide aspecten van veiligheid weinig met elkaar gemeen hebben en als onderscheiden belangen zouden moeten worden beschouwd. Verder constateert ze dat met de gekozen aanpak veiligheid een randvoorwaarde wordt voor iedere ontwikkeling. Door veiligheid als een randvoorwaarde te beschouwen voor de andere alternatieven ontstaat wel het risico dat

¹⁵ Zie hiervoor paragraaf 1.4 op blz. 10 en volgende van de NRD.

¹⁶ Geef daarbij zo eenduidig mogelijk aan wat gehanteerde begrippen betekenen. Zo kan de hub-functie van Schiphol worden gelijkgesteld met de transferfunctie van KLM. Maar een hub kan ook een luchthaven zijn waar passagiers overstappen op vluchten van andere maatschappijen.

¹⁷ Zie hiervoor ook onder andere de zienswijzen van de landelijke werkgroep meten, de provincie Gelderland en de BRS.

¹⁸ Zoals het EU Emission Trading System en de normen op het gebied van veiligheid en milieubescherming van EASA.

¹⁹ Zie hiervoor de zienswijze van BRS.

²⁰ Voorbeelden van randvoorwaarden: bepalingen uit de NOVI omtrent de woningbouwopgave, de grenswaarden voor de luchtkwaliteit en de externe veiligheid uit de wet milieubeheer of de grenswaarden aan de depositie van stikstof op kwetsbare natuur uit het programma aanpak stikstof (PAS). De Gemeenten Eindhoven en Son en Breugel, Meijerijstad, Volgelbescherming Nederland, Vogel- en Natuurwacht Flevoland en zienswijze nummer 63855046 vragen expliciet aandacht voor de betekenis van het PAS voor het vliegverkeer.

bepaalde kansrijke ingrepen niet worden onderzocht terwijl ze na optimalisatie wellicht veilig te maken zijn.

De NRD maakt niet duidelijk hoe de drie denkrichtingen zullen worden uitgewerkt in strategieën en maatregelen. De Commissie stelt voor om per denkrichting strategische hoofdkeuzen uit te werken (zie par 3.2). Het schetsen van strategische, contrasterende alternatieven helpt bij het verhelderen van de doelen en vereenvoudigt het zoeken naar geschikte combinaties van maatregelen die de leefbaarheid (inclusief de ruimtelijke kwaliteit), het klimaat en/of de economische ontwikkeling bevorderen.

De Commissie adviseert om voor de uitwerking van de alternatieven de volgende stappen te doorlopen:

- uitwerken van strategische hoofdkeuzen per denkrichting, bijvoorbeeld: het ruimtelijk concentreren of spreiden van vliegbewegingen, het sluiten, verplaatsen of aanleggen van start- en landingsbanen of luchthavens,²¹ een ander gebruik van het luchtruim om de interferentie tussen luchthavens te verminderen of het internaliseren van externe kosten. Omdat de denkrichtingen zo verschillend zijn, krijgen deze hoofdkeuzen per denkrichting een heel verschillende invulling, en ontstaan zo drie contrasterende, strategische beleidsalternatieven;
- uitwerken van de strategische alternatieven in concrete maatregelen voor de korte en voor de lange termijn;
- beschrijven en beoordelen van de effecten van de alternatieven aan de hand van het toetskader;²²
- uitwerken en toetsen van een voorkeursalternatief, zijnde de beleidslijn die in de luchtvaartnota wordt vastgelegd.

Hierna gaat de Commissie in detail in op elk van deze stappen.

3.2 Schetsen van contrasterende richtingen voor het luchtvaartbeleid

De Commissie adviseert om, in lijn met de drie eerder genoemde denkrichtingen, op hoofdlijnen drie alternatieve beleidsstrategieën uit te werken. Naar haar oordeel zijn de volgende alternatieven denkbaar:

- een alternatief dat de groei van de luchtvaart maximaal faciliteert²³, waarbij de hinder binnen afgesproken randvoorwaarden blijft,²⁴ zonder een robuuste aanpak van het klimaat en waarbij de stedelijke ontwikkeling zich aanpast aan de luchtvaart ('denkrichting vanuit het thema economie');
- een alternatief waarbij ruimtelijke ontwikkelingen maximaal worden gefaciliteerd en de kwaliteit van de leefomgeving vooropstaat, en dus de luchtvaart niet of nauwelijks groeit ('denkrichting vanuit het thema leefomgeving');

²¹ Zie hiervoor ook de paragraaf 'Alternatievenonderzoek' in de zienswijze van Vogelbescherming Nederland.

²² Zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit advies.

²³ Onderbouw de bovengrens van de te verwachten groei aan de hand van recente scenario-analyses, zoals die van PBL en CPB (Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving; Achtergronddocument Mobiliteit – Luchtvaart. Den Haag, 2016 PBL-publicatienummer 2373)

²⁴ Een voorbeeld zijn de criteria voor gelijkwaardige bescherming en een 50/50-regel voor luchthaven Schiphol.

- een alternatief waarbij de luchtvaart krimpt om te voldoen aan de doelstelling uit het klimaatakkoord dat de uitstoot van CO₂ in 2030 met ten minste 49 procent is teruggedrongen ('denkrichting vanuit het thema klimaat').²⁵

Deze (of vergelijkbare) strategische alternatieven moeten concreter worden omschreven, om zo duidelijk mogelijk aan te geven wat men ermee wil bereiken. Zo vraagt "weinig hinder in het meest belast gebied rond een luchthaven"²⁶ andere ingrepen dan "weinig ernstig geluidgehinderden"²⁷ en "inperken van gezondheidseffecten" iets anders dan "hinderbestrijding"²⁸. Hetzelfde geldt voor andere aspecten. Zo vraagt "voorkomen van emissies van broeikasgassen"²⁹ iets anders dan "voorkomen van effecten van broeikasgassen op het klimaat"³⁰. En "een goed netwerk voor de passagiers" is iets anders dan "een goed netwerk voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen". De Commissie adviseert hoe dan ook te verhelderen wat het achterliggende doel is bij 'ontwikkeling' of 'groei' van de luchtvaart.³¹

3.3 Uitwerking van alternatieven in pakketten maatregelen

De strategische alternatieven kunnen uitgewerkt worden in meer concrete maatregelen, bijvoorbeeld: met welke maatregelen zal precies de leefbaarheid in de omgeving van luchthavens en de duurzaamheid van de luchtvaart worden bevorderd? Om te voorkómen dat de vormgeving van de alternatieven te complex wordt, is het aan te bevelen om alleen uit te gaan van maatregelen met een zeker effect (grote kans op grote impact) en die bijdragen aan de doelen binnen een denkrichting.

Beschrijf per alternatief het eindbeeld op basis van het pakket maatregelen dat aan de realisatie ervan bijdraagt. Geef zo goed mogelijk aan welke activiteiten op welke luchthavens en met welke omvang in 2030 en 2050 kunnen plaatsvinden.

²⁵ Immers, ook het Europese parlement benadrukte [recent](#) dat alle sectoren, inclusief lucht- en scheepvaart moeten bijdragen aan het bereiken van een klimaat-neutrale economie. Ook wordt in vele zienswijzen aangedrongen op het beschouwen van een krimpscenario (voorbeelden: dorpsraad Knegsel, NMF Zuid-Holland, de provincie Gelderland en LBBL).

²⁶ Zoals het beperkingengebied voor geluidgevoelige gebouwen rond Schiphol.

²⁷ Het gebied binnen bijvoorbeeld de 40 of 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight-contour rond een luchthaven.

²⁸ Voorkomen van gezondheidseffecten zal zich meer richten op slaapverstoring en daarmee op vermindering van het aantal nachtvluchten, terwijl voor hinderbeperking ook de geluidbelasting overdag kan worden verminderd. Inbouwen van stille perioden zal wellicht geen gezondheidseffect hebben, maar wel tot minder hinder leiden.

²⁹ Te realiseren door minder vliegen of schonere vliegtuigen.

³⁰ Niet alleen te realiseren door minder vliegen of schonere vliegtuigen maar bijvoorbeeld ook door compenserende maatregelen.

³¹ In een groot aantal zienswijzen staat dat duidelijk moet zijn hoe de alternatieven (en de positie van de onderscheiden luchthavens daarin) tot stand komen, dat ze helder en concreet moeten zijn en dat het belangrijk is dat belanghebbenden daarop kunnen reageren (provincie Zuid-Holland, de gemeenten Lansingerland, Rotterdam en Schiedam, de natuur- en milieufederaties, omwonenden CRO MAA e.a., 63780733, 63768626 en 63767206). De vraag om te werken met concrete randvoorwaarden zijn ook te vinden in de zienswijze van de omwonenden CRO MAA e.a., waarin ook voorbeelden van die voorwaarden worden gegeven. Anderen, zoals LBBL, RSG, omgevingsdienst West-Holland, NVL en zienswijze nummer 63842999 geven aan dat de denkrichtingen te abstract of vaag zijn, of dat de NRD geen goed beeld geeft van keuzes die zullen worden onderzocht en van analyses op grond waarvan keuzes zullen worden gemaakt. In vele zienswijzen wordt ook gevraagd om begrippen eenduidig te omschrijven (zie bijvoorbeeld de zienswijze van SATL).

3.4 Ontwikkelen van een voorkeursalternatief

Bij het zoeken naar de gewenste balans tussen maatschappelijke belangen wordt mogelijk niet een van de drie alternatieven gekozen, maar een daaruit afgeleid, nieuw alternatief, het voorkeursalternatief, dat een middenweg zoekt tussen de drie onderzochte alternatieven.³² In dat geval zal voor dat alternatief niet alleen moeten worden bepaald in hoeverre daarmee de verschillende ambities voor de toekomst worden gerealiseerd, het zal ook moeten worden getoetst aan dezelfde criteria als de drie hiervoor beschreven alternatieven (zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit advies).

3.5 Keuzes voor de korte en de lange termijn

De NRD stelt dat de luchtvaartnota met een adaptieve aanpak wordt uitgewerkt. Daarbij past een duidelijk onderscheid tussen maatregelen waarover nu wordt besloten, en mogelijke maatregelen waarover op termijn wordt besloten. De Commissie gaat er daarom vanuit dat voor de besluitvorming over de maatregelen uit het voorkeursalternatief een concrete agenda wordt opgesteld (wat, door wie, hoe, wanneer, etc.). Maak daarbij onderscheid tussen ingrepen waarover nu wordt besloten en die in de periode 2020–2030 kunnen worden uitgevoerd, omdat ze bijvoorbeeld niet afhankelijk zijn van andere ingrepen of onder alle omstandigheden kunnen worden genomen ('no-regret'-maatregelen), en ingrepen die complexer zijn en meer voorbereiding en nadere besluitvorming vragen en die dus pas na 2030 aan de orde zijn. Geef voor die besluiten aan welke overwegingen ten aanzien van klimaat en leefomgeving daarbij van belang zijn. De Commissie adviseert daarnaast om voor het pakket dat vóór 2030 wordt gerealiseerd na te gaan welk deel van de ambities ermee wordt gerealiseerd en om het afzonderlijk te toetsen (zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit advies).³³

3.6 Beschrijving van de referentiesituatie³⁴

De referentiesituatie is de situatie waarmee de drie alternatieven worden vergeleken. Het is de situatie die ontstaat als er voor de komende decennia geen nieuw luchtvaartbeleid wordt geformuleerd waardoor de omvang en de spreiding van het vliegverkeer niet (kunnen) wijzigen.³⁵ In de referentiesituatie wordt rekening gehouden met autonome ontwikkelingen, zoals het stiller en zuiniger worden van vliegtuigen,³⁶ de groei van de bevolking en vastgesteld beleid over bijvoorbeeld woningbouw en windturbineparken. Dergelijke ontwikkelingen beïnvloeden bijvoorbeeld de omvang en plaats van de te mitigeren hinder. Het is belangrijk om duidelijk te maken welke ontwikkelingen als autonome ontwikkeling worden beschouwd en dus om helder onderscheid te maken tussen ontwikkelingen die op de luchtvaart dan wel Nederland afkomen en die als min of meer autonoom kunnen worden betiteld enerzijds, en beïnvloedbare grootheden anderzijds.

³² Zoals o.a. de gemeente Eindhoven aangeeft, zijn hiervoor naar verwachting enkele iteratieslagen nodig.

³³ In verschillende zienswijzen wordt gevraagd om te verduidelijken wat de adaptieve aanpak inhoudt, om welke besluiten het gaat en hoe die worden genomen (voorbeelden: provincie Zuid-Holland, gemeenten Schiedam en Rotterdam). KLM en BARIN geven aan dat de luchtvaartsector behoefte heeft aan een helder toekomstperspectief.

³⁴ Zoals de GGD GHOR NL terecht aangeeft, dient het MER ook (de effecten van) de huidige feitelijke situatie te beschrijven.

³⁵ Op blz. 16 van de NRD wordt gesteld om hiervoor de situatie te kiezen waarin de nu vigerende luchthavenbesluiten gelden.

³⁶ Een belangrijk deel van de maatregelen die NLR heeft geïnventariseerd in voorbereiding op de luchtvaartnota (Zie: "[Kennistenen behoeve van de luchtvaartnota](#)") (NLR-CR-2018-407-Hzv-1, jan. 2019) en de proefcasus Eindhoven Airport (zie: NLR-presentatie "[Hinderbeperkende maatregelen Eindhoven Airport](#)") kunnen als onderdeel van de autonome ontwikkeling worden beschouwd.

4 Effecten op “people, planet & profit”³⁷

4.1 Omvang van het beoordelingskader

De Commissie onderschrijft het belang van het beoordelen van zowel de effecten van de alternatieven op de fysieke leefomgeving als hun maatschappelijke effecten.³⁸ Bij het toetsen van het milieueffectrapport zal ze zich echter beperken tot het beoordelen van de informatie over effecten op de fysieke leefomgeving, het klimaat, de woonomgeving en de ruimtelijke kwaliteit.

Het beoordelingskader dat in de NRD wordt voorgesteld, is met meer dan 40 criteria volgens de Commissie erg omvangrijk en heterogeen, zeker voor het beoordelen van de gevolgen van complexe alternatieven en maatregelen over een periode van 30 jaar.

Ook zijn de criteria niet altijd begrijpelijk of toetsbaar omschreven.³⁹ Dat alles leidt naar verwachting tot onheldere effectbeschrijvingen en een onoverzichtelijke vergelijking van de alternatieven.⁴⁰ De Commissie adviseert dan ook om het aantal beoordelingscriteria zeker te halveren. Op dit punt adviseert de Commissie dus nadrukkelijk anders dan vele insprekers die voorstellen formuleren voor aanvullende criteria.⁴¹ Richt het kader op criteria die a) aansluiten bij de prioritaire doelen, b) significant worden beïnvloed door de onderzochte maatregelen, en c) duidelijke verschillen tussen de alternatieven zullen laten zien. Omschrijf de criteria daarbij helderder en meer onderscheidend.

Voorbeelden van indicatoren die naar mening van de Commissie kunnen vervallen (of worden samengevoegd), zijn:

- ‘verandering in ruimte voor oppervlaktewater bij uitbreiding van luchthavens’, omdat het gaat om een beperkt en eenvoudig te mitigeren probleem aangezien compensatie voor extra verhard oppervlak vaak op of nabij het te bebouwen terrein kan plaatsvinden;
- ‘CO₂-uitstoot op luchthavenniveau’. Deze uitstoot is namelijk beperkt in vergelijking met de uitstoot van de vluchten. De Commissie stelt voor om alleen de volledige CO₂-uitstoot van vluchten vanaf Nederlandse luchthavens als criterium te gebruiken;⁴²
- ‘CO₂-uitstoot van passerende vluchten door het Nederlandse luchtruim’, omdat het emissies zijn waarop het Nederlandse beleid weinig invloed kan uitoefenen;
- ‘Klimaatimpact toe te schrijven aan de Nederlandse luchtvaart’ omdat hiervoor geen doelen zijn geformuleerd. Voor de reductie van de emissie van broeikasgassen is dat wel het

³⁷ In tal van zienswijzen wordt in dit verband gevraagd om een MKBA. Voorbeelden zijn die van de omgevingsdienst West-Holland, BTV, luchtwachter Holland Rijnland, de gemeente Helmond en die met nummer 63844226.

³⁸ Zie hiervoor par. 2.2 op blz. 13–14 en bijlage C van de NRD.

³⁹ O.a. de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Lansingerland, Rotterdam en Schiedam, KLM, LVNL en de landelijke werkgroep meten vragen om de uitwerking van objectieve criteria en om een transparante en verifieerbare weging ervan. Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat niet alleen moet worden beschreven wat er zal worden onderzocht, maar ook hoe dat zal gebeuren. En BRS heeft veel vragen bij de inhoud van de criteria.

⁴⁰ De gemeente Helmond geeft aan dat het toetskader uiterst complex is geworden.

⁴¹ Voorbeelden zijn de zienswijzen van LBBL, NMF Zuid-Holland, Stichting CDO, SATL, de regio Westfriesland, Maastricht Aachen Airport en die met nummers 63320717, 63607089 en 63850812.

⁴² Of de uitstoot veroorzaakt door in Nederland getankte brandstof zoals voorgesteld door de natuur- en milieufederaties.

geval. Verder levert dit criterium geen onderscheidende informatie op ten opzichte van informatie over de uitstoot van broeikasgassen;

- 'Verandering in de kwaliteit en draagkracht van de bodem'.
- 'Verwachting van de verandering van het aantal bestemmingen en de frequentie van die bestemmingen voor passagiers vanaf de verschillende luchthavens'. Dat criterium overlapt met het criterium 'Verandering van het aantal en type bestemmingen en aantallen reizigers die per vliegtuig reizen verdeeld naar de luchthavens'. Daarbij is het de vraag of het aantal bestemmingen en het aantal reizigers per bestemming goed in één criterium is te verenigen. Hetzelfde kan worden gezegd over de criteria voor vrachtverkeer.
- 'Verandering in de sociale samenhang in dorpen rondom de luchthavens'.
- De criteria onder het aspect 'Ruimte'. De Commissie adviseert om de impact op ruimte voor andere functies in algemene zin te scoren, los van de vraag waarvoor die ruimte zal worden benut.⁴³

Voor sommige criteria geldt dat de relatie met de ontwikkeling van de luchtvaart lastig te duiden is. Het is dan ook beter om ze niet in het beoordelingskader op te nemen. Voorbeelden zijn:

- 'leren kennen en ervaren van andere culturen';⁴⁴
- 'invloed op de mondiale biodiversiteit';
- 'verandering van werkdruk, ontwikkelingsmogelijkheden en aantal jaren dienstverband'.

Daarnaast is het belangrijk om eenduidig te beschrijven wat met de indicatoren wordt bedoeld. Zo is voor de Commissie onduidelijk wat de volgende indicatoren inhouden:

- 'verandering van de geluidbelasting door vliegtuiggeluid in dB (lokaal)'. De Commissie gaat ervan uit dat het hier gaat om wijzigingen aan het oppervlak en de aantallen bewoners waarvoor de belasting wijzigt;^{45, 46}
- 'verandering van de aanwezigheid, kwaliteit en nabijheid van recreatiemogelijkheden rondom luchthavens';
- 'verandering in het ongevalsrisico';
- 'verandering in areaal en kwaliteit van woningbouwlocaties rondom de luchthavens'. Areaal en kwaliteit zijn twee heel verschillende zaken en dus moeilijk in één indicator te verenigen. Hetzelfde geldt voor 'verandering in het areaal en de kwaliteit van Natura 2000- en NNN-gebieden'.

De Commissie mist in de criteria informatie over:

- 'de wijziging in de omvang van stille perioden'.⁴⁷

⁴³ Het gebruik van de ruimte is wel relevant voor andere effecten (zoals geluidhinder), die voor een bestemming woningbouw bijvoorbeeld anders zijn dan voor een bestemming natuur of infrastructuur.

⁴⁴ NMF Zuid-Holland geeft aan dat dit aspect moeilijk objectief in beeld kan worden gebracht.

⁴⁵ Houd bij het afbakenen van het gebied rekening met de dosis-effect relatie uit de [WHO-richtlijn](#) uit 2018 over gezondheidseffecten van geluid. Verschillende zienswijzen verwijzen naar deze richtlijn (voorbeelden zijn die van GGD GHOR NL, Stichting CDO, LBBL, de landelijke werkgroep meten, omgevingsdienst West-Holland, GroenLinks Heemstede en Vereniging Amsteloever)

⁴⁶ De provincie Zuid-Holland, de gemeente Lansingerland, CRO-bewonersvertegenwoordigers Schiedam en de zienswijzen met nummer 63798924, 63856383 en 63831326 wijzen erop dat niet alleen de totale omvang van de belasting (uitgedrukt in Lden en Lnight) de hinder bepalen, maar ook factoren zoals de piekbelasting en de frequentie en de voorspelbaarheid van de vliegtuigbewegingen. Zienswijze 63432643 wijst terecht op de onzekerheden in de dosis-effectrelatie voor luchtvaartgeluid.

⁴⁷ Een van de belangrijkste klachten vanuit de omgeving van Schiphol is het verdwijnen van de stille perioden. Ondanks een daling van het Lden-niveau, wordt een toename van de hinder ervaren.

5 Overige aspecten

5.1 Evaluatie, sturing en invulling van leemten in kennis

De NRD stelt dat de luchtvaartnota met een adaptieve aanpak wordt uitgewerkt.⁴⁸ Eén aspect daarvan is hierboven al genoemd: de in de tijd getrapte besluitvorming over maatregelen. Een ander aspect betreft het monitoren en bijsturen van de ontwikkelingen die zich zullen voordoen. Om bijsturing mogelijk te maken en te kunnen bepalen welke ontwikkelingen moeten worden gemonitord, is het nodig om de beleidslijnen voor het traject tot 2030 concreter uit te werken (randvoorwaarden, maatregelen, etc.). Geef in het MER inzicht in de wijze waarop en wanneer de daadwerkelijke effecten worden geëvalueerd en wat het concreet betekent als doelen, grenswaarden, etc. in de praktijk niet worden gehaald. Geef bijvoorbeeld aan wat er wordt ondernomen als de hinder niet binnen afgesproken grenzen blijft.⁴⁹

Het MER moet ook aangeven over welke maatregelen en milieueffecten onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Spits dit toe op milieueffecten die een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort kunnen worden beoordeeld en kan worden bepaald wat dit betekent voor het monitoringprogramma.

Monitoring is bedoeld om de omgeving over de effecten van het vliegverkeer te informeren. Dat gebeurt nu vooral aan de hand van berekeningen. De Commissie vindt het belangrijk dat daarnaast de ervaren hinder onafhankelijk en systematisch wordt onderzocht en dat die informatie wordt benut bij eventuele bijsturing. Verder is het voor het vertrouwen in de rekenresultaten belangrijk om te zorgen voor een heldere structuur en scheiding van rollen bij het beheer en de toepassing van rekenmethoden en de controle van berekeningen.^{50, 51}

5.2 Vorm en presentatie

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg ervoor dat:

- het MER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst met eenduidige definities, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst zijn opgenomen;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal is gebruikt, met duidelijke legenda.

⁴⁸ Zie NRD par. 1.1 op blz. 6.

⁴⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijze van NMF Zuid-Holland en de provincie Zuid-Holland.

⁵⁰ In het briefrapport "Meten, modellering en beleving fase 3 Verbeterprogramma modellen" (2017) doen RIVM en M+P aanbevelingen over verbeteringen in het beheer en onderhoud van geluidmodellen voor spoor- en wegverkeer. Vergelijkbare verbeteringen kunnen voor de geluidmodellen voor vliegverkeer worden uitgewerkt.

⁵¹ Verschillende insprekers (waaronder 63261 399, BVM2 en de landelijke werkgroep meten) koppelen meten aan controleren, bijsturen en/of creëren van vertrouwen.

5.3 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Ze verdient daarom bijzondere aandacht, 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 omschrijving van de reikwijdte van de luchtvaartnota;
- de alternatieven en hun effecten, en de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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. Hans Heerkens

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, in-richting 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?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 3 mei heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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



1 Advies over de inhoud van het MER

De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil voor de periode 2020–2050 nieuw beleid voor de luchtvaart vaststellen. Dit beleid wordt vastgelegd in de luchtvaartnota. Voor het besluit over dit beleid wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd te adviseren over de inhoud van het opstellen MER en over hoe richtinggevende keuzes kunnen worden gemaakt.

Essentiële informatie in het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang bij een besluit over de luchtvaartnota in ieder geval het volgende nodig is:

- een concrete uitwerking van het doel ‘ontwikkelen van de luchtvaart in balans met andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, klimaat, economie¹ en leefbaarheid (inclusief de ruimtelijke kwaliteit)’;
- een eenduidige afbakening van de reikwijdte van de luchtvaartnota. Geef bijvoorbeeld aan op welke sectoren de nota betrekking heeft (burger-, vracht- en militair verkeer, etc.), welke rol andere vormen van mobiliteit erin hebben en welke grensoverschrijdende effecten² worden beschouwd;
- de nationale en internationale kaders waaraan het eindresultaat minimaal dient te voldoen;
- een bepaling van de belangrijkste op te lossen dilemma’s bij het vinden van de balans tussen maatschappelijke belangen;³
- alternatieve combinaties van de strategische hoofdkeuzen (hierna ‘alternatieven’) voor het toekomstige luchtvaartbeleid (luchthavenlocaties, aantallen vliegtuigbewegingen en hun verdeling over de luchthavens, aanpak van de hinderbeperking, etc.), die op verschillende wijzen invulling geven aan de maatschappelijke belangen;
- de uitwerking van een pakket concrete maatregelen per alternatief voor de korte termijn (waarover nu wordt besloten) en de lange termijn (waarover later wordt besloten);
- een bepaling van de effecten van de alternatieven op de mens, zijn leefomgeving, het klimaat en de economie.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt voort op de “Notitie reikwijdte en Detailniveau voor het Plan-MER voor de Luchtvaartnota 2020–2050”, hierna NRD. Dat wil zeggen dat ze in dit advies niet ingaat op de punten die in de NRD voldoende aan de orde komen. Maar eerst geeft ze aan hoe ze bij het opstellen van haar advies te werk is gegaan.

¹ De Commissie benoemt op verschillende plekken in haar advies het belang van de economie en de effecten van het te formuleren beleid daarop, maar de uitwerking en beoordeling daarvan valt buiten haar werkveld.

² Het gaat daarbij zowel om effecten van of op concurrerende luchthavens als om grensoverschrijdende milieueffecten zoals emissies van broeikasgassen.

³ Zoals: spreiden of concentreren van vliegverkeer, faciliteren van groei met toename van emissies tot gevolg of terugdringen van emissies ten koste van verdere groei.

Werkwijze

De NRD stelt dat denkrichtingen vanuit drie thema's (klimaat, economie en leefomgeving) op drie niveaus zullen worden uitgewerkt: ambitie, strategie en concrete maatregelen.⁴ Hoe de alternatieve combinaties van strategische hoofdkeuzen tot stand zullen komen, is evenwel nog onduidelijk. Naar het oordeel van de Commissie is het wenselijk om allereerst voor de strategische hoofdkeuzen een aantal contrasterende alternatieven te schetsen. Daaraan kunnen vervolgens concrete maatregelen worden gekoppeld. Het vergelijken van de effecten van de strategische alternatieven is van belang voor het verkennen van de beleidsruimte en bij de onderbouwing van de uiteindelijk gemaakte beleidskeuzen. Verder vereenvoudigt het formuleren van contrasterende alternatieven het zoeken naar geschikte combinaties van maatregelen. De Commissie doet daarom in dit advies voorstellen voor mogelijke strategische alternatieven waarvan de effecten kunnen worden vergeleken.⁵

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.

2 Doel en kader

2.1 Doel

De besluitvorming over de toekomstige gebruiksmogelijkheden van de nationale luchthaven Amsterdam Schiphol Airport en van regionale luchthavens zoals Lelystad, Eindhoven en Rotterdam The Hague Airport verloopt stroef. Dat is het gevolg van belangenconflicten⁶, een gebrek aan vertrouwen in de wijze van handhaven⁷ en in de manier waarop de (geluid)effecten worden bepaald, en het ontbreken van duidelijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de luchtvaart in de periode na 2020. De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil in de

⁴ Zie hiervoor paragraaf 1.3 op blz. 10 van de NRD.

⁵ Zie hiervoor paragraaf 3.2 van dit advies.

⁶ Voorbeelden van dergelijke conflicten zijn die tussen groei van de luchtvaart en behoud van een goede leefomgevingskwaliteit en tussen ruimtegebruik voor de luchtvaart en behoefte aan ruimte voor woningbouw.

⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijzen van KCCA, LBBL, PVRC, NMF Zuid-Holland, landelijke werkgroep meten en die met nummers 63843725 en 63829272.

nieuwe luchtvaartnota, waarin ze haar visie op de luchtvaart voor de periode 2020–2050 vastlegt, die duidelijkheid scheppen. Bij het formuleren van randvoorwaarden en het maken van keuzes streeft de minister naar een ontwikkeling van de luchtvaart in balans met andere maatschappelijke belangen zoals veiligheid, klimaat, leefbaarheid en economie. Om belangen te kunnen afwegen en te komen tot onderbouwde keuzes is in de eerste plaats het volgende nodig:

- inzicht in (de ontwikkeling⁸ van) de verschillende functies van de luchtvaart — zoals vervoer van personen en vracht, en inzet bij crises en ongevallen — en in de uitwisselbaarheid met andere vormen van mobiliteit;⁹
- een afbakening van de onderwerpen waarover in de nota een visie wordt geformuleerd.¹⁰ Zo ging de vorige luchtvaartnota niet over het vliegverkeer dat met general aviation^{11, 12} wordt aangeduid en slechts zijdelings over militair vliegverkeer.¹³ In de nieuwe nota zal op beide wel een visie worden geformuleerd. Worden bepaalde luchtvaartactiviteiten of vliegvelden uitgesloten, geef dan aan waarom ze (kunnen) worden uitgesloten en door wie en hoe hierover zal worden besloten;
- een beschrijving van de vraagstukken en (tegengestelde) belangen die spelen in de discussie over de verdere ontwikkeling van de luchtvaart, anders gezegd: duidelijk moet zijn voor welke problemen de nota een oplossing moet bieden;
- een eenduidige beschrijving van de beoogde doelen (de ambities voor de toekomst), zoals een eventuele bovengrens aan de totale hinder of emissies, zodat kan worden bepaald wanneer doelen bereikt zijn. Onderscheid hierbij de doelen voor de korte termijn (2030) en die voor de lange termijn (2050);¹⁴
- een analyse van de synergie en de spanningen tussen de doelen en maatschappelijke belangen. Het identificeren hiervan helpt bij het uitwerken van contrasterende alternatieven en bij het overzichtelijk houden van de discussie;
- Een overzicht van de lessen die zijn getrokken uit het beleid dat op grond van de luchtvaartnota 2009 is gevoerd. Dat kan helpen bij het formuleren van de strategische alternatieven.

⁸ Zie hiervoor ook de zienswijzen van RSG, KLM en de omgevingsdienst West-Holland.

⁹ Verschillende zienswijzen onderschrijven het onderzoeken van (de effecten van substitutie) van luchtvaart door spoor. Voorbeelden zijn die van de gemeenten Lansingerland, Eindhoven, Son en Breugel, de Kempengemeenten, LBBL, CRO-bewonersvertegenwoordigers Schiedam, omwonenden CRO MAA e.a. en die met nummer 63818664. Indiërs van sommige zienswijzen spreken daarom liever over een internationale bereikbaarheidsnota dan over een luchtvaartnota (63800057, 63831092 en 63784193). BARIN is daarentegen van oordeel dat het onderzoek moet focussen op de luchtvaart.

¹⁰ Denk daarbij niet alleen aan de onder de eerste stip genoemde functies, maar bijvoorbeeld ook aan de mogelijke bijdrage van buitenlandse infrastructuur aan de bereikbaarheid van Nederland. Zie hiervoor de zienswijze van de provincie Noord-Brabant.

¹¹ General aviation omvat zakelijke en recreatieve vluchten, vluchten voor opleiding en training en van politie en hulpdiensten.

¹² In tal van zienswijzen wordt gevraagd aandacht te besteden aan alle onderdelen van de luchtvaart vanwege hun onderlinge samenhang. Zo wijzen zienswijzen 63354108, 63452850, 63830416, 63602897, 63623465, 63768584, de gemeenten Lansingerland, Schiedam en Rotterdam, provincie Zeeland en andere op de kans dat de kleine luchtvaart, waaronder maatschappelijke helikoptervluchten, in het gedrang komt door de sterke nadruk op het commerciële burgerverkeer. Anderen, zoals de provincie Zuid-Holland, de gemeente Lansingerland, CRO-bewonersvertegenwoordigers Schiedam, Alliantie tegen uitbreiding MAA, Stichting CDO en Verontruste Bewoners Rodenrijs vrezen een te grote focus op Schiphol. SATL geeft aan de afbakening onduidelijk te vinden en de gemeenten Gilze Rijen, Helmond en Boxtel stellen de plaats van militaire luchthavens en militaire oefeningen in de nota en het MER aan de orde.

¹³ Zie hiervoor blz. 9 van de [Luchtvaartnota 2009](#).

¹⁴ In veel zienswijzen wordt gesteld dat het maken van heldere keuzes en formuleren van toetsbare doelen wezenlijk is voor (een transparant besluit over) de luchtvaartnota. Voorbeelden zijn die van BVM2, SATL, Verontruste Bewoners Rodenrijs, Stichting Minder Hinder Boven West-Friesland, Stichting CDO en GroenLinks Zaanstad en die met nummer 63329514, 63800057, 63792374.

2.2 Wettelijk en beleidskader

De NRD beschrijft in algemene zin de relatie van de luchtvaartnota met andere visies, plannen en programma's zoals de nationale omgevingsvisie (NOVI) en de mobiliteitsagenda.¹⁵ Maak duidelijk welke randvoorwaarden deze visies, plannen en programma's stellen aan de luchtvaartnota.^{16, 17} Geef ook aan wat de status is van uitkomsten van overleggen van de omgevingsraad Schiphol en vergelijkbare overleggen rond andere luchthavens.

Maak duidelijk welke randvoorwaarden voortkomen uit nationale, Europese en internationale afspraken en wetgeving¹⁸ op het gebied van de luchtvaart(veiligheid)¹⁹ en uit andere nationale wetgeving zoals de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Beschrijf ook de (inter-)nationale afspraken en ambities over het terugdringen van de emissies van broeikasgassen in de luchtvaart. Geef aan of randvoorwaarden al dan niet "hard" zijn.²⁰

Het beschrijven van de randvoorwaarden die uit dit wettelijke en beleidskader voortkomen, is nodig omdat ze de ruimte bepalen waarbinnen alternatieven en uiteindelijk beleidskeuzes in de luchtvaarnota moeten blijven.

3 Uitwerking van alternatieven voor het voornemen

3.1 Algemeen

De NRD kondigt de uitwerking van drie denkrichtingen aan om inzicht te krijgen in mogelijke beleidskeuzes. De richtingen hebben als thema klimaat, leefomgeving (inclusief de ruimtelijke kwaliteit) en economie (ontwikkeling van de luchtvaart). De Commissie kan zich vinden in de gekozen richtingen omdat ze gaan over contrasterende belangen waartussen de nota een balans moet vinden. Een aparte plaats heeft een vierde belang, de veiligheid. Die mag niet worden geschaad, zo wordt in de NRD gesteld. Veiligheid is daarbij zeer ruim gedefinieerd en omvat zowel het veilig bedrijven van de luchtvaart (in het Engels met 'safety' aangeduid) als de nationale (militaire) veiligheid (in het Engels 'security'). De Commissie constateert dat beide aspecten van veiligheid weinig met elkaar gemeen hebben en als onderscheiden belangen zouden moeten worden beschouwd. Verder constateert ze dat met de gekozen aanpak veiligheid een randvoorwaarde wordt voor iedere ontwikkeling. Door veiligheid als een randvoorwaarde te beschouwen voor de andere alternatieven ontstaat wel het risico dat

¹⁵ Zie hiervoor paragraaf 1.4 op blz. 10 en volgende van de NRD.

¹⁶ Geef daarbij zo eenduidig mogelijk aan wat gehanteerde begrippen betekenen. Zo kan de hub-functie van Schiphol worden gelijkgesteld met de transferfunctie van KLM. Maar een hub kan ook een luchthaven zijn waar passagiers overstappen op vluchten van andere maatschappijen.

¹⁷ Zie hiervoor ook onder andere de zienswijzen van de landelijke werkgroep meten, de provincie Gelderland en de BRS.

¹⁸ Zoals het EU Emission Trading System en de normen op het gebied van veiligheid en milieubescherming van EASA.

¹⁹ Zie hiervoor de zienswijze van BRS.

²⁰ Voorbeelden van randvoorwaarden: bepalingen uit de NOVI omtrent de woningbouwopgave, de grenswaarden voor de luchtkwaliteit en de externe veiligheid uit de wet milieubeheer of de grenswaarden aan de depositie van stikstof op kwetsbare natuur uit het programma aanpak stikstof (PAS). De Gemeenten Eindhoven en Son en Breugel, Meijerijstad, Volgelbescherming Nederland, Vogel- en Natuurwacht Flevoland en zienswijze nummer 63855046 vragen expliciet aandacht voor de betekenis van het PAS voor het vliegverkeer.

bepaalde kansrijke ingrepen niet worden onderzocht terwijl ze na optimalisatie wellicht veilig te maken zijn.

De NRD maakt niet duidelijk hoe de drie denkrichtingen zullen worden uitgewerkt in strategieën en maatregelen. De Commissie stelt voor om per denkrichting strategische hoofdkeuzen uit te werken (zie par 3.2). Het schetsen van strategische, contrasterende alternatieven helpt bij het verhelderen van de doelen en vereenvoudigt het zoeken naar geschikte combinaties van maatregelen die de leefbaarheid (inclusief de ruimtelijke kwaliteit), het klimaat en/of de economische ontwikkeling bevorderen.

De Commissie adviseert om voor de uitwerking van de alternatieven de volgende stappen te doorlopen:

- uitwerken van strategische hoofdkeuzen per denkrichting, bijvoorbeeld: het ruimtelijk concentreren of spreiden van vliegbewegingen, het sluiten, verplaatsen of aanleggen van start- en landingsbanen of luchthavens,²¹ een ander gebruik van het luchtruim om de interferentie tussen luchthavens te verminderen of het internaliseren van externe kosten. Omdat de denkrichtingen zo verschillend zijn, krijgen deze hoofdkeuzen per denkrichting een heel verschillende invulling, en ontstaan zo drie contrasterende, strategische beleidsalternatieven;
- uitwerken van de strategische alternatieven in concrete maatregelen voor de korte en voor de lange termijn;
- beschrijven en beoordelen van de effecten van de alternatieven aan de hand van het toetskader;²²
- uitwerken en toetsen van een voorkeursalternatief, zijnde de beleidslijn die in de luchtvaartnota wordt vastgelegd.

Hierna gaat de Commissie in detail in op elk van deze stappen.

3.2 Schetsen van contrasterende richtingen voor het luchtvaartbeleid

De Commissie adviseert om, in lijn met de drie eerder genoemde denkrichtingen, op hoofdlijnen drie alternatieve beleidsstrategieën uit te werken. Naar haar oordeel zijn de volgende alternatieven denkbaar:

- een alternatief dat de groei van de luchtvaart maximaal faciliteert²³, waarbij de hinder binnen afgesproken randvoorwaarden blijft,²⁴ zonder een robuuste aanpak van het klimaat en waarbij de stedelijke ontwikkeling zich aanpast aan de luchtvaart ('denkrichting vanuit het thema economie');
- een alternatief waarbij ruimtelijke ontwikkelingen maximaal worden gefaciliteerd en de kwaliteit van de leefomgeving vooropstaat, en dus de luchtvaart niet of nauwelijks groeit ('denkrichting vanuit het thema leefomgeving');

²¹ Zie hiervoor ook de paragraaf 'Alternatievenonderzoek' in de zienswijze van Vogelbescherming Nederland.

²² Zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit advies.

²³ Onderbouw de bovengrens van de te verwachten groei aan de hand van recente scenario-analyses, zoals die van PBL en CPB (Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving; Achtergronddocument Mobiliteit – Luchtvaart. Den Haag, 2016 PBL-publicatienummer 2373)

²⁴ Een voorbeeld zijn de criteria voor gelijkwaardige bescherming en een 50/50-regel voor luchthaven Schiphol.

- een alternatief waarbij de luchtvaart krimpt om te voldoen aan de doelstelling uit het klimaatakkoord dat de uitstoot van CO₂ in 2030 met ten minste 49 procent is teruggedrongen ('denkrichting vanuit het thema klimaat').²⁵

Deze (of vergelijkbare) strategische alternatieven moeten concreter worden omschreven, om zo duidelijk mogelijk aan te geven wat men ermee wil bereiken. Zo vraagt "weinig hinder in het meest belast gebied rond een luchthaven"²⁶ andere ingrepen dan "weinig ernstig geluidgehinderden"²⁷ en "inperken van gezondheidseffecten" iets anders dan "hinderbestrijding"²⁸. Hetzelfde geldt voor andere aspecten. Zo vraagt "voorkomen van emissies van broeikasgassen"²⁹ iets anders dan "voorkomen van effecten van broeikasgassen op het klimaat"³⁰. En "een goed netwerk voor de passagiers" is iets anders dan "een goed netwerk voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen". De Commissie adviseert hoe dan ook te verhelderen wat het achterliggende doel is bij 'ontwikkeling' of 'groei' van de luchtvaart.³¹

3.3 Uitwerking van alternatieven in pakketten maatregelen

De strategische alternatieven kunnen uitgewerkt worden in meer concrete maatregelen, bijvoorbeeld: met welke maatregelen zal precies de leefbaarheid in de omgeving van luchthavens en de duurzaamheid van de luchtvaart worden bevorderd? Om te voorkómen dat de vormgeving van de alternatieven te complex wordt, is het aan te bevelen om alleen uit te gaan van maatregelen met een zeker effect (grote kans op grote impact) en die bijdragen aan de doelen binnen een denkrichting.

Beschrijf per alternatief het eindbeeld op basis van het pakket maatregelen dat aan de realisatie ervan bijdraagt. Geef zo goed mogelijk aan welke activiteiten op welke luchthavens en met welke omvang in 2030 en 2050 kunnen plaatsvinden.

²⁵ Immers, ook het Europese parlement benadrukte [recent](#) dat alle sectoren, inclusief lucht- en scheepvaart moeten bijdragen aan het bereiken van een klimaat-neutrale economie. Ook wordt in vele zienswijzen aangedrongen op het beschouwen van een krimpscenario (voorbeelden: dorpsraad Knegsel, NMF Zuid-Holland, de provincie Gelderland en LBBL).

²⁶ Zoals het beperkingengebied voor geluidgevoelige gebouwen rond Schiphol.

²⁷ Het gebied binnen bijvoorbeeld de 40 of 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight-contour rond een luchthaven.

²⁸ Voorkomen van gezondheidseffecten zal zich meer richten op slaapverstoring en daarmee op vermindering van het aantal nachtvluchten, terwijl voor hinderbeperking ook de geluidbelasting overdag kan worden verminderd. Inbouwen van stille perioden zal wellicht geen gezondheidseffect hebben, maar wel tot minder hinder leiden.

²⁹ Te realiseren door minder vliegen of schonere vliegtuigen.

³⁰ Niet alleen te realiseren door minder vliegen of schonere vliegtuigen maar bijvoorbeeld ook door compenserende maatregelen.

³¹ In een groot aantal zienswijzen staat dat duidelijk moet zijn hoe de alternatieven (en de positie van de onderscheiden luchthavens daarin) tot stand komen, dat ze helder en concreet moeten zijn en dat het belangrijk is dat belanghebbenden daarop kunnen reageren (provincie Zuid-Holland, de gemeenten Lansingerland, Rotterdam en Schiedam, de natuur- en milieufederaties, omwonenden CRO MAA e.a., 63780733, 63768626 en 63767206). De vraag om te werken met concrete randvoorwaarden zijn ook te vinden in de zienswijze van de omwonenden CRO MAA e.a., waarin ook voorbeelden van die voorwaarden worden gegeven. Anderen, zoals LBBL, RSG, omgevingsdienst West-Holland, NVL en zienswijze nummer 63842999 geven aan dat de denkrichtingen te abstract of vaag zijn, of dat de NRD geen goed beeld geeft van keuzes die zullen worden onderzocht en van analyses op grond waarvan keuzes zullen worden gemaakt. In vele zienswijzen wordt ook gevraagd om begrippen eenduidig te omschrijven (zie bijvoorbeeld de zienswijze van SATL).

3.4 Ontwikkelen van een voorkeursalternatief

Bij het zoeken naar de gewenste balans tussen maatschappelijke belangen wordt mogelijk niet een van de drie alternatieven gekozen, maar een daaruit afgeleid, nieuw alternatief, het voorkeursalternatief, dat een middenweg zoekt tussen de drie onderzochte alternatieven.³² In dat geval zal voor dat alternatief niet alleen moeten worden bepaald in hoeverre daarmee de verschillende ambities voor de toekomst worden gerealiseerd, het zal ook moeten worden getoetst aan dezelfde criteria als de drie hiervoor beschreven alternatieven (zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit advies).

3.5 Keuzes voor de korte en de lange termijn

De NRD stelt dat de luchtvaartnota met een adaptieve aanpak wordt uitgewerkt. Daarbij past een duidelijk onderscheid tussen maatregelen waarover nu wordt besloten, en mogelijke maatregelen waarover op termijn wordt besloten. De Commissie gaat er daarom vanuit dat voor de besluitvorming over de maatregelen uit het voorkeursalternatief een concrete agenda wordt opgesteld (wat, door wie, hoe, wanneer, etc.). Maak daarbij onderscheid tussen ingrepen waarover nu wordt besloten en die in de periode 2020–2030 kunnen worden uitgevoerd, omdat ze bijvoorbeeld niet afhankelijk zijn van andere ingrepen of onder alle omstandigheden kunnen worden genomen ('no-regret'-maatregelen), en ingrepen die complexer zijn en meer voorbereiding en nadere besluitvorming vragen en die dus pas na 2030 aan de orde zijn. Geef voor die besluiten aan welke overwegingen ten aanzien van klimaat en leefomgeving daarbij van belang zijn. De Commissie adviseert daarnaast om voor het pakket dat vóór 2030 wordt gerealiseerd na te gaan welk deel van de ambities ermee wordt gerealiseerd en om het afzonderlijk te toetsen (zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit advies).³³

3.6 Beschrijving van de referentiesituatie³⁴

De referentiesituatie is de situatie waarmee de drie alternatieven worden vergeleken. Het is de situatie die ontstaat als er voor de komende decennia geen nieuw luchtvaartbeleid wordt geformuleerd waardoor de omvang en de spreiding van het vliegverkeer niet (kunnen) wijzigen.³⁵ In de referentiesituatie wordt rekening gehouden met autonome ontwikkelingen, zoals het stiller en zuiniger worden van vliegtuigen,³⁶ de groei van de bevolking en vastgesteld beleid over bijvoorbeeld woningbouw en windturbineparken. Dergelijke ontwikkelingen beïnvloeden bijvoorbeeld de omvang en plaats van de te mitigeren hinder. Het is belangrijk om duidelijk te maken welke ontwikkelingen als autonome ontwikkeling worden beschouwd en dus om helder onderscheid te maken tussen ontwikkelingen die op de luchtvaart dan wel Nederland afkomen en die als min of meer autonoom kunnen worden betiteld enerzijds, en beïnvloedbare grootheden anderzijds.

³² Zoals o.a. de gemeente Eindhoven aangeeft, zijn hiervoor naar verwachting enkele iteratieslagen nodig.

³³ In verschillende zienswijzen wordt gevraagd om te verduidelijken wat de adaptieve aanpak inhoudt, om welke besluiten het gaat en hoe die worden genomen (voorbeelden: provincie Zuid-Holland, gemeenten Schiedam en Rotterdam). KLM en BARIN geven aan dat de luchtvaartsector behoefte heeft aan een helder toekomstperspectief.

³⁴ Zoals de GGD GHOR NL terecht aangeeft, dient het MER ook (de effecten van) de huidige feitelijke situatie te beschrijven.

³⁵ Op blz. 16 van de NRD wordt gesteld om hiervoor de situatie te kiezen waarin de nu vigerende luchthavenbesluiten gelden.

³⁶ Een belangrijk deel van de maatregelen die NLR heeft geïnventariseerd in voorbereiding op de luchtvaartnota (Zie: "[Kennistenen behoeve van de luchtvaartnota](#)" (NLR-CR-2018-407-Hzv-1, jan. 2019) en de proefcasus Eindhoven Airport (zie: NLR-presentatie "[Hinderbeperkende maatregelen Eindhoven Airport](#)") kunnen als onderdeel van de autonome ontwikkeling worden beschouwd.

4 Effecten op “people, planet & profit”³⁷

4.1 Omvang van het beoordelingskader

De Commissie onderschrijft het belang van het beoordelen van zowel de effecten van de alternatieven op de fysieke leefomgeving als hun maatschappelijke effecten.³⁸ Bij het toetsen van het milieueffectrapport zal ze zich echter beperken tot het beoordelen van de informatie over effecten op de fysieke leefomgeving, het klimaat, de woonomgeving en de ruimtelijke kwaliteit.

Het beoordelingskader dat in de NRD wordt voorgesteld, is met meer dan 40 criteria volgens de Commissie erg omvangrijk en heterogeen, zeker voor het beoordelen van de gevolgen van complexe alternatieven en maatregelen over een periode van 30 jaar.

Ook zijn de criteria niet altijd begrijpelijk of toetsbaar omschreven.³⁹ Dat alles leidt naar verwachting tot onheldere effectbeschrijvingen en een onoverzichtelijke vergelijking van de alternatieven.⁴⁰ De Commissie adviseert dan ook om het aantal beoordelingscriteria zeker te halveren. Op dit punt adviseert de Commissie dus nadrukkelijk anders dan vele insprekers die voorstellen formuleren voor aanvullende criteria.⁴¹ Richt het kader op criteria die a) aansluiten bij de prioritaire doelen, b) significant worden beïnvloed door de onderzochte maatregelen, en c) duidelijke verschillen tussen de alternatieven zullen laten zien. Omschrijf de criteria daarbij helderder en meer onderscheidend.

Voorbeelden van indicatoren die naar mening van de Commissie kunnen vervallen (of worden samengevoegd), zijn:

- ‘verandering in ruimte voor oppervlaktewater bij uitbreiding van luchthavens’, omdat het gaat om een beperkt en eenvoudig te mitigeren probleem aangezien compensatie voor extra verhard oppervlak vaak op of nabij het te bebouwen terrein kan plaatsvinden;
- ‘CO₂-uitstoot op luchthavenniveau’. Deze uitstoot is namelijk beperkt in vergelijking met de uitstoot van de vluchten. De Commissie stelt voor om alleen de volledige CO₂-uitstoot van vluchten vanaf Nederlandse luchthavens als criterium te gebruiken;⁴²
- ‘CO₂-uitstoot van passerende vluchten door het Nederlandse luchtruim’, omdat het emissies zijn waarop het Nederlandse beleid weinig invloed kan uitoefenen;
- ‘Klimaatimpact toe te schrijven aan de Nederlandse luchtvaart’ omdat hiervoor geen doelen zijn geformuleerd. Voor de reductie van de emissie van broeikasgassen is dat wel het

³⁷ In tal van zienswijzen wordt in dit verband gevraagd om een MKBA. Voorbeelden zijn die van de omgevingsdienst West-Holland, BTV, luchtwachter Holland Rijnland, de gemeente Helmond en die met nummer 63844226.

³⁸ Zie hiervoor par. 2.2 op blz. 13–14 en bijlage C van de NRD.

³⁹ O.a. de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Lansingerland, Rotterdam en Schiedam, KLM, LVNL en de landelijke werkgroep meten vragen om de uitwerking van objectieve criteria en om een transparante en verifieerbare weging ervan. Omgevingsdienst West-Holland geeft aan dat niet alleen moet worden beschreven wat er zal worden onderzocht, maar ook hoe dat zal gebeuren. En BRS heeft veel vragen bij de inhoud van de criteria.

⁴⁰ De gemeente Helmond geeft aan dat het toetskader uiterst complex is geworden.

⁴¹ Voorbeelden zijn de zienswijzen van LBBL, NMF Zuid-Holland, Stichting CDO, SATL, de regio Westfriesland, Maastricht Aachen Airport en die met nummers 63320717, 63607089 en 63850812.

⁴² Of de uitstoot veroorzaakt door in Nederland getankte brandstof zoals voorgesteld door de natuur- en milieufederaties.

geval. Verder levert dit criterium geen onderscheidende informatie op ten opzichte van informatie over de uitstoot van broeikasgassen;

- 'Verandering in de kwaliteit en draagkracht van de bodem'.
- 'Verwachting van de verandering van het aantal bestemmingen en de frequentie van die bestemmingen voor passagiers vanaf de verschillende luchthavens'. Dat criterium overlapt met het criterium 'Verandering van het aantal en type bestemmingen en aantallen reizigers die per vliegtuig reizen verdeeld naar de luchthavens'. Daarbij is het de vraag of het aantal bestemmingen en het aantal reizigers per bestemming goed in één criterium is te verenigen. Hetzelfde kan worden gezegd over de criteria voor vrachtverkeer.
- 'Verandering in de sociale samenhang in dorpen rondom de luchthavens'.
- De criteria onder het aspect 'Ruimte'. De Commissie adviseert om de impact op ruimte voor andere functies in algemene zin te scoren, los van de vraag waarvoor die ruimte zal worden benut.⁴³

Voor sommige criteria geldt dat de relatie met de ontwikkeling van de luchtvaart lastig te duiden is. Het is dan ook beter om ze niet in het beoordelingskader op te nemen. Voorbeelden zijn:

- 'leren kennen en ervaren van andere culturen';⁴⁴
- 'invloed op de mondiale biodiversiteit';
- 'verandering van werkdruk, ontwikkelingsmogelijkheden en aantal jaren dienstverband'.

Daarnaast is het belangrijk om eenduidig te beschrijven wat met de indicatoren wordt bedoeld. Zo is voor de Commissie onduidelijk wat de volgende indicatoren inhouden:

- 'verandering van de geluidbelasting door vliegtuiggeluid in dB (lokaal)'. De Commissie gaat ervan uit dat het hier gaat om wijzigingen aan het oppervlak en de aantallen bewoners waarvoor de belasting wijzigt;^{45, 46}
- 'verandering van de aanwezigheid, kwaliteit en nabijheid van recreatiemogelijkheden rondom luchthavens';
- 'verandering in het ongevalsrisico'.
- 'verandering in areaal en kwaliteit van woningbouwlocaties rondom de luchthavens'. Areaal en kwaliteit zijn twee heel verschillende zaken en dus moeilijk in één indicator te verenigen. Hetzelfde geldt voor 'verandering in het areaal en de kwaliteit van Natura 2000- en NNN-gebieden'.

De Commissie mist in de criteria informatie over:

- 'de wijziging in de omvang van stille perioden'.⁴⁷

⁴³ Het gebruik van de ruimte is wel relevant voor andere effecten (zoals geluidhinder), die voor een bestemming woningbouw bijvoorbeeld anders zijn dan voor een bestemming natuur of infrastructuur.

⁴⁴ NMF Zuid-Holland geeft aan dat dit aspect moeilijk objectief in beeld kan worden gebracht.

⁴⁵ Houd bij het afbakenen van het gebied rekening met de dosis-effect relatie uit de [WHO-richtlijn](#) uit 2018 over gezondheidseffecten van geluid. Verschillende zienswijzen verwijzen naar deze richtlijn (voorbeelden zijn die van GGD GHOR NL, Stichting CDO, LBBL, de landelijke werkgroep meten, omgevingsdienst West-Holland, GroenLinks Heemstede en Vereniging Amsteloever)

⁴⁶ De provincie Zuid-Holland, de gemeente Lansingerland, CRO-bewonersvertegenwoordigers Schiedam en de zienswijzen met nummer 63798924, 63856383 en 63831326 wijzen erop dat niet alleen de totale omvang van de belasting (uitgedrukt in Lden en Lnight) de hinder bepalen, maar ook factoren zoals de piekbelasting en de frequentie en de voorspelbaarheid van de vliegtuigbewegingen. Zienswijze 63432643 wijst terecht op de onzekerheden in de dosis-effectrelatie voor luchtvaartgeluid.

⁴⁷ Een van de belangrijkste klachten vanuit de omgeving van Schiphol is het verdwijnen van de stille perioden. Ondanks een daling van het Lden-niveau, wordt een toename van de hinder ervaren.

5 Overige aspecten

5.1 Evaluatie, sturing en invulling van leemten in kennis

De NRD stelt dat de luchtvaartnota met een adaptieve aanpak wordt uitgewerkt.⁴⁸ Eén aspect daarvan is hierboven al genoemd: de in de tijd getrapte besluitvorming over maatregelen. Een ander aspect betreft het monitoren en bijsturen van de ontwikkelingen die zich zullen voordoen. Om bijsturing mogelijk te maken en te kunnen bepalen welke ontwikkelingen moeten worden gemonitord, is het nodig om de beleidslijnen voor het traject tot 2030 concreter uit te werken (randvoorwaarden, maatregelen, etc.). Geef in het MER inzicht in de wijze waarop en wanneer de daadwerkelijke effecten worden geëvalueerd en wat het concreet betekent als doelen, grenswaarden, etc. in de praktijk niet worden gehaald. Geef bijvoorbeeld aan wat er wordt ondernomen als de hinder niet binnen afgesproken grenzen blijft.⁴⁹

Het MER moet ook aangeven over welke maatregelen en milieueffecten onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Spits dit toe op milieueffecten die een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort kunnen worden beoordeeld en kan worden bepaald wat dit betekent voor het monitoringprogramma.

Monitoring is bedoeld om de omgeving over de effecten van het vliegverkeer te informeren. Dat gebeurt nu vooral aan de hand van berekeningen. De Commissie vindt het belangrijk dat daarnaast de ervaren hinder onafhankelijk en systematisch wordt onderzocht en dat die informatie wordt benut bij eventuele bijsturing. Verder is het voor het vertrouwen in de rekenresultaten belangrijk om te zorgen voor een heldere structuur en scheiding van rollen bij het beheer en de toepassing van rekenmethoden en de controle van berekeningen.^{50, 51}

5.2 Vorm en presentatie

Bijzondere aandacht verdient de presentatie van de vergelijkende beoordeling van de alternatieven. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van tabellen, figuren en kaarten. Zorg ervoor dat:

- het MER zo beknopt mogelijk is, onder andere door achtergrondgegevens niet in de hoofdtekst zelf te vermelden, maar in een bijlage op te nemen;
- een verklarende woordenlijst met eenduidige definities, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst zijn opgenomen;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal is gebruikt, met duidelijke legenda.

⁴⁸ Zie NRD par. 1.1 op blz. 6.

⁴⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijze van NMF Zuid-Holland en de provincie Zuid-Holland.

⁵⁰ In het briefrapport "Meten, modellering en beleving fase 3 Verbeterprogramma modellen" (2017) doen RIVM en M+P aanbevelingen over verbeteringen in het beheer en onderhoud van geluidmodellen voor spoor- en wegverkeer. Vergelijkbare verbeteringen kunnen voor de geluidmodellen voor vliegverkeer worden uitgewerkt.

⁵¹ Verschillende insprekers (waaronder 63261 399, BVM2 en de landelijke werkgroep meten) koppelen meten aan controleren, bijsturen en/of creëren van vertrouwen.

5.3 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers. Ze verdient daarom bijzondere aandacht, 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 omschrijving van de reikwijdte van de luchtvaartnota;
- de alternatieven en hun effecten, en de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn;
- de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. 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. Hans Heerkens
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, in-richting 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?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 3 mei heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

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

