



commissie voor de milieueffectrapportage

Aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 AA Den Haag

Aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

uw kenmerk

uw brief

ons kenmerk
1114 ts - 406 Sc/bt

onderwerp
Toetsingsadvies d.d. 11.03.2002 van de Commissie voor de m.e.r. en brief DGL/02.450109 d.d. 28.03.2002 aan de Tweede Kamer over het MER "Schiphol 2003"

doorkiesnummer
(030) 234 76 02

Utrecht,
2 mei 2002

Geachte voorzitters en leden van de Commissie,

Op 11 maart jl. bracht de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) het toetsingsadvies uit over het milieueffectrapport (MER) "Schiphol 2003" aan de ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Per brief van 28 maart jl. werd u door de ministers het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. aangeboden alsmede de reactie daarop van de ministers. Daarover wil ik het volgende bij u onder de aandacht brengen.

De Commissie voor de m.e.r. heeft niet de gewoonte om te reageren op de wijze waarop het bevoegd gezag gebruik maakt van haar adviezen. De adviezen van de Commissie voor de m.e.r. zijn immers niet bindend en het is aan het bevoegd gezag om te bepalen hoe het daarmee wenst om te gaan. In dit geval ziet de Commissie voor de m.e.r. zich echter genoodzaakt om te reageren met het oog op het opmerkelijke verschil tussen het toetsingsadvies van de Commissie en de reactie van de ministers daarop. In de brief van 28 maart aan u geven de ministers aan de constatering van de Commissie voor de m.e.r. niet te delen dat het MER essentiële tekortkomingen vertoont op de aspecten geluid en externe veiligheid. Zij zijn derhalve niet bereid in te gaan op de aanbeveling van de Commissie om het MER op die onderdelen aan te vullen. De kritiekpunten van de Commissie voor de m.e.r. worden in de reactie van de ministers slechts ten dele besproken en inhoudelijk selectief en onvolledig weergegeven. Door middel van deze brief als reactie op de zienswijze van de ministers wil ik u daarom kort samenvattend aangeven op welke essentiële onderdelen het MER naar de mening van de Commissie tekortschiet en aangevuld zou moeten worden voordat besluitvorming over de uitvoeringsbesluiten kan plaats vinden. Zij wijst er daarbij op dat geconstateerde kritiekpunten ook naar voren zijn gebracht door een groot aantal instanties tijdens de inspraak op het MER waaronder de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV), de Commissie Geluidhinder Schiphol (CGS), de provincie Noord-Holland, verscheidene gemeenten en samenwerkingsorganen en de milieubeweging. In haar toetsingsadvies verwijst de Commissie naar die inspraakreacties.

Postadres Postbus 2345
3500 GH UTRECHT
Bezoekadres Arthur van Schendelstraat 800
Utrecht

telefoon (030) 234 76 66
telefax (030) 233 12 95
e-mail mer@eia.nl
website www.commissiemer.nl

Alvorens in te gaan op de belangrijkste kritiekpunten, is het nodig eerst stil te staan bij de opmerking in de brief van de ministers dat de Commissie voor de m.e.r. in haar advies stelt dat in het MER de juiste stappen zijn gevolgd om te komen tot een gelijkwaardige overgang naar een nieuw normenstelsel. Daarmee wordt de indruk gewekt dat de Commissie toch van mening is dat het MER toereikend zou zijn voor de besluitvorming. Het is op zich correct dat de Commissie in haar toetsingsadvies constateert dat de omschrijving van de stappen in de overgang in het MER zijn gepresenteerd overeenkomstig de systematiek in het voorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart. In het vervolg van het advies geeft de Commissie echter aan dat de onderbouwing van die stappen op essentiële onderdelen van de aspecten geluid en externe veiligheid ontbreekt. Daardoor is het niet goed mogelijk om op basis van het MER te beoordelen of het nieuwe normenstelsel een gelijkwaardige bescherming biedt en of het nieuwe stelsel zal werken voor deze aspecten.

Onder alle kritische opmerkingen die de Commissie voor de m.e.r. naar voren bracht in haar toetsingsadvies, acht zij de volgende aspecten het belangrijkste voor de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart en de besluitvorming over de beide uitvoeringsbesluiten:

1. de scenariogevoeligheid en gevoeligheid voor onzekerheden in de geluidberekeningen;
2. het aantal en de ligging van de handhavingspunten geluid;
3. de rol van het Totaal Volume Geluidimmissie (TVG) in het stelsel;
4. het ontbreken van het Groeps Risico (GR) in het stelsel;
5. de rol van het Totaal Risico Gewicht (TRG) in het stelsel.

1. De scenariogevoeligheid en gevoeligheid voor onzekerheden in de geluidberekeningen

In haar advies stelt de Commissie voor de m.e.r. dat het MER onvoldoende duidelijk maakt wat de invloed van de beperkte kwaliteit van de rekenmethode en de keuze van de scenario's is op de bepaalde grenswaarden voor de individuele handhavingspunten en voor het TVG. De Commissie is van oordeel dat het MER aan het laatstgenoemde punt aandacht besteedt, maar is desondanks van mening dat de gevoeligheid van de eindresultaten voor verschillende scenario's niet voldoende uit de verf komt. Het punt van de rekenonnauwkeurigheid en met name het punt van de waarschijnlijk systematisch te lage waarden van de berekende geluidsbelastingen, wordt zowel in het MER als in de brief van 28 maart genegeerd. Het MER en het memo van de directie ONL dat als bijlage 7 in het advies van de Commissie is opgenomen, maken wel duidelijk dat bij de overgang een onzekerheid van minstens 0,1dB aanwezig is en de Commissie acht het niet uitgesloten dat fouten tot 1dB mogelijk zijn voor bepaalde handhavingspunten. Grenswaarden in twee decimalen zoals gepresenteerd in het MER, zijn in dit licht absurd.

2. De handhavingspunten geluid

In het MER wordt een beperkt aantal handhavingspunten voorgesteld in het nieuwe stelsel: 31 punten in de nabijheid van de 35 Ke- (dan wel de 58 L_{den} -contour) en 25 punten in de nabijheid van de 26 dB L_{Aeq} - (dan wel de corresponderende L_{night} - contour). In het huidige stelsel liggen 250 handhavingspunten op de 35 Ke etmaalzone en 375 handhavingspunten op de 26 dB L_{Aeq} nachtzone. Het is evident dat 31 plus 25 handhavingspunten niet dezelfde bescherming kunnen bieden als het vele malen grotere aantal punten in het huidige zonestelsel, vooral in het gebied buiten de 35 Ke-contour.

In het NLR Rapport *Resultaten onderzoek beschermende werking van het huidige en het nieuwe geluidsstelsel Schiphol* (NLR-CR-2001-373) dat als bijlage bij het MER is gepresenteerd, is duidelijk aangegeven dat meer handhavingspunten nodig zijn. Niettemin stelt het MER dat het beperkte aantal handhavingspunten een bescherming biedt die gelijkwaardig is aan het bestaande stelsel. In de brief van 28 maart geven de ministers aan dat nu meteen 4 extra punten worden toegevoegd op of nabij de 35 Ke-contour naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie en dat verder het voorgestelde beperkte aantal handhavingspunten in 2005 uitgebreid zal worden met handhavingspunten in het gebied tussen de 35 en 20 Ke-contouren op basis van de resultaten van een monitoringprogramma en advies van de CDV. Hiermee wordt naar de mening van de Commissie voor de m.e.r. aangegeven dat het nieuwe stelsel in ieder geval in de periode tot aan 2005 niet gelijkwaardig zal zijn aan het huidige zonestelsel.. De brief van 28 maart gaat hierop niet in.

3. De rol van het Totaal Volume Geluidimmissie (TVG)

Het MER is onduidelijk in wat precies de rol is van het TVG in het nieuwe normenstelsel voor geluid. Onder punt 1 hiervoor is aangegeven dat het voorgestelde beperkte aantal handhavingspunten niet dezelfde bescherming kan geven als het huidige zonestelsel. Het verschil moet kennelijk worden gecompenseerd door de gekozen variant van het TVG (TVG-kassa). Met andere woorden, vóórdat op een aanzienlijk aantal individuele handhavingspunten de grenswaarden dicht benaderd of overschreden worden, dient de grenswaarde van TVG-kassa benaderd of overschreden te worden en de "waarschuwing" af te geven dat er in globale zin bijgestuurd moet worden. Ondanks het feit dat de grenswaarden van TVG-kassa zonder meteorcorrecties worden bepaald en de grenswaarden voor de handhavingspunten met meteorcorrecties, is de Commissie er niet van overtuigd dat het TVG-kassa de hiervoor genoemde waarschuwende rol zal spelen. In bijlage 1 bij de brief van de ministers d.d. 28 maart wordt eerst ontkend dat het verschil in aantal handhavingspunten gecompenseerd dient te worden door het TVG en vervolgens wordt uitgelegd dat het wel het geval is: "*Het TVG waarborgt dat, in combinatie met de handhavingspunten en regels voor het gebruik van het luchtruim en het banenstelsel, buiten de 58 dB (A) L_{den} -contour niet méér geluidbelasting neerslaat dan 58 dB(A) L_{den} .*"

In het toetsingsadvies heeft de Commissie voor de m.e.r. duidelijk aangegeven dat het slechts zinvol is om naar de totale geluidimmissie te kijken als de geluidhinder daarin wordt betrokken.

In dit verband wijst de Commissie op de volgende passage in haar toetsingsadvies: *Met de grenswaarde van het TVG wordt een milieugrens gesteld, aldus het MER, namelijk aan de totale hoeveelheid geluidsbelasting. De geluidsbelasting is een afgeleide fysische maat, die een weging dient te bevatten naar ruimte en tijd om een goede maat voor de milieubelasting (n.l. de geluidhinder) op te leveren. De tijdscomponent omvat de weegfactoren voor avond en nacht en de integratie over de periode van een jaar volgens de L_{den} -systematiek. De ruimtecomponent houdt rekening met de verdeling over het studiegebied. Hierbij is het onvermijdelijk om hierin de bewoningsdichtheid en de dosis-effectrelaties te betrekken, zoals de Commissie in het tussentijdse toetsingsadvies over het concept MER al duidelijk heeft gemaakt. De in artikel XII van de wijziging van de Wet luchtvaart gestelde eis van verdelingsonafhankelijkheid maakt dat het TVG geen zinvolle milieumaat is. Dan zou men ook de tijdscomponent wel weg kunnen laten en stellen dat de TVG niet af mag hangen van het tijdstip waarop wordt gevlogen.* Het door de Commissie voorgestelde TAEG (Totaal Aantal Ernstig Gehinderden) vertoont deze bezwaren niet en is een goed gefundeerde maat voor de totale geluidhinder die wordt veroorzaakt. Het TAEG speelt bovendien in op de toekomstige verplichting tot "noise mapping" wanneer de Europese richtlijn omgevingslawaai van kracht wordt.

4. Het Groeps Risico (GR)

Het is gebruikelijk de externe veiligheid te karakteriseren door twee maten: het individuele risico (IR) en het groeps risico (GR). Het IR is de kans dat een individu op een bepaalde plaats overlijdt. Dit wordt weergegeven door middel van risicocontouren op de kaart. Het GR geeft de kans dat een groep van een bepaalde grootte tegelijkertijd om het leven komt. De FN-curve is hiervan de meest gebruikte weergave. De Commissie ziet niet in waarom het GR niet in de vorm van een FN-curve is gepresenteerd. Voor de PKB Schiphol en omgeving en dus in het huidige stelsel gebeurde dat wel. De FN-curve toont namelijk ondubbelzinnig of de beheersing van het luchtverkeer samen met de beheersing van de ruimtelijke ordening het gewenste effect van het standstill van het risico hebben gehad. Het feit dat er voor FN-curven geen normen bestaan is geen goed argument. De FN-curve is ook internationaal de meest breed geaccepteerde GR-maat en ondersteunt derhalve het besluit- en bewustwordingsproces.

Belangrijk voor de beheersing is het stellen van een norm. Voor het IR vindt dit plaats. Voor het GR (of de in het MER voorgestelde maat TRG) is de normstelling niet te vinden. Voor het GR wordt zelfs gesuggereerd dat het bijzonder moeilijk zou zijn tot een normstelling te komen.

Allereerst wijst de Commissie op een theoretische aanzet voor een GR-normstelling voor Schiphol, die zij al in 1994 heeft gegeven¹. Deze normstellingstheorie is ook internationaal gepubliceerd². Van de zijde van de ministeries van V en W en van VROM is hierop niet gereageerd.

Ten tweede is het praktisch gesproken eenvoudig om tot een normstelling voor het GR voor Schiphol te komen. Immers het groepsrisico (FN-curve) zoals dat bestond rond Schiphol op het moment dat de motie van Van Gijssel werd aangenomen in de Tweede Kamer is in feite de norm voor het GR.

¹ Toetsingsadvies van de Commissie over het Integrale MER Schiphol en Omgeving, par. 2.5 en in bijlage 6 (Normstelling voor groepsrisico's Schiphol), 23 augustus 1994.

² J.K. Vrijling, W. van Hengel & R.J. Houben: "Acceptable risk as a basis for design". Reliability Engineering and System Safety 59 (1998) pp. 141 - 150.

Het is onjuist te denken dat het statistisch-causale veiligheidsmodel tot een norm voor het GR zou leiden (blz. 21 van deel 1 en blz. 51 van deel 2 van het MER en art. XVI van de wijziging van de Wet luchtvaart en ook bijlage 1, blz. 6 bij de brief van 28 maart 2002). Dit model kan alleen aangeven wat het directe effect van beheers- en technische maatregelen voor de externe veiligheid is.

5. Het Totaal Risico Gewicht (TRG)

In plaats van het GR wordt in het nieuwe stelsel een nieuwe maat geïntroduceerd: het TRG. Het is de Commissie voor de m.e.r. onduidelijk welke rol deze nieuwe maat in het nieuwe stelsel moet vervullen, ook na de reactie van de ministers in de brief van 28 maart. Het TRG wordt gedefinieerd in het MER als de verwachtingswaarde van het aantal kg vliegtuig dat per jaar ten gevolge van een ongeval op de grond rondom de luchthaven terecht komt.

De Commissie herhaalt hier dat het TRG naar haar mening geen goede risicomaat is, omdat slechts de bedreiging in aanmerking wordt genomen en niet het potentiële verlies aan mensenlevens, aangezien de bevolkingsdichtheid op de ongevalsplaats niet in de formulering is opgenomen.

Het volgende voorbeeld maakt duidelijk dat dit van groot belang is. Als alle vluchten over het centrum van Amsterdam zouden worden geleid, dan verandert het TRG niet doch het GR neemt dramatisch toe.

De Commissie is gaarne beschikbaar voor het verstrekken van eventueel benodigde nadere informatie.

Hoogachtend,



ir. N.G. Ketting,
voorzitter