

Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport
"Wijziging uitvoeringsbesluiten Schiphol"

19 december 2003

1114-519

ISBN 90-421-1260-3
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

- 1. INLEIDING..... 1**
- 2. ADVIES OP HOOFDPUNTEN OVER DE INHOUD VAN HET MER..... 2**

1. INLEIDING

Algemeen

Op 20 februari 2003 is een nieuw wettelijk normenstelsel voor de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol in werking getreden. In juni 2003 maakten Schipholgroup (AAS) en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) kenbaar dat bij de totstandkoming van het nieuwe normenstelsel een fout is gemaakt. Door het gebruik van verkeerde invoergegevens is van een onjuiste verdeling van het luchthavenverkeer tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan uitgegaan. Dit resulteerde in grenswaarden voor de geluidsbelasting waar de werkelijk beoogde verkeersverdeling niet in past. AAS en LVNL willen deze situatie wijzigen. Tevens constateren AAS en LVNL dat, in strijd met toezeggingen aan inwoners van Spaarndam, twee uitvliegroutes van de Polderbaan zijn gewijzigd ten opzichte van het oude stelsel. Daardoor ontstaat aldaar meer geluidsoverlast. AAS en LVNL willen daarom deze uitvliegroutes wijzigen.

Voor het herstel van de invoerfout en het aanpassen van de uitvliegroutes zijn wijzigingen van het Luchthavenverkeersbesluit en het Luchthavenindelingsbesluit nodig. Daarvoor wordt een m.e.r.-procedure doorlopen. De Tweede Kamer heeft daarbij als voorwaarde gesteld dat de wijziging van beide besluiten zich beperkt tot de twee hiervoor genoemde problemen. De m.e.r.-procedure startte op 5 november 2003¹ en de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) is op 10 november 2003 in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport². Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd. De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen.

Aanpak van de advisering

De Commissie geeft geen advies over de volledige inhoud van het MER. Het advies gaat bijvoorbeeld niet in op technische en gedetailleerde uitwerkingen zoals (wettelijke) rekenvoorschriften. Gezien de ervaring die bevoegd gezag en initiatiefnemer met het instrument m.e.r. hebben volstaat de Commissie met een advies op hoofdpunten, daarbij reagerend op de startnotitie. Op basis van dit advies op hoofdpunten kan het bevoegde gezag haar richtlijnen specificeren, gebruik makend van wettelijke (reken)voorschriften.

De Commissie richt zich in dit advies uitsluitend op de kennis die nodig is voor het herstel van de invoerfout en het wijzigen van de uitvliegroutes over Spaarndam. Alleen deze onderwerpen zijn aan de orde bij het vaststellen van de tweede Luchthavenbesluiten. Daarvoor moet volgens de Wet Luchtvaart een vergelijking gemaakt worden van het beschermingsniveau van de voorgestelde wijzigingen met dat van de nu geldende (eerste) Luchthavenbesluiten. De gelijkwaardigheid van het nieuwe normenstelsel onder de Wet Luchtvaart en het oude normenstelsel volgens de PKB is in dit MER dan ook niet aan de orde.

¹ Zie bijlage 2.

² Zie bijlage 1.

³ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

⁴ Bijlage 4 geeft hiervan een lijst.

De kritische kanttekeningen die de Commissie in eerdere toetsingsadviezen maakte over de onderbouwing van de gelijkwaardigheid van het nieuwe en het oude normenstelsel blijven daarom ook op de nu voorgenomen wijziging van de Luchthavenbesluiten onverkort van kracht. De evaluatie van het normenstelsel conform de motie Baarda zal in een nog te starten m.e.r. aan de orde komen. Vanwege de beperkte reikwijdte van het nu voorgenomen besluit gaat de Commissie bijvoorbeeld in dit advies niet in op het bepalen van het groepsrisico. De Luchthavenbesluiten bevatten voor dit onderwerp geen normstelling, zodat het bij het aantonen van de gelijkwaardigheid van het beschermingsniveau van de nieuwe en de nu geldende Luchthavenbesluiten niet aan de orde is. De Commissie gaat in dit advies ook niet in op de inspraakreacties die andere onderwerpen betreffen dan de relevante voor dit specifieke besluit.

2. **ADVIES OP HOOFDPUNTEN OVER DE INHOUD VAN HET MER**

Beschermingsniveau nieuwe besluiten

Eerste Luchthavenbesluiten kaderstellend

De Wet Luchtvaart stelt (art. 8.7 en 8.17) dat het beschermingsniveau van ieder volgend Luchthavenbesluit per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan van de eerste Luchthavenbesluiten⁵. De Commissie merkt hierbij op dat een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau aan de eerste Luchthavenbesluiten niet vanzelfsprekend betekent dat ook een beschermingsniveau wordt bereikt dat gelijkwaardig is aan dat van de PKB 1996 (zie opmerking in de inleiding van dit advies). Dat zal moeten blijken uit de evaluatie van het normenstelsel in 2006.

- ! De Commissie adviseert in het MER het feitelijke beschermingsniveau van de eerste (nu geldende) Luchthavenbesluiten als kaderstellend te beschouwen en niet, zoals pag. 12 in de startnotitie lijkt aan te geven, het beschermingsniveau van de overgangsbepalingen van de Wet Luchtvaart.

Beschermingsniveau voor geluid en veiligheid

De wettelijke eisen voor geluid zijn in het geldende Luchthavenverkeersbesluit vastgelegd door het Totale Volume voor de Geluidbelasting (TVG) en de maximale geluidbelasting in handhavingspunten te definiëren, uitgedrukt in L_{den} en L_{night} . De nota van toelichting bij het Besluit geeft aan dat het bijbehorende beschermingsniveau voor geluid als volgt zou zijn:

1. maximaal 10.000 woningen binnen de 35 Ke-contour
2. maximaal 35.500 mensen ernstige hinder binnen de 20 Ke-contour
3. maximaal 6.900 woningen binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} nacht-contour
4. maximaal 23.000 mensen slaapverstoring binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} nachtcontour.

Waar het Luchthavenverkeersbesluit voor de geluidsbelasting dus de parameters L_{den} en L_{night} hanteert, beschrijft de nota van toelichting een bijbehorend beschermingsniveau in de parameters van het oude stelsel, namelijk Ke en L_{Aeq} . De eerste stap voor de overgang naar de tweede luchthavenbesluiten zou moeten zijn om:

⁵ Momenteel zijn de eerste Luchthavenbesluiten van kracht: het betreft het Luchthavenverkeersbesluit en het Luchthavenindelingsbesluit.

- het bovengenoemde minimaal vereiste beschermingsniveau te definiëren in de parameters van het nieuwe stelsel;
- aan te geven wat *per saldo* onder gelijkwaardige of betere bescherming moet worden verstaan.

Nadat deze vertaalslag is gemaakt hoeft niet meer te worden teruggegrepen op elementen van het oude stelsel, ook niet bij volgende besluiten. Dit beperkt de omvang van de te maken berekeningen en maakt het MER eenvoudiger en beter te begrijpen.

Voor externe veiligheid is in de Luchthavenbesluiten het Totaal Risico Gewicht (TRG) en het individueel risico maatgevend. Er zijn regels voor de bestemming en het gebruik van de grond in het beperkingengebied. Buiten de sloopzones, maar binnen de plaatsgebonden 10^{-6} risicocontour mogen als gevolg maximaal 774 huizen staan. Ook voor externe veiligheid zal in de richtlijnen voor het MER moeten worden aangegeven wat moet worden verstaan onder een *per saldo* gelijkwaardige of betere bescherming.

De alternatieven moeten tevens getoetst worden aan de niet gebiedsgebonden normen, het Totaal Volume Geluid (TVG) en het Totaal Risico Gewicht (TRG).

- | Om het MER zoveel mogelijk toe te spitsen op het te nemen besluit en tevens de onderzoeksinspanning te beperken, adviseert de Commissie:
 - | voor geluid de parameters van het nu geldende Luchthavenbesluit te hantieren, te weten L_{den} en L_{night} , ook voor de definitie van het minimale beschermingsniveau;
 - | de omzetting van het vereiste beschermingsniveau naar de parameters van het nieuwe stelsel in het MER te verantwoorden op basis van aanwijzingen daarvoor in de richtlijnen voor het MER.

Rol van eerdere aanwijzingen over het 5- en 4-banenstelsel

Voor de wijziging van de Luchthavenbesluiten is het voldoende om het beschermingsniveau van de onderzochte alternatieven te vergelijken met het beschermingsniveau van de nu geldende (eerste) besluiten. Dit is in de startnotitie alternatief 1: geen wijziging van de Luchthavenbesluiten. Vergelijking met beschermingsniveau's van eerdere aanwijzingen⁶ is niet nodig om het besluit over wijziging van de Luchthavenbesluiten te kunnen nemen.

- | Om het MER zoveel mogelijk toe te spitsen op het te nemen besluit en tevens de onderzoeksinspanning te beperken, kan het MER volstaan met de vergelijking van het beschermingsniveau van de in de startnotitie genoemde alternatieven 2, 3 en 4 met het beschermingsniveau van alternatief 1 (de referentiesituatie). Een vergelijking met beschermingsniveaus van eerdere aanwijzingen voor Schiphol is niet aan de orde.

Alternatieven: meest milieuvriendelijke alternatief

De startnotitie geeft de relevante alternatieven voor het MER aan, met uitzondering van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA), dat niet relevant wordt geacht. De Commissie is echter van mening dat er een reëel MMA aanwezig is⁷. Herstel van de invoerfout betekent dat het grenswaardenscenario moet worden aangepast: een onderdeel daarvan kan zijn dat een deel van de

⁶ Aanwijzingen voor het 5-banenstelsel (S5P) in 1996 en voor het 4-banenstelsel (S4S2) in 2000.

⁷ Ook veel inspraakreacties geven aan dat onderzoek naar reëel MMA wenselijk is en doen daarvoor suggesties. De Commissie adviseert deze in het MER te bespreken. Als suggesties niet realiseerbaar zijn moet dat goed gemotiveerd worden.

vliegbewegingen gedurende de piekuren wordt overgeheveld van de Polderbaan naar de Zwanenburgbaan. Feitelijk worden daarmee geluidbelasting en risico's verschoven naar de Zwanenburgbaan. Het MMA bestaat er volgens de Commissie uit dat wordt nagegaan of er opties zijn die het gebruik van de Polderbaan als milieubaan kunnen maximaliseren, zodat deze verschuiving zoveel mogelijk kan worden voorkomen⁸. Er kan gedacht worden aan maatregelen zoals:

- spreiden in de tijd van de piekbelasting op de Polderbaan,
- segregatie waardoor de capaciteit van de Polderbaan verhoogd wordt,
- een (gedeeltelijk) nieuwe vertrekroute, bijvoorbeeld een Marken-departure richting het IJsselmeer om een mogelijk veiligheidsprobleem op de PAM-pus-route te voorkomen.

De Commissie gaat ook bij het MMA uit van herstel van de invoerfout. De te beantwoorden vraag in het MMA is echter welk deel van de gevolgen van de invoerfout kan worden hersteld door andere maatregelen dan een zwaarder gebruik van de Zwanenburgbaan. Als een dergelijk MMA niet mogelijk is moet dat goed gemotiveerd worden.

- ‡ De Commissie adviseert in het meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) te onderzoeken in welke mate verschuiving van vliegbewegingen en milieubelasting van de Polderbaan naar de Zwanenburgbaan voorkomen kan worden, bijvoorbeeld door maatregelen op het gebied van spreiden van piekbelasting in de tijd, segregatie van vliegverkeer en aanpassing van vertrekroutes. Het MMA kan zich beperken tot geluid en veiligheid. Voor het aspect lucht ziet de Commissie in het kader van dit besluit geen reële varianten in het MMA.

(Milieu)gevolgen

Onderstaande passage bevat geen volledige opsomming van de gewenste inhoud van het MER, maar is een reactie en aanvulling op de te onderzoeken aspecten die de startnotitie noemt.

Lucht

De Commissie onderschrijft de stelling in de startnotitie dat de wijziging van de besluiten geen veranderingen in de grenswaarden voor luchtverontreiniging zullen brengen. De Commissie vindt uitgebreide modelberekeningen niet nodig omdat de uitstoot van stoffen zal verminderen door een vermindering van taxibewegingen. De gepresenteerde alternatieven zullen niet leiden tot een overschrijding van grenswaarden in het Besluit Luchtkwaliteit. Het MER kan daarom het accent leggen op een kwalitatieve benadering.

- ‡ De Commissie adviseert in het MER kwalitatief uiteen te zetten dat grenswaarden in het Besluit Luchtkwaliteit niet zullen worden overschreden. Op grond van de relatieve verandering van de hoeveelheid taxibewegingen kan tevens kwalitatief worden aangegeven hoe zich dat verhoudt tot de vastgestelde grenswaarden in het Luchthavenverkeersbesluit.

Lokale gevolgen voor geluid en veiligheid

Het herstel van de invoerfout en de wijziging van de uitvliegroutes zal lokaal gevolgen voor de geluidbelasting en de veiligheid hebben, niet alleen in de omgeving van Zwanenburg en Spaarndam, maar ook in andere gebieden.

⁸ Ook veel inspraakreacties benadrukken het belang om na te gaan hoe verschuiving en daarmee een toename van milieubelasting kan worden voorkomen.

Deze lokale veranderingen moeten worden beschreven om het MMA zo goed mogelijk te kunnen definiëren en om bewoners en bestuurders inzicht te geven in de gevolgen van de onderzochte alternatieven⁹.

- | De Commissie adviseert de veranderingen in de geluidbelasting en de veiligheid als gevolg van het herstel van de invoerfout en de wijziging van de uitvliegroutes zichtbaar te maken voor alle gebieden die relevante veranderingen ondergaan. Referentie daarvoor zijn de eerste Luchthavenbesluiten. Voor deze gebieden is specifiek inzicht nodig in:
 - aantal vliegbewegingen voor de verschillende banen, opgesplitst in starts en landingen en de vertrekroutes
 - de waarde van de geluidbelasting in de handhavingspunten
 - aantal huizen, aantal ernstig gehinderden en aantal slaapverstoorden
 - de ligging van de geluidssloopzone (71 dB(A) L_{den} -contour) en het aantal huizen in die zone, evenals de ligging van het geluidisolatiegebied
 - de ligging van de veiligheidssloopzone (10^{-5} individueel risico-contour) en het aantal huizen binnen deze zone en de ligging van het gebruiksbepalingengebied (10^{-6} individueel risico-contour).

veiligheid PAMpusroute

De contra-expertise van het NLR¹⁰ geeft aan dat structurele afhandeling van gelijktijdige starts van de Polderbaan en de Zwanenburgbaan richting PAMpus niet mogelijk is uit veiligheidsoverwegingen. De startnotitie geeft alleen aan dat het aantal vluchten van de Polderbaan richting PAMpus 'navenant lager zal uitvallen'.

- | De Commissie adviseert in het MER te onderzoeken hoe het herstel van de invoerfout tevens kan bijdragen aan het voorkomen van een veiligheidsprobleem door gelijktijdige starts vanaf de Polderbaan en de Zwanenburgbaan richting PAMpus.

Presentatie

De Commissie acht het essentieel dat het MER een niet technische samenvatting bevat die goed toegankelijk is voor de besluitnemers en het publiek. Daaruit moet duidelijk blijken:

- hoe het beschermingsniveau van de alternatieven zich verhoudt tot dat van het eerste Verkeers- en Indelingsbesluit;
- wat de lokale gevolgen zijn voor gebieden waar de situatie voor geluid en veiligheid sterk verandert;
- wat deze alternatieven betekenen voor de capaciteit van de mainport;
- welk alternatief als MMA beschouwd kan worden.

Op basis hiervan kan men een beoordeling en weging maken van milieugevolgen versus economische doelen voor de mainport.

⁹ Veel inspraakreacties gaan in op het ontstaan van nieuwe geluidhinder en veiligheidsproblemen als gevolg van het voornemen en verzoeken die in beeld te brengen, evenals de wijze waarop de afweging gemaakt wordt hoe de hinder en veiligheidsrisico's worden verdeeld. Dit geeft aan dat het belangrijk is aan te geven wat de betekenis is voor het te nemen besluit van 'per saldo een gelijkwaardige of betere bescherming aan het eerste besluit'. Een specifiek punt daarbij is de veiligheid van het vliegen over de industrie van IJmond.

¹⁰ NLR-CR-2003-388, "Contra-expertise "Verzoek tot aanpassing luchthavenverkeersbesluit Schiphol".