



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Luchtvaartnota

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

27 juli 2020 / projectnummer: 3372



1 Advies in het kort

Aanleiding

De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil voor de periode 2020–2050 nieuw beleid voor de luchtvaart vaststellen. Dit beleid wordt vastgelegd in de Luchtvaartnota 2020–2050, waarvan de conceptversie op 15 mei aan de Tweede Kamer is aangeboden en op 29 mei ter inzage is gelegd. Ter onderbouwing van het besluit over dit beleid is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd om het MER te beoordelen en daarbij inspraakreacties te betrekken. Eerst vat de Commissie samen wat haar bij lezing van de nota is opgevallen, voor zover dit belangrijk is voor een goed begrip van haar oordeel over het MER.

Ontwerp–Luchtvaartnota 2020–2050

De nota schetst de contouren van de verhouding tussen de kwaliteit van de leefomgeving¹ en de kwaliteit van het netwerk van internationale luchtvaartverbindingen. De nota bevat vooral ambities van het Rijk en een aantal daarvan afgeleide beleidsuitgangspunten.² Pas in een volgende fase zullen concrete doelen en passende instrumenten en maatregelen worden uitgewerkt.^{3, 4} Voorbeelden van instrumenten zijn geluidbeleid dat beter aansluit bij de beleving van omwonenden, en een criterium om te bepalen welke vorm van luchtvaart de overheid selectief ondersteunt. Omdat de uitwerking pas later volgt, is nu bijvoorbeeld nog niet duidelijk welk deel van de toekomstige vraag naar luchtvaart de Nederlandse luchthavens gaan afhandelen. En dus is nog onzeker in hoeverre de milieukwaliteit zal verbeteren.

Een reden om in de nota nog geen concrete, toetsbare doelen voor bijvoorbeeld veiligheid en hinderbeperking te formuleren, is onder andere de onzekerheid over de wijze waarop de techniek en de internationale afspraken over de (milieu)eisen aan de luchtvaart zich zullen ontwikkelen.⁵

De nieuwe nota sluit aan bij de vorige uit 2009 en neemt besluiten over het gebruik van Schiphol met 500.000 vluchten groot vliegverkeer per jaar en van luchthaven Lelystad met 45.000 vluchten als vertrekpunt.⁶ Het basisprincipe ‘verdienen van groei door realisatie van milieuwinst’ is maatgevend voor de verdere ontwikkeling van alle luchthavens.⁷ Hoe die milieuwinst moet worden bepaald en verdeeld, staat niet in de nota, en zal pas later duidelijk worden.⁸ Het valt op dat het voornemen om de milieuwinst die Schiphol na 2020 behaalt,

¹ In de nota 2020 wordt ‘kwaliteit van de leefomgeving’ onderverdeeld in veiligheid, hinder (door geluid en emissies van schadelijke stoffen) en duurzaamheid (broeikasgassen).

² Zie bijvoorbeeld de tekstkaders op bladzijde 15 en 27 van de nota.

³ Voor klimaat worden wel concrete doelen genoemd, namelijk de reductiedoelen van de ICAO (zie voetnoot 46 van dit advies), zij het dat onzekerheid reden is om te kiezen voor een flexibele aanpak (zie bladzijde 64 van de nota).

⁴ Deze stapsgewijze aanpak om in een complexe omgeving tot concrete doelen en instrumenten te komen, met procesafspraken als eerste stap, is ook te zien bij andere beleidsterreinen.

⁵ Zie hiervoor paragraaf 1.3 van de nota.

⁶ Zie bijvoorbeeld het tekstkader op bladzijde 48 van de nota.

⁷ Zie paragraaf 4.1.1 van de nota.

⁸ Zo is bijvoorbeeld niet helder of het alleen om geluid gaat of ook om emissies van fijnstof en NO_x, waarvan is aangetoond dat die moeilijk zijn te reduceren. Zie hierover de zienswijze van onder ander de gemeente Uithoorn.

voor 50% aan de omgeving en 50% aan de sector ten goede te laten komen, niet meer expliciet in de nieuwe nota wordt genoemd.^{9, 10}

Zowel de nota uit 2009 als de nieuwe nota spreken de verwachting uit dat innovatie een belangrijke rol zal spelen bij het terugdringen van de milieueffecten van de luchtvaart.^{11, 12} En beide nota's benoemen stappen om de klimaateffecten van de luchtvaart aan te pakken.¹³ Voor de periode na 2020 was de nota uit 2009 meer agenderend en minder besluitvormend.¹⁴ De nieuwe nota is agenderend, gericht op processen die moeten leiden tot concrete besluiten.¹⁵

Wat laat het MER zien?

Het MER beschrijft vier alternatieven voor het gebruik van de volgende zes luchthavens door groot burgervliegverkeer: Amsterdam-Schiphol, Maastricht-Aachen, Eindhoven, Rotterdam-Den Haag, Lelystad en Groningen-Eelde.¹⁶ Het gaat om de alternatieven:

- 'Voortbouwen', waarbij het huidige beleid wordt bestendigd.
- 'Normeren', waarbij strenge milieunormen vooral op Schiphol leiden tot krimp.
- 'Concentreren', waarbij groei van het verkeer alleen op Schiphol plaatsvindt en niet op de andere luchthavens.
- 'Verdelen', waarbij vooral andere luchthavens dan Schiphol meer ruimte krijgen.

Van deze alternatieven worden de milieugevolgen globaal en meestal kwalitatief beschreven en beoordeeld. De nadruk ligt daarbij op Schiphol dat bijna 90% van het beschouwde type vliegverkeer afhandelt en daarmee ook veruit de grootste milieu-impact veroorzaakt. Aan ieder alternatief zijn maatregelen gekoppeld. In het MER is verder een mogelijke uitwerking gegeven aan de besluiten uit de nota, de 'Voorkeursstrategie' (VKS).

Beoordeling van het MER

De Commissie beoordeelt of milieueffecten voor een te nemen besluit afdoende en juist zijn beschreven. Ze is van mening dat van procesbesluiten geen effecten zijn vast te stellen. Dat kan pas bij de uitwerking van concrete doelen. Het MER daarentegen bestaat juist uit specifieke alternatieven gecombineerd met maatregelen en beschrijft de effecten daarvan. In die zin sluiten het MER en de nota niet op elkaar aan. Het MER maakt niet duidelijk hoe besluiten uit de nota (de VKS) zijn te herleiden tot de onderzochte alternatieven en hun effecten.

Kijkt de Commissie naar het MER op zich en niet naar de aansluiting op de nota, dan herkent de Commissie de keuze van de vier alternatieven, maar constateert dat deze niet zijn uitgewerkt op de manier die ze eerder heeft aanbevolen. Zo is vaak onduidelijk wat de betekenis is

⁹ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 665, nr. 190](#)

¹⁰ Dit voornemen staat bekend als de 50/50-regel.

¹¹ Met innovatie worden hier zowel de ontwikkelingen in de vliegtuigtechnologie bedoeld als die in de operaties.

¹² Zie hoofdstuk 7 van de nota 2020 en onder andere bladzijde 4 en 8 en hoofdstuk 6 van de [Luchtvaartnota 2009](#).

¹³ Zie hoofdstuk 5 van de nota 2020 en paragraaf 3.4 van de nota 2009. In die laatste worden onder andere een klimaatplan voor Schiphol en de koppeling van CO₂-emissies van de luchtvaart aan het Europese systeem voor emissiehandel, ETS, genoemd.

¹⁴ [Luchtvaartnota 2009](#) bladzijde 9.

¹⁵ Verschillende zienswijzen stellen dat in de nieuwe nota sprake is van continueren van bestaand beleid (zie bijvoorbeeld de zienswijze van de gemeente Oostzaan, LBBL en die met nrs. 74463178_5628171 en 74193695_5598089)

¹⁶ Veel sprekers geven aan het onterecht te vinden dat de scope van de nota en het MER zich beperkt tot de problematiek en ontwikkeling van deze luchthavens. In latere voetnoten van dit advies zijn een aantal concrete voorbeelden opgenomen.

van een maatregel, waarom hij aan een alternatief is gekoppeld en in hoeverre hij (het oordeel over) de milieueffecten heeft beïnvloed. Het lijkt erop dat eerst de aantallen vluchten per alternatief zijn bepaald en dat daarna maatregelen zijn geselecteerd.¹⁷

Volgens de Commissie is het niet zinvol om bij de nota die nu voorligt, het MER en de kwaliteit van de beschrijving van de alternatieven en hun effecten te verbeteren. De aard van de besluiten uit de nota vraagt niet om een meer diepgaande beschrijving van de alternatieven en hun effecten. Aanvullend milieuonderzoek is pas zinvol wanneer de overheid besluit om meer concrete doelen uit te werken en vervolgens bijpassende maatregelen te kiezen. Voor die uitwerking is een inhoudelijk stappenplan¹⁸ noodzakelijk dat moet leiden tot concrete, samenhangende en logisch geordende besluiten over doelen en instrumenten.

In paragraaf 2.1 van dit advies gaat de Commissie in op het uitwerken van concrete doelen en maatregelen in een volgende fase. Daarna benoemt ze punten die daarbij aandacht vragen en die nadere uitwerking behoeven vóór het eerstvolgende luchthavenbesluit wordt genomen (zie paragraaf 2.2). Ten aanzien van het MER beperkt de Commissie zich tot een toelichting op haar oordeel over de weinig transparante opbouw en beoordeling van de alternatieven (zie paragraaf 2.3).

Samengevat concludeert de Commissie het volgende:

- De nota zet een aantal publieke belangen voorop en legt voor het borgen ervan vooral procesafspraken vast, op weg naar toekomstige besluiten over concrete doelen en maatregelen. Pas dan zal de invloed van het nieuwe beleid op de leefomgeving kunnen worden bepaald.
- De stappen naar concrete besluiten over doelen en instrumenten moeten nog nader worden uitgewerkt.
- Het MER en de procesafspraken uit de nota sluiten niet op elkaar aan. Die afspraken zijn niet te herleiden tot de in het MER onderzochte alternatieven. De relatie tussen beide vraagt om toelichting.
- Onduidelijk is hoe de alternatieven in het MER zijn opgebouwd, en hoe nadere invulling is gegeven aan de VKS. Ook dat vraagt om toelichting.
- Aanvullende milieu-informatie is nodig voor volgende luchthavenbesluiten en om de keuze van concrete doelen of in te zetten maatregelen te onderbouwen.

Inspraakreacties

De meerderheid van de vaak diepgaande en uitgebreid gemotiveerde inspraakreacties heeft betrekking op de luchtvaartnota en niet op het MER. De indieners pleiten voor of tegen faciliteren van meer vliegverkeer of suggereren concrete maatregelen. De voorstellen variëren van verplaatsen van Schiphol, al dan niet openen van luchthaven Lelystad of ontwikkelen van betere en snellere treinverbindingen tot samenvoegen van alle luchthavens van nationale betekenis in één holding, invoeren van verschillende vormen van belasting op vliegen of het han-

¹⁷ Zie hiervoor bladzijde 90 van het MER: "De maatregelen en randvoorwaarden die in het betreffende hoekpunt zijn opgenomen (als weergave van hypothetisch beleid van het Rijk) vinden plaats binnen de context van het aantal vliegtuigbewegingen en de verhouding tussen vraag en aanbod." Bladzijde 44 van het MER geeft aan dat door het ministerie plafondwaarden per luchthaven zijn vastgesteld en bladzijde 89 dat ze door NLR zijn bepaald.

¹⁸ De provincie Drenthe vraagt om een integrale uitvoeringsagenda. En de gemeente Zeewolde spreekt in dit verband over 'mijlpalen en een tijdpad'.

teren van de WHO-normen voor geluid. Daarnaast constateert de Commissie dat de insprekers behoefte hebben aan een meer concrete uitwerking van de nota.¹⁹ Ze merkt op dat het niet haar rol is om een standpunt in te nemen over te maken keuzes maar om de vraag te beantwoorden of alle informatie beschikbaar is die nodig is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij het nemen van een besluit.

Waarom een MER?

In de luchtvaartnota 2020–2050 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.

Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage

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. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3372](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak. Ook staan daar het eerdere advies van de Commissie over de reikwijdte en het detailniveau (NRD-advies) van het op te stellen MER en het tussentijdse advies over de opbouw van de hoekpunten in het MER (TTS-advies).

¹⁹ Ze signaleren de afwezigheid van eenduidige (SMART) doelstellingen en afspraken of vragen om verduidelijking van het voorgenomen beleid (zie bijvoorbeeld de zienswijzen van de bewoners in de CRO RTHA, stichtingen DTR en ABReL, de provincies Drenthe, Zuid-Holland en Overijssel, de gemeenten zoals Haarlemmermeer, Uithoorn, Gouda, Elburg en andere, Platform Vlieg hinder Kennemerland, KMZ en de zienswijzen met nr. 74047746_5587857, 74343094_5610741, 74700561_5661448, 74145166_5594561 en gelijklopende zienswijzen). Zo wordt gevraagd naar de kenmerken van het groei-verdienmodel of de invulling van het begrip ‘regionale inbedding’. Dat laatste vragen bijvoorbeeld de provincie Overijssel en verschillende omwonenden van luchthaven Maastricht-Aachen.

2 Toelichting op de beoordeling

2.1 Concretisering van doelen en maatregelen

Observaties

Een MER wordt opgesteld om de milieugevolgen te onderzoeken van opties om bepaalde doelen te bereiken. Het ontbreken van duidelijke doelen voor de ontwikkeling van de luchtvaart in de periode na 2020 is volgens de Commissie een van de redenen waarom de besluitvorming over de toekomstige gebruiksmogelijkheden van de verschillende luchthavens stroef verloopt. De nota kiest wel ambities en bestuurlijke uitgangspunten, maar het uitwerken van doelen en maatregelen gebeurt pas in een volgende fase.²⁰

De Commissie illustreert het ontbreken van concrete doelen aan de hand van de volgende voorbeelden:

- Minder hinder en minder andere negatieve gezondheidseffecten zijn basisvoorwaarden voor groei van de luchtvaart, stelt de nota. Echter, ze maakt niet concreet hoe groot reducties moeten zijn, met uitzondering van die voor CO₂, en wanneer of met welke tempo ze moeten zijn gerealiseerd. Verder is niet duidelijk wat het referentiepunt is voor de te bereiken doelen.²¹ Gaat het om een reductie ten opzichte van de huidige situatie of van de vergunde situatie?²² Hoe wordt bevolkingsgroei meegenomen in die afweging?²³ Het MER en de nota laten zich niet uit over deze en aanverwante punten.²⁴
- Spoedeisende hulpverlening moet voldoende ruimte hebben voor het uitvoeren van taken. Maar wat 'voldoende' is, is niet gedefinieerd zodat ook onduidelijk is wat het betekent voor het reguliere vliegverkeer dat die ruimte zal moeten inleveren.²⁵
- Voor de ontwikkeling van een regionale luchthaven moet draagvlak zijn. De nota geeft niet aan of het hier alleen gaat om bestuurlijk draagvlak of ook om maatschappelijk draagvlak en hoe dat laatste dan wordt bepaald en beoordeeld.^{26, 27, 28}
- De nota illustreert heel helder hoe de kwaliteit van het verkeersnetwerk zou kunnen worden bepaald, maar maakt op dit punt nog geen keuzes.²⁹

²⁰ "Na het vaststellen van deze ontwerp-Luchtvaartnota stelt het Rijk een overzicht op van alle doelen onder de vier publieke belangen, voorzien van een overzicht van de beleidsmaatregelen om de doelen te halen. Deze maatregelen worden uitgezet in de tijd: 2020-2025, 2025-2030 en na 2030. Deze uitgewerkte doelenboom met het overzicht van doelen en maatregelen vormt de basis voor het monitoring- en evaluatieprogramma van de Luchtvaartnota." (bladzijde 99)

²¹ Zie hiervoor de zienswijze van BRS.

²² De nota stelt (paragraaf 4.1.1): "De Rijksoverheid verwacht van de burgerluchthavens dat zij in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit, met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. Ze moeten rekening houden met de ambities van de Rijksoverheid en de ruimte voor groei binnen het geldende luchthavenbesluit". Ook de ruimte binnen de vergunningen kan dus referentiepunt zijn. Voor sommige luchthavens betekent dit dat er in eerste instantie bijvoorbeeld nog sprake kan zijn van een beduidende toename van de hinder.

²³ Bij Schiphol wordt de ontwikkeling in de hinder bepaald door uit te gaan van bevolkingsgegevens uit een vast referentiejaar. De omwonenden daartegen pleiten ervoor om ook bevolkingsaanwas bij het toetsen aan doelen mee te nemen.

²⁴ De bewoners in de CRO RTHA zeggen in dit verband over geluidreductie het volgende: "In de nota geeft u niet aan welke negatieve effecten u precies bedoelt, met welke maatstaf u deze negatieve effecten gaat bepalen en wat de huidige stand van zaken is, en – cruciaal – welke stand als startpositie gaat gelden en tot welk niveau deze negatieve effecten moeten verminderen voordat sprake kan zijn van groei van de sector."

²⁵ Zie beslissing 7 op bladzijde 7 tezamen met bladzijde 47 van de nota.

²⁶ Zie bijvoorbeeld beslissing 6 op bladzijde 27 van de nota.

²⁷ Zie hiervoor de zienswijze van BTV en de stichting ABReL.

²⁸ De provincie Drenthe stelt vast dat de rol van het Rijk bij besluiten over regionale luchthavens en de overwegingen die daarbij een rol zullen spelen, niet zijn uitgewerkt.

²⁹ Zie paragraaf 3.5.1 op bladzijde 36-39 van de nota.

- Bij belangrijke besluiten die leiden tot significante veranderingen in het luchtverkeer, wordt eerst een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse uitgevoerd. Maar de nota maakt niet duidelijk wanneer sprake is van significante veranderingen en wat de resultaten van deze analyse betekenen voor het besluit.³⁰

Het pas in een volgende fase uitwerken van concrete doelen vergroot naar het oordeel van de Commissie de kans dat keuzes meer ad hoc en minder in samenhang met elkaar worden gemaakt en dat de milieugevolgen van vervolgbesluiten niet of niet afdoende worden onderzocht en meegewogen.

Stap voor stap uitwerken van het beleid

In de nota wordt gesteld dat het luchtvaartbeleid stapsgewijs en ‘adaptief’ zal worden uitgewerkt. Deze aanpak vereist onder meer dat wordt aangegeven wanneer welke besluiten aan de orde zijn, wat hun samenhang is (inhoudelijk en in de tijd), welke milieuaspecten en milieueffectrapportages daarbij worden voorzien en welk onderzoek nodig is om tijdig grip te krijgen op onzekerheden.³¹ Het gaat dus om meer dan een uitvoeringsagenda, namelijk om een inhoudelijk stappenplan op weg naar concrete, samenhangende en logisch geordende besluiten over doelen en instrumenten. Gericht bijsturen vereist bovendien een monitoringprogramma met toetsbare indicatoren dat inzicht biedt in hoe de actuele situatie zich ontwikkelt en door eerdere keuzes wordt beïnvloed.³²

De Commissie vindt het een gemis dat nu niet duidelijk is waar afhankelijkheden tussen besluiten zitten en dat niet is aangegeven wat belangrijk is én op de korte termijn moet zijn afgerond, en wat minder belangrijk is én later kan. Wanneer moeten bijvoorbeeld de kaders voor het gebruik van het lagere luchtruim door drones en general aviation gereed zijn en waarvan is dat afhankelijk?³³ Wanneer moet duidelijk zijn met welk tempo gezondheidseffecten van de luchtvaart moeten afnemen en waarom?

Helderheid over de te behalen doelen is nodig om te komen tot een werkbare beleidsagenda. Dat vereist een vertaling van op te lossen problemen en nu nog globale ambities naar toetsbare (tussen)doelen en randvoorwaarden. Voorbeelden zijn de voorwaarden waaraan een kwalitatief goed verkeersnetwerk moet voldoen³⁴ of waaraan luchthavens zullen moeten voldoen om te kunnen groeien (de uitwerking van het groei-verdienmodel).³⁵ Op deze en andere punten is verder onderzoek nodig voor volgende luchthavenbesluiten.

Impact van de coronacrisis

De nota is gepubliceerd op het ogenblik dat het aantal coronabesmettingen in Nederland gestaag afnam, maar er nog veel onzekerheid was over de duur en de omvang van de gevolgen van de pandemie voor de luchtvaart. In de nota is aangenomen dat de luchtvaartsector na de crisis snel het niveau van vóór de crisis zal bereiken. De Commissie gaat ervan uit dat de definitieve nota zal worden gepubliceerd op een ogenblik dat er meer zicht is op de duur en

³⁰ Zie bijvoorbeeld bladzijde 10 van de nota.

³¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld de aanpak in het Deltaprogramma.

³² Het is belangrijk om daarbij de lessen te benutten die zijn getrokken uit het beleid dat op grond van de luchtvaartnota uit 2009 is gevoerd. Een monitoringprogramma moet de noodzaak voor bijstelling signaleren en verantwoorden.

³³ Zie hierover de zienswijze van KNVvL.

³⁴ Zie hierover bijvoorbeeld de zienswijze van FNV.

³⁵ Zie hierover bijvoorbeeld de zienswijze van BRS.

omvang van de gevolgen van de pandemie voor de luchtvaart. Daarom adviseert ze om die kennis te verwerken in de doelen van de nota.

Verder adviseert de Commissie om de periode waarin het wereldwijde vliegverkeer weer op gang komt, te benutten om het perspectief te concretiseren dat de nota moet bieden, en waar nodig te herijken. Mogelijk leiden inzichten over de gevolgen van de pandemie tot andere (milieu)doelen en instrumenten dan tot nu toe tot uitdrukking komen in het beleid.³⁶

2.2 Thema's

In deze paragraaf staan punten die van belang zijn bij het concretiseren van de doelen en randvoorwaarden die aan de luchtvaart in Nederland zullen worden gesteld. Ze moeten zijn uitgewerkt vóór volgende luchthavenbesluiten worden genomen.

Geluidbelasting, hinder en gezondheidseffecten

De nota stelt dat de sector in de toekomst groei moet verdienen door schoner en stiller te worden. De overheid wil daarbij sturen op de omvang van de geluidbelasting, de hinder en de gezondheidseffecten en daarbij gebruikmaken van de meest recente inzichten per luchthaven door de hinder te monitoren.³⁷ Om dat te kunnen moeten de sturingsparameters eenduidig worden benoemd en representatief zijn voor de te verbeteren kwaliteiten. De volgende voorbeelden laten zien dat het principe om anders te sturen op hinder nog lang niet is geoperationaliseerd.³⁸

Op dit moment is sturing op de hinder gebaseerd op een berekening van de geluidbelasting in L_{den} en L_{night} . Bij Schiphol wordt gerekend met de werkelijke routes, profielen en vlootamenstelling. Bij andere luchthavens wordt daarentegen uitgegaan van de gemodelleerde of voorgeschreven routes, ook als er in werkelijkheid van wordt afgeweken. Alleen bij monitoringspunten op de baankoppen wordt het werkelijke geluid aan de hand van berekeningen begrensd.

Verder laat onderzoek zien dat de ervaren hinder, uitgedrukt in een dosis-effectrelatie, per situatie anders kan zijn en in de loop van de tijd kan wijzigen.³⁹ Voor Schiphol worden gehinderden geteld in het gebied begrensd door de 48 dB L_{den} -contour en niet binnen de 45 dB L_{den} -contour, zoals bij de overige luchthavens. Wordt deze laatste grens aangehouden, zoals door de WHO wordt aanbevolen,⁴⁰ dan verdubbelt het te beschouwen gebied rond Schiphol en ook het berekende aantal ernstig geluidgehinderden.^{41, 42} Tot slot leert de discussie over geluidhinder in relatie tot de groei van het vliegverkeer, met name rond Schiphol, dat de L_{den} de ervaren hinder onvoldoende lijkt te beschrijven omdat omwonenden meer

³⁶ Zie hiervoor ook zienswijzen zoals die van KMZ, FNV, de provincies Drenthe en Overijssel, GroenLinks Kampen, de gemeente Uithoorn en die met nr. 74647833_5652693 en gelijklopende zienswijzen.

³⁷ Zie hiervoor bladzijde 10 en 49 van de nota.

³⁸ Zie hierover de zienswijze van de stichting ABReL.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Guski R *et al.* The WHO evidence review on noise annoyance 2000–2014. Inter-noise Conference 2016

⁴⁰ Environmental Noise Guidelines for the European Region. WHO, 2018.

⁴¹ Onlangs heeft RIVM onder andere voorgesteld om het geluidniveau te verlagen waarboven effecten in kaart worden gebracht en zo nodig bestreden (Welkers D *et al.* (2020) Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid. Rapport nr. 2019-0227).

⁴² Zie hiervoor ook de zienswijze van bijvoorbeeld Klankbordgroep Schiphol A1/A6.

merken van de toename van het aantal vluchten en het verdwijnen van stille perioden dan van het stiller worden van vliegtuigen.^{43, 44}

De Commissie adviseert om:

- de geluidbelasting rond regionale luchthavens beter vast te leggen en te monitoren;⁴⁵
- voor alle luchthavens dezelfde criteria te hanteren bij het inventariseren van de (gezondheids)effecten waarop wordt gestuurd, dus ook bij de militaire luchthavens;
- eenduidig te omschrijven hoe 'geluidwinst' wordt gedefinieerd en hoe ze tussen de sector en de omgeving moet worden verdeeld;
- aan te geven welke parameters naast L_{den} moeten worden gebruikt om de ervaren hinder te beschrijven.

Klimaat

In het MER en de nota wordt aangenomen dat door vernieuwing van de vliegtuigvloot en door autonome ontwikkelingen in de techniek de CO₂-uitstoot zal dalen met 0,7% per jaar per gemiddelde vlucht. Om de ICAO-doelen⁴⁶ te halen en tegelijk het aantal vluchten te laten groeien, zijn aanvullende maatregelen nodig. Veruit de grootste bijdrage wordt verwacht van het gebruik van synthetische en biobrandstof. Het MER laat zien hoeveel bijmenging nodig is voor het realiseren van een bepaalde groei.⁴⁷ Verder laat het MER zien dat de bijdrage van elektrisch vliegen aan het bereiken van de gestelde doelen zeer beperkt zal zijn.^{48, 49}

De nota schetst op hoofdlijnen welke innovaties noodzakelijk zijn⁵⁰ en welke actieprogramma's ervoor zijn opgezet.⁵¹ Het MER en de nota gaan niet in op wat ruimtelijk en fysiek nodig zal zijn voor de inzet van synthetische en biobrandstof, wat mogelijke (neven)effecten zullen zijn en in hoeverre die effecten vermijdbaar of aanvaardbaar zijn. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk:

- hoeveel ruimte nodig zal zijn om de beoogde hoeveelheden synthetische en biobrandstof te produceren en wat de milieueffecten in het algemeen en de klimaateffecten in het bijzonder ervan zijn.⁵² Ook is onduidelijk welke hoeveelheden groene stroom voor de productie van synthetische brandstof nodig zijn;

⁴³ Brief van de voorzitter van het College van Advies van de Omgevingsraad Schiphol aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 januari 2019.

⁴⁴ Tal van zienswijzen geven aan dat niet alleen de gemiddelde of totale geluidbelasting als maat voor de hinder moet worden gehanteerd maar dat ook de piekbelasting.

⁴⁵ Zie hiervoor ook de eerdere adviezen van de Commissie over Lelystad Airport ([3260](#) en [3456](#)).

⁴⁶ De Burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties, ICAO, ontwikkelt principes en standaarden ter verbetering van het internationale luchtverkeer. Volgens deze organisatie moet de CO₂-emissie door de luchtvaart in 2030 zijn teruggebracht tot die uit 2005, in 2050 de helft zijn van die uit 2005 en in 2070 tot nul zijn gereduceerd.

⁴⁷ Tabel 7.30 op bladzijde 180-181.

⁴⁸ Zelfs in de het meest gunstige scenario zal de onzekere en volgens het MER optimistisch ingeschatte ontwikkeling in elektrisch vliegen in 2050 slechts beperkt bijdragen aan het bereiken van het voor dat jaar gestelde doel. Zouden alle vluchten van minder dan 500 km (die samen 24% van het totale aantal vluchten vertegenwoordigen) elektrisch worden uitgevoerd, dan levert dat een CO₂-reductie op van ongeveer 8%. Dat moet ook gebeuren om in 2050 het aantal vluchten te realiseren dat hoort bij het MER-alternatief 'Normeren'.

⁴⁹ Tal van zienswijzen geven aan dat de aannames omtrent de ontwikkeling en productie van alternatieve brandstoffen en elektrische vliegtuigen naar verwachting te optimistisch en niet goed onderbouwd zijn. Anderen geven aan dat dit niet kan zonder aanzienlijke langetermijninvesteringen.

⁵⁰ Zie paragraaf 7.2 bladzijde 82-83 van de nota.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld figuur 5.2 op bladzijde 65 van de nota.

⁵² Over de klimaateffecten van biobrandstoffen is veel maatschappelijke controverse. En binnen de wetenschappelijke literatuur worden uiteenlopende schattingen van de klimaatwinst gegeven (zie bijvoorbeeld *'The Impact of Transport Biofuels on Developing Countries: Ensuring Policy Coherence'*, Commissie voor de milieueffectrapportage, november 2015).

- wat de productie van die brandstoffen betekent voor andere functies, zoals de productie van voedsel of grondstoffen voor de industrie;
- in hoeverre de productie van de benodigde hoeveelheden brandstoffen haalbaar is;
- in hoeverre de productie van deze brandstoffen gewenst is als zich niet te vermijden, negatieve effecten voordoen.^{53, 54}

De Commissie adviseert om het voorgaande te beschrijven, hiervoor scenario-analyses uit te voeren en aan te geven wat het betekent voor de ontwikkeling van de luchtvaart als de benodigde brandstoffen niet tijdig beschikbaar zijn of als wordt vastgesteld dat de neveneffecten ongewenst en mogelijk niet te vermijden zijn. Ze adviseert om ook te beschrijven welke alternatieven er zijn om alsnog de gestelde klimaatdoelen te behalen.

Effecten op de natuur

*Stikstofdepositie*⁵⁵

Als het gekozen beleid een toename van het aantal vluchten op één of meer luchthavens mogelijk maakt, dan zal dat zonder aanvullende maatregelen leiden tot extra stikstofdepositie op al overbelaste natuurgebieden. Het is immers twijfelachtig of er maatregelen in de luchtvaart zijn waarmee dit kan worden voorkómen.^{56, 57} Externe saldering is in dat geval de enige optie om te voorkomen dat de stikstofdepositie in overbelaste natuurgebieden toeneemt. Als dat niet mogelijk blijkt, moet de ADC-toets worden doorlopen.^{58, 59}

De Commissie adviseert om na te gaan hoe groot de opgave is^{60, 61} en te verkennen in hoeverre externe saldering haalbaar is. Als niet valt uit te sluiten dat significant negatieve gevolgen optreden in Natura 2000-gebieden door verdere groei van de luchtvaart en dus een ADC-toets nodig is, dan moeten de mogelijkheden om die met succes te doorlopen worden verkend alvorens dergelijk luchtvaartbeleid vast te stellen.

Geluidgevoelige soorten

Het MER geeft aan dat nabij alle luchthavens Natura 2000-gebieden liggen. In die gebieden kunnen geluidgevoelige soorten vóórkomen waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld. Als het aantal vluchten toeneemt, zou dat kunnen leiden tot significant negatieve gevolgen voor die soorten. Om die effecten te voorkómen moeten bijvoorbeeld routes worden aangepast. Waar dergelijke soorten vóórkomen, is bekend, maar in dit stadium nog niet beschreven en beoordeeld.

⁵³ In de nota staat dat de Sociaal-Economische Raad het kabinet over duurzame brandstoffen adviseert (bladzijde 67).

⁵⁴ Zie hierover bijvoorbeeld ook de zienswijze van de gemeente Oostzaan en van Natuur&Milieu e.a.

⁵⁵ Zie over de uitwerking van de stikstofparagraaf in de nota en het MER bijvoorbeeld ook de zienswijze van GroenLinks Kampen, de gemeente Haarlemmermeer en die met nrs. 74805046_5677158 en 74816611_5679191.

⁵⁶ Zie hiervoor het achtergronddocument bij het MER 'PlanMER LVN: Trends en ontwikkelingen'.

⁵⁷ Herindeling van het luchtruim (meer ontzien van natuurgebieden en in glijvlucht dalen en sneller stijgen) kan misschien leiden tot enige afname.

⁵⁸ Met deze toets moet worden aangetoond dat er geen alternatieven zijn die minder schadelijk zijn (A), dat er dwingende redenen zijn van groot openbaar belang om bepaalde vormen van vliegverkeer meer te faciliteren (D) en dat het verlies aan natuurwaarden vooraf kan worden gecompenseerd (C).

⁵⁹ Zie voor dit alles o.a. de passende beoordeling bij het planMER.

⁶⁰ [\(De reacties op\) de handhavingsverzoeken](#) van de stichting MOB laten zien dat een goed beeld van de huidige opgave ontbreekt, en daarmee ook van de toekomstige opgave.

⁶¹ De provincie Groningen vraagt om daarbij uit te gaan van actuele gegevens voor de Natura 2000-gebieden.

Het valt de Commissie op dat de Passende beoordeling een opsomming bevat van Natura 2000-gebieden nabij luchthavens waarvan een belangrijk deel in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen niet speciaal geluidgevoelig is.⁶² De Commissie adviseert om voor iedere luchthaven de geluidgevoelige Natura 2000-gebieden te inventariseren waar bij een toename van de geluidbelasting significant negatieve effecten op leefgebieden van soorten aan de orde kunnen zijn.

De informatie over stikstof en geluid is nodig om te kunnen bepalen waar welke groei mogelijk is zonder dat die in strijd is met de eisen die de Wet natuurbescherming daaraan stelt.

Kader voor ruimtelijke ontwikkelingen

De nota geeft aan dat er een nieuw beleidskader komt voor de afweging van ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens, zoals bouw van woningen en windturbines.⁶³ In principe is een dergelijk kader relevant voor alle luchthavens,⁶⁴ maar vooral voor Schiphol.⁶⁵ Daar wordt de invloed van de luchtvaart op het ruimtegebruik het meest pregnant gevoeld.⁶⁶ De nota doet weinig concrete uitspraken over het nieuwe kader.⁶⁷ Omdat de nota aangeeft dat de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) de plaats is voor het afwegen van een dergelijk kader⁶⁸ en de NOVI naar de luchtvaartnota verwijst,⁶⁹ wordt dit onderwerp niet opgepakt.⁷⁰

Naar het oordeel van de Commissie moet de optimale ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam worden afgewogen tegen de optimale ontwikkeling van de luchthaven.⁷¹ Dat vraagt meer dan de beperkte invulling die er nu in het MER aan is gegeven door het aantal banen te benoemen dat in de regio van Schiphol afhankelijk is.

2.3 Bevindingen bij het MER

De Commissie licht hier toe waarom ze tot het oordeel komt dat de opbouw en de beoordeling van de alternatieven weinig transparant is.⁷² Alle voorbeelden bevestigen de conclusie dat het MER niet de milieu-informatie bevat waarmee concrete doelen of de keuze van in te zetten maatregelen kan worden onderbouwd. Verder geeft de Commissie deze toelichting met het oog op het milieuonderzoek dat voor de besluitvorming over doelen en instrumenten zal worden uitgevoerd. Ze adviseert nadrukkelijk niet om de kwaliteit van de beschrijving van

⁶² In effectbeoordelingen van luchthavens worden habitattypen en leefgebieden van habitaatsoorten vaak niet als bijzonder geluidgevoelig beschouwd.

⁶³ Zie bijvoorbeeld de paragrafen 2.3.6 en 2.3.7 van de nota.

⁶⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijze van de gemeente Eindhoven.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld '[Critical review - Wonen en vliegen](#)' van de Omgevingsraad Schiphol

⁶⁶ Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijze van de stichting Dorpsraad Rijsenhout en van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, de Ronde Venen en andere gemeenten uit de Schipholregio.

⁶⁷ BRS geeft aan dat niet wordt ingegaan op de weging van de verschillende opgaven voor de regio, zoals woningbouw en productie van duurzame energie. Zie hierover ook zienswijzen zoals die van de provincie Zuid-Holland. Ze wijzen er onder andere op dat het Rijk in de Aanvullingsregeling geluid regels over de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluidniveau opneemt die bij de afweging van de mogelijke ontwikkeling van de luchtvaart niet zijn betrokken.

⁶⁸ Zie bladzijde 10 en paragraaf 4.4. van de nota.

⁶⁹ Zie bladzijde 73 van het hoofddocument '[Ontwerp Nationale Omgevingsvisie](#)'.

⁷⁰ Zie hierover de zienswijze van Timpaan Hoofddorp B.V.

⁷¹ De gemeente Haarlemmermeer vraagt de ambitie om luchtvaart en woningbouw in balans te brengen concreter te maken en vraagt verder ook aandacht voor de landzijdige bereikbaarheid in de Schipholregio. Zie over de relatie tussen wonen en vliegen ook de zienswijzen van bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Uithoorn en Ouder-Amstel.

⁷² Dat is ook wat sommige insprekers aangeven (zie bijvoorbeeld nr. 74816611_5679191).

de alternatieven en hun effecten op dit moment al te verbeteren, gegeven de aard van de besluiten in de nota die nu voorligt.

Maatregelen

In haar eerdere adviezen over het op te stellen MER gaf de Commissie aan dat van een aantal maatregelen onduidelijk was wat ze precies inhielden en waarom ze bij een hoekpunt of voor het bereiken van een bepaald doel werden gebruikt. Ze constateert dat die onduidelijkheid er nog steeds is⁷³ en dat daarmee niet is voldaan aan de eis die het MER aan de toepassing van een maatregel stelt.^{74, 75, 76} Dit kon worden opgelost door een lijst op te nemen die iedere maatregel concreet beschrijft, aangeeft wat te verwachten effecten zijn en waarom hij relevant is voor het alternatief waar hij is toegepast. Het valt op dat het MER niet stilstaat bij de bijdrage die glijvluchten, die op de Nederlandse luchthavens minder worden toegepast dan op andere Europese luchthavens, kunnen leveren aan de reductie van vooral de geluidhinder.^{77, 78}

Alternatieven: rol van innovaties

De Commissie constateert dat (de kansen op) negatieve milieueffecten van de alternatieven die in het MER zijn onderzocht, met name bepaald worden door het aantal vluchten en door de volgende vier aannames over te verwachten technologische ontwikkelingen in de luchtvaart:⁷⁹

- Per gemiddelde vlucht zal de NO_x-emissie in de komende jaren niet dalen.
- De CO₂-emissie zal met 0,7% per jaar dalen.
- De geluidproductie zal met 1% per jaar dalen.
- De veiligheid van het vliegverkeer zal met 3% per jaar toenemen door ontwikkelingen in techniek en management.⁵⁶

Opgemerkt wordt dat innovaties gericht op lagere CO₂-emissies, zoals introductie van un-ducted fans, kunnen leiden tot extra geluidhinder.

Daalt het aantal vluchten, zoals bij het alternatief 'Normeren', dan leidt dat voor geen van de vier aspecten tot (kansen op) negatieve effecten. Is de jaarlijkse groei groter dan bijvoorbeeld 1% (zoals bij het alternatief 'Voortbouwen') dan zullen effecten op de luchtkwaliteit, de natuur, het klimaat en de hinder optreden tenzij aanvullende maatregelen worden getroffen.⁸⁰

⁷³ Voorbeelden van niet gespecificeerde maatregelen: optimaliseren van de nachtoperatie om vliegtuiggeluid tegen te gaan (L3), periodieke actualisatie van ruimtelijke beperkingen rond luchthavens (V6) of gedragsinterventies op minder ver, minder vaak vliegen (K7). Verder is V1 onderdeel van ieder alternatief, maar bij ieder alternatief ook verschillend omschreven.

⁷⁴ "De maatregelen uit het pakket moeten dusdanig concreet zijn dat deze te beoordelen/toetsen zijn op (mogelijke) concrete effecten." (bladzijde 72)

⁷⁵ De uiteenzetting op bladzijde 89-90 van het MER suggereert dat eerst de aantallen vluchten zijn bepaald door NLR en dat de maatregelen die daarna zijn geselecteerd, de aantallen niet meer hebben beïnvloed. Aantallen lijken dus de input van een alternatief en niet de output (het resultaat van randvoorwaarden en maatregelen). Zie hiervoor paragraaf 2.1 van het tussentijdse toetsingsadvies van de Commissie.

⁷⁶ De provincie Flevoland vraagt hoe het voorstel uit de nota om terugdringen van geluid prioriteit te geven tot 6.000 voet zich verhoudt tot maatregel L6 (een criterium dat rekening houdt met de hinder buiten de 48 dB-contour).

⁷⁷ EASA, EEA, EUROCONTROL. *European Aviation Environmental Report 2019*. Catalogue number: TO-01-18-673-EN-N. pagina 57, fig 4.7

⁷⁸ Zie hiervoor ook de zienswijze van VDEB.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld de inleidende zin van de paragrafen 7.2.1 tot en met 7.2.4 van het MER.

⁸⁰ Verschillende insprekers vragen hoe zal worden gecontroleerd dat de veronderstelde effecten optreden en hoe zal worden gehandhaafd als groei hiervan afhankelijk worden gemaakt. Anderen vinden dat de gebruikte getallen onvoldoende zijn onderbouwd (zie bijvoorbeeld zienswijze 74798873_5676414 of die van Natuur&Milieu e.a.)

Het lijkt erop dat de meeste maatregelen die aan een alternatief zijn gekoppeld, de beoordeling van de milieugevolgen niet beïnvloeden.

Het MER gaat uit van de veronderstelling dat een elektrisch vliegtuig 30% stiller is dan een vliegtuig met brandstofmotoren.⁸¹ Maar omdat in elektrische vliegtuigen op batterijen plaats is voor minder passagiers⁸² zijn er fors meer vliegtuigen nodig om hetzelfde aantal passagiers te vervoeren.⁸³ Hoe uitgaande van deze aannames elektrisch vliegen tot een geluidreductie kan leiden, zoals in het MER wordt gesteld, is voor de Commissie onduidelijk.

Alternatieven: kanttekeningen bij opbouw, reikwijdte en effectbeoordeling

In het referentie-alternatief 'Voortbouwen' is voor Schiphol uitgegaan van 630.000 vluchten in 2030, wat overeenkomt met een groeipercentage van meer dan 2%. Voor de Commissie is onduidelijk hoe dit aantal vluchten valt te verenigen met de wens om:

- met bijmenging van 14% alternatieve brandstoffen te voldoen aan het CO₂-reductiedoel uit het duurzame luchtvaartakkoord;
- door toepassing van de 50/50-regel en met behoud van de nachtvluchten de hinder te reduceren.^{84, 85}

Het eerste streven zou betekenen dat een groeipercentage van 0,7% het maximaal haalbare is, het tweede dat met verbeteringen in de techniek 0,5% groei het maximum is.⁸⁶

Bij het alternatief 'Concentreren' is aangenomen dat in 2050 op Schiphol 800.000 vluchten worden uitgevoerd. Voor de Commissie is onduidelijk waarom van een dergelijk aantal is uitgegaan als onderzoek heeft aangetoond dat de maximale jaarcapaciteit 680.000 vluchten bedraagt, ook na een eventuele aanpassing van het banenstelsel.^{87, 88}

Eerder heeft de Commissie aanbevolen om voor twee alternatieven hetzelfde totale aantal vluchten anders over de luchthavens te verdelen en zo te bepalen in hoeverre spreiden tot meer of minder hinder leidt. Die informatie is nodig om de discussie over een eerlijke verdeling van lusten en lasten te kunnen voeren. Omdat het totale aantal vluchten in het alternatief 'Verdelen' afwijkt van de totalen voor de andere alternatieven, kan het MER niet in die informatie voorzien.⁸⁹

⁸¹ Zie bijvoorbeeld MER bladzijden 75 en 160.

⁸² Het MER gaat uit van gemiddeld 19 passagiers voor een elektrisch vliegtuig en 90 voor een gemiddeld vliegtuig nu. (Zie bladzijde 160 van het MER.)

⁸³ Zienswijze 74805046_5677158 geeft aan dat dit ook een grote impact zal hebben op de capaciteit van het luchtruim.

⁸⁴ Respectievelijk maatregel K3 en L2 op bladzijde 22 van het MER.

⁸⁵ Op bladzijde 156 van het MER wordt de onduidelijkheid in het combineren van de 50/50-regel en het aantal van 630.000 vluchten aan de orde gesteld, maar niet afdoende verklaard.

⁸⁶ Uit de wijze waarop luchthaven Lelystad in de referentiesituatie is opgenomen meent de provincie Overijssel te moeten afleiden dat de nota niet zal leiden tot aanvullende voorwaarden voor de ontwikkeling van die luchthaven.

⁸⁷ Zie paragraaf 6.2.3 van de nota en 'Verkenning effecten geluid en capaciteit bij aanpassing van het banenstelsel Schiphol' (To70, oktober 2019).

⁸⁸ Het valt overigens op dat ook een besluit over (de reservering van ruimte voor) een extra baan parallel aan de Kaagbaan geen onderwerp is van de nota, maar met een jaar wordt verdaagd. Deze extra baan kwam ook al aan de orde in de nota uit 2009. Zie hierover ook de zienswijzen van onder andere de gemeenten Haarlemmermeer en Uithoorn.

⁸⁹ Over dit alternatief zegt het MER bovendien: "Het verlaten van preferentie banen ter bevordering van meer piek- en rustmomenten zal leiden tot minder geluidbelasting rondom Schiphol." Wellicht is hier hinder bedoeld in plaats van belasting ('hoeveelheid geluid'), maar onduidelijk is waarop die conclusie is gebaseerd aangezien het stelsel van preferente banen juist is bedoeld om de hinder te reduceren.

Het alternatief 'Normeren' is gebaseerd op aanscherping van alle relevante normen, zowel de normen voor geluid en emissies van CO₂ als die voor omgevingsveiligheid.⁹⁰ Op die manier heeft het alternatief niet alleen tot gevolg dat de milieuruimte voor de luchtvaart afneemt, maar ook dat de ruimte afneemt voor andere ontwikkelingen, zoals de bouw van torenflats of windturbines. Hierdoor leidt het alternatief per definitie tot minder economische groei. Het alternatief had ook kunnen worden benut om af te wegen wat de consequenties voor andere functies in het gebied rond een luchthaven zijn bij het afzonderlijk of in combinaties aanscherpen van de verschillende normen.

De uitwerking van de VKS in het MER roept veel vragen op. Onduidelijk is de samenhang tussen de procesafspraken uit de nota en de uitwerking van de VKS in het MER. Voor zover bij de VKS maatregelen worden benoemd, wordt niet aangegeven met welke maatregelen uit het alternatievenonderzoek ze corresponderen en op grond van welke bevindingen uit dat onderzoek een maatregel is geselecteerd. Bepalend voor de VKS en haar effecten zijn eerder de milieuwinst die op grond van technische ontwikkelingen wordt verwacht, de maximale capaciteit van luchthavens en actuele afspraken over het gebruik ervan. Verder is onduidelijk waarom bij de VKS voor een vergelijking met de huidige situatie is gekozen en bij de alternatieven 'Normeren', 'Concentreren' en 'Verdelen' voor een vergelijking met 'Voortbouwen'.

Bij de beoordeling van de effecten van de alternatieven wordt met enige regelmaat een beroep gedaan op 'expert judgement'.⁹¹ Dat is niet bezwaarlijk zolang het oordeel verifieerbaar is. Dat betekent dat duidelijk moet zijn op welke informatie het oordeel is gebaseerd, welk type deskundigen daarvoor is geraadpleegd en hoe die raadpleging heeft plaatsgevonden. Zo kan worden gereconstrueerd hoe het oordeel tot stand is gekomen. Dat is nu niet mogelijk.

Het valt op dat alle alternatieven (inclusief de VKS) voor de luchthavens Groningen-Eelde en Maastricht-Aachen uitgaan van aantallen vluchten die groter zijn dan de aantallen die op grond van het WLO-hoog-scenario worden verwacht (tot meer dan een factor 5). Voor de Commissie is onduidelijk waarop de gekozen aantallen zijn gebaseerd en waarom dus voor zulke grote aantallen vluchten is gekozen.

De vluchten van hulpdiensten zijn onder andere op Schiphol en Rotterdam-Den Haag verantwoordelijk voor een niet te verwaarlozen deel van de geluidbelasting. Desondanks is dit type verkeer geen onderdeel van het alternatievenonderzoek. Naar het oordeel van de Commissie is het lastig om zonder inzicht in het belang en de effecten van dit verkeer, iets te zeggen over bijvoorbeeld de mate waarin het verder kan en mag groeien en wat een eventuele groei betekent voor de verdeling van de beschikbare milieuruimte.⁹²

⁹⁰ Zie hiervoor tabel 2.2 op bladzijde 24 en bladzijde 248-249 van het MER.

⁹¹ van NLR, BCI of het ministerie van I&W. Zie bijvoorbeeld bladzijde 56, 72 en 84 van het MER.

⁹² Zie hiervoor bijvoorbeeld de zienswijze van KNVvL, de provincie Zuid-Holland en die met nr. 74667615_565564.

De Commissie adviseerde eerder om general aviation en het militaire vliegverkeer expliciet aan bod te laten komen bij ieder hoekpunt.^{93, 94} Dat is volgens haar nodig omdat ook dat verkeer onderdeel is van het verdelingsvraagstuk^{95, 96} en omdat vooral het militaire verkeer een aanzienlijke en specifieke bron is van hinder en ruimtegebruik waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden. Bovendien gelden voor militair vliegverkeer nu nog afwijkende geluidnormen.⁹⁷

Het MER stelt een eventuele (gedeeltelijke) nachtsluiting van Schiphol aan de orde. Daarmee komt in principe geluidruimte vrij die overdag kan worden ingevuld met een veelvoud van het aantal vluchten dat 's nachts verdwijnt. Dit belangrijke gegeven is niet betrokken bij het beschouwen van alternatieven of varianten in het MER.⁹⁸

Deze voorbeelden laten het volgende zien:

- de alternatieven bieden weinig houvast voor het maken van keuzes over de voorwaarden voor eventuele groei van de luchtvaart;
- de analyses laten niet zien in hoeverre maatregelen negatieve effecten kunnen beperken.

Daarmee is niet de benodigde milieu-informatie beschikbaar waarmee concrete afspraken over de verdere ontwikkeling van de luchtvaart kunnen worden gemaakt.

⁹³ De zienswijzen van de provincies Fryslân, Noord-Brabant en Drenthe, de gemeente Helmond en die met nr. 74789103_5674447 gaan in op het ontbreken van militair vliegverkeer in het MER en de nota. De gemeente Den Helder, luchthaven Den Helder en de provincie Fryslân signaleren het ontbreken van helikopterluchthavens en de provincie Noord-Brabant het ontbreken van kleine velden.

⁹⁴ Verschillende zienswijzen geven aan de afweging ten opzichte van andere vormen van mobiliteit (vooral treinverkeer) en gebruik van luchthavens net over de grens te missen (zie bijvoorbeeld de zienswijze van BRS, de provincies Flevoland en Overijssel, SATL, de gemeenten Helmond, Uithoorn en andere en die met nr. 74648952_565288, 4647833_5652693 en gelijklopende zienswijzen).

⁹⁵ Bij luchthaven Eindhoven is dat verdelingsvraagstuk het meest zichtbaar omdat die luchthaven zowel militair als burger-vliegverkeer afhandelt. Maar ook daar worden militair en burgervliegverkeer behandeld als twee gescheiden werelden (zie [Proefcasus Eindhoven – Opnieuw verbonden](#)).

⁹⁶ Zie hiervoor de zienswijzen van VOLE, KNVvL en die met nr. 74667615_565564.

⁹⁷ De Commissie heeft eerder aanbevolen om na te gaan in hoeverre grenzen in L_{den} andere beperkingen aan de ontwikkeling van de militaire luchthavens stellen dan grenzen in Ke. (Advies [3355](#). *L_{den} als geluidmaat voor militaire luchthavens*. Februari 2018).

⁹⁸ Zie hierover de zienswijze van de gemeente Uithoorn en die met nr. 74807099_5677537.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

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

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dr. Gijsjan van Blokland

prof.dr.ir. Jacco Hoekstra

dr. Johan Lembrechts (secretaris)

dr. Michiel van Pelt

ir. Jan Paul van Soest

ing. Rob Vogel

ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Het MER is 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 milieueffectrapport 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”. 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 9 juli 2020 heeft ontvangen. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.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

