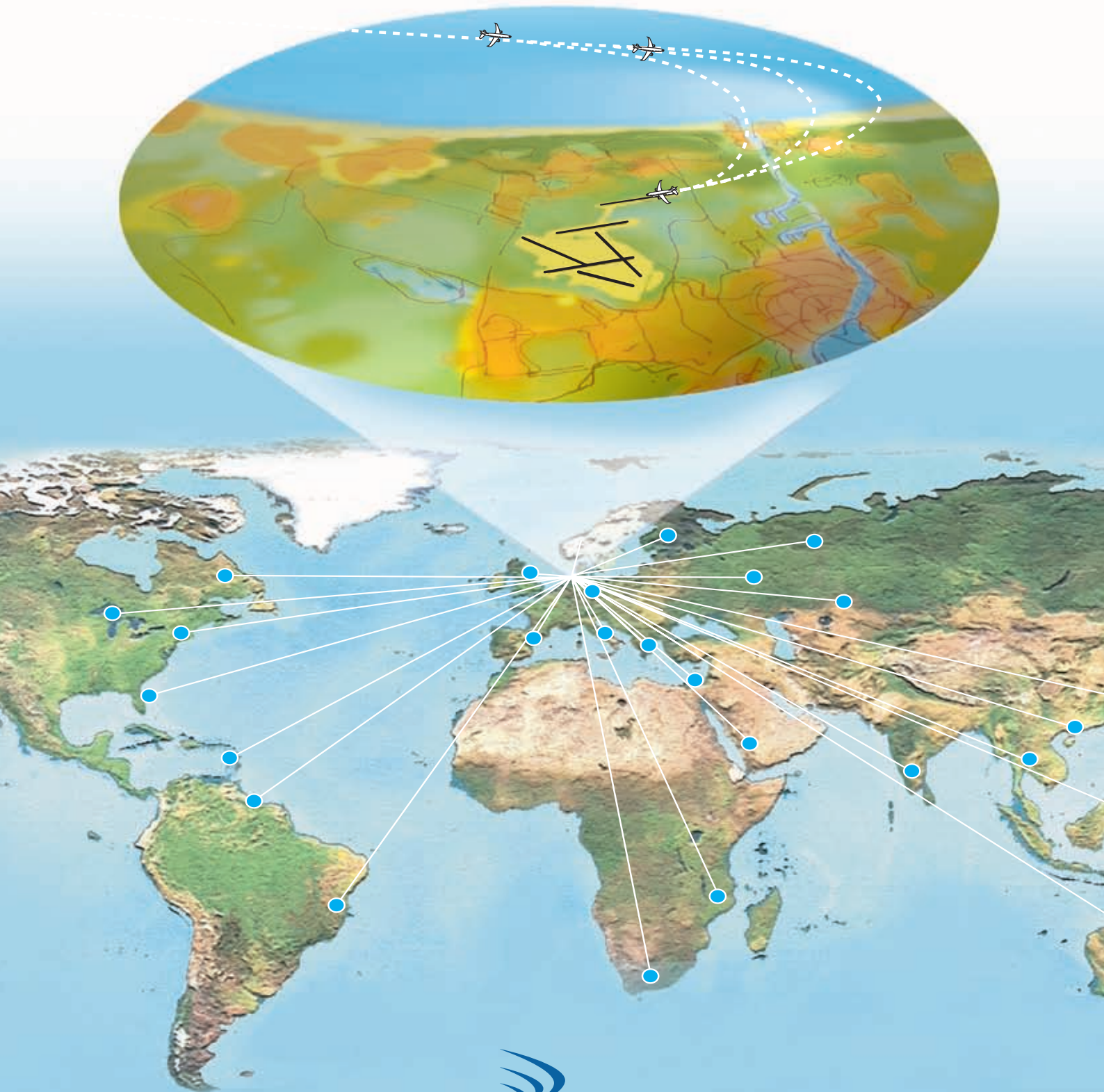


'Verder werken aan de toekomst van Schiphol en de regio'

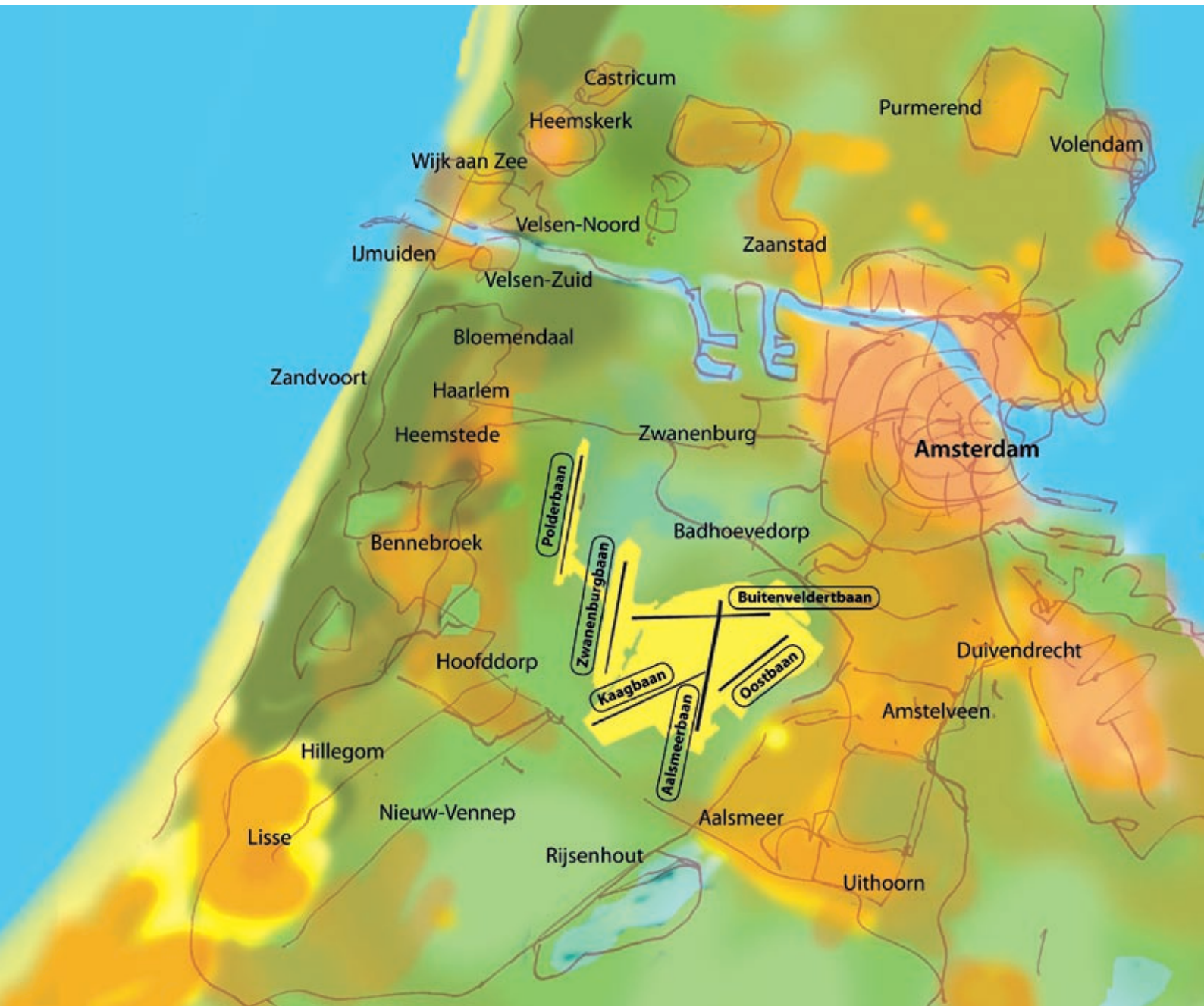


**Startnotitie voor de milieueffectrapportage
'Verder werken aan de toekomst
van Schiphol en de regio'**

April 2007

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1.	Schipholwet	5
1.2.	Evaluatie Schipholbeleid	5
1.3.	Mainportfunctie	6
1.4.	M.e.r.-procedure	6
1.5.	Aanvullende informatie voor besluitvorming	7
2.	Doelstelling en problematiek	9
2.1.	Doelen	9
2.2.	Ruimte voor versterking van het netwerk van Schiphol	9
2.3.	Hinderbeperking en ruimtelijke ontwikkeling	10
2.4.	Aanpassing afhandeling vliegverkeer	11
2.5.	Knelpunt	11
2.6.	Plan van aanpak van de initiatiefnemers	12
3.	Hinderbeperking	15
3.1.	Integrale aanpak hinderbeperking	15
3.2.	Verbetervoorstellen	17
3.3.	Te onderzoeken hinderbeperkende maatregelen	17
4.	Onderzoeksplan MER korte termijn	19
4.1.	Alternatieven	19
4.2.	Te onderzoeken effecten	21
4.3.	Beleidsopties	21
4.4.	Criteria voor een gelijkwaardige bescherming	22
4.5.	Invoerset en onzekerheden daarin	23
5.	Onderzoeksplan MER middellange termijn	25
5.1.	Alternatieven	25
5.2.	Te onderzoeken effecten	28
5.3.	Beleidsopties	29
5.4.	Invoerset en onzekerheden daarin	29
6.	Partijen, procedure & besluitvorming	31
6.1.	Betrokken partijen en instanties	31
6.2.	Procedure	32
6.3.	Besluitvorming	33
6.4.	Gevraagde besluiten	34



1. Inleiding

1.1. SCHIPHOLWET

Tegelijk met de ingebruikname van de Polderbaan begin 2003 is de Schipholwetgeving - bestaande uit de Schipholwet, het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) en het Luchthaven-indelingbesluit (LIB) - in werking getreden met een nieuw normen- en handhavingstelsel. Deze wetgeving zou ontwikkeling van de mainport mogelijk maken en een bescherming bieden die gelijkwaardig of beter is dan die van de PKB 'Schiphol en Omgeving' uit 1995. Daarnaast zouden de nieuwe normen transparanter, beter meetbaar en beter handhaafbaar moeten zijn. Kern van het door het rijk gevoerde Schipholbeleid is een duurzame balans te bevorderen tussen de ontwikkeling van Schiphol als luchthaven enerzijds en veiligheid, een duurzame leefomgeving en mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling anderzijds. In de Wet luchtvaart is opgenomen dat de Schipholwetgeving binnen drie jaar na inwerkingtreding moet zijn geëvalueerd.

1.2. EVALUATIE SCHIPHOLBELEID

Door de rijksoverheid

De rijksoverheid heeft de evaluatie van haar Schipholbeleid begin 2006 afgerond. In het 'Kabinetsstandpunt Schiphol', dat in april 2006 is uitgekomen, concludeert het kabinet dat het beleid in het algemeen goed werkt, maar ook dat het beter kan. Het Kabinet hanteert twee uitgangspunten bij het aanpassen van het beleid:

- In de eerste plaats wil het kabinet de positie van Schiphol als één van de belangrijke hubs (knooppunt van verbindingen) in Noordwest-Europa behouden. Het kabinet wil zorgen dat er ruimte is voor de verdere ontwikkeling van Schiphol.
- In de tweede plaats erkent het kabinet dat het vliegverkeer in de ruime omgeving van Schiphol hinder veroorzaakt. Het kabinet wil die hinder zoveel mogelijk terugdringen, met name in het gebied verder van de luchthaven.

Door de sectorpartijen

Ook Schiphol Group, KLM en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) hebben hun ervaring met het normen- en handhavingstelsel zoals dat is vastgelegd in de Schipholwet, het LVB en het LIB, geëvalueerd. Daarbij hebben zij nagedacht over de effectiviteit van het beleid en mogelijke verbeteringen. In juni 2005 heeft dit geleid tot de gezamenlijke visie 'Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio'. Belangrijkste constatering daarin was dat het huidige stelsel een duurzame ontwikkeling van Schiphol en de regio belemmert. Voor de benodigde versterking van de kwaliteit van met name het netwerk van KLM en haar partners in Skyteam en van de knooppuntfunctie van Schiphol (verder het 'netwerk van Schiphol' genoemd), bieden de huidige regels slechts beperkte mogelijkheden. Ook verdergaande hinderbeperking vraagt om een aanpassing van de huidige regels. De sectorpartijen zijn van mening dat zonder aanpassing van de huidige regels de luchthaven al op korte termijn, en bij een veel kleiner aantal vliegtuigbewegingen dan gedacht, haar groeiplafond zal hebben bereikt, ondanks dat ruim binnen de wettelijke criteria voor gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het milieustelsel zoals vastgelegd in de Schipholwet is gebleven. Dit zal, als niet snel wordt ingegrepen, leiden tot afkalving van het netwerk van met name KLM en haar partners in Skyteam en de knooppuntfunctie van Schiphol, waardoor de mainportfunctie van de luchthaven in gevaar wordt gebracht. Groeimogelijkheden op Schiphol zijn daarom noodzakelijk om de kwaliteit van het netwerk verder concurrerend te ontwikkelen.

1.3. MAINPORTFUNCTIE

Een mainport functioneert als een geheel van elkaar versterkende bedrijven en activiteiten. Samen zorgen zij ervoor dat er een internationaal knooppunt ontstaat van stromen mensen, goederen, geld, informatie, kennis, en cultuur. Via Schiphol zijn Nederland en de Randstad verbonden met Europa en de rest van de wereld. Essentieel voor luchthavens als Schiphol is een kwalitatief hoogwaardig netwerk van lucht- en landzijdige verbindingen. De kwaliteit en omvang van het netwerk van verbindingen bepalen de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere Europese mainports. Om de positie van Schiphol te behouden en te versterken is groeiruimte nodig om het aantal verbindingen met Schiphol te kunnen uitbreiden, maar ook om het aantal vluchten op bestaande bestemmingen te kunnen verhogen, zodat kortere en betrouwbaardere overstaptijden gerealiseerd kunnen worden. Dit kan alleen bereikt worden door gedurende de dag op vaste tijden veel vluchten tegelijkertijd binnen te laten komen en weer te laten vertrekken. Als meer vluchten in deze piekuren op Schiphol op tijd kunnen binnenkomen en vertrekken worden de overstaptijden korter en het netwerk van Schiphol aantrekkelijker. Piekuurcapaciteit is een cruciale factor in de concurrentie tussen de luchthavens en luchthavenregio's. Een uitgebreid netwerk van en naar Schiphol is als vestigingsfactor voorwaardelijk voor de internationaal georiënteerde economie van de Randstad en daarbinnen voor de Noordvleugel. De concurrentiepositie van Schiphol is op haar beurt gebaat bij een sterke, Europees en wereldwijd concurrerende regio. Schiphol en de regio vullen elkaar dus aan. De initiatiefnemers willen daarom – ook in het belang van de maatschappelijke ontwikkeling van de regio – de mogelijkheden creëren om het netwerk op Schiphol verder te laten versterken om de toenemende vraag naar betrouwbare, wereldwijde verbindingen via Schiphol te kunnen accommoderen.

1.4. M.E.R.-PROCEDURE

Schiphol Group en LVNL willen voor de periode tot ca. 2020 ruimte creëren voor de versterking van het netwerk van Schiphol en de kwaliteit ervan verbeteren, terwijl ook de hinder zo veel als mogelijk beperkt wordt en er mogelijkheden ontstaan voor een verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling. Schiphol Group en LVNL willen daarvoor de afhandeling van het vliegverkeer wijzigen. Dit heeft consequenties voor de huidige regelgeving. Naar verwachting van het rijk zal aanpassing van de huidige regelgeving mogelijk pas in 2009-2010 kunnen worden gerealiseerd.

Om de periode tot 2009-2010 te kunnen overbruggen is, volgens Schiphol Group en LVNL, ook al op korte termijn aanpassing van het LVB noodzakelijk. Dit komt doordat in bepaalde handhavingpunten de grenswaarden voor geluid zijn overschreden, waardoor verdere ontwikkeling van het netwerk van Schiphol praktisch onmogelijk is geworden. Eind oktober 2006 heeft het Kabinet aan Schiphol Group en LVNL gevraagd het initiatief te nemen een milieueffectrapportage uit te voeren ter voorbereiding van besluitvorming voor de korte en middellange termijn. Deze startnotitie voor de milieueffectrapportage vormt de eerste stap in de procedure om te komen tot deze besluitvorming. Het gaat dus om één m.e.r.-procedure waarin op basis van deze startnotitie twee MER-rapporten worden opgesteld, voor de korte termijn en voor de middellange termijn.

1.5. AANVULLENDE INFORMATIE VOOR BESLUITVORMING

Om besluiten te kunnen nemen voor de korte en de middellange termijn is meer informatie nodig dan de informatie die het MER geeft. Daarom zullen naast een m.e.r. een netwerk-effectanalyse en, alleen voor de middellange termijn, een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden uitgevoerd die uitgaan van dezelfde alternatieven als het MER. Daarnaast is het rijk gestart met een verkenning naar verbetering van het huidige normen- en handhavingstelsel, zodat besluitvorming over de middellange termijn eventueel gepaard kan gaan met aanpassing van het stelsel.

Voor de korte en de middellange termijn worden, parallel aan het m.e.r. traject, convenanten opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over hinderbeperkende maatregelen en over compenserende maatregelen en leefbaarheid. Deze convenanten hebben eveneens betrekking op de korte en de middellange termijn. Ze vormen een samenhangend geheel met de keuzes die gemaakt worden ter afwikkeling van het vliegverkeer. Beoogd wordt een regio-specifieke aanpak, waarbij het pakket van compenserende maatregelen en investeringen in de woon-, werk- en leefomgeving uitgebreider is naarmate er op bepaalde plaatsen minder mogelijkheden zijn voor hinderbeperkende maatregelen. Partij in de convenanten zullen zijn het rijk, Schiphol Group, LVNL, KLM en de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS). De vertegenwoordigers van de bewoners hebben bij de totstandkoming van deze convenanten via de CROS een adviserende rol.

Het rijk zal als regisseur optreden van het proces met Schiphol Group, KLM, LVNL en de omgeving. Het doorlopen van de m.e.r.-procedure en de totstandkoming van de convenanten, netwerkeffectanalyse en MKBA zal plaatsvinden in een open proces, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, de heer J.G.M. Alders. Het doel van de overlegtafel is om alle betrokkenen gelegenheid te geven hun inzichten en opvattingen in te brengen in het integrale traject. Het gaat daarbij om het creëren van draagvlak en om het bereiken van overeenstemming over de convenanten over hinderbeperking en leefbaarheid.

2. Doelstelling en problematiek

2.1. DOELEN

De initiatiefnemers willen een goede balans zoeken tussen de ontwikkeling van het netwerk van de luchtvaartmaatschappijen op Schiphol en de omgevingsdoelstellingen. De doelen van de initiatiefnemers zijn:

- het creëren van ruimte voor versterking van met name het netwerk van KLM en haar partners in Skyteam en van de knooppuntfunctie van Schiphol en het verbeteren van de kwaliteit ervan;
- het beperken en waar mogelijk lokaal terugdringen van de hinder in de regio en het creëren van een duidelijk perspectief voor een verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling in de regio.

Om deze doelen te realiseren zijn veranderingen nodig in de wijze waarop het verkeer wordt afgehandeld. Naar de mening van de initiatiefnemers is dit binnen de huidige regelgeving niet mogelijk.

2.2. RUIMTE VOOR VERSTERKING VAN HET NETWERK VAN SCHIPHOL

Groeiruimte nodig voor versterking netwerk van Schiphol

Voor de positie van de Randstad en daarbinnen de Noordvleugel is, in de internationale concurrentie tussen grootstedelijke regio's, een nabij gelegen luchthaven met een goed en betrouwbaar netwerk met veel frequente wereldwijde verbindingen essentieel, zeker in een globaliserende economie. De luchtvaartmaatschappijen op Schiphol, met name KLM en haar partners in Skyteam, hebben daarin een sleutelpositie en moeten in een mondiaal speelveld kunnen blijven concurreren met andere (allianties van) luchtvaartmaatschappijen binnen en ook buiten Europa. Voor passagiers en vervoer van vracht is een luchthaven aantrekkelijk als veel bestemmingen bereikt kunnen worden en als verbindingen op aantrekkelijke tijden, frequent, met een korte overstaptijd en betrouwbaar worden aangeboden. Luchthavens onderling en (allianties van) luchtvaartmaatschappijen onderling beconcurreren elkaar op deze aspecten. Schiphol en KLM hebben daarin op dit moment een sterke en kansrijke positie verworven. Echter, zij moeten de toenemende marktvraag kunnen blijven accommoderen om aantrekkelijk te blijven voor passagiers teneinde deze positie verder te kunnen versterken. Dat betekent dat groeiruumte nodig is om het aantal rechtstreekse verbindingen uit te breiden en de frequentie van vluchten op reeds bestaande bestemmingen te verhogen. Wanneer deze groeiruumte op Schiphol niet geboden kan worden, zullen luchtvaartmaatschappijen die het netwerk van Schiphol bedienen elders hun vluchten gaan uitvoeren. Overstapmogelijkheden op Schiphol worden daardoor beperkter. Passagiers zullen daardoor liever via een andere luchthaven doorreizen, omdat van daar uit meer bestemmingen frequenter worden aangeboden. Het netwerk op Schiphol zal daardoor naar verwachting fors inkrimpen en naar grote waarschijnlijkheid zal Schiphol veranderen in een herkomst/bestemmingsluchthaven. Dat zal – vanwege de beperkte thuismarkt van de luchthaven – grote consequenties hebben voor de omvang van het netwerk en daarmee, vanwege de sterke internationale oriëntatie en afhankelijkheid van Schiphol, voor de regio. De economie zal – in de context van voortgaande globalisering - moeten terugschakelen van een internationale naar een regionale oriëntatie, met minder werkgelegenheid en een lagere bijdrage aan het bruto nationaal product. Ook kan dit leiden tot een forse achteruitgang van het vestigingsmilieu in de Randstad en daarbuiten voor

internationaal opererende organisaties en bedrijven. Voor de regio cruciale economische concentraties en ontwikkelingen, waarvan de Amsterdamse Zuidas slechts een voorbeeld is, zullen in een geheel ander perspectief komen te staan. Deze aspecten zullen opnieuw worden belicht in een netwerkeffectanalyse en in een MKBA.

Inspelen op dynamiek van de markt

De ontwikkeling van de markt is een dynamisch geheel. Bepalende factor daarbij is de wereldwijde economische context. Deze uit zich niet alleen in een mondiaal toenemende behoefte aan vervoer van passagiers en vracht, maar ook in een verschuiving van economische zwaartepunten. Een voorbeeld is de opbloeiende economische activiteit in China en India. Deze ontwikkeling biedt naast bedreigingen ook kansen. De luchtvaartmaatschappijen volgen deze ontwikkelingen in hun strategie. Dit uit zich in een aanpassing van het netwerk zoals herkomst en bestemming, de vloot en de dienstregeling en daarmee een verandering van de verdeling van de geluidsbelasting over de regio. Voor de versterking van de netwerkfunctie van de mainport Schiphol en om mee te kunnen doen het wereldwijde concurrentiespel is het cruciaal dat Schiphol en KLM in kunnen spelen op deze dynamiek.

2.3. HINDERBEPERKING EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Uit de reacties vanuit de regio en uit de ingediende verbetervoorstellen in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid blijkt een sterke behoefte aan verdere beperking van de hinder en het creëren van ruimte voor ruimtelijke investeringen, waaronder woningbouw. Een hoogwaardig woon- werk- en leefmilieu is bovendien een internationale vestigingsfactor bij de toenemende concurrentie tussen grootstedelijke regio's om internationaal mobiele activiteiten aan te trekken en vast te houden. De initiatiefnemers willen deze behoefte combineren met het creëren van ruimte voor de versterking van het netwerk van Schiphol. Op verzoek van het rijk zal daarbij aandacht worden besteed aan de resultaten van het MNP-onderzoek 'Opties voor Schipholbeleid'.

Hinderbeperking

In de gezamenlijke visie 'Werken aan de Toekomst van Schiphol en de Regio' hebben Schiphol Group, LVNL en KLM al eerder een integrale aanpak van de hinderbeperking voorgesteld. Onderdeel van deze aanpak is het beter benutten van de mogelijkheden tot beperking en waar mogelijk terugdringen van de hinder. Zo kan, naar mening van de initiatiefnemers, een ander gebruik van banen en van het luchtruim een beter perspectief bieden voor beperking van geluidshinder. In hoofdstuk 3 'Hinderbeperking' wordt op mogelijke hinderbeperkende maatregelen nader ingegaan.

Perspectief voor ruimtelijke ontwikkelingen

De Noordvleugel van de Randstad heeft een grote opgave voor woningbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen. De mogelijkheden hiervoor worden sterk bepaald door de milieudruk rond Schiphol. Een ander gebruik van banen en luchtruim en/of een andere normstelling, kan, volgens de huidige inschatting van de initiatiefnemers, een duidelijker en beter perspectief bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen.

2.4. AANPASSING AFHANDELING Vliegverkeer

Het kunnen accommoderen van de marktvraag van de luchtvaartmaatschappijen, die het netwerk van Schiphol bedienen, wordt operationeel beperkt door de infrastructuur op de grond en in de lucht. Met infrastructuur in de lucht wordt bedoeld de routes, de luchtruimstructuur en de wijze waarop het verkeer wordt afgehandeld.

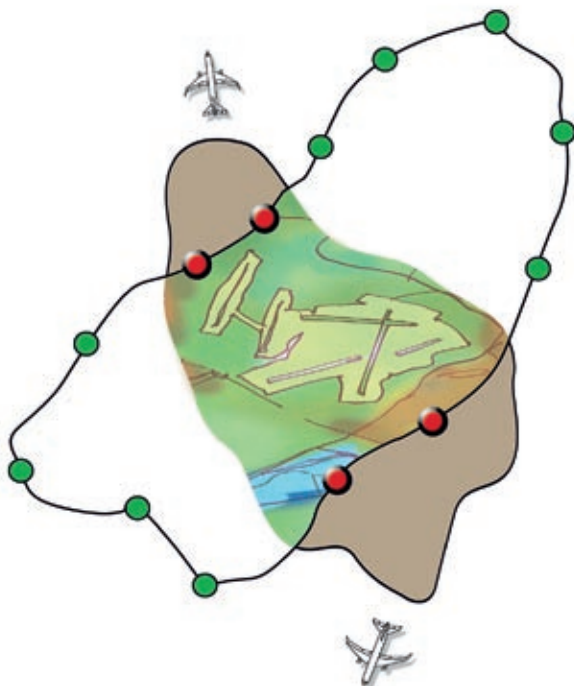
De huidige wijze waarop het vliegverkeer wordt afgehandeld is gebaseerd op veiligheidseisen, de huidige marktvraag, en het huidige milieustelsel. Dit wordt uitgedrukt in de categorieën veiligheid, efficiency en milieu (VEM). Belangrijke onderdelen zijn, bijvoorbeeld, de ligging van startroutes, de start- en landingscapaciteit per baan, het start- en landingspiekensysteem, de baancombinatie, het preferentieel baangebruik en betrouwbaarheid van de verkeersafhandeling.

Een wijziging van de marktvraag en betekenisvolle stappen ter beperking van hinder vragen in de meeste gevallen een aanpassing van de wijze waarop het vliegverkeer wordt afgehandeld. Het huidige milieustelsel is sterk gebaseerd op deze wijze van afhandelen en houdt, volgens de initiatiefnemers, geen rekening met mogelijke veranderingen in deze afhandeling.

De wijze waarop het vliegverkeer wordt afgehandeld vereist een balans tussen veiligheid, efficiency en milieu. Een wijziging in deze afhandeling heeft in veel gevallen effecten op alle drie de categorieën. Dat betekent dat bij wijzigingen altijd naar een nieuwe balans tussen veiligheid, efficiency en milieu gezocht moet worden. Andersom kan ook een wijziging op het gebied van één of meerdere van de drie categorieën leiden tot aanpassing van de wijze waarop het vliegverkeer wordt afgehandeld. De hierboven genoemde doelen van de initiatiefnemers kunnen dan ook niet los van elkaar bereikt worden, maar alleen in samenhang met elkaar.

2.5. PROBLEMATIEK

De initiatiefnemers ervaren de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten en de regels voor het gebruik van luchtverkeerswegen en van start- en landingsbanen als de meest beperkende factoren voor de realisatie van hun doelen, zoals beschreven in paragraaf 2.1.



Dit lijkt niet het geval omdat in de meeste handhavingspunten de capaciteit nog niet volledig is benut, maar in enkele handhavingspunten is dit al wel het geval. Zo is, na afloop van het operationele jaar 2005, gebleken dat de grenswaarden voor vliegtuiggeluid op een beperkt aantal handhavingspunten al zijn bereikt. Na afloop van het operationele jaar 2006 is geconstateerd dat in enkele handhavingspunten sprake was van een hogere geluidsbelasting dan op grond van de wettelijke grenswaarde is toegestaan.

De verdeling van de geluidsbelasting is beperkt te sturen. Dit is het gevolg van het feit dat gedurende pieken tenminste drie banen tegelijkertijd gebruikt moeten worden, niet alle combinaties van banen mogelijk zijn en niet iedere baancombinatie onder alle weersomstandigheden bruikbaar is.

Daardoor is het onmogelijk om in de praktijk de resterende ruimte te benutten, ondanks het gegeven dat, volgens de initiatiefnemers, binnen de huidige criteria voor gelijkwaardigheid nog niet alle ruimte is benut: er is nog ruimte voor groei van het aantal vliegtuigbewegingen. Omdat de resterende ruimte niet benut kan worden, wordt al op korte termijn een verdere toename van het aantal vluchten vrijwel onmogelijk. Dit dreigt de ontwikkeling van het netwerk van Schiphol, bij een veel lager aantal vluchten dan op grond van de in 2004 opgestelde MER "Wijziging Uitvoeringsbesluiten Schiphol" mocht worden verwacht, te laten stagneren. Dit terwijl de sector de afgelopen jaren fors heeft geïnvesteerd in infrastructuur, procedures en stillere vliegtuigen.

Wat is daarvan de oorzaak? De grenswaarden voor de geluidsbelasting zijn gebaseerd op één specifiek scenario uit 2001 met het verwachte gebruik van de luchthaven in 2005. In de praktijk ontwikkelt en gedraagt de luchtvaart op Schiphol zich met alle onzekerheden (zie paragraaf 4.4) anders dan vooraf kan worden voorspeld. Naast het feit dat de Schiphol-operaties complex van aard zijn, en dus moeilijk te voorspellen, zijn ook andere moeilijk voorspelbare factoren (zoals uitzonderlijke weersomstandigheden of invloed van klimaatveranderingen) zeer bepalend in de prognoses van bijvoorbeeld het baangebruik en de geluidsbelasting in de handhavingspunten. Bovendien zijn de prognosemodellen een vereenvoudiging van de werkelijkheid. De initiatiefnemers zijn van mening dat het systeem van grenswaarden voor geluid zoals dat nu is vastgelegd in het LVB onvoldoende rekening houdt met deze veranderende en moeilijk voorspelbare omstandigheden, met onvoorziene nieuwe ontwikkelingen en de realisatie van de doelen, zoals beschreven in paragraaf 2.1.

Een andere oorzaak voor het capaciteitsknelpunt is het feit dat in de praktijk de parallelle vertrekroutes van Polderbaan en Zwanenburgbaan waarop de grenswaarden zijn gebaseerd om veiligheidsredenen door LVNL niet worden toegepast. Vertrekkend verkeer van de Zwanenburgbaan buigt nu eerder af in oostelijke richting. Ook dit leidt tot een afwijkende belasting van de handhavingspunten en dientengevolge tot beperking van de ruimte voor groei.

2.6. PLAN VAN AANPAK VAN DE INITIATIEFNEMERS

De initiatiefnemers willen, om ruimte te creëren voor de versterking van het netwerk van Schiphol en verbetering van de kwaliteit ervan, terwijl ook de hinder zo veel als mogelijk beperkt en waar mogelijk teruggedrongen wordt en er mogelijkheden ontstaan voor ruimtelijke ontwikkeling, de afhandeling van het verkeer wijzigen. Op korte termijn kunnen slechts beperkte wijzigingen in de afhandeling van het verkeer worden doorgevoerd. Voor de middellange termijn verwachten de initiatiefnemers dat, om de doelen te kunnen realiseren, grotere wijzigingen mogelijk en noodzakelijk zijn. De initiatiefnemers gaan voor deze termijn uit van een markt vraag van circa 600.000 vliegtuigbewegingen, al dan niet afgehandeld via Schiphol, met het huidige banenstelsel, en waarschijnlijk bereikt rond 2018-2020.

Wijzigingen in de afhandeling van het vliegverkeer hebben consequenties voor de huidige regelgeving zoals vastgelegd in LVB en LIB en mogelijk ook de Wet luchtvaart. Naar verwachting van het rijk zal aanpassing van de huidige regelgeving mogelijk pas in 2009-2010 kunnen worden gerealiseerd. Dit is mede afhankelijk van het feit of het bevoegd gezag besluit om, indien de onderzoeksresultaten in het MER daartoe aanleiding geven, ook de wetgeving aan te passen.

Om de periode tot 2009-2010 te kunnen overbruggen is, volgens de initiatiefnemers, ook al op korte termijn aanpassing van het LVB noodzakelijk. Dit komt doordat in bepaalde handhavingspunten de grenswaarden voor geluid zijn overschreden, waardoor verdere ontwikkeling van het netwerk van Schiphol praktisch onmogelijk is geworden.

De initiatiefnemers willen daarom ook mogelijkheden onderzoeken die voor de korte termijn de groei van het netwerk van Schiphol veilig stellen en tevens een oplossing bieden voor de overschrijding van grenswaarden in handhavingspunten voor geluid, binnen de milieuruimte die de criteria voor een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Bij een tijdshorizon van 2010-2012 gaat het om een toename tot ca. 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Dit komt overeen met het verkeersvolume waarop de huidige grenswaarden voor geluid zijn gebaseerd, zoals blijkt uit het in 2004 opgestelde MER "Wijziging uitvoeringsbesluiten Schiphol". Ook voor de korte termijn worden hinderbeperkende maatregelen onderzocht.

Deze startnotitie voor de milieueffectrapportage vormt de eerste stap in de procedure om te komen tot deze besluitvorming. Het gaat dus om één m.e.r.-procedure waarin op basis van deze startnotitie twee MER'en worden opgesteld, voor de korte termijn en voor de middellange termijn.

3. Hinderbeperking

De groei van de luchtvaart zal overlast voor de regio met zich mee blijven brengen. Daarom willen Schiphol Group en LVNL zich zoveel als mogelijk inspannen om samen met de luchtvaartmaatschappijen, het rijk en de regio de overlast te beperken en waar mogelijk (lokaal) terug te dringen. In het MER zal daarom worden onderzocht met welke hinderbeperkende maatregelen de te onderzoeken alternatieven, voor de korte en de middellange termijn, gecombineerd kunnen worden. Ook zullen mogelijkheden worden bepaald voor ruimtelijke ontwikkeling. Van deze maatregelen zullen de effecten voor het milieu en de bedrijfsvoering worden beschreven. Ook de effecten op het netwerk van KLM en haar partners in Skyteam en op de knooppuntfunctie van Schiphol zullen in kaart worden gebracht (in de netwerkeffectanalyse).

In dit hoofdstuk wordt geschetst welke initiatieven op het gebied van hinderbeperking het uitgangspunt zijn voor de te onderzoeken (of te beschrijven) hinderbeperkende maatregelen en welke hinderbeperkende maatregelen zullen worden onderzocht (of beschreven).

3.1. INTEGRALE AANPAK HINDERBEPERKING

In de gezamenlijke visie ‘Werken aan de Toekomst van Schiphol en de Regio’ hebben Schiphol Group, LVNL en KLM vier pijlers voorgesteld voor een integrale aanpak van de hinderbeperking. Deze vier pijlers bieden – in overleg met de regio en het rijk – mogelijkheden voor verdere invulling van het milieustelsel.

Eerste pijler: Afspraken met de omgeving

Door afspraken te maken met de regio over het gebruik van banen en routes (en de ligging van de routes) en over compenserende maatregelen willen Schiphol Group, LVNL en KLM de hinder zo effectief mogelijk beperken. In dit kader worden convenanten voorbereid tussen de luchtvaartpartijen, LVNL, het rijk en de BRS waarin afspraken worden gemaakt over hinderbeperkende maatregelen voor de korte en de middellange termijn. Daarnaast worden convenanten voorbereid tussen de BRS, de luchtvaartpartijen en het rijk, over compenserende maatregelen en leefbaarheid. Ook dit convenant heeft betrekking op de korte en de middellange termijn. De vertegenwoordigers van bewoners via de CROS aan de Tafel van Alders adviseren over de inhoud van de convenanten.



Tweede pijler: Aanpak van hinder bij de bron: innovatief bronbeleid

Om de hinder veroorzaakt door de bron – het vliegverkeer – te beperken voert Schiphol onder meer een selectiviteitsbeleid. Dit omvat een samenhangend en evenwichtig geheel van maatregelen die enerzijds verkeer bevorderen dat de mainportdoelstelling ondersteunt en anderzijds de inzet stimuleert van vliegtuigtypen met de best mogelijke geluidsprestaties. Maatregelen in het kader van het selectiviteitsbeleid zijn uitplaatsing van daarvoor in aanmerking komend niet-knooppuntgebonden verkeer naar regionale luchthavens, de tarief-differentiatie van de havengelden op basis van geluidscategorieën, de operationele restricties voor relatief lawaaiige vliegtuigen en de ontwikkeling van prioriteitsregels voor de toewijzing van nieuwe slots.



Derde pijler: Introductie van meetpunten

Met het 'noise monitoring system', kortweg NOMOS, meet Schiphol sinds 1994 het vliegtuiggeluid in woongebieden rondom de luchthaven. De metingen worden op dit moment uitgevoerd met zevenentwintig vaste geluidmeetposten. Deze staan op daken van gebouwen of op de grond. Schiphol bereidt de plaatsing van drie extra posten voor. Indien gewenst kan in overleg met gemeentes dit aantal uitgebreid worden.

Daarnaast bestudeert de luchtvaartsector, parallel aan de m.e.r.-procedure, de introductie van geluidmeetpunten als een mogelijk onderdeel van een alternatief normen- en handhavingstelsel. De reden hiervoor is dat luchtvaartsector vindt dat de nu berekende geluidsbelasting niet aansluit bij de hinderbeleving en het gevoel van bescherming van omwonenden.



Vierde pijler: Adequate informatievoorziening op maat

Schiphol en LVNL gaan een eigen klachten- en informatiecentrum oprichten om de behandeling van klachten te verbeteren. Schiphol en LVNL verwachten met een eigen klachten- en informatiecentrum meer inzicht te krijgen in aard en achtergrond van klachten, waardoor de sector verwacht beter in staat te zijn om in te kunnen spelen op de hinderproblemen in de regio. Het huidige klachtenbureau zal daarom medio 2007 over gaan naar Schiphol en LVNL.

Een belangrijk onderdeel van het klachten- en informatiecentrum is een verbeterde informatievoorziening over het vliegverkeer van en naar Schiphol. Uit contracten met omwonenden is de initiatiefnemers gebleken dat de omgeving van Schiphol behoefte heeft aan precieze informatie. Schiphol Group was daarom medio juni 2005 gestart met NOMOS Online en LVNL kwam eind 2005 met online informatie over het te verwachten baangebruik. Op deze twee nieuwe websites kan het verwachte en actuele gebruik van de start- en landingsbanen van Schiphol bekeken worden en kan in één oogopslag gezien worden hoeveel vliegtuiggeluid er in de omgeving is. Deze vorm van informatievoorziening zal verder verbeterd en uitgebreid worden.



3.2. VERBETERVOORSTELLEN

Het Kabinet heeft in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid alle belanghebbenden gevraagd om voorstellen voor verbetering van het beleid in te dienen. In totaal zijn 682 verbetervoorstellen ingediend bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat door individuele omwonenden, gemeentebesturen, bewonersplatforms, milieuorganisaties, onderzoeksbureaus en sectorpartijen. Ook de CROS en de BRS hebben een aantal voorstellen ingediend.

In de zomer van 2005 is in opdracht van de ministeries van VenW en VROM een eerste ordening en verkenning uitgevoerd van de ingediende verbetervoorstellen. Deze ordening is vastgelegd in het document 'Evaluatie Schipholbeleid – Voorstellen voor verbetering – Eerste verkenning'.

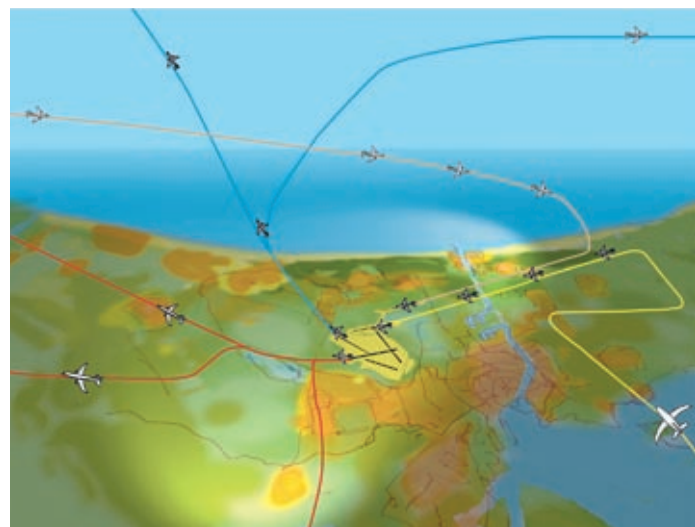
De ordening heeft geleid tot een indeling in een aantal thema's: startend verkeer, landend verkeer, baan- en routegebruik, normstelling, ruimtelijke ordening, mainportstrategie, communicatie, compensatie, institutioneel en wettelijk kader, overig. Van de 682 ingediende voorstellen gaan er 312 over landend verkeer, startend verkeer en baan- en routegebruik en 43 over ruimtelijke ordening. Veel van deze voorstellen adresseren hetzelfde probleem, waardoor clustering mogelijk is.

3.3. TE ONDERZOEKEN HINDERBEPERKENDE MAATREGELEN

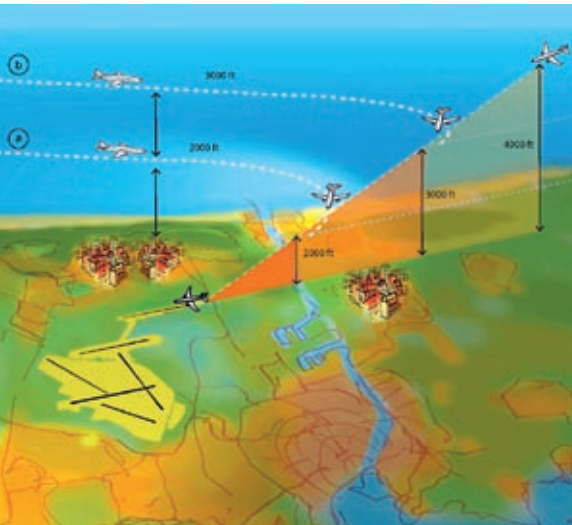
De initiatiefnemers bestuderen de geclusterde verbetervoorstellen over landend verkeer, startend verkeer, baan- en routegebruik en ruimtelijke ordening. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met de voorkeuren van de bewonersvertegenwoordigers aan de Tafel van Alders en van de BRS.

Onderzocht zal worden met welke typen hinderbeperkende maatregelen de alternatieven voor de korte en middellange termijn gecombineerd kunnen worden. Deze selectie zal in het MER worden beargumenteerd. Van de maatregelen die te combineren zijn zullen de effecten voor milieu en bedrijfsvoering worden beschreven. De volgende typen zijn te onderscheiden:

- Verschuiven van startroutes zodanig dat het startend verkeer minder over woonkernen en over natuur- en recreatiegebieden vliegt.
- Nauwkeuriger vliegen van startroutes door gebruik te maken van geavanceerde apparatuur in het vliegtuig.
- Langer volgen van startroutes.
- Verschuiven van stromen naderend verkeer zodanig dat tijdens de nadering zoveel mogelijk over zee wordt gevlogen en zo min mogelijk over woonkernen en natuur- en recreatiegebieden.
- Het introduceren van (vaste) naderingsroutes overdag zodanig dat minder over woonkernen en natuur- en recreatiegebieden wordt gevlogen.



- Hoger aanvliegen naar de eindnadering. Door langer hoog te blijven vliegen wordt de geluidsbelasting lokaal beperkt in de verder van Schiphol gelegen gebieden.
- Aanvliegen in glijvlucht, waarbij vanaf een grotere hoogte en met een lager motorvermogen wordt gevlogen.



- Optimaliseren van het geluidspreferentieel baangebruik zodanig dat het aantal gehinderden in het ruime gebied rond Schiphol wordt gereduceerd.
- Selectiviteitsmaatregelen:
 - tariefdifferentiatie van de havengelden op basis van de milieuprestaties van vliegtuigen
 - operationele restricties voor relatief lawaaiige vliegtuigen en
 - de prioriteitsregels voor de toewijzing van nieuwe slots en
 - uitplaatsing van daarvoor in aanmerking komend verkeer naar regionale luchthavens.

4. Onderzoeksplan MER korte termijn

De initiatiefnemers zullen een MER voor de korte termijn opstellen, ter voorbereiding van besluitvorming door het bevoegd gezag over aanpassing van het LVB. Doel hiervan is het voorkomen van stagnatie in de ontwikkeling van het netwerk van met name KLM en haar partners in Skyteam en de knooppuntfunctie van Schiphol door het creëren van de benodigde groeiruimte voor de overbruggingsperiode naar de middellange termijn. Volgens de initiatiefnemers kan dit worden bereikt door het beter benutbaar maken van de ruimte die de criteria voor een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden.

Voor de overbruggingsperiode wordt een oplossing gezocht die niet leidt tot onomkeerbare keuzes voor de middellange termijn. In samenhang daarmee zetten de initiatiefnemers zo veel als mogelijk in op het beperken van hinder en verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat in de omgeving.

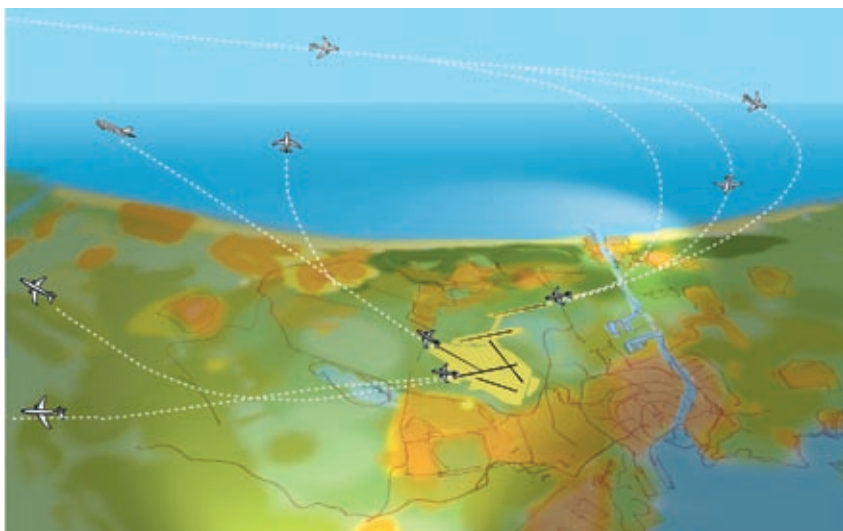
De vertegenwoordigers van bewoners aan de Tafel van Alders hebben het initiatief genomen om in een parallel traject te onderzoeken of via experimenten een alternatieve oplossing voor de korte termijn kan worden gevonden.

4.1. ALTERNATIEVEN

Het alternatief van de initiatiefnemers: Voortzetten huidig operationeel concept

Het te onderzoeken alternatief houdt in een voortzetting en verdere ontwikkeling van het huidige operationeel concept. Het huidige operationeel concept wordt gekenmerkt door:

- afwisseling van start- en landingspieken (perioden met een hoog verkeersaanbod) met gelijktijdige inzet van drie banen: twee startbanen en één landingsbaan of twee landingsbanen en één startbaan.
- geluidspreferentieel baangebruik, waarbij bij voorkeur die start- en landingsbanen worden ingezet waarbij het minst over dichtbevolkt gebied nabij de luchthaven wordt gevlogen;
- de inzet van een extra start- of landingsbaan in de overgangen van de start- en landingspieken en in de pieken zelf om het verkeersaanbod te kunnen verwerken en om de vereiste operationele betrouwbaarheid te kunnen bieden.



Het te onderzoeken alternatief is daarnaast gericht op het oplossen van de capaciteitsbeperkingen binnen de huidige grenswaarden voor geluid als gevolg van de wijze waarop parallel wordt gestart van Polderbaan en Zwanenburgbaan. In het MER worden de effecten onderzocht van aanpassing van de startprocedures.

Daarnaast vindt op dit moment onderzoek plaats naar andere, toekomstige mogelijkheden om met gelijktijdig starten van parallelle startbanen om te gaan.

Hinderbeperkende maatregelen die de sector in ieder geval zal invoeren zijn:

- Tariefdifferentiatie van de havengelden op basis van geluidscategorieën om nachtelijk vliegverkeer en inzet van lawaaiige vliegtuigen zoveel als mogelijk te ontmoedigen. Daarbij worden aanvullende maatregelen ingevoerd om de inzet van de meest lawaaiige vliegtuigtypen versneld terug te dringen. Tevens wordt de inzet van stillere vliegtuigen extra gestimuleerd.
- Prioriteitsregels voor de toewijzing van nieuwe slots invoeren om te bewerkstelligen dat de groei ruimte door de meest stille vliegtuigen wordt ingevuld.
- De luchtvaartmaatschappijen stimuleren om tijdens de nadering met vliegtuigen die over de mogelijkheid beschikken, aangepaste vleugelklepstanden toe te passen waardoor minder geluid geproduceerd wordt.

Van deze maatregelen zullen in het MER de effecten inzichtelijk worden gemaakt. Sinds oktober 2006, met de mogelijkheid tot ontheffing tot begin 2008, geldt een verplichting voor toepassing van moderne navigatie-uitrusting in de nacht. Dit wordt meegenomen in het MER-onderzoek.

Verder zal onderzocht worden met welke andere typen hinderbeperkende maatregelen zoals beschreven in hoofdstuk 3 'Hinderbeperking' het alternatief voor de korte termijn eventueel gecombineerd kan worden:

- verschuiven van startroutes;
- nauwkeuriger vliegen van startroutes;
- langer volgen van startroutes;
- verschuiven van stromen naderend verkeer;
- het introduceren van (vaste) naderingsroutes overdag;
- hoger aanvliegen naar de eindnadering;
- aanvliegen in glijvlucht;

Van de maatregelen die te combineren zijn, waarvan nu al voldoende gegevens beschikbaar zijn en die binnen de tijdsperiode van de korte termijn ingevoerd kunnen worden, zullen de effecten voor milieu en bedrijfsvoering worden beschreven. Deze selectie zal in het MER voor de korte termijn worden beargumenteerd.

Het nulalternatief

De m.e.r.-procedure vereist dat naast het beschreven alternatief van de initiatiefnemers ook een nulalternatief wordt onderzocht, gedefinieerd als de situatie die zich voordoet wanneer de grenswaarden in het LVB niet worden aangepast. Dit komt er op neer dat vastgehouden wordt aan (hoofdzakelijk) 2+1 baangebruik en de oorspronkelijk beoogde vertrekroutes van de Zwanenburgbaan bij parallel starten inclusief de hiervoor genoemde hinderbeperkende maatregelen die in ieder geval zullen worden ingevoerd. Onderzocht zal worden welk verkeersvolume binnen het nulalternatief afgehandeld kan worden.

4.2. TE ONDERZOEKEN EFFECTEN

In het MER zullen de milieueffecten van het alternatief (en het nulalternatief) in kaart gebracht worden bij verschillende verkeersvolumes in een bandbreedte rondom 500.000 vliegtuigbewegingen, en met elkaar worden vergeleken. Daarbij wordt als ondergrens een verkeersvolume van circa 480.000 en als bovengrens circa 520.000 vliegtuigbewegingen gehanteerd.

Hieronder volgt een overzicht van de milieueffecten die in het MER zullen worden onderzocht.

- **Geluidsbelasting**
Het MER brengt de geluidsbelasting van het vliegverkeer van en naar Schiphol in kaart. De geluidsbelasting wordt uitgedrukt in L_{den} en L_{night} .
- **Geluidshinder en slaapverstoring**
Het aantal personen met ernstige hinder en het aantal personen met ernstige slaapverstoring wordt geteld op basis van de berekende geluidsbelasting, de daarop toegepaste dosis-effectrelaties voor hinder en slaapverstoring van het RIVM (2002 en 2005) en het woning- en populatiebestand voor de omgeving van Schiphol (2005).
- **Luchtverontreiniging en luchtkwaliteit**
De uitstoot van luchtverontreinigende stoffen wordt in kaart gebracht, evenals de luchtkwaliteit in de omgeving van Schiphol. De bijdrage van de luchtvaart en de daarmee samenhangende landzijdige ontwikkeling aan de luchtkwaliteit wordt vastgesteld en getoetst aan de geldende grenswaarden voor luchtkwaliteit op grond van nationale en Europese wet- en regelgeving. Tevens wordt de uitstoot van schadelijke stoffen als geheel berekend en het aandeel van de luchthaven in de uitstoot van broeikasgassen onderzocht.
- **Externe veiligheid**
Het MER presenteert de externe veiligheidsrisico's in de omgeving van Schiphol in termen van het plaatsgebonden risico.
- **Natuurbescherming**
Alle alternatieven worden getoetst aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000+ gebieden) en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS-gebieden).
- **Ruimtelijke ordening**
Aangegeven wordt hoe de relevante geluids- en externe veiligheidscontouren zich verhouden tot de gebieden waar ruimtelijke beperkingen gelden uit het LIB.

4.3. BELEIDSOPTIES

De hiervoor genoemde effecten op het gebied van geluidsbelasting worden vergeleken met de beleidsopties m.b.t. de handhavingpunten: actualiseren, salderen en de combinatie van beiden. Daarbij zal inzichtelijk worden gemaakt hoe de beleidsopties zich verhouden tot de criteria voor een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Actualiseren, salderen en de combinatie actualiseren en salderen

Met actualiseren wordt bedoeld dat, binnen de eisen voor gelijkwaardige bescherming, de grenswaarden in de handhavingpunten opnieuw worden vastgesteld met behulp van de actuele inzichten over, onder andere, de feitelijke verkeersafhandeling (baan- en routegebruik) en/of verkeersscenario's.

Salderen is een mechanisme waarbij een overschrijding in één of meerdere handhavingspunten is toegestaan, mits die gecompenseerd wordt door een minimaal even grote onderschrijding in één of meer andere handhavingspunten, en alleen onder de voorwaarde dat aan de wettelijke eis van een gelijkwaardige of betere bescherming dan geboden werd door de eerste luchthavenbesluiten, wordt voldaan. Het Kabinetsstandpunt van april 2006 bevat als voornemen om te onderzoeken of onder voorwaarden een overschrijding van maximaal 1 dB(A) per handhavingspunt zou kunnen worden toegestaan.

In het MER zal daarbij ook de door de BRS gestelde conditie dat niet in twee achtereenvolgende jaren in dezelfde punten wordt gesaldeerd, worden onderzocht.

De initiatiefnemers zullen in het MER ook de combinatie salderen en actualiseren onderzoeken en hebben daarvoor de volgende redenen:

- Actualisatie van grenswaarden omdat de verkeersafhandeling in de praktijk en de verkeersscenario's zich anders hebben ontwikkeld dan was aangenomen.
- Salderen van grenswaarden om de onzekerheden in de prognose voor de komende jaren te kunnen accommoderen en het milieustelsel flexibeler te maken.

4.4. CRITERIA VOOR EEN GELIJKWAARDIGE BESCHERMING

De Wet luchtvaart stelt in artikel 8.17, zevende lid, dat 'Elk besluit, volgend op het eerste luchthavenverkeerbesluit, biedt een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidsbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Dit beschermingsniveau is, bij het van kracht worden van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, in het overgangsrecht vastgelegd met 'criteria voor een gelijkwaardige bescherming', die een maximum stellen aan de hinder, de slaapverstoring, het aantal woningen met een hoge geluidsbelasting en het aantal woningen in het gebied met bepaalde veiligheidsrisico's. Deze criteria golden voor de eerste luchthavenbesluiten en zijn nu vervallen. In het Kabinetsstandpunt is aangegeven dat gemoderniseerde criteria voor gelijkwaardige bescherming door de bewindslieden van VenW en VROM zullen worden vastgesteld.

In het coalitieakkoord (februari 2007) van het huidige kabinet staat dat Schiphol binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen kan doorgroeien. De interpretatie van de initiatiefnemers is dat daarmee de gemoderniseerde criteria voor een gelijkwaardig beschermingsniveau worden bedoeld. De initiatiefnemers zullen deze gemoderniseerde criteria als uitgangspunt hanteren voor het MER-onderzoek.

4.5. INVOERSET EN ONZEKERHEDEN DAARIN

Voor het berekenen van de milieueffecten zijn gegevens over het vliegverkeer nodig, zoals schattingen ten aanzien van het aantal starts en landingen, de vliegtuigtypen die worden ingezet, de herkomst en de bestemming van de vluchten, vertrek- en aankomsttijden, routes en baangebruik. Om de milieueffecten voor een toekomstige situatie te berekenen, en/of om grenswaarden vast te stellen, wordt gebruik gemaakt van aannames voor deze gegevens. Al die gegevens samen wordt 'invoerset' genoemd.

In tegenstelling tot eerdere m.e.r.-procedures zal in de berekeningen niet worden uitgegaan van een enkele unieke invoerset.

De ervaring heeft geleerd dat een enkele gedetailleerde prognose van milieueffecten (in dit geval de precieze verdeling van de geluidsbelasting rond Schiphol) slechts met een beperkte zekerheid kan worden gemaakt. Daarnaast houdt het rekenmodel niet met alle factoren rekening die in de praktijk de verkeersafhandeling bepalen (bijvoorbeeld specifieke weersomstandigheden als lokale zware buien, variabele wind of het verschil tussen het geprognosticeerde weer en het werkelijke weer). Het is daarom van groot belang dat de belangrijkste onzekerheden worden onderkend en dat de gevolgen van deze onzekerheden voor de milieueffecten zo goed mogelijk worden vastgesteld.

Rekening houdend met onzekerheden ten aanzien van de ontwikkeling van de luchtvaart en de wijze van afhandeling van het vliegverkeer, met jarenlange praktijkervaring met de werkelijke verkeersafhandeling en met aspecten als feitelijk gehanteerde baanselectiecriteria, zullen verschillende toekomstprognoses worden geconstrueerd om de effecten in te schatten. Daartoe worden relevante modelparameters in kaart gebracht en wordt een reële variatie daarvan ingeschat. Dit resulteert middels een gevoeligheidsanalyse in een bandbreedte van de optredende milieueffecten, die bij de diverse invoersets meer betrouwbaarheid geeft over de verwachte effecten van de toekomstprognoses en in een reëler inzicht in de milieueffecten.

5. Onderzoeksplan MER middellange termijn

De doelen van de initiatiefnemers voor de middellange termijn zijn:

- het creëren van ruimte voor versterking van met name het netwerk van KLM en haar partners in Skyteam en van de knooppuntfunctie van Schiphol en het verbeteren van de kwaliteit ervan;
- het beperken en waar mogelijk (lokaal) terugdringen van de hinder in de regio en het creëren van een duidelijk perspectief voor een verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling in de regio.

Om deze doelen te realiseren zijn veranderingen nodig in de wijze waarop het verkeer wordt afgehandeld. Voor de middellange termijn wordt een verdere groei verwacht naar circa 600.000 vliegtuigbewegingen, al dan niet afgehandeld op Schiphol. Uitgangspunt is dat dit kan worden afgehandeld op het huidige banenstelsel van Schiphol. In het MER voor de middellange termijn worden de milieueffecten daarvan in kaart gebracht en worden de mogelijkheden onderzocht de daarmee gepaard gaande hinder zoveel mogelijk te beperken en lokaal terug te dringen. Ook wordt onderzocht welke mogelijkheden gecreëerd kunnen worden voor ruimtelijke ontwikkeling.

5.1. ALTERNATIEVEN

Zes alternatieven worden in het MER onderzocht:

- het nulalternatief;
- doorontwikkeling huidig operationeel concept;
- nieuw operationeel concept;
- doorontwikkeling huidig operationeel concept met uitplaatsing van charterverkeer;
- nieuw operationeel concept met uitplaatsing van charterverkeer;
- bewonersvoorstel 'Groeien in kwaliteit'.

De laatste drie alternatieven zijn alternatieven met uitplaatsing van verkeer.

Met uitplaatsing wordt bedoeld dat bepaalde typen vluchten geen gebruik meer maken van Schiphol, maar van andere luchthavens, bijvoorbeeld Lelystad.

De initiatiefnemers zullen in het MER de bovenstaande alternatieven onderling vergelijken en ook met de geprognosticeerde milieueffecten voor het gebruiksjaar 2007.

Op grond van de onderzoeksresultaten zullen de initiatiefnemers een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA) benoemen.

Hinderbeperkende maatregelen

Onderzocht zal worden met welke typen hinderbeperkende maatregelen zoals beschreven in hoofdstuk 3 'Hinderbeperking' de alternatieven voor de middellange termijn optimaal gecombineerd kunnen worden:

- verschuiven van startroutes;
- nauwkeuriger vliegen van startroutes;
- langer volgen van startroutes;
- verschuiven van stromen naderend verkeer;
- het introduceren van (vaste) naderingsroutes overdag;

- hoger aanvliegen naar de eindnadering;
- aanvliegen in glijvlucht;
- geluidspreferentieel baangebruik gericht op minimaal aantal gehinderden;
- aanscherping van de selectiviteitmaatregelen om een stiller en schoner vliegverkeer te bevorderen.

Deze selectie zal in het MER voor de middellange termijn worden beargumenteerd. Van de maatregelen die te combineren zijn zullen de effecten voor milieu en bedrijfsvoering worden beschreven.

Het nulalternatief

De m.e.r.-procedure vereist dat naast de alternatieven van de initiatiefnemers ook een nulalternatief wordt onderzocht, gedefinieerd als de situatie die zich voordoet wanneer het gevraagde besluit voor de middellange termijn niet wordt genomen. De inhoud van dit alternatief wordt derhalve bepaald door de operaties en de vigerende wetgeving in de overbruggingsperiode, welke mede afhankelijk zal zijn van het besluit dat door de overheid wordt genomen op basis van het MER voor de korte termijn.

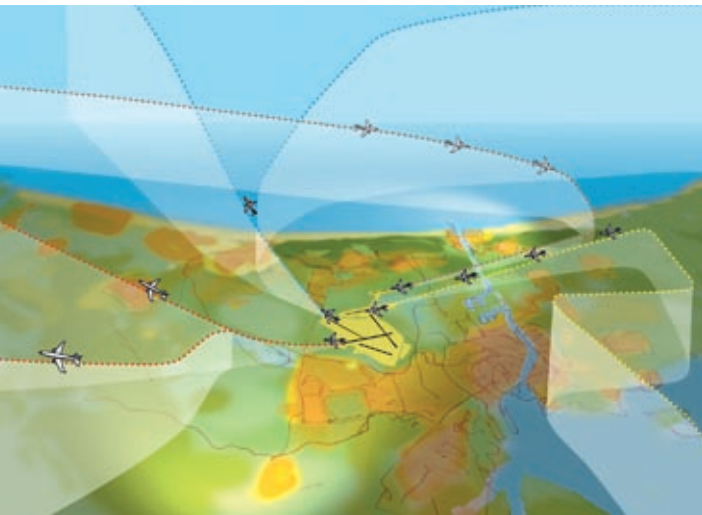
Doorontwikkeling huidig operationeel concept

Dit alternatief sluit aan bij de wijze waarop het vliegverkeer in de periode tot 2010-2012 wordt afgehandeld en gaat dan ook uit van voortzetting en verdere ontwikkeling (optimalisering) van het huidige operationeel concept, gekenmerkt door:

- afwisseling van start- en landingspieken (perioden met een hoog verkeersaanbod) met gelijktijdige inzet van drie banen: twee startbanen en één landingsbaan of twee landingsbanen en één startbaan.
- geluidspreferentieel baangebruik, waarbij bijvoorkeur die start- en landingsbanen worden ingezet waarbij het minst over dichtbevolkt gebied nabij de luchthaven wordt gevlogen;
- de inzet van een extra start- of landingsbaan in de overgangen van de start- en landingspieken en in de pieken zelf om het verkeersaanbod te kunnen verwerken en om de vereiste operationele betrouwbaarheid te kunnen bieden.

De inzet van twee start- en twee landingsbanen tegelijkertijd zal frequenter en langduriger toegepast worden naarmate het verkeersvolume verder toeneemt. Karakteristiek voor dit alternatief is dat naderend en vertrekkend verkeer min of meer over de regio wordt gespreid, overeenkomstig de huidige operationele praktijk.





Nieuw operationeel concept

Dit alternatief gaat uit van het gebruik overdag van continu vier banen (twee startbanen en twee landingsbanen) met een stapsgewijze aanpassing van naderings- en vertekroutes en de wijze waarop deze gevlogen worden. Karakteristiek voor dit concept is concentratie van naderend en vertrekkend verkeer rondom routes en het hanteren van stabiele en voorspelbare verkeersstromen. Het beschikken over 2+2 baangebruik is randvoorwaarde voor dit concept. Onderdelen van dit concept zijn eerder door het MNP op hun milieueffecten onderzocht in 'Opties voor Schipholbeleid'.

Doorontwikkeling huidig operationeel concept met uitplaatsing van charterverkeer

Dit alternatief is gelijk aan het alternatief 'Doorontwikkeling huidig operationeel concept' met dit verschil dat het charterverkeer wordt uitgeplaatst. Daarbij gaat het om doorgroei naar circa 560.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol en uitplaatsing van 40.000 vliegtuigbewegingen.

Nieuw operationeel concept met uitplaatsing van charterverkeer

Dit alternatief is gelijk aan het alternatief 'Nieuw operationeel concept' met dit verschil dat het charterverkeer wordt uitgeplaatst. Daarbij gaat het om doorgroei naar circa 560.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol en uitplaatsing van 40.000 vliegtuigbewegingen.



Bewonersvoorstel 'Groeien in kwaliteit'

Door bewoners is een alternatief model ingebracht dat uitgaat van een plafond van het aantal vliegtuigbewegingen dat op Schiphol per jaar afgehandeld mag worden van 500.000 vliegtuigbewegingen. Door niet mainportgebonden verkeer (volgens indieners: vracht, low-cost en charters, in totaal ca. 100.000 vliegtuigbewegingen) uit te plaatsen moet ruimte gemaakt worden voor verdere ontwikkeling van de hubfunctie. In dit model wordt ook vastgehouden aan het huidige 2+1 baangebruik, waarbij in beperkt aantal piekperiodes een extra baan mag worden 'bijgezet'.



De geluidssituatie in het binnengebied wordt gestabiliseerd en voor het buitengebied worden hinderbeperkende maatregelen genomen. Voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van dit plan is het invoeren van een nationaal luchthavensysteem. Verder stellen de bewoners onder meer als de randvoorwaarde dat de grenswaarden niet worden gesaldeerd en geactualiseerd en dat de grenswaarde voor het Totaal Volume van de Geluidbelasting (TVG) wordt gehandhaafd. Voorts is onderdeel van het voorstel van de bewoners dat er een wettelijke bescherming voor het verder van Schiphol gelegen gebied komt.

5.2. TE ONDERZOEKEN EFFECTEN

De in hoofdstuk 5.1 genoemde alternatieven worden in de eerste plaats getoetst op de eisen ten aanzien van de netwerkfunctie. Vervolgens worden mogelijkheden geschetst voor hinderbeperking in het binnengebied, vermindering van de hinder in het totale gebied rond Schiphol (vergelijkbaar met de benadering van het Milieu & Natuur Planbureau) en het bepalen van mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling.

In het MER zullen de milieueffecten van bovengenoemde alternatieven voor de Schipholregio (eindsituatie en de ontwikkeling daar naar toe) en van de daarmee te combineren hinderbeperkende maatregelen in kaart gebracht worden en met elkaar worden vergeleken. Het betreft de volgende milieueffecten:

- **Geluidsbelasting**
Het MER brengt de geluidsbelasting van het vliegverkeer van en naar Schiphol in kaart. De geluidsbelasting wordt uitgedrukt in L_{den} en L_{night} .
- **Geluidshinder en slaapverstoring**
Het aantal personen met ernstige hinder en het aantal personen met ernstige slaapverstoring wordt geteld op basis van de berekende geluidsbelasting, de daarop toegepaste dosis-effectrelaties voor hinder en slaapverstoring van het RIVM (2002 en 2005) en de woningsituatie in de omgeving van Schiphol (2005). In de huidige situatie is het gebruik van de luchthaven zodanig geoptimaliseerd dat het aantal gehinderden in het binnengebied minimaal is. Het MNP heeft in 'Opties voor het Schipholbeleid' laten zien dat ook beperking van de hinder in het ruime gebied rondom Schiphol mogelijk is als de focus op het binnengebied wordt losgelaten. In het MER zullen beide richtingen worden verkend.
- **Luchtverontreiniging en luchtkwaliteit**
De uitstoot van luchtverontreinigende stoffen wordt in kaart gebracht, evenals de luchtkwaliteit in de omgeving van Schiphol. De bijdrage van de luchtvaart en de daarmee samenhangende landzijdige ontwikkeling aan de luchtkwaliteit wordt vastgesteld en getoetst aan de geldende grenswaarden voor luchtkwaliteit op grond van nationale en Europese wet- en regelgeving. Tevens wordt de uitstoot van schadelijke stoffen als geheel berekend en het aandeel van de luchthaven in de uitstoot van broeikasgassen onderzocht.
- **Externe veiligheid**
Het MER presenteert de externe veiligheidsrisico's in de omgeving van Schiphol in termen van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.
- **Natuurbescherming**
Alle alternatieven worden getoetst aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000+ gebieden) en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS-gebieden).
- **Ruimtelijke ordening**
Aangegeven wordt in hoeverre de geluidsbelasting en de externe veiligheid gevolgen hebben voor het gebruik van de ruimte in de omgeving van Schiphol. Ook wordt nagegaan of gebieden kunnen worden vrijgespeeld, zodat beperkingen die nu gelden kunnen worden opgeheven. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de resultaten van het MNP-onderzoek 'Opties voor Schipholbeleid'.

5.3. BELEIDSOPTIES

In het Kabinetsstandpunt Schiphol van april 2006 is aangegeven dat een aantal grenswaarden uit het huidige normenstelsel niet effectief is. Genoemd worden het Totaal Volume van de Geluidbelasting (TVG), de huidige emissiegrenswaarden en het Totaal Risico Gewicht (TRG). Parallel aan de m.e.r.-procedure verkent het rijk de mogelijkheden om het huidige stelsel te verbeteren. Tevens zal worden nagegaan of het huidige stelsel toe te passen is op de te onderzoeken alternatieven en op welke wijze met onzekerheden in de prognoses moet worden omgegaan.

Eventuele voorstellen voor aanpassingen moeten gereed zijn als de besluitvorming over de middellange termijn start (2008). Daarom kan daar nog niet op worden vooruitgelopen en zal vooralsnog alleen inzichtelijk worden gemaakt hoe de effecten zich verhouden tot de criteria voor een gelijkwaardige bescherming. In navolging van het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) zal ook gekeken worden naar het totaal aantal gehinderden in het ruime gebied rond Schiphol als mogelijke beleids optie voor de toekomst. Als het onderzoek door het rijk gedurende het m.e.r.-traject tijdig resulteert in kansrijke aanpassingen van het beleid, dan zullen die in het MER alsnog worden meegenomen.

5.4. INVOERSET EN ONZEKERHEDEN DAARIN

Hetgeen in het vorige hoofdstuk 'Onderzoeksplan MER Korte Termijn' is vermeld over de wijze waarop in het MER met invoersets zal worden omgegaan geldt ook voor de MER voor de middellange termijn. De milieueffecten van de typen hinderbeperkende maatregelen worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van voorbeelden van mogelijke invulling van de maatregelen.

De mate van detail van de prognoses voor de middellange termijn is kleiner en de onzekerheden voor de middellange termijn zijn groter dan die op de korte termijn en verschilt bovendien per te onderzoeken alternatief. Dit geldt niet alleen voor wat betreft de ontwikkeling van het netwerk van Schiphol. Enkele alternatieven worden gekenmerkt door een ontwikkeltraject met onzekerheden. Voorts is niet duidelijk of en in welke mate de ontwikkeling van de luchtvaart beïnvloed zal worden door tariefdifferentiatie in het kader van selectiviteitsmaatregelen of door specifiek op klimaatverbetering gerichte maatregelen. Daarnaast spelen diverse nationale en internationale ontwikkelingen een rol die hierop van invloed kunnen zijn (bijvoorbeeld milieuheffing op vliegtickets, Single European Sky).

6. Partijen, procedure & besluitvorming

In deze startnotitie is in het kort aangegeven wat de voorgenomen activiteiten van de initiatiefnemers zijn en welke maatregelen op korte en middellange termijn nodig zijn om dit te bewerkstelligen. Daarnaast is aangegeven welke milieu-informatie Schiphol Group en LVNL als initiatiefnemers van plan zijn te verstrekken. In dit hoofdstuk wordt de te volgen procedure nader uiteengezet.

6.1. BETROKKEN PARTIJEN EN INSTANTIES

Schiphol Group en LVNL

Schiphol Group is verantwoordelijk voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol en LVNL is verantwoordelijk voor de afhandeling van het luchtverkeer van en naar de luchthaven Schiphol. Deze partijen zijn als initiatiefnemers verantwoordelijk voor het opstellen van de startnotitie en het MER.

KLM

KLM is, samen met Schiphol Group, verantwoordelijk voor het opstellen van een netwerkeffecten analyse voor de korte termijn en voor de middellange termijn, waarin netwerkeffecten, bedrijfseconomische en operationele effecten inzichtelijk zullen worden gemaakt van alle alternatieven, subvarianten en hinderbeperkende maatregelen. Netwerkeffecten zullen transparant worden getoetst aan een breed gedragen netwerkvisie.

De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM

De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM vormen namens het rijk het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag stelt richtlijnen vast voor de inhoud van het MER en beoordeelt de aanvaardbaarheid van het MER. Het bevoegd gezag neemt een besluit over oplossingen en de noodzaak voor aanpassing van het LVB, het LIB en de wet, mede op basis van de inzichten uit het MER, de netwerkeffectanalyse én de MKBA.

Commissie voor de milieueffectrapportage

De commissie adviseert als onafhankelijk orgaan het bevoegd gezag. In eerste instantie adviseert de commissie over de inhoud van de richtlijnen. In tweede instantie adviseert de commissie over de juistheid en de volledigheid van het MER. Bij haar adviezen betreft de commissie de reacties van de insprekers.

Wettelijke adviseurs

De VROM Inspectie en de Regionale Directeur Natuurbeheer van het ministerie van LNV zijn in de wet aangewezen als adviseurs van het bevoegd gezag. Zij adviseren over de richtlijnen voor het MER en over de inhoud van het MER.

Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS)

Dit is een samenwerkingsverband van provincies, gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De BRS is namens de bestuurscolleges van de desbetreffende overheden betrokken is bij de totstandkoming van het MER en de convenanten.

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)

De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) is een overlegorgaan van lokale en regionale bestuurders, bewoners, de luchtvaartsector en LVNL. De CROS overlegt over geluidshinder, geur, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid. Het doel is een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat de belangen van alle deelnemers zo goed mogelijk behartigt. Dit betekent dat de CROS het gebruik van de luchthaven wil optimaliseren en vermijdbare hinder wil beperken.

De Tafel van Alders

Om een open proces te waarborgen waarbij alle partijen gelegenheid hebben hun inzichten en opvattingen in te brengen, voorziet het rijk in een overlegtafel met een onafhankelijk voorzitter, de heer J.G.M. Alders. Aan het overleg nemen Schiphol Group, KLM, LVNL, de BRS, de vertegenwoordigers van bewoners via de CROS en ook het rijk zelf deel. Het doel van de overlegtafel is om alle betrokkenen gelegenheid te geven hun inzichten en opvattingen in te brengen in het integrale traject. Het gaat daarbij om het creëren van draagvlak en afstemming over het MER, de netwerkeffectanalyse en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en om het bereiken van overeenstemming over de convenanten over hinderbeperking en leefbaarheid. Deze studies moeten gezamenlijk de benodigde informatie opleveren voor de besluitvorming.

6.2. PROCEDURE

De te doorlopen procedure is beschreven in de Wet milieubeheer en onder te verdelen in een aantal stappen.

Stap 1

De m.e.r.-procedure begint met de bekendmaking en ter inzage legging van de voorliggende startnotitie door het bevoegd gezag. Een ieder die dit wenst kan tijdens deze periode zijn of haar visie geven op het verzoek van de initiatiefnemers. Alle inspraakreacties worden dan vervolgens gebundeld en opgestuurd naar de Commissie voor de m.e.r. die vervolgens, net als de wettelijke adviseurs, de gelegenheid krijgt te adviseren over de richtlijnen voor de inhoud van het MER.

Stap 2

De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM stellen vervolgens in hun rol als bevoegd gezag, op grond van de startnotitie, de inspraakreacties en de ontvangen adviezen, de richtlijnen voor het MER vast.

Stap 3

Na de ter inzage legging worden de in de startnotitie genoemde onderwerpen aan de hand van de richtlijnen verder uitgewerkt en worden de noodzakelijke berekeningen uitgevoerd en verwerkt in het MER.

Stap 4

Het MER wordt vervolgens aangeboden aan het bevoegd gezag. Voor de korte termijn vindt dit naar verwachting plaats in het derde kwartaal van 2007; voor de middellange termijn in het eerste kwartaal van 2008. Het bevoegd gezag bepaalt of het rapport aanvaardbaar is en legt het rapport samen met de ontwerpbesluiten ter inzage. Tevens krijgt de Commissie voor de m.e.r. de gelegenheid het MER op juistheid en volledigheid te toetsen aan de richtlijnen en aan de wettelijke voorschriften. Na de ter inzage legging brengt de Commissie voor de m.e.r. evenals de wettelijke adviseurs een advies uit over het MER.

Stap 5

Tegelijkertijd met de ter inzage legging worden de ontwerpbesluiten aan het parlement voorgelegd. Na behandeling in het parlement wordt de Raad van State gevraagd hierover te adviseren. Na het advies van de Raad van State kunnen de besluiten worden vastgesteld.

6.3. RELATIE MET ANDERE TRAJECTEN

Om besluiten te kunnen nemen over oplossingen voor de korte en de middellange termijn is meer informatie nodig dan de informatie die het MER geeft. Daarom zullen naast een m.e.r. een netwerkeffectanalyse en, alleen voor de middellange termijn, een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden uitgevoerd die uitgaan van dezelfde alternatieven als het MER. Daarnaast worden parallel aan de trajecten voor de korte en de middellange termijn convenanten opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over hinderbeperkende maatregelen en over compenserende maatregelen en leefbaarheid.

Netwerkeffectanalyse

Om te kunnen beoordelen in welke mate de alternatieven de ontwikkeling van een kwalitatief goed netwerk bevorderen, is een netwerkeffectanalyse nodig. De definitie van het netwerk kan vanuit verschillende invalshoeken plaatsvinden: vanuit de positie van de belangrijkste netwerkaanbieder KLM, Schiphol, de omgeving en het rijk. De definiëring van het netwerk wordt door de sector in samenwerking met het rijk uitgevoerd en is gereed voor de zomer van 2007. Eventuele verschillende opvattingen moeten daarbij zichtbaar gemaakt worden. Van alle varianten in het MER en alle maatregelen in het MER en de convenanten worden de effecten op het netwerk bepaald (netwerkeffectanalyse). Hieronder vallen tevens de bedrijfseconomische aspecten van varianten en maatregelen.

Kosten-batenanalyse

In de door het rijk voorgestelde aanpak (Brief DGTL/06.009314) staat dat naast de gebruikelijke onderzoeken in de m.e.r.-procedure naar effecten op capaciteit, geluid, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid, een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse (MKBA) bruikbaar is om naast de effecten op milieu ook de effecten op de regionale economie en ruimtelijke ordening en de consequenties voor de landzijdige bereikbaarheid van de diverse varianten voor de middellange termijn in beeld te brengen. De MKBA wordt niet opgesteld door de initiatiefnemers, maar door het bevoegd gezag. In het MKBA zullen de alternatieven uit het MER worden onderzocht.

Convenanten

In één integraal traject met de m.e.r.-procedure worden twee convenanten opgesteld.

- Convenanten tussen de Schiphol Group, KLM, LVNL, het rijk en de BRS waarin afspraken worden gemaakt over hinderbeperkende maatregelen voor de korte en de middellange termijn.
- Convenanten tussen de BRS, Schiphol Group, KLM en LVNL en het rijk over compenserende maatregelen en leefbaarheid. Ook dit convenant heeft betrekking op de korte en de middellange termijn.

De CROS adviseert bij het opstellen van de convenanten.

Opties voor ontwikkeling van Schiphol op lange termijn

Schiphol Group is gevraagd nu al met opties te komen om mogelijke capaciteitsknelpunten op lange termijn te ondervangen en helderheid te bieden aan de omgeving. Het Kabinet wil op basis van deze opties een verkenning starten. Doel van de verkenning is het inrichten en inhoud geven van de afweging van opties voor het consolideren van de mainport Schiphol op de lange termijn. Bij die afweging wordt aangegeven hoe om te gaan met strategische ruimtelijke reserveringen ten behoeve van eventuele aanpassing van het banenstelsel en met potentiële fysieke uitbreiding. Uiteraard zullen de in het MER beschreven opties de ontwikkeling op lange termijn niet mogen frustreren. Anderzijds voorzien de middellange-termijnopties in een ontwikkeling tot circa 2020.

Door het rijk wordt, als onderdeel van de lange termijn verkenning, onderzoek gedaan naar het instellen van een nationaal luchthavensysteem. Op grond daarvan kan luchtverkeer worden verdeeld over Schiphol en de regionale luchthavens binnen Nederland.

6.4. GEVRAAGDE BESLUITEN

Gevraagd besluit voor de overbruggingsperiode

Voor de overbruggingsperiode vragen de initiatiefnemers een besluit over aanpassing van grenswaarden voor geluid, zoals vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Tevens wordt gevraagd daarbij rekening te houden met de onzekerheden in de prognoses voor de komende overbruggingsjaren.

Gevraagd besluit voor de middellange termijn

Gevraagd wordt een duurzaam besluit waardoor de ontwikkeling naar het gekozen concept voor het gebruik van de luchthaven mogelijk wordt en uiteindelijk de tweede horizon (ca. 600.000 vliegtuigbewegingen, al dan niet afgehandeld op Schiphol) geaccommodeerd kan worden.

Copyright

Schiphol Group en Luchtverkeersleiding Nederland 2007.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van Luchtverkeersleiding Nederland en/of Schiphol Group.