



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol

Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

24 januari 2017 / projectnummer: 3052





# 1. Oordeel over het milieueffectrapport (MER)

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu wil nieuwe gebruiksregels en normen voor de luchthaven Schiphol vastleggen door de Wet luchtvaart, het luchthavenverkeerbesluit (LVB) en mogelijk het besluit over de luchthavenindeling (LIB) te wijzigen. Voor de wijziging van het LVB heeft Amsterdam Airport Schiphol een MER opgesteld.<sup>1</sup> In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie'<sup>2</sup>) zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## Het oordeel

Het MER gaat uitgebreid in op de aanleiding, de context en de werking van de voorgenomen stelselwijziging.<sup>3</sup> Het dominante effect van het voornemen, namelijk de herverdeling van het geluid in het gebied rond de luchthaven, is in het MER in kaart gebracht in de vorm van overzichtelijke grafieken en tabellen. Dat is zowel op het lokale niveau gedaan als op het regionale niveau, en zowel voor het vigerende normenstelsel met het huidige vliegverkeer als bij toepassing van het nieuwe stelsel met het huidige vliegverkeer en bij de verdere groei van dat verkeer. Bovendien is aandacht besteed aan de gevolgen van bouwplannen in het invloedsgebied van de luchthaven voor de omvang van de hinder. Ook de andere effecten zoals die voor de natuur en de veiligheid zijn goed gedocumenteerd. Daarmee is invulling gegeven aan een aantal van de belangrijke vragen uit het eerdere advies van de Commissie over de inhoud van het op te stellen MER (hierna 'RD-advies').<sup>4</sup>

Enkele vragen uit het RD-advies zijn echter slechts gedeeltelijk beantwoord. Hieronder is samengevat welke informatie ontbreekt. Ook is tussen haakjes aangegeven waar in dat advies om die informatie is gevraagd. Hoofdstuk 2 van dit advies gaat in detail in op ieder punt. Naar het oordeel van de Commissie is de ontbrekende informatie essentieel als de staatssecretaris het milieubelang volwaardig wil kunnen meewegen bij een besluit over het LVB. Het gaat om de volgende informatie:

- De stand van zaken en de hardheid van de voorwaarden waaraan het voornemen moet voldoen, is onduidelijk. Daarmee is ook onduidelijk of het voornemen wel conform de regels en afspraken kan worden uitgevoerd (Vraag uit het RD-advies: hoe is het nieuwe stelsel opgebouwd?)
- Het is onduidelijk welke groei in het aantal vliegbewegingen na 2020 mogelijk is en wat de effecten op de omgeving zijn van die maximale groei. (Vraag uit het RD-advies: hoe toekomstbestendig is het nieuwe stelsel?)
- Niet is beschreven in hoeverre de invoering van het nieuwe stelsel buiten de 40 dB L<sub>night</sub>- en 48 dB L<sub>den</sub>-contour tot meer of minder hinder leidt dan het huidige stelsel. (Vraag uit het RD-advies: waar wijzigt de omvang van de hinder?)

---

<sup>1</sup> Deze informatie kan ook worden gebruikt voor een eventuele wijziging van het LIB.

<sup>2</sup> De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt via deze link: [3052](#), of door dit nummer op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

<sup>3</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld Deel 2 van het MER, 'Achtergronden'.

<sup>4</sup> Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport. [Advies van 24 september 2015](#).

- Het is onduidelijk hoe de bovengrens van het aantal vliegbewegingen dat binnen het huidige stelsel kan worden uitgevoerd, is bepaald. Daarmee is onduidelijk of de vraag naar de meerwaarde van een stelselwijziging afdoende is beantwoord. (Vraag uit het advies: functioneert het nieuwe stelsel beter dan het oude?)

### **Context van dit advies**

De Commissie heeft eerder geadviseerd over een onderdeel van het rekenvoorschrift dat is gebruikt bij het opstellen van het MER voor luchthaven Schiphol.<sup>5</sup> Toen concludeerde ze dat het gebruikte voorschrift de invloed van het aanpassen van de start- en landingsprocedures op de geluidbelasting anders inschat dan actuelere, elders gebruikte methoden. Ze adviseerde om het voorschrift te actualiseren voorafgaand aan verdere besluitvorming. Dit advies was voor de staatssecretaris aanleiding om:

- het rekenvoorschrift voor het berekenen van de geluidbelasting van de luchthaven te laten aanpassen;
- Schiphol te vragen te starten met de voorbereiding van een aanvulling op het MER en daarbij gebruik te maken van het aangepaste rekenvoorschrift;
- de Commissie te vragen het MER voorafgaand aan het opstellen van de aanvulling te beoordelen en zo Schiphol de mogelijkheid te bieden om in de aanvulling ook eventuele andere tekorten in het MER te corrigeren.

Na ontvangst van de aanvulling zal de Commissie zich in een definitief advies uitspreken over het MER en de aanvulling tezamen. Pas op dat ogenblik kan de Commissie zich een oordeel vormen over het totale onderzoek en over de consequenties van de stelselwijziging voor de ontwikkeling van de milieuhinder. In dit tussentijdse oordeel beperkt ze zich tot:

- toelichten van tekorten bij het MER die geen relatie hebben met het eerder gesignaleerd probleem met het rekenvoorschrift. Die toelichting vindt u in hoofdstuk 2 van dit advies;
- het benoemen van delen van de rekenvoorschriften of afspraken die beter moeten worden gedocumenteerd in het kader van de te nemen besluiten. Hoofdstuk 3 van dit advies gaat hierover.

## **2. Toelichting op het oordeel**

In dit hoofdstuk beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie ontbreekt in het MER en licht zij toe waarom die informatie belangrijk is. Verder doet ze aanbevelingen over de wijze waarop die informatie kan worden aangevuld. Die aanbevelingen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel als de staatssecretaris het milieubelang volwaardig wil kunnen meewegen bij een besluit over de nieuwe gebruiksregels en normen voor de luchthaven Schiphol.

De Commissie heeft bij het MER geen (voor)ontwerpbesluiten ontvangen. Zij heeft bijgevolg niet kunnen toetsen of het MER aan de besluiten ten grondslag kan liggen.

---

<sup>5</sup> Tussentijdse toetsing effecten geluidsarmere start- en landingsprocedures. [Advies van 25 augustus 2016.](#)

## 2.1 Inleiding: voorwaarden voor verdere groei van Schiphol

Het nieuwe stelsel legt de randvoorwaarden vast waarbinnen Schiphol verder kan groeien. Het MER richt zich voor de periode tot en met 2020 nadrukkelijk op het in beeld brengen van de consequenties van vier bepalingen uit het nieuwe stelsel, namelijk de consequenties van de bepalingen over:

- preferentieel baangebruik;<sup>6</sup>
- gebruik van de vierde baan;
- gelijkwaardige bescherming van de omgeving;<sup>7</sup>
- het maximale aantal vliegtuigbewegingen dat tot en met 2020 is toegestaan, namelijk 500.000 per jaar<sup>8</sup> waarvan maximaal 32.000 gedurende de nacht.

Verder wordt ingezoomd op de onzekerheden in het gebruik van de luchthaven bij een aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen en op de onzekerheden in de milieugevolgen daarvan. In het MER wordt erop gewezen dat een andere bepaling uit het nieuwe stelsel, namelijk het 50/50-principe<sup>9</sup>, nog niet is uitgewerkt. In paragraaf 2.3 van dit advies wordt ingegaan op de consequenties van het ontbreken van die uitwerking.

Daarnaast zijn een aantal afspraken over de verdere groei van Schiphol vastgelegd aan de Alderstafel<sup>10</sup>, in de vorm van convenanten. Op de betekenis van deze afspraken voor de voorgenomen stelselwijziging wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

## 2.2 Voorwaarden voor voornemen: hardheid en stand van zaken

### **Wat is nodig?**

Het MER moet laten zien dat de voorgenomen activiteit kan voldoen aan gestelde voorwaarden. Het moet daarom een eenduidig formulering van die voorwaarden bevatten en aangeven wat de stand van zaken en de hardheid van die voorwaarden is, zowel tot en met 2020 (deze paragraaf) als daarna (paragraaf 2.3).

### **Wat ontbreekt er in het MER?**

Het is onduidelijk wat de betekenis en de hardheid is van een aantal van de afspraken die aan de Alderstafel Schiphol zijn gemaakt over de groei van de luchthaven tot en met 2020 en die zijn vastgelegd in de vorm van convenanten. Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn:

---

<sup>6</sup> Het bij voorkeur gebruiken van banen die het minste geluidshinder veroorzaken.

<sup>7</sup> Een nieuw stelsel moet de omgeving op een gelijkwaardige wijze beschermen als het stelsel uit het eerste luchthavenbesluit.

<sup>8</sup> Dat aantal mag tot en met 2020 niet worden overschreden, maar kan zowel eerder als later worden bereikt. Voor de eenvoud wordt in de rest van het advies meestal het jaartal 2020 gebruikt en niet het aantal vliegtuigbewegingen. Dus: 'ontwikkelingen voor of na 2020' en niet 'ontwikkelingen voor of na het bereiken van het aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen'.

<sup>9</sup> Regel waarbij op enig ogenblik de luchthaven alleen verder mag groeien als de hinder voor de omgeving ook daadwerkelijk afneemt.

<sup>10</sup> Nu 'Omgevingsraad Schiphol' genoemd, het platform waar alle vraagstukken, belangen en partijen rond de ontwikkeling van Schiphol en omgeving bij elkaar komen.

- de voorwaardelijke verlaging van het aantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht;<sup>11</sup>
- de selectieve uitplaatsing van niet-mainportgebonden verkeer naar de luchthavens Eindhoven en Lelystad.<sup>12, 13</sup>

In het MER staat dat er nog steeds wordt gewerkt aan de invulling van deze afspraken, maar dat vanwege de voorwaardelijke aard ervan is gerekend met maximale mogelijkheden en met de overeengekomen hinderbeperking.<sup>14, 15</sup> De Commissie constateert dat is afgesproken dat het nieuwe stelsel en de afspraken over hinderbeperking, over investeringen in de omgevingskwaliteit en over selectieve ontwikkeling van de luchthaven één en ondeelbaar zijn,<sup>16</sup> wat betekent dat de uitvoering van het stelsel niet los gezien kan worden van de uitvoering van deze afspraken. Omdat in het MER niet is toegelicht wat de stand van zaken en de hardheid van al deze afspraken is, is daarmee ook onduidelijk of de voorgenomen activiteit uitvoerbaar is.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER een overzicht op te nemen van eenduidig geformuleerde afspraken en voorwaarden waaraan het nieuwe stelsel moet voldoen. Het overzicht dient aan te geven wat de stand van zaken en de hardheid van die afspraken en voorwaarden is, en wat ze betekenen voor de uitvoerbaarheid van het voornemen.

## 2.3 Hinderbeperking en volumegroei na 2020

### Wat zegt het MER hierover?

Paragraaf 3.2 van het hoofdrapport somt de nieuwe regels op die in het LVB zullen worden geïmplementeerd. De regels bepalen de maximale groei die de luchthaven na 2020 nog kan realiseren. Een van die regels is de volgende: “Na 2020 of zoveel later als het aantal van 500.000 bewegingen wordt bereikt, treedt de 50/50-regel in werking met dien verstande dat de hinderbeperking die voor die tijd is gerealiseerd, door de sector gebruikt mag worden voor volumegroei. De hinderbeperking die na het bereiken van de volumegrens van 500.000 bewegingen gerealiseerd wordt, wordt gedeeld tussen de omgeving en de sector.”<sup>17</sup> De gerealiseerde hinderbeperking wordt in het MER ook ‘de milieuwinst’ genoemd, een term die daarom ook in het vervolg van dit advies wordt gebruikt.

In het MER is niet onderzocht welke volumegroei op grond van deze regels na 2020 nog mogelijk is. Wel zijn varianten in de afhandeling van 500.000 vliegtuigbewegingen onderzocht

<sup>11</sup> In het LVB wordt een plafond van 32.000 vliegtuigbewegingen gedurende de nacht opgenomen. Aan de Alderstafel Schiphol is afgesproken om aantal tijdelijk tot 29.000 te verlagen. Niet eerder dan na terugdringen van de hinder tot een afgesproken niveau zou dat aantal weer mogen worden opgehoogd. Of de afgesproken hinderreductie is gerealiseerd is onduidelijk. De gebruiksrapportage over 2015 laat zien dat in dat jaar ’s nachts 32.300 vliegtuigbewegingen zijn uitgevoerd.

<sup>12</sup> Opvallend is dat er nog geen instrument is dat sturing geeft aan deze afspraak en aan de toetsing ervan.

<sup>13</sup> Uit het MER wordt niet duidelijk hoe bij het opstellen van de verkeersscenario’s rekening is gehouden met de afspraken uit het convenant mainportfunctie.

<sup>14</sup> Deel 2 van het MER, ‘Achtergronden’, op blz. 17.

<sup>15</sup> Onduidelijk is wat wordt bedoeld met de overeengekomen hinderbeperking.

<sup>16</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld blz. 2 van het Aldersadvies dd. 8 oktober 2013.

<sup>17</sup> Zie blz. 30 van het hoofdrapport en blz. 26 van Deel 2 van het MER, ‘Achtergronden’.

en is gecontroleerd wanneer niet meer wordt voldaan aan de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Het gaat om variaties in het baan- en routegebruik, in de vliegpaden en -procedures en in de geluidsproductie van de vloot. In het MER is dit een bandbreedteanalyse genoemd.<sup>18</sup> De analyse leidt tot kaarten die de onzekerheid in de ligging van een aantal belangrijke geluidcontouren<sup>19</sup> of de uiterste grenzen van die contouren<sup>20</sup> weergeven. Met de kaarten wordt beoogd om een 'worst case-situatie' te laten zien voor het toekomstige gebruik van de luchthaven.

### **Wat ontbreekt er in het MER?**

Het MER moet concreet aangeven wat de maximale groei is die na 2020 nog mogelijk is en wat daarvan de milieugevolgen zijn. Naar het oordeel van de Commissie is dat niet gebeurd, omdat:

- niet is aangegeven hoe de omvang van de milieuwinst die Schiphol tot en met 2020 realiseert, wordt bepaald. De Commissie neemt aan dat die winst wordt bepaald door de hinder die in het MER voor de voorgenomen activiteit is berekend, te vergelijken met een bepaald referentiepunt. Het is onduidelijk met welk referentiepunt wordt vergeleken, om welke milieueffect het gaat<sup>21</sup> en of de 50/50-regel op die gerealiseerde winst van toepassing is. Daarmee ontbreekt informatie voor het berekenen van de ontwikkeling die na 2020 nog mogelijk is;
- niet is onderzocht hoeveel extra vliegtuigbewegingen mogelijk zijn op grond van die winst en of die winst binnen de regels van het nieuwe stelsel volledig kan worden benut. De totale hinder bereikt pas na verzilveren van de milieuwinst een maximum.<sup>22</sup> Daarna zal de totale hinder afnemen;
- niet is onderbouwd dat de bandbreedteanalyse een 'worst case-situatie' laat zien voor het toekomstige gebruik van de luchthaven. Daartoe moet worden onderbouwd dat de effecten van de vliegtuigbewegingen die mogen worden afgehandeld na verzilveren van de milieuwinst, blijven binnen de uiterste (ruimtelijke) grenzen die op de kaarten zijn aangegeven.

Omdat (de bepaling over) de volumegroei na 2020 en de milieugevolgen ervan niet zijn uitgewerkt, kan het te nemen besluit, en het MER, alleen betrekking hebben op de ontwikkeling tot en met 2020. Voor een dergelijke stelselwijziging is dat een bijzonder korte tijdspanne.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER de effecten te beschrijven van de volumegroei die op grond van het nieuwe stelsel nog mogelijk is. Doe dat door:

- te specificeren hoe de milieuwinst wordt bepaald die de sector na 2020 mag gebruiken voor verdere volumegroei;
- de milieuwinst om te zetten in een aantal vliegtuigbewegingen en na te gaan welk deel ervan binnen de overige grenzen van het nieuwe stelsel inpasbaar zijn.

<sup>18</sup> De bandbreedte-analyse is uitgewerkt in hoofdstuk 8 van Deel 3 van het MER, 'Scenario's'.

<sup>19</sup> Kaarten S1 en S3 op blz. 50-51 van het Deelonderzoek geluid in Deel 4 van het MER.

<sup>20</sup> Kaarten S5 en S6 op blz. 53-54 van het Deelonderzoek geluid in Deel 4 van het MER.

<sup>21</sup> Zoals: het aantal woningen binnen een bepaalde contour of het aantal slaapverstoorden.

<sup>22</sup> Bij het bieden van inzicht gaat het niet alleen om de maximale omvang van de hinder, maar ook om het aantal vliegtuigbewegingen — en dus het aantal momenten waarop hinder zal worden ervaren. Bij de omwonenden van de luchthaven is dit een belangrijk punt van zorg.

- te onderbouwen dat de effecten blijven binnen de (ruimtelijke) grenzen die de bandbreedteanalyse uit het MER laat zien of, als de analyse daartoe aanleiding geeft, de bandbreedte aan te passen.

## 2.4 Hinder buiten de 48 dB Lden- en 40 dB Lnight-contour

### Wat zegt het MER hierover?

De vergelijking van de effecten in de referentiesituatie met de effecten voor de voorgenomen activiteit laat zien dat de totale hinder in het binnengebied<sup>23</sup> zal toenemen en in het buitengebied<sup>24</sup> zal afnemen.<sup>25</sup> Verder zal de totale hinder gedurende de nacht zowel in het binnengebied<sup>26</sup> als in het buitengebied<sup>27</sup> afnemen.<sup>28</sup>

### Wat ontbreekt er in het MER?

Uit de kaarten die deze wijzigingen illustreren<sup>29</sup> is op te maken dat buiten de contouren van 48 dB Lden en 40 dB Lnight positieve zowel als negatieve effecten zullen optreden. Of het nieuwe stelsel gemiddeld genomen leidt tot meer of minder hinder op grotere afstand van Schiphol is daaruit evenwel niet op te maken. De Commissie vindt het belangrijk om dit kwalitatief te beschrijven, zoals ze ook heeft aanbevolen in haar RD-advies.<sup>4</sup>

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER kwalitatief te beschrijven waar het nieuwe stelsel op grotere afstanden van Schiphol, namelijk buiten de 48 dB Lden- en 40 dB Lnight-contour, leidt tot meer of minder ernstig gehinderden of slaapverstoorden dan het huidige stelsel.

## 2.5 Meerwaarde stelselwijziging: vergelijking oud-nieuw

### Wat beschrijft het MER?

In het MER is onderzocht hoeveel vliegtuigbewegingen kunnen worden afgehandeld binnen het vigerende stelsel.<sup>30</sup> Volgens de regels van het huidige stelsel kunnen maximaal 450.000 vliegtuigbewegingen worden afgehandeld zonder overschrijding van één of meer grenswaarden in de handhavingpunten rond de luchthaven.<sup>31</sup> Dat aantal vliegtuigbewegingen komt bij benadering overeen met het aantal dat in 2015 is afgehandeld. Vervolgens is in het MER onderzocht welke milieugevolgen de afhandeling van dat aantal bewegingen volgens het nieuwe stelsel heeft.

<sup>23</sup> Het gebied met een geluidbelasting groter dan 58 dB Lden.

<sup>24</sup> Het gebied met een geluidbelasting kleiner dan 58 dB Lden en groter dan 48 dB Lden.

<sup>25</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld tabel 5.13 op blz. 31 van het Deelonderzoek geluid in Deel 4 van het MER.

<sup>26</sup> Voor de nacht gaat het om het gebied met een geluidbelasting groter dan 48 dB Lnight.

<sup>27</sup> Voor de nacht gedefinieerd als het gebied met een geluidbelasting tussen 48 dB Lnight en 40 dB Lnight.

<sup>28</sup> Zie hiervoor tabel 5.16 op blz. 33 van het Deelonderzoek geluid in Deel 4 van het MER.

<sup>29</sup> Kaarten G14 en G.26 op blz. 29 en 30 van het Deelonderzoek geluid in Deel 4 van het MER.

<sup>30</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 7 van Deel 3 van het MER, 'Scenario's'.

<sup>31</sup> Handhavingpunten zijn coördinaten in de omgeving van luchthaven Schiphol waarvoor grenzen aan de totale jaarlijkse geluidbelasting door vliegverkeer zijn vastgelegd. Voor het etmaal zijn er 35 van dergelijke punten gedefinieerd en voor de nacht zijn dat er 25. Die punten staan op de kaarten in figuren 3 en 4 van deel 2 van het MER, 'Achtergronden'.



De vergelijking tussen de afhandeling van 450.000 vliegtuigbewegingen volgens het huidige stelsel en volgens het nieuwe stelsel geeft inzicht in de gevolgen van de stelselwijziging voor de verdeling van de hinder bij dat specifieke aantal bewegingen. Ze laat zien in hoeverre de stelselwijziging bij het gegeven aantal bewegingen leidt tot minder hinder. De vergelijking laat zien dat, bij 450.000 bewegingen, de geluidhinder<sup>32, 33</sup> overdag afneemt met 0,6 – 1,4% en 's nachts met 0 – 4,5% en dat de veiligheidsrisico's marginaal toenemen.<sup>34, 35</sup>

### **Wat is er onduidelijk in het MER?**

Uit het MER wordt onvoldoende duidelijk hoe het maximale aantal vliegtuigbewegingen is bepaald dat binnen het huidige stelsel kan worden afgehandeld. Met name is niet duidelijk of bij het verkennen van de maximale mogelijkheden is uitgegaan van de invoering van 'hinderbeperkende maatregelen'<sup>36, 37</sup>. Die invoering is immers niet afhankelijk van de implementatie van het nieuwe normenstelsel en moet dus worden meegenomen bij het bepalen van de grenzen van het huidige stelsel (de referentiesituatie).

In antwoord op vragen van de Commissie hierover is aangegeven dat de maximale mogelijkheden binnen het huidige stelsel zijn bepaald door schalen van de voorgenomen ontwikkeling<sup>38</sup> — dus inclusief verwachte wijzigingen in vlootsamenstelling en aanpassing van procedures — tot een aantal vliegbewegingen dat past binnen het stelsel met handhavingspunten. Dat aantal van 459.000 vliegtuigbewegingen is vervolgens afgerond op 450.000, het aantal dat in 2015 is afgehandeld.

De Commissie adviseert om in een aanvulling op het MER beter toe te lichten hoe de referentiesituatie tot stand is gekomen.

## **3. Eerste aanbevelingen voor het vervolgtraject**

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op tekorten in het MER maar betreffen informatie die wel beschikbaar moet zijn op het ogenblik dat de staatssecretaris besluit over de nieuwe gebruiksregels en normen voor de luchthaven Schiphol. Het gaat namelijk om de onderbouwing van gebruikte rekenregels en om inzicht in de wijze waarop het toezicht op de uitvoering van het besluit zal plaatsvinden.

<sup>32</sup> Uitgedrukt in aantallen woningen of ernstig geluidgehinderden dan wel slaapverstoorden binnen de geluidcontouren van 48 en 58 dB Lden.

<sup>33</sup> Zie paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 van het Deelonderzoek Geluid in Deel 4 van het MER.

<sup>34</sup> Uitgedrukt in aantallen woningen binnen risicocontouren (PR 10<sup>-5</sup> en 10<sup>-6</sup>).

<sup>35</sup> Zie paragraaf 5.2.1 van het Deelonderzoek Externe Veiligheid in Deel 4 van het MER.

<sup>36</sup> Met name het uitfaseren van verouderde, luidruchtige vliegtuigtypen en het breed invoeren van geluidarmere start- en landingsprocedures.

<sup>37</sup> De term maatregelen heeft in dit advies niet alleen betrekking op acties die de luchthaven zelf kan ondernemen om de hinder terug te dringen (zoals het voorschrijven van een bepaalde uitvliegroute), maar bovendien op een aantal ontwikkelingen die ook zonder de invloed van de luchthaven plaatsvinden (zoals het stiller worden van nieuwe vliegtuigen).

<sup>38</sup> Dat is de toekomstige situatie zoals bijvoorbeeld beschreven in tabel 1 van de samenvatting van het MER.

### 3.1 Documenteren van wijzigingen in rekenvoorschriften

Op tal van punten zijn en worden de rekenvoorschriften voor het bepalen van de milieugevolgen van het gebruik van luchthaven Schiphol aangepast. De Commissie vindt het belangrijk dat niet alleen de gewijzigde voorschriften volledig en eenduidig worden gedocumenteerd, maar ook dat de wijze waarop die wijzigingen tot stand zijn gekomen inzichtelijk wordt gepresenteerd. Het gaat bij dat laatste om een samenvattend overzicht van de gegevens,<sup>39</sup> onderzoeken en discussiedocumenten waarmee gemaakte keuzes in de modellering van de milieueffecten zijn onderbouwd.

De te documenteren wijzigingen betreffen:

- de invoering van het geharmoniseerde Europese rekenvoorschrift<sup>40</sup> en de wijze waarop de vrijheidsgraden in dat voorschrift zijn ingevuld.<sup>41</sup> Voorbeelden van dergelijke vrijheidsgraden zijn: de grootte van het gebied waarover effecten in beeld worden gebracht, de wijze van clusteren van vliegtuigtypes in categorieën of het aanbrengen van differentiatie in de verticale start- en landingsprofielen.<sup>42</sup> Aan een dergelijke beschrijving kan ook worden toegevoegd hoe (de bijstelling van) de meteomarge is en wordt vastgesteld en met welke methode het hybride baan- en routemodel wordt vastgesteld.
- de procedure die gevolgd is en wordt voor het bijstellen van de criteria voor gelijkwaardige bescherming en het resultaat van het volgen van die procedure. De hoogte van de criteria die in de loop van de tijd zijn gehanteerd, kan nu door derden moeilijk worden gecontroleerd omdat niet gestructureerd is vastgelegd hoe ze zijn berekend.
- wijzigingen die worden doorgevoerd in de RMI.<sup>43</sup> In bijlagen bij het MER zijn de rekenvoorschriften uit de RMI opgenomen. De Commissie adviseert om de voorschriften die naar aanleiding van de stelselwijziging worden gewijzigd, te markeren.
- de beoordeling op grond van het PAS<sup>44</sup> van de belasting van natuurgebieden met stikstofoxiden die door de luchthaven worden uitgestoten. De modelbeschrijving moet duidelijk maken hoe de invoersets voor het berekenen van de stikstofdepositie en luchtkwaliteit zich tot elkaar verhouden.
- de onzekerheden in de bepaling van de gevolgen van ultrafijnstof (ufp). De emissies van ufp vormen een nieuw aandachtspunt in het onderzoek naar de (gezondheids)effecten van vliegverkeer waarover in de komende jaren meer informatie beschikbaar zal komen.

<sup>39</sup> Zoals populatiebestanden, verdeling van aantallen vliegtuigbewegingen over banen en routes (op hoog aggregatieniveau), ongevalskansen en verdelingsparameters,

<sup>40</sup> EUROPEAN CIVIL AVIATION CONFERENCE, ECAC.CEAC Doc 29. Report on Standard Method of Computing Noise Contours around Civil Airports. Technical Guide.

<sup>41</sup> Het rapport "Doc29, contourberekeningen voor Schiphol. Uitgangspunten, keuzes en onderbouwingen. (NLR-CR-2015-159 van September 2015)" beschouwt de Commissie als een waardevol vertrekpunt hiervoor.

<sup>42</sup> Overigens constateert de Commissie dat de gebruikte ongevalskansen veel actueler zijn dan de ongevalslocatieparameters en dat ze eigenlijk niet in combinatie met elkaar kunnen worden gebruikt. Een meer realistische weergave van externe-veiligheidsrisico's vraagt een betere afstemming tussen beide en dus een actualisatie van de locatieparameters. Omdat externe veiligheid weinig sturend is voor zowel de ontwikkeling van de luchthaven als de ruimtelijke ordening in het studiegebied, beschouwt de Commissie dit niet als een tekort in het MER.

<sup>43</sup> RMI = de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol. Daarin is onder andere vastgelegd welke gegevens over het gebruik van de luchthaven moeten worden gedocumenteerd en met welke rekenregels de milieueffecten van luchthaven moeten worden berekend.

<sup>44</sup> PAS = Programma Aanpak Stikstof. Zie voor deze analyse hoofdstuk 7 in het deelonderzoek 'Luchtkwaliteit' in Deel 4 van het MER.

Naar het oordeel van de Commissie moeten de onzekerheden in de concentratieberekening van ufp en in de gevolgen van die onzekerheden voor de gezondheidseffecten beter worden beschreven.

### 3.2 Evaluatie en monitoring en handhaving

Hoofdstuk 8 van het MER bevat summiere informatie over monitoring en handhaving van het nieuwe stelsel. In dat hoofdstuk wordt terecht gesteld dat het aan het bevoegd gezag is om het monitoring- en handhavingprogramma uit te werken en op te nemen in het besluit. Omdat het vertrouwen in het nieuwe stelsel mede wordt bepaald door (het inzicht in) de wijze waarop het toezicht is ingericht, vindt de Commissie het desondanks belangrijk om in dit advies stil te staan bij de informatieverstrekking over dat toezicht. Het gaat de Commissie niet om een opsomming van de gegevens die op grond van de RMI over alle vliegtuigbewegingen moeten worden vastgelegd, maar vooral om het bieden van inzicht in:

- de wijze waarop in de gebruiksevaluatie moet worden verantwoord dat er bij overschrijding van een criterium voor gelijkwaardige bescherming sprake was van een jaar met afwijkende meteorologie;
- de wijze waarop over het baangebruik, over de ontwikkeling van de hinder en over de effectiviteit van hinderbeperkende maatregelen wordt gerapporteerd;
- hoe belanghebbenden die niet goed zijn ingewijd, daaruit kunnen opmaken of volgens de regels is gevlogen, welke hinder dat heeft veroorzaakt en vervolgens of en hoe op grond daarvan het toekomstige gebruik wordt bijgestuurd<sup>45</sup> of gesanctioneerd;
- welke rol de geluidmeetnetten rond de luchthaven en de klachtenregistraties hebben het nieuwe stelsel hebben bij de beoordeling van de hinder en de selectie en uitwerking van maatregelen.

---

<sup>45</sup> Welke maatregelen 'achter de hand' zijn beschikbaar om te voorkomen dat overschrijdingen van voorgeschreven grenzen zich herhalen?

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing MER**

**Initiatiefnemer:** Amsterdam Airport Schiphol

**Bevoegd gezag:** Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

**Besluit:** wijzigen van luchthavenverkeerbesluit Schiphol

**Categorie Besluit m.e.r.:** D06.2

**Activiteit:** vastleggen van nieuwe regels en normen voor gebruik van luchthaven Schiphol

### **Procedurele gegevens:**

Adviesaanvraag bij de Commissie m.e.r.: 20 mei 2015

Aankondiging start procedure: 15 juni 2015

Ter inzage legging van de informatie over het voornemen: 16 juni 2015 t/m 13 juli 2015

Advies reikwijdte en detailniveau uitgebracht: 24 september 2015

Aanvraag tussentijds toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 10 mei 2016

Tussentijds toetsingsadvies uitgebracht: 25 augustus 2016

Aanvraag toetsingsadvies bij de Commissie m.e.r.: 25 oktober 2016

Voorlopig toetsingsadvies uitgebracht: 24 januari 2017

### **Samenstelling van de werkgroep:**

Per project stelt de Commissie een werkgroep samen bestaande uit enkele deskundigen, een voorzitter en een werkgroepsecretaris. Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

dhr. dr. G.J. van Blokland

dhr. drs.ing. W. Blom

dhr. dr. Y.S. Kok-Palma

dhr. dr. J. Lembrechts (secretaris)

dhr. dr. M.J.F. van Pelt

dhr. mr. C.Th. Smit (voorzitter)

dhr. ing. R.L. Vogel

dhr. prof.dr. G.P. van Wee

dhr. dr. J. Wesseling

dhr. dr. F. Woudenberg

### **Werkwijze Commissie bij toetsing:**

Tijdens de toetsing gaat de Commissie na of het MER voldoende juiste informatie bevat om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen in het besluit. De Commissie gaat bij het toetsen uit van de wettelijke eisen voor de inhoud van een MER, zoals aangegeven in artikel 7.7 dan wel 7.23 van de Wet milieubeheer, en van eventuele documenten over de reikwijdte en het detailniveau van het MER. Indien informatie ontbreekt, onvolledig of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij dit essentiële informatie vindt. Daarvan is sprake als die informatie in de ogen van de Commissie kan leiden tot andere afwegingen. In die gevallen adviseert de Commissie de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóór het besluit wordt genomen. Opmerkingen over niet-essentiële informatie worden in het toetsingsadvies opgenomen voor zover ze kunnen worden verwerkt tot duidelijke aanbevelingen voor het bevoegde gezag. De Commissie richt zich in het advies dus op hoofdzaken die van belang zijn voor de besluitvorming en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. Meer

informatie over de werkwijze van de Commissie vindt u op: <http://www.commissiener.nl/advisering/watbiedtdecommissie>

**Betrokken documenten:**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) projectnummer [3052](#) in te vullen in het zoekvak.

De Commissie heeft geen zienswijzen of adviezen via bevoegd gezag ontvangen.

VOORLOPIG

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666

e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)

w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

