

Advies voor richtlijnen  
voor de inhoud van het  
integrale milieu-effectrapport  
Schiphol en omgeving

4 december 1991

334-120

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

**Advies**

Advies voor richtlijnen voor de inhoud van het integrale milieu-effectrapport Schiphol en omgeving / [Commissie voor de Milieu-effectrapportage]. - Utrecht : Commissie voor de Milieu-effectrapportage

ISBN 90-5237-309-4

Trefw.: milieu-effectrapportage ; Schiphol



Gedeputeerde Staten van de  
Provincie Noord-Holland  
Postbus 123  
2000 MD HAARLEM

uw kenmerk

uw brief  
27/08/1991  
03/09/1991

ons kenmerk  
U5556-91/Sc/ms/334-122

onderwerp  
richtlijnenadvies integrale m.e.r.  
Schiphol en omgeving

Utrecht,  
4 december 1991

Met bovenvermelde brieven van 27 augustus en 3 september 1991 stelde u de Commissie voor de milieu-effectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid advies uit te brengen over de richtlijnen voor het op te stellen milieu-effectrapport (MER) ten behoeve van de besluitvorming over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en omgeving. Hierbij bied ik u, zijnde het coördinerend bevoegd gezag, het advies van de Commissie voor de m.e.r. aan, overeenkomstig artikel 41n van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). In uw brief van 3 september 1991 verzocht u de Commissie voor de m.e.r. in de opstelling van haar advies rekening te houden met de adviezen, opmerkingen en reacties van derden met betrekking tot de richtlijnen voor het MER. Met het oog daarop stond u de Commissie voor de m.e.r. toe haar advies een maand later uit te brengen dan is voorgeschreven voor dit onderdeel van de m.e.r.-procedure. De Commissie voor de m.e.r. heeft aan uw verzoek rekening te houden met de inspraak gehoor gegeven. Zij heeft de haar toebedeeld extra tijd voor de opstelling van haar advies in dit zo complexe project op prijs gesteld. Voor een overzicht van het advies verwijs ik naar de samenvatting waarin de belangrijkste punten uit het advies zijn bijeengebracht.

Daarnaast vraag ik uw aandacht voor de volgende punten:

#### **1. Aanbevelingen voor de richtlijnen en het integrale MER**

In het advies wordt voor de meeste onderwerpen direct aangegeven hoe die volgens de Commissie in het integrale MER behandeld zouden moeten worden. Voor enkele onderwerpen echter richt de Commissie zich in eerste instantie op de richtlijnen voor het MER die daarvoor eerst duidelijkheid moeten verschaffen alvorens zij kunnen worden behandeld in het MER. Het betreft de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.5 van het advies waar het gaat om

- de doelstelling over de versterking van de mainportfunctie van Schiphol
- de doelstelling over de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol

- de afbakening van het plangebied van project-PKB en partiële herziening van het streekplan
- de relatie tussen de uitvoeringsbesluiten bij deze m.e.r. en andere nog te nemen besluiten voor activiteiten in de omgeving van Schiphol die rechtstreeks verband houden met de luchthavenontwikkeling

## **2. Relatie tussen de besluitvorming over Schiphol met de planvorming in de omgeving**

Het laatste onderwerp van punt 1 verdient nog nadere aandacht. Zowel voor Schiphol als voor Haarlemmermeer en Amsterdam zijn partiële wijzigingen voorzien van het Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied. De Commissie meent te weten dat daarnaast ook structuurplannen zijn voorzien door de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam. In de plangebieden van al deze plannen buiten het directe Schipholgebied worden activiteiten voorbereid die voor een deel m.e.r.-plichtig lijken te zijn en die verband houden met de ontwikkelingen van Schiphol. Het gaat met name om grootschalige woningbouw en infrastructuur. Wat deze plannen zullen gaan inhouden en hoe zij zich zullen verhouden tot de partiële streekplanherziening van het Schipholgebied is tamelijk onduidelijk; althans, de startnotitie werpt daarop weinig licht. Het lijkt noodzakelijk dat het provinciebestuur van Noord-Holland over de aard van alle betrokken plannen en de afstemming daartussen helderheid verschaft. Volgens de Commissie bieden de richtlijnen voor het integrale MER daartoe een goede gelegenheid.

## **3. Zuidelijk gebruik Zwanenburgbaan en verlenging Kaagbaan**

De startnotitie geeft (op blz. 9) aan dat het integrale MER voor de strategische besluiten zodanig zou moeten worden ingericht dat indien de besluitvorming over de toekomst van Schiphol als geheel vertraging oploopt, vooruitlopend daarop een afzonderlijk besluit genomen kan worden over het zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan (en de verlenging van de Kaagbaan). Dit betekent dat de milieu-informatie in het integrale MER voor dit onderdeel meer gedetailleerd zou moeten zijn dan voor de overige onderdelen.

Als het inderdaad nodig zou blijken te zijn een afzonderlijk besluit te nemen over het zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan en de verlenging van de Kaagbaan, dan beveelt de Commissie aan dat de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer alsnog richtlijnen voor de opstelling van een MER vaststellen in het kader van de m.e.r. die in 1990 werd gestart door Schiphol, maar die in 1991 werd gestopt toen zij werd opgenomen in de integrale m.e.r. De Commissie geeft deze aanbeveling omdat zij vindt dat gedetailleerde uitwerking van een onderdeel niet goed past in het strategische karakter van de integrale m.e.r. voor de project-PKB en de partiële streekplanherziening.

Ten behoeve van die in 1990 gestarte m.e.r. over het zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan bracht de Commissie een advies voor richtlijnen uit op 28 augustus 1990. In dat advies stelde de Commissie dat de aparte besluitvorming over de Zwanenburgbaan geen voorschot zou mogen nemen op de besluitvorming over de toekomst van Schiphol als geheel. De Commissie is deze mening nog steeds toegedaan. Daarbij beseft zij nu dat met een aparte besluitvorming over de Zwanenburgbaan bepaalde alternatieven voor de ontwikkeling van Schiphol als geheel kunnen worden uitgesloten. Het betreft met name het in de inspraak naar voren gebrachte alternatief inhoudende draaiing van de vierde baan onder gelijktijdige opheffing van de huidige vierde baan (Zwanenburgbaan). In dat opzicht zou de aparte besluitvorming over de Zwanenburgbaan wel een voorschot nemen op de mainportontwikkeling van Schiphol en een afweging tussen de verschillende voorgestelde alternatieven in het kader van de integrale m.e.r. bemoeilijken.

De Commissie hoopt met haar advies een constructieve bijdrage te hebben geleverd. Zij zal graag vernemen hoe u gebruik heeft willen maken van haar aanbevelingen.



dr. H. Cohen  
voorzitter

ADVIES VOOR RICHTLIJNEN VOOR DE INHOUD VAN  
HET INTEGRALE MILIEU-EFFECTRAPPORT  
SCHIPHOL EN OMGEVING

Advies op grond van artikel 41n, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne over de inhoud van het integrale milieu-effectrapport Schiphol en omgeving;

uitgebracht aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland door de Commissie voor de milieu-effectrapportage, namens deze,

de werkgroep integrale milieu-effectrapportage  
Schiphol en omgeving

de secretaris,



drs. J.J. Scholten

de voorzitter,



dr. H. Cohen

Utrecht, 4 december 1991

## INHOUDSOPGAVE

	pagina
1. INLEIDING	1
2. SAMENVATTING VAN HET ADVIES	5
3. PROBLEEMSTELLING, DOEL EN BESLUITVORMING	9
3.1 Algemeen	9
3.2 De dubbele doelstelling	12
3.3 De ruimtelijke inrichting van het plangebied	17
3.4 Strategische besluiten	18
3.5 De uitvoeringsbesluiten en andere te nemen besluiten	20
4. VOORGENOMEN ACTIVITEIT EN ALTERNATIEVEN	23
5. BESTAANDE MILIEUTOESTAND EN TE VERWACHTEN ONTWIKKELING	31
5.1 Afbakening van het studiegebied	31
5.2 Huidige situatie en autonome ontwikkeling	32
6. MILIEU-EFFECTEN	37
6.1 Algemeen	37
6.2 Prioriteiten en mate van detail	37
6.3 Geluid	38
6.4 Luchtverontreiniging	41
6.5 Bodem, grondwater en oppervlaktewater	42
6.6 Externe veiligheid	43
6.7 Gezondheid en de beleving van gezondheidsrisico's	44
6.8 Ecosystemen	45
6.9 Landschap	45
6.10 Overige gevolgen	45
7. VERGELIJKING EN ALTERNATIEVEN	47
8. LEEMTEN IN KENNIS - EVALUATIE ACHTERAF	48
9. SAMENVATTING VAN HET MER	50

## BIJLAGEN

1. Brief van bevoegd gezag d.d. 27 augustus 1991, waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
- 1A. Brief van bevoegd gezag d.d. 3 september 1991, met bericht over verlenging van de adviestermijn.
2. Openbare bekendmaking in Staatscourant nr. 172 d.d. 5 september 1991.
3. Projectgegevens.
4. Lijst van inspraakreacties en adviezen.
5. Advies voor richtlijnen over tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan op de luchthaven Schiphol.



## 1. INLEIDING

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra)<sup>1]</sup> is bepaald dat *versterking van de mainport Schiphol (samen met die van Rotterdam) een belangrijk onderdeel vormt van het ruimtelijk beleid voor het economische kerngebied van ons land. Het gaat om versterking van het economisch functioneren van de luchthaven in het gebied en om de verbetering van de bereikbaarheid daarvan, binnen de grenzen vanuit het milieu. Voor de besluitvorming van de versterking van deze mainportfunctie van Schiphol is aldus de afweging economie-milieu voor het voetlicht gebracht.*<sup>2]</sup>

Vanwege de complexiteit van de ruimtelijke ontwikkeling en de problematiek van de milieukwaliteit van Schiphol en omgeving is het gebied aangewezen als een ROM-gebied waarin een geïntegreerd, gebiedsgericht ruimtelijk- en milieubeleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd.<sup>3]</sup> Ten behoeve van dit ROM-beleid dient een "Plan van Aanpak" te worden opgesteld waarin, rekening houdend met de voor dit gebied gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, afspraken worden vastgelegd over de te nemen maatregelen en de benodigde beleidsinstrumenten op de gebieden van ruimtelijke ordening, milieu, water, landinrichting en natuur, die nodig zijn om de door die functies aan het gebied gestelde milieukwaliteitseisen op adequate wijze te realiseren.

Het ROM-project "Schiphol en omgeving" is in september 1989 van start gegaan door middel van de ondertekening van een startconvenant. In april 1991 is een beleidsconvenant getekend door het rijk (de ministeries van VROM, V&W en EZ), de provincie Noord-Holland, de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) en de KLM, waarin zij instemmen met het concept-Plan van Aanpak (dat in december 1990 gereed kwam) en de bereidheid uitspreken de wettelijk voorgeschreven besluitvormingsprocedures in gang te zetten ter uitvoering van het plan.

De "Integrale versie Plan van Aanpak Schiphol en omgeving" kwam gereed in september 1991. In dit Plan van Aanpak is een samenhangend pakket van totaal 111 maatregelen aangegeven die gedurende de twee overeengekomen planperioden (van 1990-2003 en van 2003-2015) moeten bijdragen aan de realisering van de beide doelstellingen.

---

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21879, nrs 5-6, blz. 120

2 Ibid. blz. 13 waar letterlijk staat "de afweging ecologie-economie"

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21879, nrs 1-2, blz. 170

De besluiten die dit alles mogelijk moeten maken, hebben betrekking op de volgende vier ontwikkelingen in de ruimtelijke behoeften<sup>4</sup>]:

- de ontwikkeling van de luchthaven tot mainport
- de aanhoudende verstedelijkingsdruk op de regio (woningbouw, bedrijfsterrinen)
- inpassing van nieuwe verkeers- en vervoersinfrastructuur
- de ontwikkeling van een samenhangende groenstructuur

De besluitvorming over een aantal van deze ontwikkelingen is milieu-effectrapportage (m.e.r.)-plichtig. Het betreft de volgende besluiten:

- een project-PKB Schiphol en omgeving die tevens een partiële herziening van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen inhoudt voor de nationale luchthaven
- een partiële herziening van het streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied (ANZKG) ten behoeve van de ruimtelijke inpassing van de mainport-ontwikkeling van Schiphol
- een wijziging van de aanwijzing van Schiphol in het kader van de Luchtvaartwet

Voor deze procedures wordt een gecoördineerde milieu-effectrapportage uitgevoerd. De m.e.r. (ook wel "integrale m.e.r.") ging van start met een bekendmaking in verschillende kranten op 5 september 1991 (zie bijlage 1 bij dit advies). Het bevoegd gezag wordt gevormd door de volgende instanties:

- de Ministerraad voor de procedure van de project-PKB
- Provinciale Staten van Noord-Holland voor de procedure van de partiële herziening van het streekplan ANZKG
- de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voor de procedure van de wijziging van de aanwijzing Schiphol ex Luchtvaartwet

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland treden op verzoek van deze instanties op als coördinerend bevoegd gezag. De initiatiefnemers bij deze m.e.r. zijn de Ministers van V&W en van VROM, de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ), het provinciaal bestuur van Noord-Holland en de NVLS. In de startnotitie wordt gesteld dat deze m.e.r.-procedure gefaseerd zal worden uitgevoerd<sup>5</sup>]. In de eerste fase richt de m.e.r. zich volgens de startnotitie op de strategische besluiten van de project-PKB (met als belangrijkste besluit het wel of niet aanleggen van een vijfde baan) en de partiële herziening van het streekplan, alsmede de uitvoeringsaspecten ten behoeve van de verlenging van de Kaagbaan en het zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan.

---

4 Plan van Aanpak Schiphol en omgeving, blz. 14

5 Startnotitie, hoofdstuk 2, blz. 7-11

Wanneer deel 3 van de project-PKB gereed komt, wordt een begin gemaakt met de tweede fase, de zogeheten uitvoerings-m.e.r. voor de wijziging van de aanwijzing ex Luchtvaartwet.

Per brief van 27 augustus 1991 en vervolgens per brief van 3 september 1991 van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (zie bijlage 2 bij dit advies) werd de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid gesteld te adviseren over de richtlijnen voor het integrale milieu-effectrapport (MER) dat zal worden opgesteld in de eerste fase van de m.e.r. ten behoeve van de vaststelling van de strategische besluiten.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. De samenstelling van de werkgroep is gegeven in bijlage 3 bij dit advies. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt daarom verder in dit advies aangeduid als "de Commissie". Het advies beoogt af te bakenen welke milieu-aspecten belangrijk zijn voor de besluitvorming in het licht van de beide doelstellingen van het Plan van Aanpak welke ook gelden als uitgangspunten voor deze m.e.r.']. In de opstelling van het advies heeft de Commissie gebruik gemaakt van de grote hoeveelheid informatie die reeds in het kader van de opstelling van het Plan van Aanpak is verzameld. Het betreft de integrale versie daarvan en alle bijbehorende deelstudies.

Verder heeft de Commissie zich afgevraagd hoe zij moet omgaan met haar advies voor richtlijnen voor het MER over het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan dat zij op 28 augustus 1990 uitbracht aan de Ministers van V&W en van VROM. De Ministers hebben als bevoegd gezag geen richtlijnen vastgesteld, maar besloten het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan onderdeel te laten uitmaken van de op 5 september 1991 gestarte integrale m.e.r. (zie bijlage 4 van dit advies). De procedure voor de m.e.r. voor de Zwanenburgbaan werd daarmee gestopt.

De startnotitie geeft (op blz. 9) echter aan dat het integrale MER voor de strategische besluiten zodanig zou moeten worden ingericht dat, indien de besluitvorming over de toekomst van Schiphol als geheel vertraging oploopt, vooruitlopend daarop een afzonderlijk besluit genomen kan worden over het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan. Als dat inderdaad nodig zou blijken te zijn, dan beveelt de Commissie aan dat de Ministers van V&W en van VROM alsnog richtlijnen voor het MER over de Zwanenburgbaan vaststellen met medebescherwing van de daarmee samenhangende verlenging van de Kaagbaan. De Commissie is daarbij nog steeds van mening dat deze speciale behandeling alleen zou mogen dienen voor het oplossen van specifieke knelpunten bij de luchthaven en **geen voorschot** mag nemen op de nog te nemen strategische besluiten over Schiphol's ontwikkeling tot mainport<sup>7</sup>].

---

6 Startnotitie, hoofdstuk 1, blz. 5

7 Inclusief het achterwege blijven van nachtelijk gebruik van de Zwanenburgbaan zoals meegedeeld aan de Commissie door de Luchthaven Schiphol tijdens de opstelling van het advies voor richtlijnen voor het MER over het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan (zie de aanbiedingsbrief punt 4 bij het advies voor richtlijnen d.d. 28 augustus 1990).

De Commissie heeft daarom gemeend haar advies voor richtlijnen voor het MER over het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgbaan in haar geheel mee te beschouwen in het onderhavige advies door het als bijlage (zie bijlage 5) hierbij op te nemen.

Op 25 september 1991 heeft de Commissie zich door vertegenwoordigers van de initiatiefnemers en van het bevoegd gezag laten voorlichten over het voornemen, de te nemen besluiten en de relatie met de overige besluiten die nog moeten worden genomen voor de realisering van de beide doelstellingen. Dit gebeurde tijdens een locatiebezoek aan de luchthaven.

Bij de opstelling van haar advies heeft de Commissie op het verzoek van het coördinerend bevoegd gezag (zie bijlage 2 bij dit advies) alle via het bevoegd gezag ontvangen schriftelijke adviezen, commentaren en opmerkingen (zie bijlage 6 bij dit advies) in beschouwing genomen. Vertegenwoordigingen van het bevoegd gezag en de initiatiefnemers wisselden op 25 november 1991 van gedachten over een concepttekst van dit advies.

De inhoud van het advies volgt in grote lijnen de eisen die de m.e.r.-regeling in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) in art. 41j daarvan stelt aan de inhoud van een MER.

## 2.

### **SAMENVATTING VAN HET ADVIES**

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening extra (VINEX) is een mainportfunctie voor Schiphol vastgelegd. De mainportfunctie is verder uitgewerkt in het Plan van Aanpak Schiphol en omgeving (PASO). De besluitvorming die nu is aangevangen met behulp van milieu-effect-rapportage (m.e.r.) moet structuur aanbrengen in de reeks van besluiten die alle voorgenomen activiteiten mogelijk moeten maken. Deze m.e.r. kent een gefaseerde aanpak. In de eerste fase, de zogeheten integrale m.e.r., geschiedt de besluitvorming ten behoeve van een project-Planologische Kernbeslissing (PKB) en een partiële herziening van het Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaal-gebied. De tweede fase betreft de uitvoerings-m.e.r. ten behoeve van de wijziging van de aanwijzing van Schiphol in het kader van de Luchtvaartwet.

Dit advies voor richtlijnen is opgesteld om de inhoud van het integrale milieu-effectrapport (MER) te helpen afbakenen. Hieronder zijn de hoofdpunten van het advies samengevat<sup>8)</sup>

#### **Probleemstelling, doel en besluitvorming (par. 3)**

In het PASO en in de startnotitie voor de integrale m.e.r. is gesteld dat het voornemen moet voldoen aan een dubbele doelstelling, te weten:

- versterking van de mainportfunctie van Schiphol
- verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol

Deze beide doelstellingen zullen allereerst goed moeten worden gedefiniëerd. In het advies geeft de Commissie aanzetten voor een definiëring en uitwerking van beide doelstellingen. Alle mogelijke oplossingen dienen te voldoen aan deze dubbele doelstelling. Oplossingen die enigzins neutraal zijn voor de ene doelstelling en versterkend voor de andere, worden hiertoe ook gerekend. Daarbij zal ook duidelijk moeten zijn welke referentiedatum dient te worden aangehouden ten opzichte waarvan een verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu zal moeten worden gerealiseerd.

De beide doelstellingen moeten worden gezien in relatie tot verschillende macro-economische scenario's die rekening houden met uiteenlopende ontwikkelingsrichtingen voor Schiphol en omgeving als gevolg van economische trends in en buiten Europa, verschillen in tariefstelling, deregulering van het vliegverkeer in Europa, ontwikkelingen in de vliegtuigtechnologie, etc.

---

8 De desbetreffende paragrafen van het advies zijn tussen haakjes aangegeven.

Ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van Schiphol en omgeving is het van het grootste belang dat duidelijk wordt welk plangebied wordt aangehouden voor de partiële herziening van het streekplan. Daarnaast is het ook nodig de geplande en gewenste ontwikkelingen in het gebied rondom het plangebied bij de probleemstelling te betrekken vanwege de grote onderlinge samenhang tussen de ontwikkelingen op en rond Schiphol. Het gaat daarbij vooral om woningbouwlocaties (Haarlemmermeer-West) en infrastructuur.

De beide doelstellingen zullen in hun ruimtelijke uitwerking met elkaar moeten worden geconfronteerd waarbij met behulp van de zogeheten volumetoets kan worden nagegaan in hoeverre beide doelstellingen worden bereikt.

Voor het plangebied moet derhalve deze volumetoets worden uitgevoerd. Die houdt in dat wordt ingegaan op de volgende vragen:

- zijn alle voorziene en gewenste activiteiten in het gebied te plaatsen met behoud van of verbetering van de kwaliteit van de ruimtelijke structuur?
- zijn deze activiteiten te realiseren zonder overschrijding van de geldende milieunormen en met inachtnaam van de milieudoelstelling?

De Commissie neemt uiteraard aan dat er tijdig voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de 111 maatregelen uit te voeren naar de eisen van ruimtelijke kwaliteit en milieunormering.

In het integrale MER zal moeten worden uitgelegd welke uitvoeringsbesluiten nog moeten worden genomen naast de uitvoeringsbesluiten ex Luchtvaartwet. Het gaat met name om de ontwikkelingen aan de landzijde van de luchthaven en het betreft woningbouwlocatie(s), autowegen, rail- en metroverbindingen, een pijplijn voor de aanvoer van vliegtuigbrandstof, golfbaan, randstadgroenstructuur. De startnotitie verschaft over deze besluiten weinig informatie. Het gaat om een groot aantal activiteiten. De richtlijnen en het integrale MER zullen hierin ordening moeten aanbrenge door de projecten en voornemens in te delen naar hun belang voor de ontwikkeling van Schiphol tot mainport.

Voor de besluitvorming op strategisch niveau in de PKB zijn verder van groot belang de bevindingen van de "werkgroep nachtnormering" op basis waarvan in 1993 door de regering een landelijke normering voor vliegtuiggeluid gedurende de nacht zal worden vastgesteld en geïmplementeerd (Maatregel 32 van het PASO).

#### **Voorgenomen activiteit en alternatieven (par. 4)**

Alle alternatieven moeten voldoen aan de beide doelstellingen. Zij moeten worden gerelateerd aan de macro-economische scenario's die een beeld geven van de omvang in verkeersbewegingen en de aantallen passagiers en de hoeveelheden vracht die vervoerd zullen gaan worden.

Er kunnen alternatieven worden onderscheiden aan de luchtzijde en aan de landzijde van Schiphol. Op basis van bestaande informatie is het gemakkelijker de alternatieven aan de luchtzijde te formuleren dan die aan de landzijde. Dat hangt samen met de huidige onduidelijkheid over voornemens en projecten betreffende woningbouw, infrastructuur en groenstructuur rondom Schiphol.

Aan de luchtzijde zijn de volgende alternatieven mogelijk:

1. Nulalternatief, handhaving van het huidige vierbanenstelsel.  
Dit alternatief lijkt niet te kunnen voldoen aan de dubbele doelstelling.
2. Vierbanenstelsel-alternatief met zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan en verlenging van de Kaagbaan.
3. Vierbanenstelsel-alternatief met draaiing van de Zwanenburgbaan en opheffing van de bestaande Zwanenburgbaan en realisering van de mogelijkheid van zuidelijk gebruik van de gedraaide vierde baan en verlenging van de Kaagbaan.
4. Vijfbanenstelsel-alternatief met drie varianten:
  - parallelle vijfde baan
  - gedraaide vijfde baan-noord
  - gedraaide vijfde baan-zuidAlle varianten van het vijfbanenstelsel-alternatief houden in zuidelijk gebruik van de vierde baan en verlenging van de Kaagbaan.

Aan de landzijde zijn ook alternatieven mogelijk die moeten aanhaken bij de alternatieven aan de luchtzijde. Met name voor besluiten in het kader van de partiële herziening van het Streekplan Amsterdam-Noodzeekanaalgebied is een nadere uitwerking nodig waarvoor alternatieven aangedragen moeten worden. Dit betreft in ieder geval de nieuwe bedrijfsterreinen nabij Schiphol en de nieuwe structuur van het landelijk gebied rond Schiphol die mede bedoeld is voor de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu. Het meest milieuvriendelijke alternatief is op voorhand niet aan te wijzen, maar zal moeten worden gedestilleerd uit de gevolgen van de bovenstaande alternatieven. Het meest milieu-vriendelijke alternatief zal het best van alle alternatieven moeten voldoen aan de milieudoelstelling. Uit de inspraak komt naar voren dat daarbij moet worden gedacht aan een zo groot mogelijk aandeel van het railvervoer in de ontwikkeling van Schiphol en omgeving.

In het advies zijn maatregelen genoemd die een rol kunnen spelen bij de uitwerking van het meest milieuvriendelijke alternatief.

#### **Bestaande milieutoestand en te verwachten ontwikkeling (par. 5)**

Het studiegebied is veel omvangrijker dan het plangebied. Voor het aspect geluid dient als studiegebied te worden gehanteerd het gebied binnen de 20 Ke-contour en binnen de contouren van de landelijke nachtnormering of als die nog niet tijdig beschikbaar zullen zijn binnen de Griefahn-normen (grenswaarde en streefwaarde). Voor het aspect lucht kan het studiegebied beperkt blijven tot het Nederlandse luchtruim voorzover het de emissies van het vliegverkeer naar en van Schiphol betreft en tot een gebied van ca. 10 x 10 km met een maximum van 3000 voet hoogte rond Schiphol voorzover het de luchtkwaliteit (immis-sies) betreft. Voor de aspecten bodem, grondwater en oppervlaktewater wordt voor de afbakening van het studiegebied verwezen naar par. 5.1 van dit advies.

Wat betreft de aspecten natuur, landschap en recreatie moet het gehele grondgebied van de Haarlemmermeerpolder met de aangrenzende recreatiegebieden (Spaarnwoude, Amsterdamse Bos, Westeinderplassen en Kagerplassen) tot het studiegebied worden gerekend.

De huidige situatie betreft de situatie zoals die was in 1990 plus de ontwikkeling daarvan indien geen nieuw beleid ten aanzien van de mainportfunctie van Schiphol wordt vastgesteld.

In het advies worden de volgende aspecten behandeld: huidig ruimtegebruik, geluidhinder, luchtkwaliteit, bodem, grond- en oppervlaktewater, ecologie, externe veiligheid, ervaren omgevingskwaliteit en beleving van gezondheidsrisico's.

#### **Milieu-effecten (par. 6)**

Alle milieu-effecten moeten worden gedifferentieerd naar de verschillende macro-economische scenario's en de alternatieven. Detaillering van de milieu-effecten in het integrale MER is alleen nodig voor zover dit dient om duidelijk te maken hoe de dubbele doelstelling kan worden gehaald.

Voor wat betreft het aspect geluid moet worden gedifferentieerd naar de geografische verbreiding van de geluidbelasting volgens de ligging van de diverse banen en het voorgestelde gebruik ervan, alsook naar de ligging van wegen en industriële bronnen. Geografische differentiatie is niet nodig voor de aspecten lucht, bodem en water.

Voor de milieu-gevolgen die in ieder geval aandacht verdienen, wordt verwezen naar de paragrafen 6.3 tot en met 6.9 van het advies.

Voor de voorspellingen dient steeds te worden aangegeven welke methoden of modellen zijn gebruikt en in hoeverre aan de milieunormen en aan de milieudoelstelling wordt voldaan.

#### **Vergelijking van alternatieven, leemten in kennis, evaluatie achteraf (par. 7 en 8)**

De verschillen in de gevolgen voor het milieu van de beschouwde alternatieven en varianten moeten duidelijk worden gepresenteerd (de mate waarin zij kunnen voldoen aan de dubbele doelstelling en vergelijking per milieu-aspect). Zo ook de resterende leemten in kennis en de betekenis daarvan voor de besluitvorming.

De evaluatie achteraf is een belangrijk onderdeel bij deze m.e.r. Door meting van o.a. de niveau's van geluidhinder en luchtverontreiniging moet in dit evaluatie-onderzoek worden vastgesteld in hoeverre de voorspelde niveau's met de realiteit zullen overeenkomen.

#### **Samenvatting van het MER (par. 9)**

De essenties van alle hoofdonderdelen van het integrale MER zullen overzichtelijk moeten worden samengevat voor een breed publiek.



### 3. PROBLEEMSTELLING, DOEL EN BESLUITVORMING

Artikel 41j, lid 1, onder a van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."*

Artikel 41j, lid 1, onder c van de Wabm:

Een MER bevat ten minste: *"een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het milieu-effectrapport wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van overheidsorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven."*

#### 3.1 Algemeen

In de startnotitie wordt deze m.e.r. aangekondigd als een integrale m.e.r. Dit betekent dat zij dient als ondersteuning voor de besluitvorming over een groot aantal verschillende, maar onderling sterk samenhangende voorgenomen en gewenste ontwikkelingen voor Schiphol en omgeving. Deze voornemens worden ingegeven enerzijds om een oplossing te vinden voor de huidige problemen bij het gebruik en de bereikbaarheid van de luchthaven, zowel aan de lucht- als aan de landzijde, en anderzijds om de toekomstige ontwikkeling van Schiphol en omgeving veilig te stellen binnen de context van een zich snel ontwikkelend Europa. De verkeersontwikkeling op Schiphol heeft ertoe geleid dat de geluidhinder van het vliegverkeer de vastgestelde maxima volgens de zoneringscontouren in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen overschrijdt en er dus een noodzaak is voor de vaststelling van nieuw beleid.

De N.V. Luchthaven Schiphol heeft in haar Masterplan 2003 duidelijk gemaakt dat indien geen nieuw beleid wordt vastgesteld, de huidige ontwikkelingen zullen leiden tot capaciteitsproblemen, tot congestie van de luchthaven zowel aan de lucht- als aan de landzijde, tot schade aan de concurrentiepositie van de luchthaven en de daarvan afhankelijke bedrijvigheid en tot een voortgaande afbreuk in de co-existentie van de luchthaven met haar omgeving vanwege de milieubelasting en ruimteclaims en de bijbehorende planologische problemen.

Wat betreft de toekomst heeft Schiphol in haar Masterplan kenbaar gemaakt dat de uitbreiding van de overslagcapaciteit tot aan 2003 binnen het bestaand areaal met goedgekeurd bestemmingsplan kan worden opgevangen maar dat nadien nieuw areaal benodigd is. Verder is een aanpassing van het banenstelsel nodig die bedoeld is als oplossing voor het geluidhinderprobleem en voor de oplossing van knelpunten in de functie van Schiphol als overstapluchthaven. De bereikbaarheid van Schiphol aan de landzijde dient daarnaast verbeterd te worden waarbij de luchthaven streeft naar een 40% aandeel daarin van het openbaar vervoer.

In de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (extra) is een mainportfunctie voor Schiphol vastgelegd. De mainportfunctie is verder uitgewerkt in het Plan van Aanpak Schiphol en omgeving met in totaal 111 maatregelen. De besluitvorming die nu is aangevangen met behulp van de integrale m.e.r. moet structuur aanbrengen in de reeks van besluiten die alle voorgenomen activiteiten mogelijk moeten gaan maken.

In de startnotitie is beschreven welke typen besluiten met m.e.r. genomen moeten worden en in welke volgorde. Allereerst dienen de besluiten op strategisch niveau te worden genomen, gevolgd door uitvoeringsbesluiten. De strategische besluiten houden in de vaststelling van een project-Planologische Kernbeslissing (PKB) en de vaststelling van een partiële herziening van het Streekplan Amsterdam Noordzeekanaalgebied (ANZKG). Volgens de startnotitie (blz. 9) zullen in de project-PKB uitspraken moeten worden gedaan over:

- intensivering van het gebruik van de luchthaven
- het nachtelijk gebruik van de luchthaven
- de aanleg van een extra baan
- verplaatsen van activiteiten naar andere vliegvelden

De partiële herziening van het streekplan ANZKG zal besluiten bevatten over (Startnotitie, blz. 10):

- nieuwe bedrijfsterreinen nabij Schiphol ten behoeve van de mainportontwikkeling
- inpassing tracé-besluiten (Hoge snelheidsspoorlijn, hoofdwegenstructuur, alsmede onderliggend wegennet)
- nieuwe structuur van het landelijk gebied rond Schiphol (Randstadgroenstructuur)
- inpassing Schipholbesluiten PKB
- vrijwaringszone rond de geluidcontour van 35 Ke.

Wanneer de besluitvorming over deze strategische besluiten is gevorderd tot het stadium waarin deel 3 (kabinetsstandpunt) van de project-PKB gereed is, dan zal een begin worden gemaakt met de m.e.r.-plichtige besluiten op uitvoeringsniveau. De startnotitie (blz. 10) vermeldt hierbij alleen besluiten die te maken hebben met de wijziging van de aanwijzing van Schiphol volgens de Luchtvaartwet met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- vaststelling geluidzones<sup>9)</sup> voor zowel de situatie met het vierbanenstelsel totdat een vijfde baan operationeel is, als een toekomstige situatie met een vijfbanenstelsel
- verlenging van de Kaagbaan
- zuidelijk gebruik van de Zwanenburgbaan
- aanleggen van een extra (vijfde) baan
- vergroting van het aangewezen luchtvaartterrein

---

<sup>9</sup> Er zijn nog geen geluidzones vastgelegd voor Schiphol zoals bedoeld in artikel 25 van de Luchtvaartwet

In de besluitvorming voor alle besluiten geldt de dubbele doelstelling die is opgenomen in het Beleidsconvenant Plan van aanpak Schiphol en omgeving van 16 april 1991 (onder A, laatste aandachtspunt en onder G) en in de startnotitie, blz. 5:

- de versterking van de mainportfunctie van Schiphol<sup>10</sup>
- de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol.

Het Beleidsconvenant van 16 april 1991 maakt duidelijk onder punt G dat *"indien voor de ontwikkeling van Schiphol tot mainport en voor de verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving niet in samenhang oplossingen gevonden kunnen worden, het risico zeer groot is dat zowel de mainportontwikkeling van Schiphol in het bijzonder waar het gaat om de effecten voor het nationaal inkomen en de toename van het aantal arbeidsplaatsen, als de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven in bijzonder waar het gaat om geluidhinder en luchtverontreiniging, ernstig in gevaar komen."*

Uit het voorgaande volgt dat voor het MER dat voor de strategische punten wordt opgesteld, geldt dat:

- de dubbele doelstelling maatgevend is en dat de mainportontwikkeling moet worden getoetst aan het principe van de duurzame ontwikkeling zoals dat is neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan (zie blz. 12 van het PASO)<sup>11</sup>
- het gaat om de ruimtelijke inrichting van een gebied dat nadere afbakening behoeft in een plangebied en daaromheen liggende beïnvloedingsgebieden of studiegebieden waarmee een wisselwerking bestaat zowel in ruimtelijk- als in milieu opzicht en die qua omvang per milieu-aspect kunnen verschillen.
- de strategische beslissingen moeten worden gevolgd door een aantal uitvoeringsbesluiten waarvoor al dan niet de m.e.r.-plicht geldt.

Alhoewel het Plan van aanpak Schiphol en omgeving (PASO), de bijbehorende deelstudies en de startnotitie al veel informatie verschaffen die een inzicht geeft in de betekenis van de bovenstaande punten voor de opstelling van het MER, blijft nog veel onduidelijk dat nadere uitwerking behoeft. De richtlijnen voor het MER en het MER zelf zullen hierover uitsluitsel moeten geven. Die richtlijnen zullen ook duidelijk moeten maken dat het MER zelf alle informatie dient te

---

10 De term versterking doet hierbij enigszins merkwaardig aan. Volgens de directie van NVLS is Schiphol momenteel geen mainport. De eerste doelstelling houdt dus in feite in de creatie van dusdanige faciliteiten zodat Schiphol zich kan ontwikkelen tot een mainport in Europa, waarna vervolgens kan worden gewerkt aan de verdere uitbouw (versterking) van die mainportstatus.

11 Het begrip "duurzame ontwikkeling" en de operationalisatie daarvan zijn uitgewerkt in een rapport van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO publicatie nr. 50, 1990), getiteld: Duurzame ontwikkeling, een verkenning van de consequenties voor wetenschapsbeoefening en onderzoek.

bevatten die nodig is om probleemstelling en doel helder te definiëren en om de alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken. Hierbij zal uiteraard ook kennis geput kunnen worden uit het PASO.

### 3.2 De dubbele doelstelling

In het PASO worden de beide doelstellingen afzonderlijk uitgewerkt, maar vindt geen confrontatie tussen die uitwerkingen plaats. Beide doelstellingen lijken nogal conflicterend. De versterking van de mainportfunctie van Schiphol betekent een sterke toename van het lucht-, weg- en railverkeer met als gevolg meer geluidproductie en emissies van gassen en andere stoffen. De toename van de daarmee gepaard gaande hinder en verontreiniging kan worden beïnvloed door het nemen van maatregelen, maar kan niet ongedaan worden gemaakt.

Het MER zal informatie moeten verschaffen over de totaal te verwachten milieubelasting met name waar het gaat om geluidhinder en verontreiniging van lucht, bodem en water, en over de verspreiding daarvan over Schiphol en de omgeving. Deze milieubelasting zal moeten worden gerelateerd aan het begrip "mainport" en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingen voor de functies wonen, werken en vrijetijdsbesteding en de samenhangende ontwikkeling in de mobiliteit. Het MER mag daarbij niet alleen uitgaan van de in de Vierde Nota over de ruimtelijke ontwikkeling (Extra) en de in het PASO beschreven gewenste ontwikkelingen.

#### Mainportontwikkeling

Het PASO geeft geen duidelijke definitie van wat onder een "mainport" moet worden verstaan<sup>12</sup>. Het aangeven van absolute getallen in termen van aantallen te vervoeren passagiers en tonnen vracht of aantallen vliegbewegingen per jaar lijkt geen afdoende inzicht te geven in de mainportfunctie.

De term mainport wordt in de diverse documenten (PASO, Masterplan, Startnotitie) steeds in relatieve betekenis gebruikt. In de inleiding van de startnotitie (blz. 5) wordt gesteld dat Schiphol haar huidige positie als één van de belangrijkste luchthavens in West-Europa dient te behouden en dat dit betekent dat de ontwikkeling van Schiphol tenminste gelijke tred moet houden met de grootste Westeuropese luchthavens, met name Londen, Parijs en Frankfurt. De spilfunctie van Schiphol in het intercontinentale vliegverkeer speelt een belangrijke rol.

---

12 Zie o.a. bijlage 4, inspraakreacties nrs 26, 61, 68, 118, 120

