

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	1
2. ALGEMEEN OORDEEL OVER HET CONCEPT (VERSIE 0.5) VAN DE OPZET ONDERZOEKSPROGRAMMA FLYLAND	3
2.1 Doel van het onderzoeksprogramma en de opzet van het programma	3
2.2 Overige opmerkingen over de onderzoeksthema's.....	5
2.3 Organisatie	6

1. INLEIDING

Op 5 oktober 1999 ging de PKB-procedure van start voor de besluitvorming over de lange termijn ontwikkeling (na 2010) van de nationale luchthaven. Voor deze besluitvorming dient milieueffectrapportage (m.e.r.) te worden uitgevoerd. In de startnotitie voor de m.e.r. werd aangegeven dat voor de lange termijn twee hoofdalternatieven in beeld zijn, te weten verdere ontwikkeling op de huidige locatie Schiphol en verplaatsing van de luchthaven naar een eilandlocatie in de Noordzee.

Per brief d.d. 8 oktober 1999 stelde het bevoegd gezag de Commissie voor de m.e.r. in de gelegenheid om te adviseren over de richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER)¹. In die brief en in de startnotitie staat dat het Kabinet in december 1999 in een eerste moment van afweging (EMA) beslist voor welke locatie(s) en voor welke varianten de besluitvormingsprocedure zal worden voortgezet. In de brief van 8 oktober 1999 geeft het bevoegd gezag aan dat ten behoeve van het EMA een eerste advies van de Commissie gewenst is. De Commissie voor de m.e.r. heeft aan dit verzoek gehoor gegeven en op 16 december 1999 een interim-advies uitgebracht. Dat gebeurde met het oog op twee doelen. Ten eerste gaf het interim-advies aanbevelingen voor het EMA. Ten tweede bevatte het een aanzet voor de opstelling van de richtlijnen voor het MER. In het interim-advies besteedde de Commissie ook aandacht aan de inspraakreacties en adviezen die werden uitgebracht in het kader van de richtlijnenfase van de m.e.r. voor de PKB.

Het EMA vond plaats op 17 december 1999 met de vaststelling van de Nota *Toekomst van de Nationale Luchthaven*. De publicatie van dit document werd begin januari 2000 gevolgd door de publicatie van een drietal bijbehorende Bijlagen met nadere informatie en toelichting over respectievelijk *Juridische maatregelen voor Schiphol 2003*, *Nieuwe normen* en *Lange termijn*.

In het document *Toekomst van de Nationale Luchthaven* geeft het Kabinet aan met de huidige inzichten het niet opportuun te achten om de PKB/m.e.r.-procedure voor een luchthaven in zee voort te zetten. Het Kabinet wil een luchthaven in zee echter voor de verdere toekomst niet geheel uitsluiten en zou begin maart 2000 een studieprogramma opzetten inclusief een opgave van de bijbehorende financiën om het studieprogramma uit te voeren. Het Kabinet besloot aldus om voor het vervolg van de PKB/m.e.r.-procedure alleen de locatie Schiphol in beeld te houden.

Met de beslissing om de PKB/m.e.r.-procedure alleen nog te vervolgen met de locatie Schiphol, nam de procedure een belangrijke wending. Dit bracht de Commissie voor de m.e.r. ertoe haar oorspronkelijk voornemen, althans voorlopig, op te geven om de aanzet die zij gaf in het interim-advies voor de opstelling van de richtlijnen, verder uit te bouwen. De Commissie is namelijk van mening dat het bevoegd gezag eerst duidelijkheid zal moeten geven over de precieze betekenis van het EMA en bijbehorende documenten voor de procedure en dus van het verdere verloop daarvan en de rol die de Commissie voor de m.e.r. daarin gevraagd zal worden te spelen.

¹ Zie bijlage 1 bij dit advies

De Commissie kwam tot de conclusie dat de PKB/m.e.r.-procedure opnieuw gestart zou moeten worden met een nieuwe startnotitie waarin de nieuwe inzichten van het EMA zijn verwerkt. In verband met het voorgaande gaf de Commissie in haar tweede advies d.d. 18 februari 2000 dus alleen een reactie met aanbevelingen op het EMA en het beslisdocument *Toekomst van de Nationale Luchthaven* plus de bijbehorende bijlagen. Dat betekende dat ook geen nadere suggesties werden gegeven voor het programma voor het vervolgonderzoek ten behoeve van de optie op termijn na 2010 van een luchthaven in zee. De hoofdstukken 4 tot en met 7 van het interim-advies d.d. 16 december 1999 boden, althans voor dat moment, voldoende aanknopingspunten voor dat programma. Wel gaf de Commissie in het advies van 18 februari 2000 aan desgewenst bereid te zijn apart te adviseren over een concept-programma voor vervolgonderzoek.

Per brief van 14 maart 2000² gaf de projectmanager ONL (Ontwikkeling Nationale Luchthaven lange termijn) van het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst aan gebruik te willen maken van dit aanbod met het verzoek te adviseren over een concept (versie 0.3 gedateerd februari 2000) voor de *Opzet Onderzoeksprogramma FLYLAND*. Dat advies (interim-advies) werd uitgebracht op 13 april 2000. Tijdens een bespreking op 5 april over een concept van dat advies gaf de directie ONL aan het op prijs te stellen indien de Commissie ook over de versie 0.5 (gedateerd april 2000) zou willen adviseren. Het onderhavige advies bevat de reactie van de Commissie op de versie 0.5. In dit advies is het interim-advies d.d. 13 april 2000 opgenomen.³ Aldus vormt het interim-advies integraal deel van het voorliggende advies.

Het advies is opgesteld door dezelfde werkgroep van de Commissie voor de m.e.r. die alle voorgaande adviezen uitbracht sedert de bekendmaking van de startnotitie in oktober 1999⁴. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

² Zie bijlage 2 bij dit advies.

³ Zie bijlage 3 bij dit advies.

⁴ De samenstelling van de werkgroep van de Commissie is gegeven in bijlage 4 bij dit advies. Daarin zijn ook de projectgegevens opgenomen.

2. **ALGEMEEN OORDEEL OVER HET CONCEPT (VERSIE 0.5) VAN DE OPZET ONDERZOEKSPROGRAMMA FLYLAND**

2.1 Doel van het onderzoeksprogramma en de opzet van het programma

In de versie 0.5 van het *Onderzoeksprogramma Luchthaven in zee* zijn het doel van het programma en de uitwerking van de te onderzoeken thema's verder uitgewerkt dan in de versie 0.3 die het onderwerp vormde van het interim-advies van de Commissie d.d. 13 april. De inhoud is echter niet wezenlijk veranderd. De opbouw en de focus van het onderzoeksprogramma blijven nog steeds onduidelijk, onder andere omdat een goed gedefinieerde probleemstelling ontbreekt en ook niet helder is welke doelstellingen een luchthaven in zee moet dienen en wie de probleemeigenaar is. De strekking van het interim-advies en met name van de paragraaf 2.1 in dat advies blijft daarmee onverkort van kracht.⁵ De aanwezigheid van *onkenbaarheden* wordt genoemd (blz.4 van versie 0.5), maar zonder de door de Commissie voorgestelde consequenties voor de opbouw van het onderzoeksprogramma en de besluitvormingsprocedure. De op blz. 5 genoemde thema's worden niet afgeleid uit de probleemstelling. Wat is het verband tussen deze thema's? Hoe kunnen zij van elkaar worden afgebakend? Als voorbeeld mag dienen: thema 4 vertoont overlap met thema's 8 en 9 voor wat betreft economische aspecten van een luchthaven in zee. Met betrekking tot het onderwerp veiligheid is er een verband tussen de thema's 3, 4 en 5. Hoewel de relevantie van de genoemde onderwerpen voor zich spreekt, blijft onduidelijk in hoeverre de thema's zodanig compleet zijn dat zij bijdragen aan de beantwoording van de probleemstelling. Hieronder geeft de Commissie een aanzet voor een opbouw van het onderzoeksprogramma die wel is afgeleid uit de probleemstelling.

Opbouw van het onderzoeksprogramma

Uitgangspunt is een duidelijke omschrijving van de doelstellingen waaraan een mogelijke luchthaven in zee zou moeten voldoen volgens de probleemeigenaar. Deze doelstellingen bieden vervolgens een goede basis voor een verdere thematisering van het onderzoeksprogramma.⁶ De opbouw van het onderzoeksprogramma zou sterker kunnen leunen op de bijzondere eisen ten aanzien van de besluitvormingsprocedure. De volgende stappen kunnen worden onderscheiden:

1. Identificatie van niet beheersbare natuurlijke omstandigheden. Indien zich niet beheersbare natuurlijke omstandigheden voordoen, leidt dit tot een absolute *no-go* beslissing.⁷ Het moet in dit geval wel om eenduidige 'harde' onderzoeksresultaten gaan. Mogelijke voorbeelden vormen de thema's 3: *Vogels en vliegveiligheid* en 5: *Operati-*

⁵ Zie daarvoor bijlage 3 bij dit advies.

⁶ Er zijn goede aanzetten voor een dergelijke thematisering van het onderzoek in het huidige programma te vinden. Echter, het is niet altijd duidelijk in hoeverre de thema's programmatische doelstellingen aanduiden dan wel te maken hebben met operationele en politieke overwegingen

⁷ In het Onderzoeksprogramma wordt ook de term *relatieve no go* gebruikt. Wat wordt daarmee bedoeld? Heeft dat een voorwaardelijke betekenis en is mitigatie van deze vorm van *no go* mogelijk in *go*? Het is overigens opvallend zoveel engelse woorden staan in het Onderzoeksprogramma behalve de termen *go/no go: FLYLAND (VLIEGLAND?)*, *mile*, *opportunities*, *other business*, *catchment area*, *stakeholders*, *peer reviews*, *second opinions*, *update*, *falls*.

onele integriteit (als gevolg van ongunstige meteorologische omstandigheden). Bij die thema's zouden uitzonderlijk situaties kunnen voorkomen die niet beheersbaar kunnen zijn (ook niet na mitigatie). Daarvoor dienen dan wel politiek-maatschappelijke criteria te worden ontwikkeld die bepalend zijn voor de operationele aanvaardbaarheidsgrens voor een luchthaven in zee. Als het bijvoorbeeld gaat om bepaalde ongunstige meteorologische omstandigheden, dan dienen criteria te worden vastgesteld die aangeven welke frequentie en spreiding over het jaar dergelijke omstandigheden mogen hebben om nog politiek en maatschappelijk aanvaardbaar te kunnen zijn. Indien het duidelijk is dat een aanvaardbaarheidsgrens zal worden overschreden, dan zou de logische consequentie daarvan zijn dat het onderzoeksprogramma zou moeten worden beëindigd.

2. Wat zijn (vanuit de huidige optiek) de belangrijkste onkenbare factoren en op welke manier zou hun gewenste realisatie eventueel kunnen worden beïnvloed? Er zou een onderscheid kunnen worden gemaakt in verschillende categorieën van onkenbare factoren, bijvoorbeeld afhankelijk van de wijze waarop zij mogelijk te beïnvloeden zijn: technologische vernieuwing, economische ontwikkeling of creëren van maatschappelijk draagvlak. Het resultaat van deze studies zou de ontwikkeling van een strategische visie moeten zijn over de voorwaarden waaronder onkenbare factoren successievelijk beïnvloedbaar kunnen worden gemaakt. Er kunnen bijvoorbeeld bewust padafhankelijkheden worden gecreëerd ten gunste van wenselijk geachte ontwikkelingen. De strategische visie dient vervolgens te worden vergeleken met de algemene doelstellingen en eisen die aan een luchthaven in zee worden gesteld. Indien zich onverenigbare conflicten voordoen, kan dit aanleiding vormen tot een *no-go* beslissing.
3. Inventarisatie en analyse van onzekerheden uitgaande van de eerder ontwikkelde strategische visie. Indien blijkt dat er (uitgaande van de eerder genoemde doelstellingen) onaanvaardbaar hoge risico's zijn, leidt dit tot een *no-go* beslissing.
4. Operationele uitwerking van de te volgen besluitvormingsprocedure. Mochten zich in deze besluitvormingsprocedure op basis van de doelstellingen ongewenste ontwikkelingen voordoen, dan leidt dit tot een *no-go* beslissing.

De genoemde onderzoeksstappen bouwen inhoudelijk op elkaar voort en dienen derhalve bij voorkeur volgtijdelijk te worden uitgevoerd. Bij de planning van het onderzoek dient in eerste instantie duidelijk prioriteit te worden gegeven aan de stappen 1 en 2. Naar het oordeel van de Commissie is de ontwikkeling van de strategische visie (stap 2) op de beoordeling en mogelijke ontwikkeling van een luchthaven in zee van eminent belang. Pas als in dit opzicht voldoende duidelijkheid verkregen is, kunnen de stappen 3 en 4 zinvol worden uitgevoerd. Bij de verdere planning van de onderzoekswerkzaamheden zou dan ook een duidelijke cesuur tussen de stappen 2 en 3 ingelast kunnen worden.

2.2 Overige opmerkingen over de onderzoeksthema's

De volgorde van de thema's in hoofdstuk 3 en in bijlage 1 van versie 0.5 kan, afgezien van de principiële opmerkingen over de opzet van het programma in de voorgaande paragraaf 2.1, meer logisch worden gemaakt door de volgende volgorde aan te houden (tussen haakjes staan de titels zoals aangegeven in versie 0.5). De voorgestelde indeling vloeit voort uit de samenhang tussen de opeenvolgende thema's, de fasering in de tijd van het op te zetten onderzoek en de opbouw vanuit de *go/no go* benadering.

1. Mariene ecologie en morfologie (*Ecologie en morfologie*)
2. Vogels en vliegveiligheid
3. Operationele integriteit
4. Bereikbaarheid eiland (*Verbinding en landzijdige ontsluiting*)
5. Ruimtelijke Ordening
6. Milieueffecten (*Invloed op de omgeving (milieu)*)
7. Juridische aspecten (*Politieke, bestuurlijke en juridische aspecten*)
8. Financieel-economische aspecten (*Economische haalbaarheid*).

Het negende thema (*Markt voor een luchthaven in zee*) hoort eigenlijk niet goed thuis in deze lijst. In versie 0.5 vormt dit "thema" ook nog een PM post.⁸

In het thema *Vogels en vliegveiligheid* is het logischer om een andere volgorde aan te houden voor de onderzoeklijnen: eerst de tweede lijn en dan de derde gevolgd door de eerste. Zo ook in het thema *Ruimtelijke Ordening* waar de beide hoofdvragen beter omgewisseld kunnen worden.

In bijlage 1 van de versie 0.5 staat onder het thema *Ecologie en morfologie* in de rubriek *Eenduidigheid* dat er geen harde resultaten mogelijk zijn maar alleen "expertinterpretatie resultaten". Dat biedt amper een waarborg voor de objectiviteit, zekerheid en duidelijkheid van de uitkomsten. Een grote ingreep als een luchthaven in zee kan moeilijk worden verricht als er geen duidelijkheid bestaat over de morfologische en ecologische consequenties. Het is duidelijk dat absolute zekerheden in dit verband niet bestaan. Wel kan worden getracht de bestaande onzekerheden te reduceren tot aanvaardbare proporties door in het analyseproces de onderzoeken en oplossingen te falsificeren. Daarmee wordt bereikt dat de onderzoeksresultaten op een wetenschappelijke wijze kunnen worden verantwoord en dat een duidelijke bandbreedte van de resultaten kan worden gegeven.

⁸ Zie overigens ook een opmerking over de rol van de marktpartijen in paragraaf 2.3 van dit advies.

2.3

Organisatie

In hoofdstuk 5 van versie 0.5 wordt de rol van de adviescommissies aangestipt. Het is nodig om die rol nader aan te geven. Er is sprake van een *Raad van Toezicht, peer reviews, inschakeling van de Begeleidingscommissie ONL/project Lange Termijn, de Commissies voor de m.e.r. en voor de e.e.r., de RMNO en nog andere commissies op themaniveau*. Op zich is het goed als de nadruk wordt gelegd op een goede maatschappelijke en wetenschappelijke borging, maar er moet op worden gelet dat geen situatie ontstaat waarin sprake zal zijn van een overdosis en overlap tussen alle commissies en raden. In het bijzonder wordt gevraagd de rol van de Commissie voor de m.e.r. nader te specificeren ook al omdat het onderzoeksprogramma geen deel meer vormt van de PKB/m.e.r.-procedure sedert het EMA.

De rol van de zogenoemde marktpartijen is onduidelijk. In hoofdstuk 5 van versie 0.5 staat dat zij kunnen deelnemen aan het programma wanneer zij daarin “brood kunnen zien”. Wat betekent dat voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het programma? Is het mogelijk dat daarover op korte termijn helderheid ontstaat?