



LUCHTHAVEN SCHIPHOL EN MILIEUEFFECTRAPPORTAGE DE HOFLEVERANCIER

De nationale luchthaven geniet de 'eer' het bedrijf te zijn waarvoor de meeste m.e.r.-procedures zijn doorlopen. Sinds de introductie van m.e.r. zijn er ongeveer tien procedures voor de luchthaven Schiphol geweest: korte en ook heel omvangrijke procedures. Gewone MER-en, I-MER-en, A-MER-en, U-MER-en en overlegtafels volgden elkaar in hoog tempo op. Terugblikkend op de afgelopen 18 jaar, willen we de volgende vragen beantwoorden. Waren zij nuttig of niet en hoe kwam dat? Hoe belangrijk is goede kwaliteitsborging van kennis in complexe en emotionele dossiers zoals Schiphol, zodat besluiten geloofwaardig en objectief zijn? Zijn de wettelijke procedurele vereisten voor inspraak daarbij voldoende?

Stefan Morel

Het goed beantwoorden van deze vragen vraagt grondige studie van een aantal meters rapporten, aangevuld met interviews. Dat is in het kader van dit artikel niet haalbaar. De eerste m.e.r. voor Schiphol startte in 1990. Een betrouwbare reconstructie die teruggaat tot dat jaar is interessant, maar in kort tijdsbestek eigenlijk ook niet doenlijk. Iedere analyse is onvolledig en is ook zonder meer voor discussie vatbaar. Maar een poging om enkele impressies te geven en lessen te trekken kan wel gedaan worden. De rol van de m.e.r. in de besluitvorming staat in deze poging centraal.

Vier clusters

De procedures rond Schiphol kunnen globaal in vier clusters worden verdeeld (zie de tabel op pagina 21). Deze clusters markeren de belangrijkste discussies en besluiten over Schiphol:

1. De planologische Kernbeslissing (PKB) in 1995.
2. De keuze tussen doorgroeien op Schiphol of een eiland in zee in 2000.
3. Het nieuwe milieustelsel (Luchtvaartwet en luchtvaartbesluiten) in 2002.
4. De ontwikkeling van Schiphol tot 2020 op de huidige locatie.

Een korte schets van de vier hoofdprocessen voordat we op de bijdrage van het MER ingaan.

De PKB 1995

De luchthaven, de KLM en de Nederlandse spoorwegen hadden een Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving opgesteld (PASO). Dat leidde tot de geboorte van de volprezen én verguisde ‘dubbeldoelstelling’: de PKB moest zowel een ontwikkeling als mainport mogelijk maken, als de kwaliteit van het leefmilieu verbeteren. Het integraal milieueffectrapport (I-MER) leverde een indrukwekkende hoeveelheid informatie op. 12.000 mensen reageerden. Dat tekent de betrokkenheid en tevens de controversialiteit van de materie. De Commissie m.e.r. constateerde belangrijke tekortkomingen in het MER: alle alternatieven in het I-MER bleken te voldoen aan de mainportdoelstelling, geen ervan voldeed aan de criteria voor de milieudoelen. Na een aanvullend MER stelde de PKB daarom extra eisen. Voorbeelden zijn het maximum van 44 miljoen passagiers per jaar en maximale aantallen huizen en gehinderden in geluidzones rond Schiphol.

De discussie over het eiland in zee

Het kabinet verwachtte dat het vanaf 2010 niet meer mogelijk was op Schiphol een goede balans te realiseren tussen beheerste groei van de luchtvaart en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De oplossing moest liggen in één grote locatie nabij de Randstad: doorontwikkelen op Schiphol door grote ruimtelijke ingrepen, of een eiland in zee. Een procedure voor een PKB werd gestart. Eind 1999 besliste het kabinet dat een eiland in zee vanwege de hoge kosten geen realistische optie was. De procedure werd stopgezet.

Een nieuw milieustelsel

In 1998 besloot het kabinet een nieuw milieustelsel te ontwikkelen. Het stelsel moest meer ‘output-gestuurd’ in plaats van ‘input-gestuurd’ zijn. Dat hield bijvoorbeeld in dat niet het aantal vliegtuigbewegingen en passagiers gereguleerd moest worden, maar de milieuprestaties van Schiphol. Binnen de milieugrenzen kon Schiphol dan zelf bepalen hoeveel vliegtuigbewegingen en passagiers zij wilde accommoderen. De milieugrenzen zouden een prikkel zijn om milieuvriendelijker te handelen. Er was één belangrijke eis: het nieuwe stelsel moest een bescherming bieden die minimaal gelijkwaardig was aan de bescherming door de PKB. Voor deze controversiële omzetting is een vrijwillige m.e.r.-procedure doorlopen. De vrijwilligheid van het proces zette wel de zorgvuldigheid onder druk. Waar normaliter de plicht bestaat alternatieven te onderzoeken, beperkte het kabinet het onderzoek tot één alternatief, namelijk het voorkeursalternatief. De Eerste Kamer stelde een belangrijke eis: de gelijkwaardigheid van het nieuwe stelsel moest in een onafhankelijke evaluatie met een m.e.r.-procedure worden aangetoond. Uit de evaluatie bleek dat in 2004 en in 2005 voldaan werd aan de eis van gelijkwaardigheid.

In dit traject speelde ook nog de discussie over een ‘invoerfout’. Na invoeren van het nieuwe stelsel bleek dat in het MER was gerekend met een verkeerde tabel. Dat leidde tot onjuist vastgestelde waarden in handhavingspunten voor geluid. Overschrijdingen waren het gevolg. In een korte m.e.r.-procedure zijn enkele handhavingspunten aangepast.

Ontwikkeling van Schiphol op de middellange termijn (2020)

De laatste, nog steeds lopende procedure is de ontwikkeling van Schiphol tot 2020. Uit de evaluatie van het Schipholbeleid in 2005 concludeerde het kabinet dat het Schipholbeleid werkt, maar dat kansen worden gemist om de geluidhinder optimaal te beperken. De luchtvaartsector was bovendien van mening dat het stelsel te weinig flexibel is. Veranderingen in de markt en in baangebruik pasten niet binnen de handhavingspunten voor geluid. Dat leidde wederom tot overschrijdingen van grenswaarden. Er is een procedure gestart die leidde tot een MER om voor de korte termijn (tot 2010) de handhavingspunten aan te passen. Die aanpassing werd verbonden aan de eis om binnen een gestelde termijn de besluitvorming over een duurzamer balans tussen de luchthaven en de omgeving in de periode tot 2020 af te ronden. Deze constructie zorgde er enerzijds voor dat overschrijdingen van grenswaarden in handhavingspunten werden verholpen, terwijl anderzijds het perspectief voor de middellange termijn niet uit het zicht verdween.

Voor deze procedure heeft het Rijk een heel ander proces toegepast dan voorheen. Bij vorige procedures werd de inspraak, grof gezegd, beperkt tot de wettelijk verplichte momenten bij richtlijnen en toetsing van het MER. Nu waren alle betrokken partijen gedurende vrijwel het gehele proces betrokken via de zogeheten ‘Alders-tafel’. Betrokken waren de luchtvaartsector (Schiphol, luchtverkeersleiding, KLM/Air France), bewonersvertegenwoordigers, provincie Noord-Holland, omringende gemeenten en de ministeries van VenW en VROM. Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, Hans Alders, gaf een ‘bestuurlijke tafel’ leiding aan het proces. Een ‘werktafel’ gaf onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider sturing aan de onderzoeken die de basis vormden van het advies van de Alderstafel aan het kabinet. Er is een heel brede insteek gekozen. Naast het MER werden een

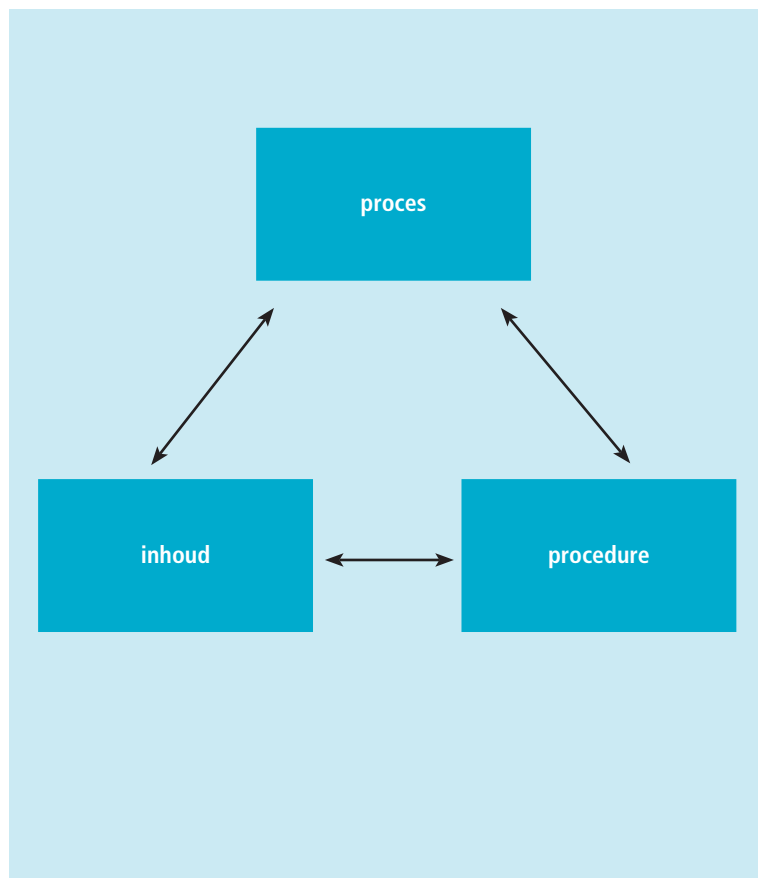
DE AUTEUR

Stefan Morel (018-2512192, stefan.morel@consens-advies.nl) is zelfstandig adviseur bij CONSENS Advies BV en oud-directeur van de Commissie voor de m.e.r.

ALDERS-AKKOORD OP HOOFDLIJNEN

- Verdere versterking van de Mainport Schiphol binnen de bestaande milieugrenzen.
- Tot en met 2020 geldt een grens aan het aantal vliegtuigbewegingen van 510.000 per jaar, waarvan 32.000 in de nacht (23.00 tot 7.00 uur). Dat is een vermindering van enkele duizenden in de nacht.
- Schiphol versterkt haar functie als Mainport van Nederland selectief door specialisatie van de luchthaven op hub- en mainportgebonden verkeer. Om selectieve groei op Schiphol mogelijk te maken is uitplaatsing van ongeveer 70.000 starts en landingen naar Lelystad en Eindhoven vereist.
- Geen grote verandering van baangebruik, zodat de verdeling van geluid over de omgeving niet sterk verschuift. Het verkeer wordt afgehandeld op de banen die de minste geluidsoverlast geven.
- Een pakket hinderbeperkende maatregelen die het aantal ernstig gehinderde personen in 2020 met minimaal 5% laat dalen ten opzichte van de grens van gelijkwaardigheid.
- Een experiment met een nieuw normen- en handhavingstelsel dat beter bestuurbaar en handhaafbaar is, en een prikkel biedt tot innovatie.
- Het Rijk, de provincie Noord-Holland en Schiphol Group stellen voor een eerste tranche projecten 30 miljoen euro beschikbaar om de leefkwaliteit te verbeteren op plekken waar de hinder niet weggenomen kan worden.

20



economische studie, een visie op het voor Schiphol noodzakelijke netwerk en een netwerkeffectenanalyse uitgevoerd. Er zijn opties verkend voor een nieuw normen- en handhavingstelsel en convenanten voorbereid met afspraken over hinderbeperking en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Alders heeft op basis van alle beraadslagingen een advies (zie kader 'Alders-akkoord op hoofdlijnen') opgesteld dat de steun had van alle betrokken partijen, op één na: een deel van de bewoners, namelijk de bewonersplatforms, heeft op het laatste moment de steun aan het advies onthouden.

Impressies en lessen

En dan de hamvraag: heeft de m.e.r. iets bijgedragen? Zonder volledig te willen zijn, zou de rol van de m.e.r. geschetst kunnen worden aan de hand van de PIP-driehoek: procedure, inhoud en proces. Die drie moeten met elkaar in balans zijn, om een degelijke voorbereiding van het besluit te waarborgen. Waar lagen de accenten en hoe bepaalde dit het succes van de bijdrage van de m.e.r.?

De inhoud

Het Schipholdossier is wellicht het meest complexe m.e.r.-dossier dat Nederland kent. De inhoud is bovendien zo controversieel dat betrouwbare informatie essentieel is voor een geloofwaardige besluitvorming. In twee van de besproken clusters was in de toetsingsfase sprake van verzoeken om aanvullingen op het MER door de Commissie m.e.r. Bij het MER voor de PKB (1995) bleek geen van de alternatieven te voldoen aan de milieueisen, wél aan de

mainport-eisen. Veel partijen hadden de indruk dat milieu lang niet zo belangrijk was als de mainport. Een goede interne kwaliteitsborging blijkt van groot belang te zijn. Het aanvankelijk onvoldragen MER voedde door een gebrek aan kwaliteit het wantrouwen tussen de partijen. De toon was daarmee gezet. Schiphol werd steeds meer een 'rode-hoofden-dossier'. Bij de invoering van het nieuwe stelsel in 2003 was de controverse over de inhoud eveneens groot. Over de hamvraag, namelijk of het nieuwe stelsel een gelijkwaardige bescherming bood, kon geen overeenstemming worden bereikt. Pas onder invloed van een evaluatie die was ingegeven door een motie in de Eerste Kamer, en onafhankelijk advies door de Commissie m.e.r., kon dit dispuut worden beslecht. In het Schipholdossier is ook regelmatig, vóór de formele toetsing, gebruik gemaakt van second opinions over kennis om het vertrouwen van de deelnemers in het proces te behouden.

En dit is nog maar een tipje van de sluier als het gaat om inhoudelijke discussies. Toch is de stelling gerechtvaardigd dat de intensieve discussies over de MER-en alle partijen voortdurend hebben aangezet tot zorgvuldige(r) onderbouwing van standpunten en besluiten. Zelfs als dat voor een belangrijk deel zou zijn omdat de Commissie m.e.r. een positief oordeel moet geven, kan dat als belangrijke bijdrage aan de besluitvorming worden gezien. Partijen houden elkaar scherp als het om betrouwbaarheid van kennis gaat. Door toedoen van de MER-en voor de middellange termijn (2020) wordt bijvoorbeeld een objectieve methode ontwikkeld voor het (her)berekenen van criteria voor gelijkwaardige bescherming van de omgeving. Die criteria zijn essentieel bij de toetsing van ieder alternatief.

Cluster	Activiteit	Start procedure en besluit
De totstandkoming van de PKB voor Schiphol in 1995 en het bijpassende gebruik van de banen	2-zijdig gebruik van de Zwanenburgbaan	start 1990, later opgegaan in I-MER
	Integrale m.e.r. (I-MER) voor gebruik Schiphol, aanleg Polderbaan en landzijdige infrastructuur. Er is een aanvullend MER opgesteld (A-MER)	start 1991, PKB vastgesteld in 1995
	Vaststellen geluidzones 4-banenstelsel, behorend bij PKB, ook U-MER genoemd	start 1991, aanwijzing in 1995
	Aanleg van de Polderbaan	start 1994, aanwijzing in 1995
	Wijziging van de 35 Ke-geluidzone in verband met overschrijdingen. De zone is tijdelijk tot in gebruik nemen van de vijfde baan	start 1998, aanwijzing in 2000
Langetermijnontwikkeling: doorgroeien op Schiphol of op een eiland in zee?	Keuze voor locatie voor lange doorgroei Schiphol na 2010 in een PKB	Start 1999, afgebroken in 2000 omdat het kabinet van mening was dat een eiland in zee geen realistische optie is
Vaststellen van een nieuw milieustelsel dat de PKB vervangt	Vrijwillige m.e.r. voor een nieuw stelsel dat gelijkwaardig is aan het PKB-stelsel en wordt vastgelegd in de Luchtvaartwet en bijbehorende luchthavenbesluiten	Start in 2000, Luchtvaartwet en luchthavenbesluiten vastgesteld in 2002
	M.e.r. voor evaluatie van de gelijkwaardigheid van het nieuwe en oude stelsel (MER op grond van motie Baarda)	Start 2005, toetsing 2006, geen m.e.r.-plichtig besluit genomen
	Wijziging luchthavenverkeersbesluit in verband met overschrijdingen door gebruik foute invoergegevens in het voorgaande MER	Start in 2003, gewijzigd luchthavenverkeersbesluit in 2004
Ontwikkeling Schiphol middellange termijn (2020)	MER voor tijdelijke aanpassing luchthavenverkeersbesluit tot besluitvorming over middellange termijn	Start 2007, gewijzigd luchthavenverkeersbesluit in 2007



De procedure

Een belangrijk aspect van een succesvolle m.e.r.-procedure is de tijdige start. Een vroegtijdig begin, waarbij de procedure wordt gebruikt om in een iteratief proces plannen te ontwikkelen, is een succesfactor. M.e.r. moet méér zijn dan een verplichte procedure achteraf, ter rechtvaardiging van een reeds genomen besluit. In het Schipholdossier zien we beide verschijningsvormen. De m.e.r. voor de middellange termijn tot 2020 was een vroegtijdig en zorgvuldig proces waarin kennis en besluitvorming elkaar voedden. De reparatie-MER-en voor de bijstelling van grenswaarden in handhavingpunten waren voor de besluitvorming weinig zinvol: het MER was een procedurele hobbel om een besluit te kunnen nemen.

Een veelgestelde vraag is of de m.e.r.-procedure inmiddels zo is verinnerlijkt dat een wettelijke procedure niet wezenlijk meer bijdraagt. In het geval van Schiphol valt dan op dat bij de vrijwillige m.e.r. voor het nieuwe milieustelsel in 2003 paragraaf 7.4 buiten werking was gesteld: die regelde de eisen van de inhoud van een MER. Door de vrijwilligheid van de procedure stelde men die buiten werking. Er werd daarom maar één alternatief onderzocht. Daarmee verliest een procedure sterk aan waarde, want het gaat juist om het vergelijken van oplossingen. Zeker in situaties waarin de initiatiefnemer en het bevoegd gezag dezelfde partij zijn (zoals hier het geval was), kan de verleiding ontstaan afsnijpaadjes te nemen als er geen goede wettelijke borging van de procedure is. Eenzelfde discussie kan worden gevoerd over het meest milieuvriendelijke alternatief: dat zal onder druk komen te staan als de wet er niet meer toe verplicht.

Het proces

Bij veel MER-en wordt de procedure als vehikel gebruikt om de communicatie met de omgeving te organiseren. De wettelijke procedure biedt daarvoor een 'vangnet' met de vroegtijdige inspraak (startnotitie) en de inspraak bij de toetsing. Maar eigenlijk kunnen we concluderen dat de traditionele procedure in de meeste gevallen niet meer volstaat in de moderne planvorming. Het proces waarin de m.e.r.-procedure wordt ingebed verdient steeds meer aandacht. Er is veel meer communicatie en betrokkenheid van belangenpartijen nodig in een besluitvormingstraject waarin duurzame ontwikkelingen in gang gezet moeten worden. De laatste Schiphol-m.e.r. is daarvan een uitstekend voorbeeld. Dagelijks stonden alle partijen met elkaar in contact om oplossingen te verkennen, uit te rekenen en te bespreken. Het MER

speelde in dit iteratieve proces een positieve en structurerende rol. Tussentijdse resultaten van het MER waren essentieel in de besprekingen aan de Alders-tafel. Ook al wordt het MER voor de middellange termijn uiteindelijk niet als MER gepubliceerd – er wordt voor de middellange termijn voorlopig toch geen m.e.r.-plichtig besluit genomen – de rol in het advies van Alders is cruciaal.

Twee factoren zijn daarbij nog van belang gebleken. Op de eerste plaats is dat de grote waarde van een onafhankelijk bestuurder die de partijen bij elkaar brengt en tot overeenstemming laat komen. Op de tweede plaats is dat het zorgvuldig ontworpen proces waarin de m.e.r. naast andere studies en invalshoeken een gelijkwaardige plaats heeft. Om in een dergelijk complex dossier iets te bereiken, is werkelijke participatie van alle partijen belangrijk. Inspraak in de minimale vorm van de m.e.r.-wetgeving volstaat niet. Dat is in 18 jaar Schiphol ondervonden. Niet dat het de gemakkelijkste weg is, waarmee tegenstellingen als sneeuw voor de zon verdwijnen. Integendeel: belangentegenstellingen worden eerder uitvergroot en dat is zelfs noodzakelijk. Als het maar vroegtijdig gebeurt. De voorwas is wel degelijk cruciaal. Pas als de belangen duidelijk zijn, is het mogelijk oplossingen te zoeken die aan zo veel mogelijk belangen tegemoet komen. En de m.e.r. kan die oplossingen onderzoeken en informatie objectiveren. Niet meer, zeker niet minder dan dat, zodat de maatschappelijke discussie gevoerd kan worden.

Tot slot: de twee belangrijkste lessen

De m.e.r.'s voor Schiphol hadden zin, niet in de laatste plaats omdat we er veel van geleerd hebben. De belangrijkste lessen noem ik hier.

Intensievere participatie van alle belanghebbenden is essentieel om belangen te benoemen, oplossingen te definiëren én te onderzoeken. Een zorgvuldig proces is cruciaal om de inhoudelijke discussie een platform te geven. De procedurele eisen voor inspraak in de wet alleen voldoen niet, zeker niet bij complexe projecten als Schiphol. Per project moet een maatwerkproces ontwikkeld worden. Participerende partijen moeten daarin ook werkelijk invloed hebben: verantwoordelijkheid uit handen geven is 'eng', geeft ook conflicten, maar zorgt uiteindelijk voor betere oplossingen en draagvlak.

Niet alleen een externe kwaliteitsborging door bijvoorbeeld de Commissie voor de m.e.r., maar vooral ook een interne kwaliteitsborging van kennis is essentieel om vertrouwen tussen partijen te bouwen, bijvoorbeeld door second opinions op onderzoeksresultaten.