

Vergaderjaar 1998–1999

26 265

Groei cijfers Schiphol

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Samenvatting	5	4	Beleidsinformatie milieugevolgen	38
	Inleiding	10	4.1	Inleiding	38
1.1	Mainport bij betere kwaliteit leefmilieu	10	4.2	Haalbaarheid milieudoelstelling	38
1.2	Vragen Tweede Kamer over snelle groei	11	4.3	Geluid	39
1.3	Opzet onderzoek	12	4.3.1	Geluidsmodel	39
1.4	Indeling rapport	12	4.3.2	Besluitvorming	40
			4.4	Externe Veiligheid	42
2	Groei van de luchtvaart op Schiphol	13	4.4.1	Model voor externe veiligheid	42
2.1	Inleiding	13	4.4.2	Besluitvorming	44
2.2	Sterke groei Schiphol	13	4.5	Luchtverontreiniging en stank	45
2.3	Gevolgen voor verbetering kwaliteit leefmilieu	14	4.6	Conclusies	45
2.4	Conclusies	16			
3	Beleidsinformatie groei	17	5	Kenmerken besluitvormingsproces	47
3.1	Inleiding	17	5.1	Inleiding	47
3.2	Gehanteerde scenario's	17	5.2	Beperkte beleidsruimte	47
3.3	Mainportdrempel	18	5.3	Grote tijdsdruk	47
3.4	Groei prognoses	20	5.4	Kwantitatieve benadering	48
3.4.1	IEE-prognoses	20	5.5	Omvangrijke projectorganisatie	48
3.4.2	Gevoeligheidsanalyses	21	5.6	Belangentegenstellingen en compromissen	49
3.4.3	Vergelijking met prognoses van anderen	21	5.7	Conclusies	49
3.4.4	Vergelijking met historische ontwikkeling groei	23	6	Planologische Kernbeslissing	51
3.5	Kritiek op het IEE-groei model	24	6.1	Inleiding	51
3.5.1	Onmogelijkheid van interpoleren	24	6.2	Behandeling Tweede Kamer	51
3.5.2	Buiten beschouwing laten van transitopassagiers	24	6.3	Reactie Stuurgroep PMMS op Kamerbehandeling	52
3.5.3	Ontbreken van KLM-factoren	25	6.4	Risico's gekozen ontwikkelingsstrategie	52
3.5.4	Inconsistenties generatie- en concurrentie-effect	27	6.5	Recente ontwikkelingen	54
3.5.5	Beoordeling Adviescommissie IEE	28	6.5.1	Herconfiguratie Schiphol	54
3.6	Substitutie	29	6.5.2	TNLI	54
3.7	Proces verwerking invoergegevens	31	6.5.3	Regeerakkoord	54
3.8	Besluit Stuurgroep PMMS	31	6.6	Conclusies	55
3.8.1	De keuze voor het ER/ELI-scenario	31	7	Informatievoorziening Tweede Kamer	56
3.8.2	Realistisch of wenselijk scenario?	33	7.1	Inleiding	56
3.9	Informatie groei en prognoses in Stuurgroep en ministeries	34	7.2	Feitelijke groei	56
3.9.1	Feitelijke groei	34	7.3	Andere prognoses	56
3.9.2	Andere prognoses	34	7.4	Notitie vervoersontwikkeling	57
3.9.3	Actualiteit invoergegevens	36	7.5	Conclusie	58
3.10	Conclusies	36			

8	Eindconclusies en aanbevelingen	59	Bijlage 1	Onderzoeksvragen en belangrijke conclusies	66
8.1	Eindconclusies	59	Bijlage 2	Chronologisch overzicht besluitvorming	71
8.2	Aanbevelingen	60	Bijlage 3	Projectorganisatie	72
			Bijlage 4	Mainportdrempel	74
9	Reacties ministers	62	Bijlage 5	IEE model	76
9.1	Reactie ministers en nawoord Rekenkamer	62	Bijlage 6	Andere prognoses	79
9.2	Reactie NVLS	65	Bijlage 7	Substitutie	82
			Bijlage 8	Berekening milieugevolgen voor planvariant 5P	84
			Bijlage 9	Gehanteerde begrippen	85
			Bijlage 10	Gehanteerde afkortingen	88

SAMENVATTING

Op het verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 juni 1998 onderzocht de Algemene Rekenkamer de bij het opstellen van de Planologische Kern Beslissing Schiphol en Omgeving gehanteerde groeicijfers en de wijze waarop deze in de besluitvorming zijn betrokken. Aanleiding hiervoor was de snelle groei van de luchtvaart en de discussie in de Kamer over de actualiteit van de indertijd gehanteerde gegevens.

De Planologische Kernbeslissing (PKB) van december 1995 ging uit van een dubbele doelstelling. Het beleid is gericht op het versterken van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol en een verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. Schiphol kreeg hiermee de gelegenheid om tot 2015 te groeien tot een omvang waarbij 44 miljoen luchtpassagiers verwerkt kunnen worden onder de voorwaarde dat vanaf 2003 (bij het operationeel worden van de vijfde baan) maximaal 10 000 woningen een geluidsbelasting van 35 Ke ondergaan.

De feitelijke groei van Schiphol was in de periode 1990 tot en met 1997 veel groter dan de gemiddelde groei tot 2015 waarmee in de PKB rekening was gehouden. Realisering van de PKB-doelstellingen voor milieu in 2015 is, zonder trendbreuk, onwaarschijnlijk.

De PKB Schiphol en Omgeving is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken. De groeiprognoses, die aan de basis lagen van de milieuberekeningen, kwamen tot stand onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.

Het onderzoek van de Rekenkamer betrof de invoergegevens voor de groeimodellen, de verwerking ervan tot prognoses, de besluitvorming in de Stuurgroep PMMS (Project Mainport en Milieu Schiphol) en op de departementen, het realiteitsgehalte van de ontwikkelingsstrategie en het sporen ervan met de mainport- en de milieudoelstelling. De door de Tweede Kamer geformuleerde onderzoeksvragen, en de antwoorden van de Rekenkamer daarop, zijn integraal opgenomen in Bijlage 1 van het rapport.

Invoergegevens voor de groeimodellen

Uit het onderzoek bleek dat relevante aspecten zoals de marktstrategie van de KLM niet in het groeimodel waren verwerkt. Signalen van de KLM, dat haar marktstrategie grote gevolgen kon hebben voor Schiphol zijn genegeerd. Ook bleek het model tussentijdse ontwikkelingen die zich na het basisjaar 1990 voordeden niet te kunnen verwerken. Hierdoor hielden de prognoses geen rekening met essentiële veranderingen in het aanbod op Schiphol. Aldus dekten de groeimodellen een veel kleiner gedeelte van de werkelijkheid af dan ze suggereerden. Het was onbekend in welke mate de niet verdisconteerde factoren het uiteindelijke volume aan passagiers, vracht en vliegbewegingen in 2015 zouden beïnvloeden. Als gevolg van de hiermee samenhangende onzekerheid hadden de relevante volumecijfers alleen met de nodige omzichtigheid gebruikt kunnen worden als invoergegevens voor de milieuberekeningen.

Prognoses

Het proces van verwerking van invoergegevens tot prognoses verliep grotendeels ordelijk en controleerbaar, maar van een aantal veronderstellingen zijn de overwegingen niet in documenten vastgelegd. Hierdoor kon de Rekenkamer deze niet alle op hun realiteitswaarde beoordelen.

Er is niet consistent omgegaan met het effect van een bepaalde factor (vliegfrequentie-veranderingen) op de prognoses. Modeluitkomsten waarin deze factor een neerwaarts effect had op de prognoses zijn wel meegenomen maar als diezelfde factor een opwaarts effect had niet. Een verklaring hiervoor trof de Rekenkamer niet aan.

De Werkgroep Inventarisatie Economische Effecten (IEE) vergeleek de uitkomsten van de prognoses met de in de periode 1980–1991 gerealiseerde groei. De vergelijking was bedoeld om aan te tonen dat sprake was van een voortzetting van een historische trend. Het verschil tussen de gehanteerde historische 5% en de in de IEE vooruitberekende 3,5% groei in het zogeheten European Renaissance/European Liberalisation (ER/ELi) scenario gaf echter aan dat de prognoses, wilden zij uitkomen, een trendbreuk veronderstellen. Vergelijking met de groei in de voorafgaande periode van 25 jaar (gemiddeld 7,9% groei per jaar) suggereert dit eveneens.

De snelle groei die tot 1995 al had plaatsgevonden zette zich in 1996 voort en bracht de vervoersomvang op een veel hoger volume dan waarmee in de IEE rekening was gehouden. Gelet hierop waren de prognoses en de daaraan ten grondslag liggende invoergegevens, naar het oordeel van de Rekenkamer, op het moment van vaststelling van de PKB (1995) en de Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol (1996) niet meer actueel.

Sommige invoergegevens waren op het moment van invoer al verouderd. Er werd in de berekeningen van de externe veiligheid tot 2015 uitgegaan van een gemiddeld startgewicht van 80 ton, terwijl uit de beschikbare Schipholstatistieken bleek dat het gemiddeld startgewicht in 1990 al 88 ton bedroeg. De berekeningen voor externe veiligheid en voor stank moesten overigens met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden omdat ze tot stand waren gekomen met behulp van modellen die nog tekortkomingen vertoonden.

Besluitvorming in Stuurgroep en departementen

Het besluitvormingsproces voor het opstellen van de PKB was gericht op de eerder in een convenant met diverse betrokken partijen (het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving, 1991) overeengekomen dubbel-doelstelling. De afspraken hierin beperkten de beleidsruimte bij de PKB-procedure. Bovendien was de tijdsdruk voor het vaststellen van de PKB groot.

Op basis van de prognoses van de IEE besloot de Stuurgroep PMMS zich in april 1993 alleen te richten op het ER/ELi-scenario omdat slechts binnen dat scenario zowel de mainport- als de milieudoelstelling bereikt zou kunnen worden. Met de mogelijkheid dat andere scenario's zich zouden verwezenlijken werd geen rekening gehouden. Daarbij is de Stuurgroep voorbij gegaan aan het feit dat de scenario's geen alternatieve keuzemogelijkheden waren doch gelijkwaardige toekomstbeelden (*«als dan – redeneringen»*), waarbij de keuzevraag niet aan de orde is. De ontwikkelingsstrategie had voorbereid moeten zijn op alle drie scenario's.

Het Stuurgroepbesluit over de vervoersprognoses was inconsistent omdat het uitging van een daling van de luchtvaarttarieven, terwijl de berekeningen voor de substitutie met de hoge snelheids trein een stijging, veronderstelden. Deze inconsistentie zet zich voort in de op basis van dezelfde uitgangspunten tot stand gekomen PKB.

De Adviescommissie voor de IEE heeft zich in haar advies in waarschuwende zin uitgesproken over de uitkomsten van de prognoses. De

waarschuwing van de Adviescommissie kwam echter tot stand nadat de Stuurgroep haar besluit al had genomen. Uit de notulen van de Stuurgroep blijkt niet dat het advies daar is besproken. Het heeft dan ook geen wezenlijke invloed op het Stuurgroepbesluit kunnen hebben. Het advies is bij de IEE-rapportage gevoegd en is aldus ter kennis gekomen van de ministers en de Staten-Generaal.

Sporen ontwikkelingsstrategie met dubbeldoelstelling

Bij de operationalisering van de dubbeldoelstelling was de mainportdrempel als hard criterium geformuleerd. De mainportdrempel geeft aan hoeveel passagiers en vracht Schiphol minimaal moet vervoeren om als mainport te kunnen functioneren. De mainportdrempel was afhankelijk gesteld van de capaciteitsvraag van de luchtvaartmaatschappij die Schiphol als haar thuishaven beschouwt (de home carrier). Ondanks de bekendheid met de lange termijn-capaciteitsvraag van KLM is in de IEE voor de capaciteitsvraag van de home carrier de laagst in te voeren waarde aangenomen. De Stuurgroep en het Kabinet hebben hierdoor de indruk gekregen dat de mainportdoelstelling in het ER/ELi scenario al bij dit lage niveau bereikt kon worden. In de IEE was bekend dat de capaciteitsvraag van KLM hoger lag. Realisatie van de mainportdoelstelling kan hierdoor, uitgaande van het ER/ELi-scenario, in gevaar komen.

Met het oog op de realisatie van de dubbeldoelstelling zijn in de PKB veel veronderstellingen op elkaar gestapeld. De marges voor succesvolle uitvoering van het beleid werden daardoor verkleind. De PKB was daarmee een risico-vol besluit.

De PKB kon niet geheel steunen op de uitkomsten van de milieu-effect-rapportages. De haalbaarheid van de milieudoelstelling was al binnen het scenario dat uitgangspunt was voor de ontwikkelingsstrategie sterk afhankelijk van de uitvoerbaarheid van diverse (flankerende) beleidsmaatregelen, zoals substitutie met treinvervoer. De PKB leunde voorts sterk op handhaving van geluidszones en monitoring. Het effect daarvan was echter nog zeer onzeker.

Een hogere groei dan voortvloeiende uit het ER/ELi scenario zou de milieudoelstelling in gevaar brengen. Er waren, door uit te gaan van alléén het ER/ELi-scenario, maar weinig marges ingebouwd voor het geval de groei hoger zou uitpakken dan voorzien.

Door de meteomarge, bedoeld om wisselende weersomstandigheden op te kunnen vangen, later te benutten voor extra vliegtuigbewegingen, nam de kans op overschrijding van de geluidszone toe.

Meest realistische of meest wenselijke scenario?

De Rekenkamer concludeert dat ervoor is gekozen om in de besluitvorming uit te gaan van het ER/ELi-scenario niet omdat dit het meest realistische scenario was maar omdat dit beschouwd werd als het meest wenselijke scenario, gegeven de opvattingen over de politieke realiteit. Het toekomstbeeld was: «'t Kan regen of zonneschijn worden.» Men koos voor mooi weer, sloot de ogen voor de druppels die reeds vielen, en ging zonder paraplu op pad.

Informatie over niet langer realistische ontwikkelingsstrategie

Al vanaf begin 1994 beschikte het Ministerie van VROM over informatie op grond waarvan binnen dit ministerie betwijfeld werd of de op dat moment gehanteerde ontwikkelingsstrategie nog realistisch was. Ook de minister van VROM beschikte over deze informatie. Uit de notulen van de Stuurgroep blijkt niet dat deze gegevens door dit ministerie in de Stuurgroep aan de orde zijn gesteld.

De ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken beschikten in 1994, via de Stuurgroep PMMS, over de NVLS prognoses. Deze voorspelden een hogere groei dan de IEE prognoses. De prognoses vormden voor de ministeries evenwel geen aanleiding om de PKB cijfers aan te passen. De minister van Verkeer en Waterstaat had in een overleg met de Tweede Kamer gesteld dat noch de Stuurgroep PMMS, noch de betrokken ministeries over andere gegevens beschikten. Overigens is blijkens de notulen in de Stuurgroep PMMS niet over de NVLS prognoses gesproken. Dit is in overeenstemming met hetgeen de minister de Kamer later meedeelde.

Over de snelle feitelijke groei van de luchtvaart op Schiphol in de periode van de voorbereiding van de PKB werd in de Stuurgroep PMMS op slechts een enkel moment zijdelings gesproken.

De Tweede Kamer werd bij publikatie van het Kabinetsstandpunt over de PKB (februari 1995) geïnformeerd over de snelle groei van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol. De werkelijke jaarlijkse groei in de jaren 1990–1994 (7,9%) werd niet vermeld, maar slechts de lagere gemiddelde jaarlijkse groei in de jaren 1980–1994 (4,7%). De PKB ging voor de periode 1990–2015 uit van een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,1%.

Aanbevelingen

Ter verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie geeft de Rekenkamer onder andere de aanbeveling om voor de besluitvorming zo nauwkeurig mogelijk weer te geven welke factoren buiten de berekeningen zijn gebleven. Voor de interpretatie van de uitkomsten is dit van wezenlijk belang. Daarnaast geeft zij aan dat ministers, met name daar waar milieubelangen, bedrijfsbelangen en belangen van de samenleving tegelijk op het spel staan, voldoende inzicht dienen te hebben in de relevante bedrijfsstrategieën. Het besluitvormingsproces is er naar het oordeel van de Rekenkamer mee gediend dat voorafgaand aan het opstellen van lange termijn doelstellingen geanalyseerd is hoe groot de risico's zijn dat zij niet gehaald worden en wat de consequenties daarvan zijn. Dergelijke risico's dienen te worden betrokken bij de formulering van haalbare doelstellingen. Dat is zeker van belang in een dynamische sector als de luchtvaart.

Reactie ministers

De ministers van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken reageerden op 16 oktober 1998 op het rapport.

De ministers wezen in hun gezamenlijke reactie onder meer op de complexiteit van het proces en op de context waarbinnen het beleid tot stand kwam. De ministers gaven aan dat zij in de toekomst, in de verdere besluitvorming over de toekomst van de luchtvaart, nog meer rekening dienen te houden met deze context. Naar de mening van de ministers gaf de Rekenkamer daartoe nuttige adviezen.

Over het niet meenemen van de groei genererende effecten van de KLM factoren in de berekeningen merkten de ministers op dat er ten tijde van het opstellen van de IEE nog geen eenduidige marktstrategie van de KLM was.

De ministers onderschreven de conclusie van de Rekenkamer over de ontoereikendheid van beleidsmaatregelen in de PKB voor het geval de groei hoger zou zijn dan verwacht.

De ministers gingen voorts in op de conclusie van de Rekenkamer dat er in 1994 ook andere prognoses beschikbaar waren, terwijl de minister van Verkeer en Waterstaat in een overleg in de Tweede Kamer meldde dat geen andere gegevens beschikbaar waren. Volgens de ministers verbond NVLS zelf geen conclusies aan de prognoses, onder meer omdat NVLS in

een persbericht had gesteld dat zij vasthield aan de geluidsgrenzen. De ministers wezen daarbij op de uitspraak die de minister van Verkeer en Waterstaat had gedaan in het overleg in de Tweede Kamer: «Voorzover mij bekend is er geen echt relevante, nieuwe informatie».

Naar de mening van de Rekenkamer waren de NVLS prognoses wel degelijk relevant voor de besluitvorming.

De ministers gingen niet in op de conclusie van de Rekenkamer dat het ministerie van VROM al vanaf begin 1994 over informatie beschikte op grond waarvan binnen dit ministerie betwijfeld werd of de op dat moment gehanteerde ontwikkelingsstrategie nog realistisch was.

Ook werd niet ingegaan op de constatering dat in de Stuurgroep PMMS nauwelijks is gediscussieerd over de feitelijke snelle groei van de luchtvaart op Schiphol en de alternatieve prognoses van NVLS gedurende de voorbereiding van de PKB.

De ministers onderschreven de aanbevelingen in grote lijnen en gaven voorts aan dat de Rekenkamer er terecht voor pleit bij de beleidsontwikkeling als uitgangspunt te kiezen dat de ontwikkelingsstrategie moet zijn voorbereid op de verschillende scenario's. De ministers constateerden dat niet alle scenario's op de huidige locatie geacommodeerd konden worden, juist vanwege de harde grenzen die gesteld zijn. Daarom heeft het kabinet in september 1995 het project Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI) gestart. De Rekenkamer merkt naar aanleiding hiervan op dat TNLI zich richt op de periode na 2015. De huidige problemen laten zien dat de regering al in de PKB – gericht op de periode tot 2015 – meer rekening had moeten houden met verschillende scenario's. Voorts meent de Rekenkamer dat door de snelle groei en door de gesignaleerde risico's in de PKB, een oplossing in de richting van het project TNLI wellicht te laat komt om ernstige problemen rond Schiphol voor te zijn. Op dit gevaar wil de Rekenkamer wijzen.

1 INLEIDING

1.1 Mainport bij betere kwaliteit leefmilieu

Het Schipholbeleid van de regering is gericht op het versterken van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol en een verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. Het beleid is vastgelegd in de planologische kernbeslissing Schiphol en Omgeving. Deze PKB is in 1995 vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De ontwikkeling tot *mainport* houdt in dat Schiphol een luchthaven wordt die functioneert als thuisbasis en centrale Europese luchthaven voor tenminste één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen. De wisselwerking tussen luchthaven- en vestigingsplaatsfactoren moet daarbij maximaal zijn. De groei-doelstelling is als volgt verwoord. «Het kabinet gaat uit van een ontwikkeling van Schiphol naar 40 miljoen luchtpassagiers, in elk geval niet meer dan 44 miljoen, alsmede circa 3 miljoen ton vracht met eenzelfde marge (...) en 5 miljoen reizigers via het toekomstig netwerk van hogesnelheidslijnen in 2015 (...). Het beleid is erop gericht verdere groei van Schiphol te voorkomen.»¹

Bij de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu gaat het om de vermindering van de geluidhinder en tenminste behoud van de milieu-kwaliteit voor stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid. Wat betreft de geluidhinder werd onder meer gesteld dat het aantal woningen binnen de wettelijk vastgestelde geluidszone van 35 Ke moest worden teruggebracht van 15 100 in 1990 tot 10 000 in de periode nadat de vijfde baan in gebruik is genomen (naar verwachting 2003). Tot het in gebruik nemen van de vijfde baan geldt het maximum van 15 100 woningen. Voor externe veiligheid, stank en luchtverontreiniging geldt dat de situatie vanaf het moment dat de vijfde baan in gebruik wordt genomen niet mag verslechteren in vergelijking met 1990 (stand still beginsel).

In de PKB gaf de regering uitwerking aan het beleid voor de ontwikkeling van Schiphol zoals neergelegd in het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (PASO). Het beleidsconvenant PASO werd in 1991 door overheid en bedrijfsleven ondertekend.²

De PKB richt zich op 2015. Om de dubbeldoelstelling te realiseren moet onder meer het huidige banenstelsel van Schiphol worden uitgebreid met een vijfde start- en landingsbaan. Deze baan zou in 2003 operationeel moeten zijn. De PKB hanteert twee planperiodes. De eerste planperiode is gericht op maatregelen voor het huidige vierbanenstelsel. De tweede planperiode start bij het operationeel worden van de vijfde start- en landingsbaan.

In november 1996 werd de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol van kracht. In de Aanwijzing zijn onder meer de geluidszones vastgelegd. Ook is daarin de grens opgenomen van 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht.

De dubbeldoelstelling kent een «dubbelslot». Als de milieu-grenzen worden bereikt bij minder dan 44 miljoen passagiers mag geen verdere groei plaatsvinden. Ook geldt dat geen verdere groei mogelijk is als de grens van 44 miljoen wordt bereikt op een moment dat de milieu-grenzen nog niet zijn overschreden. In het regeerakkoord van het huidige kabinet (juli 1998) wordt overwogen het laatstgenoemde deel van het dubbelslot te laten vallen.

¹ PKB Schiphol en Omgeving. Deel 4; 20-12-95, blz. 9.

² Het beleidsconvenant werd ondertekend door de ministers van VROM en van V&W, de staatssecretaris van Economische Zaken, de provincie Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) en de NV KLM.

De PKB Schiphol en Omgeving is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken. De groei prognoses, die aan de basis lagen van de milieuberekeningen, kwamen tot stand onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.

In bijlage 2 wordt het besluitvormingsproces chronologisch weergegeven. In bijlage 3 wordt de projectorganisatie voor het opstellen van de PKB nader uitgewerkt.

Met het PKB beleid is circa f 30 miljard gulden gemoeid. Dit bedrag omvat ook de aanleg van de HSL Zuid en Oost, omdat de substitutie met de HST een belangrijk uitgangspunt is van het Schipholbeleid. Ongeveer f 12 miljard daarvan kan specifiek aan de uitbreiding van Schiphol worden toegerekend. Van die f 12 miljard neemt de rijksoverheid f 3,5 miljard voor haar rekening.

1.2 Vragen Tweede Kamer over snelle groei

De groei van Schiphol verloopt sneller dan ten tijde van het opstellen van de PKB Schiphol en Omgeving werd voorzien. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van de snelle groei op meer momenten vragen gesteld aan de minister van Verkeer en Waterstaat. In 1995 zijn bij de behandeling van de PKB in de Tweede en Eerste Kamer vragen gesteld over de realiteit van de bij de PKB-Schiphol en Omgeving gehanteerde groei prognoses.³ De ministers van V&W, VROM en EZ antwoordden daarop: «wij achten het niet waarschijnlijk dat de recente snelle groei zich in de hele planperiode in hetzelfde tempo zal voortzetten. (...) De recente snelle groei van Schiphol en de KLM is namelijk voor een groot deel gebaseerd op factoren waarvan het effect naar verwachting van tijdelijke aard is.»⁴

In een brief van juli 1997 gaf de minister antwoord op vragen van de Eerste en Tweede Kamer over de vraag of reeds bij de besluitvorming van de PKB bekend was dat de groei sneller verliep dan verwacht.⁵ De minister wees er in haar antwoord nogmaals op dat onduidelijk was of de groei in de jaren sinds 1992 structureel zou zijn voor de planperiode tot 2015. Ook stelde zij dat een aanpassing van de groei strategie richting het scenario dat uit ging van een hogere groei niet zou passen binnen de dubbeldoelstelling.

In oktober 1997 vroeg de Tweede Kamer om een analyse van het CPB over de bij het opstellen van de prognoses gehanteerde methodiek. De analyse van het CPB werd in maart 1998 aan de Kamer gezonden. Het CPB kwam tot de conclusie dat de in de scenario's geschetste luchtvaartontwikkelingen waren gebaseerd op de beste kennis van dat moment en dat de beperkingen die deze scenario's kenmerken voldoende zijn gemeld in de relevante studies. De uitgangspunten die aan de luchtvaartverkenningen ten grondslag lagen zijn ook bij een terugblik alleszins redelijk en begrijpelijk tegen de achtergrond van toentertijd beschikbare informatie».⁶

Nadat de Tweede Kamer andermaal discussieerde over de juistheid van het cijfermateriaal dat ten grondslag ligt aan de PKB werd in april 1998 een motie aangenomen waarin werd gevraagd om een onafhankelijk onderzoek naar de feitelijke basisgegevens voor de gehanteerde groei modellen en de wijze waarop de informatie in het besluitvormingsproces is toegepast.⁷

³ Zie onder meer: Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr 13, blz. 35 en blz. 37; nr. 16, blz. 3. Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 31, blz. 4.

⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 31a, blz. 6.

⁵ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Kenmerk DGRDL/VI/L97.730217. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kenmerk DGRDL/VI/L97.730218.

⁶ Brief van het CPB van 25-03-98 aan de Minister van Verkeer en Waterstaat; Toekomstige Vervoersontwikkeling op luchthaven Schiphol, blz. 11.

⁷ De motie werd in oktober 1996 reeds ingediend. Toen werd deze niet aangenomen, maar aangehouden. Ook werd op 28-11-95 reeds een motie ingediend bij de Eerste Kamer met een soortgelijke strekking (motie van het lid Pitstra c.s., Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 31c).

In een brief van 9 juni 1998 verzocht de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de Algemene Rekenkamer een dergelijk onderzoek uit te voeren. Op 26 juni 1998 antwoordde de Rekenkamer dat zij het onderzoek zou uitvoeren en dat de door de Tweede Kamer geformuleerde onderzoeksvragen daarbij als uitgangspunt zouden worden genomen.⁸ (zie bijlage 1).

1.3 Opzet onderzoek

In het onderzoek werden de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken betrokken. Deze drie ministeries waren leidinggevend bij de voorbereiding en besluitvorming van de PKB Schiphol en Omgeving. Ook de NVLS werd in het onderzoek meegenomen. Bij de genoemde organisaties zijn documenten opgevraagd en geanalyseerd en zijn gesprekken gevoerd.

Voorts zijn gesprekken gevoerd met (toenmalige) vertegenwoordigers van het CPB, het NLR, het RIVM, de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam, de gemeente Haarlemmermeer, de KLM en enkele milieuorganisaties.

Het onderzoek concentreerde zich op de besluitvorming in de periode 1992–1996. Gelet op de onderzoeksvragen werd de nadruk gelegd op de groeiprognoses en op de besluitvorming daarover. In het onderzoek werd tevens aandacht geschonken aan de betekenis van de groeiprognoses voor de berekening van de milieugevolgen en de haalbaarheid van de milieudoelstelling.

De Rekenkamer zond haar rapport op 9 oktober 1998 aan de drie eerstverantwoordelijke ministers en aan de president-directeur van NVLS. Op 16 oktober ontving de Rekenkamer de gezamenlijke reactie van de ministers en de reactie van NVLS.

1.4 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 wordt eerst het probleem nader uiteengezet. Aangegeven wordt hoe snel de groei zich recentelijk heeft ontwikkeld en welke gevolgen dit heeft voor het milieu. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt aangegeven welke beleidsinformatie is gebruikt over respectievelijk de groei en de gevolgen voor de milieudoelstellingen. Hoofdstuk 5 beschrijft de kenmerken van het besluitvormingsproces. Hoofdstuk 6 geeft vervolgens aan wat het voorgaande betekent voor de kwaliteit van de PKB. Hoofdstuk 7, tenslotte, gaat in op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In hoofdstuk 8 is een beknopte weergave van de conclusies opgenomen. Tevens zijn aanbevelingen verwoord voor een transparanter besluitvormingsproces. Het rapport besluit met de reacties van de betrokken ministers op het rapport.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 466, nr. 16.

2 GROEI VAN DE LUCHTVAART OP SCHIPHOL

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe snel de luchtvaart zich sinds 1990 op Schiphol heeft ontwikkeld en of door de snelle groei de in de PKB vastgelegde milieugrenzen, geldend tot het operationeel worden van de vijfde baan (2003) en voor de periode 2003–2015, eerder worden bereikt. Tevens is nagegaan welke voorzieningen er waren getroffen om de betrouwbaarheid van de voortgangsinformatie voor mainport- en milieu-indicatoren te waarborgen.

2.2 Sterke groei Schiphol

Voor de realisatie van de mainportdoelstelling is onder meer de ontwikkeling van het aantal passagiers, de hoeveelheid vracht en het aantal vliegtuigbewegingen van belang.

Sinds 1990 is het aantal passagiers gestegen van 16,2 miljoen naar 31,0 miljoen in 1997. Vrucht groeide in die periode met gemiddeld 9,8% per jaar tot 1,2 miljoen ton in 1997.

Het aantal vliegtuigbewegingen groeide van 202 000 vliegtuigbewegingen in 1990 naar 349 000 in 1997.⁹

Voor vliegtuigbewegingen, passagiers en vracht berekende de Rekenkamer welke groei vanaf 1996 en 1998 gemiddeld jaarlijks mogelijk is om de in de PKB gestelde doelstelling voor 2015 nog te realiseren. In tabel 1 zijn deze uitkomsten gepresenteerd.

Tabel 1 Jaarlijkse gemiddelde groeipercentages Schiphol

	Maxima in PKB deel 3a/4 voor 2015 (absoluut)	Gemiddelde groei cf. PKB 1990–2015 (in procenten)	Feitelijke gem. groei 1990–1997 (in procenten)	Nog maximaal toelaatbare gem. groei vanaf 1996, tot 2015	Nog maximaal toelaatbare gem. groei vanaf 1998, tot 2015
Passagiers ¹	44 miljoen	4,1	9,7	2,9	1,9
Vracht ²	3,3 miljoen ton	5,6	9,8	4,6	4,2
Vliegtuigbewegingen ³	432 000	3,1	7,8	2,0	1,2

¹ Exclusief 5 miljoen substitutie.

² Exclusief trucking. De PKB doelstelling is inclusief trucking, de registratie is exclusief trucking. Voor de Rekenkamer berekeningen is uitgegaan van 2,4 miljoen ton vracht.

³ Niet aangemerkt als beslissing van wezenlijk belang. De ontwikkelingsregistratie gaat uit van 432 000 vliegbewegingen. Zie ook Nota van Toelichting bij PKB deel 3.

Voor vliegtuigbewegingen ging de PKB uit van een jaarlijkse gemiddelde groei van 3,1% per jaar.¹⁰ De Rekenkamer berekende dat de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal vliegtuigbewegingen vanaf 1996 2,0% zou mogen bedragen om uit te komen op 432 000 in 2015. Gerekend vanaf 1998 is de nog toegestane groei nog beperkter. Uitgaande van 349 000 vliegtuigbewegingen in 1997 wordt met een jaarlijkse gemiddelde groei van circa 1,2% het aantal van 432 000 vliegtuigbewegingen in 2015 bereikt.

Betrouwbaarheid informatievoorziening

Voor gerealiseerde aantallen vliegtuigbewegingen en passagiers is de betrouwbaarheid volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat onder

⁹ Statistical Annual Review Schiphol 1997. Passagiers exclusief transit-passagiers. Vliegtuigbewegingen in het handelsverkeer. Vrucht exclusief trucking, PKB deel 3a/4 geeft als doel 3,3 miljoen ton vracht inclusief trucking. Voor de berekeningen is de Rekenkamer uitgegaan van 2,4 miljoen ton exclusief trucking.

¹⁰ PKB deel 3, Nota van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 9 blz. 9.

meer gewaarborgd doordat deze volumecijfers ten grondslag liggen aan de luchtverkeersbeveiligingsheffing, de geluidsheffing en de security heffing. Als zodanig vormt deze informatie onderdeel van de financiële gegevens die worden gepubliceerd in een door een accountant gewaarmerkt jaarverslag. Voorts wordt gewezen op de Schiphol database van de RLD die gevoed wordt met gegevens van NVLS. De gegevens uit de database worden door een extern bureau in opdracht van de RLD gecontroleerd.

De PKB doelstelling voor vracht is inclusief – bijna 30% – «trucking». Trucking betreft het vervoer van luchtvracht over de weg met een luchtvrachtbrief. Vrucht wordt echter uitsluitend exclusief trucking geregistreerd door NVLS. Die informatie wordt doorgegeven aan de RLD. NVLS gaf aan dat zij sinds 1995 geen schattingen meer van trucking geeft omdat deze hoeveelheden niet nauwkeurig weer te geven zijn en omdat dit in de Luchtvaartwet niet verplicht gesteld is. De voortgangsinformatie geeft derhalve geen nauwkeurig beeld van de mate waarin de PKB doelstelling voor vracht wordt gerealiseerd.

2.3 Gevolgen voor verbetering kwaliteit leefmilieu

Mede vanwege de snelle groei van de luchtvaart lijken de in de PKB vastgelegde milieugrenzen voor 2003 (operationeel worden vijfde baan) en 2015 eerder te worden bereikt.

Geluid

Volgens de PKB mag het aantal woningen binnen de 35 Ke zone tot het in gebruik nemen van de vijfde baan niet meer dan 15 100 bedragen. Het aantal woningen binnen de in 1996 en 1997 gerealiseerde 35 Ke-contour (het aantal feitelijk belaste woningen) bedroeg respectievelijk 12 200 en 12 700 woningen. NVLS verwachtte in oktober 1998 dat het aantal feitelijk belaste woningen voor 1998 zou uitkomen op circa 10 000.¹¹ Het aantal woningen lag in die jaren onder het toegestane aantal van 15 100. Volgens het in september 1998 ingediende concept gebruiksplan voor 1999 zou het aantal woningen weer toenemen tot circa 14 000¹². In oktober 1998 heeft NVLS (en de luchtvaartsector) aangegeven zich te committeren aan een maximum van 12 000 feitelijk belaste woningen voor 1999¹³. De 35 Ke-zone, zoals vastgelegd in de Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol, werd in 1997 voor 35 van de 235 controlepunten overschreden. De norm was dat geen overschrijdingen plaats mochten vinden. De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in december 1997 in een brief aan de Tweede Kamer dat de snelle groei van het luchtvaartverkeer in combinatie met de huidige handhavingssystematiek, niet meer past binnen de milieugrenzen in casu de geluidszones.¹⁴

Betrouwbaarheid informatievoorziening

Uit een in december 1997 verschenen onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de RLD, bleek dat door de RLD een aantal benodigde controles op de betrouwbaarheid van informatie niet werd uitgevoerd. Zo toetst het Bureau Geluidsbewaking van de RLD niet op baangebruikspercentages.¹⁵ Ook gaf de RLD aan dat een aantal geconstateerde problemen in de handhavingssystematiek nog niet is opgelost. In het in januari 1998 verschenen rapport van de Commissie In 't Veld werd voor de meting van geluidhindergegevens geconcludeerd dat het handhavingssysteem diverse absurditeiten bevat.

Externe veiligheid

Het individueel risico geeft voor elke plaats rond de luchthaven aan wat de kans per jaar is dat een persoon overlijdt door een vliegtuigongeval.

¹¹ Tweede Kamer, handelingen 1998–1999, 7 oktober 1998, TK 11-561/11-610.

¹² Inclusief meteomarge van 20%.

¹³ Exclusief meteomarge.

¹⁴ Brief van minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer. DGRDL/VI/L 97.700064, 05-12-97. Betreft opdrachtverlening advisering over de geluidshandhaving rondom schiphol in 1998 (18-11-97).

¹⁵ Berenschot: Rapport naar aanleiding van de Proefevaluatie Handhavingsvoorschrift Schiphol, Utrecht, 23-10-97, blz. 9 en 33.

Voor de PKB zijn voor de stand-still doelstelling de 10^{-5} en 10^{-6} risicocontouren van belang.

Volgens de Milieubalans 1998 van het RIVM is het aantal inwoners dat rond Schiphol binnen de 10^{-5} en 10^{-6} -risicocontour woont in de periode 1990–1997 met een factor veertien respectievelijk factor drie toegenomen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de groei van het aantal vliegtuigbewegingen, de toename van het vliegtuiggewicht en de groei van de bevolking.

De zones voor externe veiligheid zijn gebaseerd op 432 000 vliegtuigbewegingen in 2015¹⁶. Door de in maart 1998 toegestane toename van het aantal vliegtuigbewegingen met gedurende 5 jaar jaarlijks 20 000 komt het totaal aantal vliegtuigbewegingen in 2002 op 460 000¹⁷. In de Milieubalans 1998 merkt het RIVM hierover op dat het veiligheidsniveau van 1990 zonder aanvullend beleid niet meer zal worden bereikt.

De minister van Verkeer en Waterstaat deelde in juni 1998 aan de Tweede Kamer mee: «De verwachting van het NLR en het RIVM is dat de verbeteringen van de nauwkeurigheid waarmee de risico's kunnen worden berekend en de verbetering van de relatieve veiligheid (de kans op een ongeval per beweging) de risico's doen dalen. Die daling zal echter de groei in het risico rond Schiphol door de toename van het verkeer slechts voor een deel compenseren.»¹⁸

Betrouwbaarheid informatievoorziening

Noch het ministerie van VROM, noch het ministerie van V&W hielden in de periode 1996 – 1998 systematisch bij hoe de veiligheidsrisico's zich rond Schiphol ontwikkelen.

Betrouwbare voortgangsinformatie ontbreekt vooralsnog omdat het huidige model voor externe veiligheid verbetering behoeft. In 1999 zal een modevaluatie plaatsvinden die nodig is voor de herijking van het PKB beleid voor externe veiligheid. De berekeningen van het RIVM zijn gebaseerd op de huidige ongevalsstatistieken. De berekeningen werden door de minister van Verkeer en Waterstaat en NVLS ter discussie gesteld.

Stank en lokale luchtverontreiniging

Voor stank wordt de stand-still doelstelling afgemeten aan het aantal inwoners binnen de zogeheten 1 ge/m^3 -contour. Uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland bleek dat het aantal inwoners binnen deze contour in 1995 circa 20% en in 1996 circa 8% boven het niveau van 1990 lag. Ondanks deze daling van 1995 naar 1996 wordt de groei van het luchtverkeer vooralsnog onvoldoende gecompenseerd door de lagere emissies per vliegtuigbeweging. In 1997 nam het aantal klachten over geur toe met 22% tot 432.

Voor luchtverontreiniging is in de PKB gespecificeerd voor welke stoffen het stand-still beginsel geldt. Voor alle bronnen tezamen moet worden voldaan aan stand-still ten opzichte van 1990.

De luchtkwaliteit is volgens onderzoek in opdracht van de provincie Noord-Holland in 1995 en 1996 niet aantoonbaar veranderd ten opzichte van 1990. De concentraties van de onderzochte componenten hebben ongeveer hetzelfde niveau als in 1990.

Betrouwbaarheid informatievoorziening

Bij de voortgangsinformatie over stank en luchtverontreiniging moet opgemerkt worden dat de cijfers voor 1995 en 1996 volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat «niet goed te vergelijken zijn met de referentiecijfers van 1990». Dit hangt samen met wijzigingen in de bronindeling. Momenteel wordt overleg gevoerd met TNO, die de berekeningen uitvoert, om dit probleem te verhelpen.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 13, blz. 54–55, vraag 9 089.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 466, nr. 10, blz. 1–2.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 466, nr. 15, blz. 10.

2.4 Conclusies

- De groei van Schiphol was in de periode 1990 tot en met 1997 voor een aantal belangrijke mainportcriteria veel groter dan de gemiddelde groei waar de PKB vanuit ging. Voor vliegtuigbewegingen bedroeg deze groei voor de periode 1990 – 1997 gemiddeld 7,8% in plaats van de in de PKB geraamde groei van 3,1% voor de periode 1990 – 2015.
- Realisering van de gewenste PKB-situatie voor het jaar 2015 lijkt – bij voortzetting van de huidige ontwikkelingen (onder meer snellere groei luchtvaart) en zonder dat sprake is van een trendbreuk – voor geluid, externe veiligheid en stank onwaarschijnlijk. Overigens geldt het stand-still beginsel formeel pas vanaf 2003 (operationeel worden vijfde baan).
- De voortgangsinformatie over het bereiken van de mainport- en milieudoelstellingen is niet op alle punten betrouwbaar. Voor vracht is de PKB doelstelling inclusief «trucking» geformuleerd, terwijl «trucking» niet geregistreerd wordt. Voor externe veiligheid ontbreekt voorsnog een adequate methode om betrouwbare kwantitatieve voortgangsinformatie te verkrijgen over de ontwikkeling van de veiligheidssituatie. Voor stank en luchtverontreiniging is geen eenduidige vergelijking mogelijk met het basisjaar 1990.

3 BELEIDSINFORMATIE GROEI

3.1 Inleiding

Besluitvorming dient gebaseerd te zijn op juiste en consistente informatie. Dit houdt mede in dat alle relevante informatie aan de besluitvormers dient te zijn voorgelegd.

Dit hoofdstuk richt zich op de beleidsinformatie uit de Inventarisatie Economische Effecten (IEE) en op de wijze waarop daarmee is omgegaan. De IEE werd uitgevoerd door de Werkgroep IEE onder begeleiding van een Begeleidingsgroep. Het Ministerie van Economische Zaken was verantwoordelijk voor de IEE. De IEE werd, vergezeld van een extern deskundigenoordeel door de Commissie van Advies, aan de Stuurgroep PMMS ter hand gesteld. De Stuurgroep, werk- en begeleidingsgroep waren samengesteld uit vertegenwoordigers van de drie ministeries, lagere overheden en het betrokken bedrijfsleven.¹⁹ Samen met het IMER (Integraal Milieu Effect Rapport) dient de IEE ter onderbouwing voor de te nemen beslissingen in het kader van de PKB.

3.2 Gehanteerde scenario's

Om meer inzicht te krijgen in de toekomstige ontwikkelingen is in de IEE gebruik gemaakt van een aantal toekomstscenario's. Er zijn twee soorten scenario's gebruikt: scenario's voor de toekomstige economische ontwikkeling (afkomstig van het CPB) en scenario's voor ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Daarnaast zijn nog aanvullende veronderstellingen gemaakt betreffende het toekomstige HSL-net.

De IEE-werkgroep heeft de economische scenario's gecombineerd met de luchtvaartscenario's. Van de drie economische scenario's en de drie luchtvaartscenario's waren theoretisch negen combinaties te vormen. Van deze negen beschouwde de Werkgroep IEE er drie intern consistent. Het scenario Global Shift werd gecombineerd met het luchtvaartscenario Business as Usual, European Renaissance met European Liberalisation (ER/ELi). Het scenario Balanced Growth met Global Liberalisation (BG/GLi).

De scenario's zijn geen voorspellingen, doch «als-dan-redeneringen». Door de IEE-werkgroep is er op gewezen dat bij het maken van een ontwikkelingsstrategie steeds met alle drie scenariocombinaties rekening gehouden moet worden. Het viel op voorhand onmogelijk te zeggen welke consistente scenariocombinatie zich zou voltrekken. Elk van de combinaties was gelijkwaardig en met allen zou derhalve rekening gehouden moeten worden. Een goed plan zou in alle scenario's kans moeten maken de dubbeldoelstelling te realiseren. De strategie dient ofwel zulke ruime marges te hebben dat ze past in elk scenario, of er moet zijn voorzien in voldoende maatregelen om de feitelijke ontwikkeling te forceren in de richting van het scenario waarop de strategie is gebaseerd.²⁰

De scenario's zijn niet beleidsneutraal: de scenario's omvatten mede het beleid dat door de scenariomaker binnen een bepaald scenario verondersteld is. Zo gaan de liberalisatiescenario's ervan uit dat Schiphol een mainport wordt. Het ER en het BG-scenario gaan uit van de aanleg van een HSL-net ook naar Duitsland, waarbij dit net in het ER-scenario het meest omvattend is uitgebreid.

¹⁹ Daarnaast waren het CPB, de Kamer van Koophandel en het FNV vertegenwoordigd in de werkgroep IEE.

²⁰ IEE-rapportage 1993 blz. 18 en 76.

3.3 Mainportdrempel

Na het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (PASO) bestond nog geen duidelijkheid over de definitie van een mainport. Het was nodig de definitie uit te werken en het begrip nader te operationaliseren. In het kader van de IEE heeft die uitwerking plaatsgevonden.

In de IEE is aangegeven hoeveel passagiers en vracht Schiphol minimaal moet vervoeren om als mainport te kunnen functioneren. Dit capaciteitscriterium wordt aangeduid als de mainportdrempel.

In de mainport-theorie van PMMS is de mainportdrempel als criterium voor de mainport een ijzeren gegeven. Belandt men onder de drempel, dan zal de luchtvaartmaatschappij die Schiphol als thuishaven beschouwt (de home-carrier) deze luchthaven verlaten. Schiphol wordt dan geen mainport. Hiermee is het belang van een zo nauwkeurig mogelijke schatting van de mainportdrempel gegeven.²¹

De factoren die de mainportdrempel bepalen zijn onder meer het scenario en de capaciteitsvraag van de home-carrier.

De *scenario's* gaan uit van een verwachte marktomvang en doen veronderstellingen over het aantal overgebleven carriers. Omdat door de Werkgroep IEE de ontwikkeling van hub & spoke-systemen essentieel werd geacht voor het ontstaan van mainports, is voor de combinatie GS/BaU, waarin een dergelijke ontwikkeling uit zou blijven, aangenomen dat daarin geen mainports zouden ontstaan. Om deze reden is slechts voor ER/ELi en BG/GLi een mainportdrempel bepaald. De verwachte marktomvang is in ER/ELi 390 miljoen passagiers en in BG/GLi 525 miljoen passagiers.

Of een luchthaven kan functioneren als mainport is afhankelijk van de mate waarin haar capaciteit aansluit bij de capaciteitsvraag van de luchtvaartmaatschappij die haar als thuishaven beschouwt. Deze *capaciteitsvraag* werd afhankelijk gezien van de ontwikkeling van het marktaandeel van deze carrier en van de wijze waarop die haar vervoerstromen in zal richten. In Bijlage 4 is dit nader uitgewerkt. Door voor elk van deze factoren hoge en lage waarden aan te nemen wordt een range zichtbaar waarbinnen de mainportdrempel zich ergens zal bevinden.

De waarden waarbinnen de volumina voor mainports zich zullen bewegen voor de twee relevante scenariocombinaties zijn als volgt:

Tabel 2 Passagiersvolume mainport ER/ELi

	ER/ELi		BG/GLi	
passagiers*	laag	hoog	laag	hoog
2015	37,7 mln	76,1 mln	54,9 mln	95,7 mln

* exclusief substitutie²²
Bron: IEE

²¹ IEE-eindrapport 1993, blz. 74 e.v.; Mainportonderzoek blz. 82. Zie ook PKB deel 3 Nota van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 9, p. 23.

²² Nota 16-02-1995, Map EZ 95002062, ES/RBM/BOI 95013167.n37.

Voor vracht is op vergelijkbare wijze de range weergegeven:

Tabel 3 Volume vracht mainport BG/GLi

	ER/ELi		BG/GLi	
	laag	hoog	laag	hoog
passagiers*				
2015	1,820	2,715	3,050	3,900

* exclusief trucking²³

Bron: IEE

Waar de mainportdrempel uiteindelijk precies zal liggen, is afhankelijk van de marktstrategie van de home-carrier en het succes ervan.

In PMMS-verband beschikte men over de benodigde gegevens over de marktstrategie van KLM. Op 15 januari 1993 stuurden KLM en NVLS een gezamenlijke Position Paper «Punctualiteits/Capaciteitseis vanuit de markt» aan de Projectdirecteur PMMS. In de Position Paper stelt KLM: *«In het licht van de verwachte consolidatie in Europa heeft KLM zich tot doel gesteld haar huidig aandeel op de Europese markt van circa 3% te vergroten naar 10% in de komende jaren. Zij wil haar Europese marktaandeel op de lange termijn vergroten tot 15%.»*²⁴

Uit dit citaat blijkt dat KLM op de lange termijn streefde naar een Europees marktaandeel van 15%. Uitgaande van het Mainportonderzoek past dit aan de bovenzijde van het ER-scenario (range Europees marktaandeel 10–17,5%) of in het BG-scenario (range Europees marktaandeel 15–22,5%). Als KLM haar hoog ambitieniveau zou weten te verwezenlijken, dan zou haar capaciteitsvraag omhoog gaan. De mainportdrempel zou daardoor hoger komen te liggen. Opgemerkt wordt nog dat KLM in juni 1996, nog geen drie jaar na de IEE-rapportage, voor intercontinentale routes bijna de marktaandelen had bereikt waarvan de IEE had aangenomen dat zij ze pas in 2015 zou bereiken.²⁵ Het Paper bevat de capaciteitsvraag van KLM tot 2015. KLM en NVLS wijzen er in hun Paper op dat in het geval Schiphol niet kan zorgen over voldoende hoogwaardige piekcapaciteit te beschikken het de stellige verwachting van de KLM en de NVLS is dat Schiphol de mainportstatus niet zal bereiken.

Ondanks deze stellingname van KLM nam de werkgroep voor de capaciteitsvraag in het eindrapport uiteindelijk de laagst in te voeren waarden aan. In het ER-scenario was dit een marktaandeel van 10%. *«De onderkant van deze bandbreedte (een relatief laag marktaandeel voor de maincarrier, met een gespreide afhandeling over luchthavens) kan worden beschouwd als de omvang van de kleinste mainhub: de mainportdrempel.»*²⁶ De mainportdrempel is in beide scenario's op het laagste punt in de range aangenomen.

Door als automatisme aan te nemen dat de ondergrens van de range binnen elk scenario de mainportdrempel weergeeft, hield de IEE zich niet aan haar eigen uitgangspunt, dat per scenario de drempel ook afhankelijk is van de capaciteitsvraag van de carrier.

Geconcludeerd wordt dat de IEE werkgroep, ondanks de bekendheid met de lange termijn-capaciteitsvraag van KLM, de capaciteitsvraag van de home carrier steeds op de laagst in te voeren waarden heeft aangenomen. De Stuurgroep en het Kabinet hebben hierdoor de indruk gekregen dat de mainportdoelstelling in het ER/ELi scenario al bij dit lage niveau bereikt

²³ Nota 16-02-1995, Map EZ 95002062, ES/RBM/BOI 95013167.n37.

²⁴ Position Paper Punctualiteits/Capaciteitseis vanuit de markt, KLM en NVLS, 15-01-1993, bij brief 15-01-1993 aan projectdirecteur PMMS, ABB 1,3; Map Stuurgroep PMMS vergaderingen 1993 I.

²⁵ Notitie inzake vervoersontwikkeling Schiphol, 14-06-96, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59.

²⁶ IEE-rapportage 1993, blz. 29. Zie tevens IEE-rapportage blz. 34 (tabel 3.8).

kon worden. De IEE kon weten dat de capaciteitsvraag van KLM hoger lag. Realisatie van de mainportdoelstelling kan hierdoor in gevaar komen.

3.4 Groeiprognoses

3.4.1 IEE-prognoses

De vraag naar luchtvervoer via Schiphol werd verondersteld zich te ontwikkelen afhankelijk van een groot aantal factoren. Of ook in 2015 de mainportdrempel gehaald zou worden, moest blijken uit de prognoses van de ontwikkeling van de vraag naar luchtvervoer. Voor de IEE is daarom een groeimodel ontwikkeld dat de gevraagde hoeveelheden passagiers- en vrachtvolumes voor Schiphol vooruitberekent voor de drie combinaties van economische en luchtvaartscenario's.

Het IEE-model gaf prognoses over de vraag naar luchtvervoer op Schiphol op twee steekdata: 2003 en 2015. Als basisjaar is de vraag naar luchtvervoer op Schiphol in 1990 gebruikt. Invoergegevens waren de verwachte marktgroei in 2003 en 2015 volgens de verschillende scenario's en de effecten van competitie (onder meer concurrentie met andere luchthavens en met de HST).

In bijlage 5 is een uitgebreidere beschrijving van het prognosemodel opgenomen. Ook is nader uitgewerkt welke invoergegevens zijn gehanteerd.

Met behulp van het IEE-model werden prognoses gemaakt voor de vraag naar luchtvervoer in termen van het aantal passagiers per jaar, het aantal tonnen vracht per jaar en het aantal vliegtuigbewegingen per jaar. In de tabellen 4, 5 en 6 zijn de prognoses weergegeven.

Tabel 4 Prognoses voor passagiers Schiphol 2003 en 2015.

passagiers*	GS/BaU		ER/ELi		BG/GLi	
	abs.	gem./jr	abs.	gem./jr	abs.	gem./jr
2003	26 mln	3,6%	27 mln	3,9%	34 mln	5,75%
2015	38 mln	3,2%	39 mln	3,1%	56 mln	4,23%

* exclusief substitutie²⁷

Bron: IEE

Tabel 5 Prognoses voor vracht Schiphol 2003 en 2015.

vracht*	GS/BaU		ER/ELi		BG/GLi	
	abs.	gem./jr	abs.	gem./jr	abs.	gem./jr
2003	1,0 mln	3,95%	1,0 mln.	3,95%	1,3 mln	6,07%
2015	2,1 mln	6,38%	2,2 mln	6,79%	3,0 mln	7,22%

* exclusief trucking²⁸

Bron: IEE

Tabel 6 Prognoses voor vliegtuigbewegingen Schiphol 2003 en 2015.

vliegtuigbew.	GS/BaU		ER/ELi		BG/GLi	
	abs.	gem./jr	abs.	gem./jr	abs.	gem./jr
2003	279 000	2,50%	310 000	3,34%	375 000	4,86%
2015	367 000	2,32%	431 000	2,78%	581 000	3,72%

Bron: IEE

²⁷ IEE-rapportage 1993, blz. 35, 87.

²⁸ IEE-rapportage 1993, blz 35, 87.

De IEE-werkgroep had haar prognoses in concept gereed in november 1992, waarop ze een presentatie over de cijfers gaf in de Stuurgroep PMMS. De definitieve groei prognoses waren gereed in april 1993.

3.4.2 Gevoeligheidsanalyses

De prognoses in het GS/BaU en het BG/GLi-scenario zijn te beschouwen als laagste en hoogste uitkomst in een gevoeligheidsanalyse op de in de scenario's gehanteerde invoergegevens.

Voor substitutie zijn eveneens verschillende varianten doorgerekend. Onder meer is gevarieerd in de mate waarin de luchtvaarttarieven stijgen.

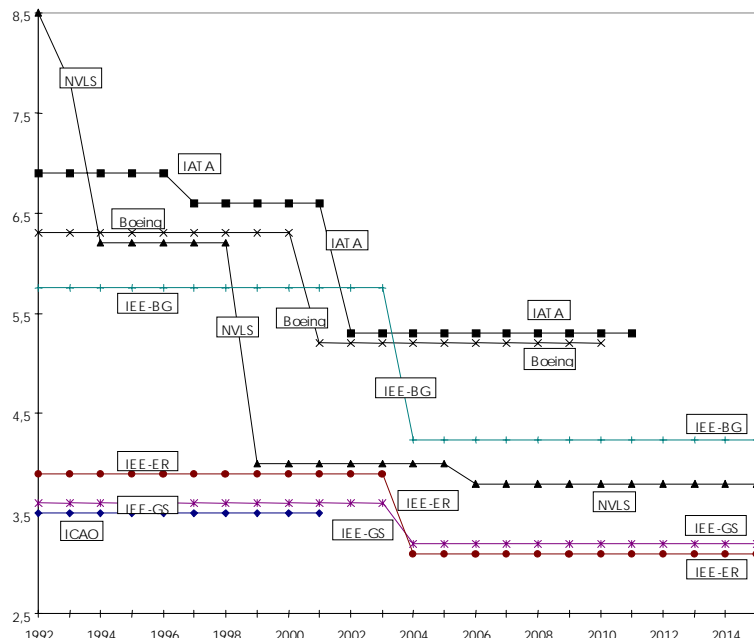
Gevoeligheidsanalyses op gedetailleerde invoergegevens zijn uitgevoerd voor een heffing van f 25, een heffing van 25% en voor verschillende quota's voor vliegbewegingen. Deze gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd in het ER/ELi-scenario. Voor het GS/BaU- en het BG/GLi-scenario zijn ze niet gemaakt.

3.4.3 Vergelijking met prognoses van anderen

De Rekenkamer vergeleek de prognoses van de IEE met prognoses van NVLS, IATA (International Air Transport Association), ICAO (International Civil Aviation Organisation) en Boeing. In bijlage 6 wordt nader op deze prognoses ingegaan. De prognoses van NVLS, IATA en Boeing waren ook in 1992 opgesteld. De prognoses van ICAO stamden uit 1990. De prognoses van IATA kwamen tot stand op basis van enquêtes onder luchtvaartmaatschappijen. De prognoses van Boeing en IATA moeten, vanwege de economische belangen, terughoudend worden benaderd.

In figuur 1 zijn de prognoses weergegeven.

Figuur 1 Jaarlijkse groeipercentages van de verschillende prognoses

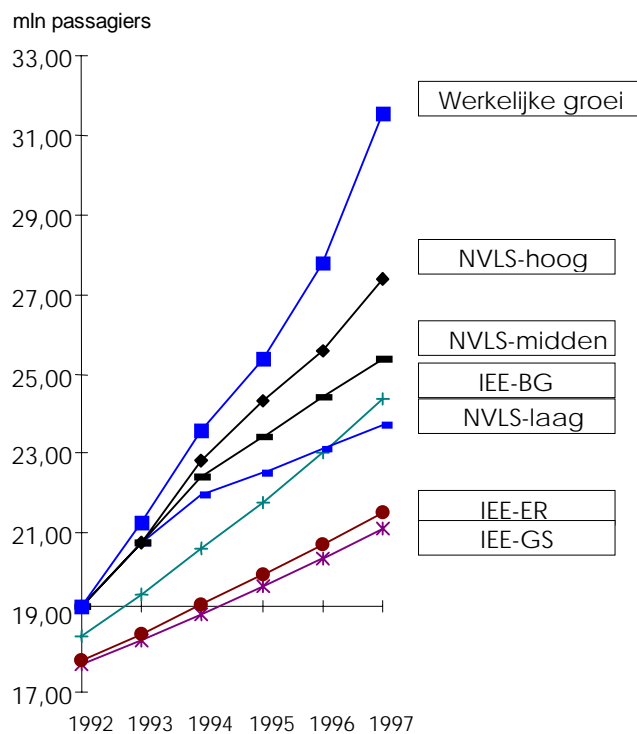


Men moet voorzichtig zijn met het vergelijken van prognoses die op verschillende wijzen tot stand gekomen zijn en die in het ene geval betrekking hebben op de wereldluchtvaart, in het ander geval op de Europese luchtvaart of specifiek op Schiphol. Voorts zijn de NVLS-cijfers individuele groeipercentages per jaar en alle overigen gemiddelde groeipercentages over een bepaalde periode. Desalniettemin zijn enkele algemene conclusies uit de tabel af te leiden. Zo blijkt dat alle prognoses uitgaan van de sterkste groei tot 2003. Vrijwel alle prognoses schatten de groei daarna gematigder in.

Wat verder opvalt is dat het ER-scenario in het tweede tijdvak niet een «midden-scenario» onder de drie IEE-scenario's is, doch het laagste. Opvallend is voorts het NVLS-scenario, dat van alle prognoses de sterkste groei in de eerste jaren na 1991 voorspelde.

De Rekenkamer heeft eveneens gekeken welk van de prognoses, betrekking hebbend op Schiphol, in het tijdvak 1992–1997 de werkelijke groei in de periode 1992–1997 het meest naderde. Voor de NVLS-prognoses is gebruik gemaakt van de prognoses tot 2000. NVLS hanteerde voor die termijn een hoog- midden- en laag scenario, afhankelijk van de KLM-activiteiten. De vergelijking is weergegeven in figuur 2

Figuur 2 Vergelijking Schipholspecifieke prognoses met werkelijke groei Schiphol 1992–1997



Uit de grafiek blijkt dat zowel de NVLS- als de IEE-prognoses een onderschatting gaven van de werkelijke groei. Tevens valt op dat van de op Schiphol betrekking hebbende prognoses de NVLS prognoses het meest nauwkeurig bleek. De IEE-prognoses onder het ER- en het GS-scenario scoorden het slechtst. Voorts valt op dat de IEE-prognoses op het moment van hun totstandkoming al ingehaald waren door de feitelijke ontwikkeling. Dit kwam doordat de IEE-prognoses 1990 als basisjaar

hadden genomen terwijl de andere prognoses uitgingen van het meest recente jaar (1992).

Het is de Rekenkamer na bestudering van de relevante dossiers niet gebleken dat de IEE-prognoses zijn vergeleken met de prognoses van NVLS. Vergelijking met de groeipercentages gehanteerd door IATA en Boeing vond wel plaats. In het Mainportonderzoek zijn ze samen met die van de IEE weergegeven. Er blijkt niet uit dat de vergelijking gevolgen heeft gehad voor de uiteindelijke IEE-prognoses.

3.4.4 Vergelijking met historische ontwikkeling groei

3.4.4.1 Vergelijkingsperiode eind 1980 – eind 1991

Het IEE-rapport vergelijkt haar prognoses met de in het recente verleden gerealiseerde groei. De IEE hanteerde daartoe de periode eind 1980 – eind 1991²⁹. Het groeipercentage over die periode bedroeg voor passagiers 5%. Voor vracht bedroeg het 8,6%. In de IEE werden in het ER/ELi-scenario een gemiddeld groeipercentage voor passagiers aangehouden van 3,5% en voor vracht 4,9%.³⁰

Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer zijn vragen gesteld over het opmerkelijk lage groeipercentage dat in de IEE-prognoses was gehanteerd in vergelijking tot de groei uit het verleden.³¹ De kwestie spitste zich toe op het feit dat 1980–1992 als basis voor de vergelijking was gehanteerd: daardoor zou het gemiddelde sterk in neerwaartse richting zijn beïnvloed. Een rechtstreeks antwoord van de minister waarom was gekozen voor de periode eind 1980 – eind 1991 (11 jaar) is er niet geweest.

De Rekenkamer acht de behoefte van de IEE-werkgroep om de voor de toekomst berekende groeipercentages te vergelijken met de groei uit het recente verleden begrijpelijk. Het lag echter niet voor de hand om de vergelijkingsperiode uit te strekken tot en met de jaren 1980–1983 aangezien die jaren in de algehele ontwikkeling van Schiphol een zeer uitzonderlijke periode vormden.

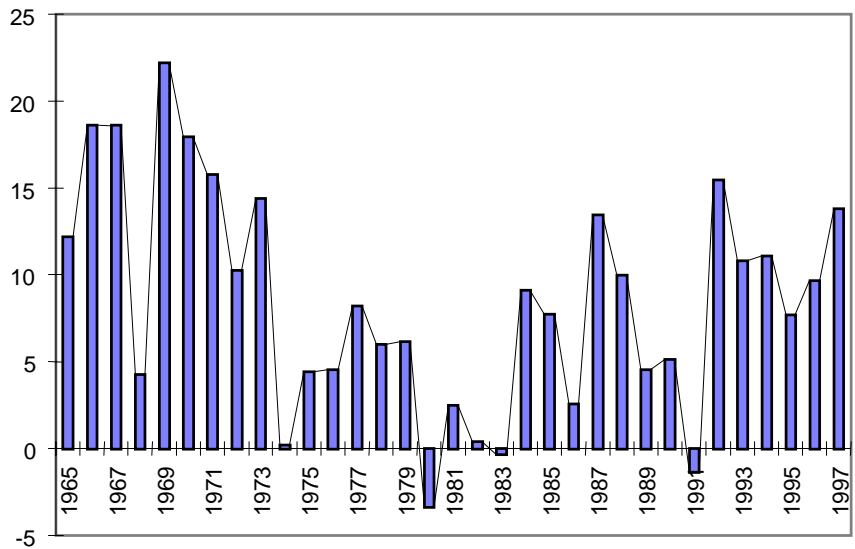
Uit figuur 3 blijkt dat de groeipercentages in de betreffende vier jaren zeer sterk in neerwaartse richting afweken van de cijfers zoals Schiphol die min of meer voortdurend vertoont. Vergelijkbare dieptepunten kwamen slechts voor in 1974 (oliecrisis) en 1991 (Golffoorlog). Het insluiten van deze jaren in de vergelijkingsperiode maakt dan ook dat kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de representativiteit van de gehanteerde vergelijkingsperiode. Er is geen combinatie van jaren aansluitend op 1990 denkbaar die een lager gemiddeld groeipercentage oplevert.

²⁹ Overigens bleek in 1995 dat de IEE het gemiddelde over die periode onjuist berekend had. Het tijdvak eind 1980 t/m eind 1991 telt 11 jaar, terwijl gedeeld was door 12. De rapportage bevat nog het onjuiste groeicijfer van 4,5%. Pas in 1995 werd alsnog de correcte berekening gegeven (5%) (minute plaatsvervangend DG ES aan V&W, en VROM, 19-04-1995; Map EZ 95072325: ES/RBM/BOI 95029056.b37).

³⁰ IEE-rapportage 1993, blz. 34. Passagiers tot 2003: 3,9%, daarna 3,1%. Vracht tot 2003: 3,95%, daarna 6,79%.

³¹ Handelingen Tweede Kamer, 25-09-97; Handelingen Tweede Kamer, 26 maart 1998. Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 31.

Figuur 3 groeipercentage passagiers Schiphol 1965–1997



De Rekenkamer had het voor de hand liggend gevonden wanneer bij een vergelijking met de blik vooruit van 25 jaar eveneens 25 jaar terug was gekeken. Het gemiddelde groeipercentage voor passagiers over de periode 1965–1990 bedroeg 7,9%.

De vergelijking met de door de IEE gekozen periode was bedoeld om aan te tonen dat sprake was van een voortzetting van een historische trend.³² Het verschil tussen de gehanteerde historische 5% en de in de IEE vooruitberekende 3,5% groei gaf echter aan dat de prognoses, wilden zij uitkomen, een trendbreuk veronderstellen. Vergelijking met de groei in de voorafgaande 25 jaar (7,9%) suggereert dit eveneens.

3.5 Kritiek op het IEE-groeimodel

Het IEE-model was een aangepaste versie van het prognosemodel van NVLS. Door het NEI en de Britse consultant MVA is het model uitgebreid met een aantal modules en een groot aantal invoervariabelen. Hoewel het model hierdoor faam verwierf als «state of the art» was er ook kritiek.

3.5.1 Onmogelijkheid van interpoleren

Het IEE-model gaf prognoses over de vraag naar luchtvervoer op Schiphol op twee steekdata: 2003 en 2015. Het model was niet in staat om prognoses te geven voor de tussenliggende jaren. Hierdoor is het tussentijds niet mogelijk om te monitoren of men op het juiste spoor zit. Ook is het effect van later doorgevoerde beleidsmaatregelen niet vast te stellen met behulp van het model. KLM en NVLS hebben de IEE-werkgroep in februari 1993 op deze tekortkoming gewezen.³³

3.5.2 Buiten beschouwing laten van transitopassagiers

Voor het basisjaar 1990 is in de IEE het aantal passagiers op Schiphol exclusief transitopassagiers gehanteerd. Transitopassagiers zijn doorgaande passagiers op een vlucht, waarvan het vluchtnummer niet verandert (bijvoorbeeld een tankstop). Het aantal passagiers exclusief transitopassagiers

³² 1990 is als basisjaar gehanteerd voor de prognoses. Niet de periode eind 1980–eind 1991.

³³ Notitie NVLS en KLM aan IEE-model-begeleidingsgroep, 11-02-1993, dossiers NVLS, Model Output 1992.

bedroeg in 1990 16,186 miljoen passagiers. Inclusief transitobedroeg in 1990 het aantal passagiers 16,471 miljoen.³⁴ De prognoses voor 2003 en 2015 zijn ook exclusief transitobedroeg. Hetzelfde geldt voor de PKB-doelstelling voor passagiers. Het IMER daarentegen rekende de transitopassagiers wel mee. Het is achteraf niet vast te stellen hoe hoog de prognoses geweest zouden zijn wanneer de transitobedroegs wel meegerekend zouden zijn. In 1990 was het aantal passagiers inclusief transitopassagiers circa 2% hoger dan exclusief. De Rekenkamer vraagt zich af waarom de transitopassagiers niet meegerekend zijn in de IEE-berekeningen en mede daardoor evenmin in de PKB-doelstelling.

3.5.3 Ontbreken van KLM-factoren

In de Notitie Vervoersontwikkeling aan de Tweede Kamer³⁵ stelde de minister van Verkeer en Waterstaat dat de recente explosieve groei van Schiphol niet zozeer was toe te schrijven aan de groei van de omvang van de luchtvaartmarkt maar aan het feit dat de KLM haar marktaandeel tegenover de Europese concurrentie had vergroot en dat de KLM deze vergroting geheel op Schiphol had gerealiseerd. De minister noemt in dit verband de succesvolle introductie van het zogenoemde blokkenschema op Schiphol door de KLM, het Open skies verdrag met de Verenigde Staten en de toekenning van een anti-trust immuniteit aan de alliantie tussen KLM en Northwest Airlines.

De groei-modules bevatten geen invoergegevens die betrekking hebben op de toekomststrategie van de KLM en het Open skies-verdrag.

Blokkensysteem KLM

KLM introduceerde in maart 1992 een 3-blokkensysteem. In een dergelijk systeem bundelt een maatschappij haar vluchten in de tijd. In plaats van de vluchten gelijkmatig te verdelen over de dag, concentreert zij ze in een aantal blokken. Voor de passagier is het belangrijkste voordeel dat hij een zeer groot aantal bestemmingen kan bereiken met slechts één snelle overstap.³⁶ Vooral voor de KLM, met traditioneel veel transferpassagiers, was dit aspect van groot belang, hetgeen bleek uit een sterke stijging van het aandeel transferpassagiers. In de periode 1990–1995 steeg dit aandeel binnen het lijndienstsegment van 33% in 1990 naar 44% in 1995.³⁷

KLM wees in augustus 1991 de IEE-werkgroep al op het belang van haar nieuwe blokkensysteem voor de prognoses. De KLM bood aan een uiteenzetting te geven over het systeem.³⁸

De vertegenwoordiger in de Stuurgroep van de gemeente Haarlemmermeer wilde in november 1992 de invoering van het blokkensysteem van de KLM en de gevolgen ervan voor de groeiprognozes aan de orde te stellen. Door de voorzitter van de Stuurgroep werd dit buiten de orde van de vergadering verklaard met de mededeling dat het niet de bedoeling was om dergelijke zaken in het kader van de Stuurgroep te behandelen.³⁹ Daarop bood KLM aan om aan de gemeente Haarlemmermeer een presentatie te geven over de bedrijfsstrategie van KLM.⁴⁰ In april 1993, toen de Stuurgroep beraadslaagde over de geluid-berekeningen, herinnerde KLM in de Stuurgroep aan haar aanbod om een uitleg te geven over het blokkensysteem.⁴¹ Van dit aanbod is nooit gebruik gemaakt. Dit verbaast de Rekenkamer.

In januari 1993 had KLM in haar Position Paper al een uiteenzetting gegeven van het blokkensysteem. Uit de Position Paper bleek dat KLM niet slechts uit was op korte termijn-groei maar plannen had voor een

³⁴ NVLS-dossiers, Prognoses.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59.

³⁶ IEE-rapportage 1993, blz. 13.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59, blz. 9.

³⁸ Verslag IEE-vergadering 30-08-1991, NVLS-stukken Project IEE I.

³⁹ PMMS-Stuurgroepvergadering 12-11-92, ST 92/9-0

⁴⁰ PMMS-Stuurgroepvergadering 12-11-92, ST 92/9-0

⁴¹ PMMS-Stuurgroepvergadering 06-04-93, ST 93/4-0.

stelselmatige uitbreiding van het blokkensysteem tot uiteindelijk 10 blokken in 2015.⁴²

De Werkgroep IEE was op de hoogte van de werking van een blokkensysteem, gezien het feit dat in het algemene gedeelte van het IEE-rapport een beschrijving ervan voorkomt.⁴³ De groei-genererende effecten van het blokkensysteem zijn echter niet in het model ingebracht.

De alliantie met Northwest

Sinds 1988 participeert KLM in Northwest Airlines. Vanaf dat moment werkten de beide maatschappijen steeds nauwer samen. In februari 1993 werd een anti-trust exemptie verkregen voor de alliantie KLM – Northwest. Hiermee was KLM de eerste in de wereld in deze omvang. De alliantie betekende een uitbreiding van het aantal bestemmingen van de KLM in de Verenigde Staten van 9 naar 200, die via doorverbindingen werden aangevlogen. Die doorverbindingen waren daarvoor ook mogelijk, zij het door veelal op andere maatschappijen over te stappen, wat veel duurder was. Het nieuwe product naar die circa 200 bestemmingen was een product, dat nu wordt aangeboden in hogere frequenties tegen lagere prijzen en bij kortere overstaptijden. Dat maakte KLM/Northwest aantrekkelijker bij reizigers.

Voor de betrokken carrier kan het verschaffen van informatie omtrent haar marktstrategie in een open procedure als het PMMS problemen veroorzaken vanwege het bedrijfsvertrouwelijk en onderhandelingsgevoelig karakter van die informatie. Dit gold zeker voor informatie over onderhandelingen voor samenwerking, die ten tijde van de IEE gaande waren.⁴⁴ KLM heeft evenwel gaandeweg steeds meer gewezen op de toenemende groei die ondermeer uit haar allianties voort zou komen en die naar haar mening onvoldoende in het ER-scenario weergegeven zou zijn.⁴⁵ De werkgroep stelde zich op het standpunt dat de toekomstvisie van KLM «gekleurd was door de waan van de dag» en besloot er geen specifieke betekenis aan toe te kennen.⁴⁶

Volgens een door de Rekenkamer geraadpleegde deskundige is het ondenkbaar dat de impact van de samenwerking met Northwest ten tijde van de IEE-analyse nog niet te voorzien zou zijn geweest. Het is volgens de deskundige niet voor te stellen dat bij de IEE niet ingezien zou zijn dat deze alliantie het marktaandeel van KLM enorm zou doen toenemen.⁴⁷

De RLD schatte de ontwikkelingen rond de samenwerking met Northwest voorzichtig in. In een gesprek met de Rekenkamer werd opgemerkt: «*Het synergetische voordeel van de alliantie (een ontstellende hubontwikkeling) was niet te voorzien in 1992. (...) De alliantie van KLM met Northwest was de eerste grote alliantie tussen een Europese en een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij*».⁴⁸

Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was het bovendien «*praktisch onmogelijk om (...) alternatieve samenwerkingsverbanden van de KLM expliciet in het model op te nemen. Er is voor gekozen om variabelen in het model op te nemen, die handzaam zijn, en die tegelijkertijd toch zo goed mogelijk de werkelijkheid simuleren. Hetgeen gebruikelijk is bij modelontwikkeling. Het blijft echter een model, met al zijn tekortkomingen, dat niet de pretentie kan hebben de werkelijkheid geheel te simuleren.*»⁴⁹

Uit het voorgaande blijkt dat de mogelijke effecten van de alliantie op het vervoersvolume via Schiphol ten tijde van de IEE bekend waren, maar dat technische beperkingen de werkgroep ervan weerhielden deze expliciet in het model op te nemen.

⁴² Position Paper Punctualiteits/Capaciteitseis vanuit de markt, KLM en NVLS, 15-01-93, bij brief 15-01-93 aan projectdirecteur PMMS, PMMS-dossiers.

⁴³ IEE-rapportage 1993, blz. 13.

⁴⁴ In januari 1992, toen KLM nog in onderhandeling was over een mogelijke fusie met British Airways (BA) en stuurgroepleden vroegen in hoeverre deze plannen van invloed zouden moeten zijn op het PASO en op de MER, vond de KLM-deelnemer dat voorzover hem bekend geen bijstelling van de plannen nodig was (vergadering Stuurgroep PMMS 13-01-92).

⁴⁵ Position Paper Punctualiteits/Capaciteitseis vanuit de markt, KLM en NVLS, 15-01-93, bij brief 15-01-93 aan projectdirecteur PMMS, PMMS-dossiers. Ook verslag gesprek Rekenkamer met de heer J.P.W.M. Smeets van KLM (1998).

⁴⁶ Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan Algemene Rekenkamer, 21-09-98.

⁴⁷ Verslag gesprek Rekenkamer met Prof. dr. H.B. Roos, Erasmus Universiteit Rotterdam (1998).

⁴⁸ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer drs. C.T. Den Braven, RLD (1998).

⁴⁹ Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan Algemene Rekenkamer, 21-09-98.

Het Open skies-verdrag met de Verenigde Staten

Sedert 1989 werd onderhandeld over een Open skies-verdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten. In september 1992 werd dit verdrag gesloten.

Volgens een door de Rekenkamer geraadpleegde deskundige is het ondenkbaar dat de impact van het Open skies-verdrag ten tijde van de IEE-analyse nog niet bekend zou zijn geweest. De onderhandelingen voor het Open skies-verdrag waren al eind jaren tachtig gestart onder de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat.⁵⁰

De Adviescommissie over de KLM-factoren

De Adviescommissie wees in augustus 1993, na een presentatie van de actuele situatie en strategie van Schiphol door NVLS aan de Commissie, op het gemis van invoergegevens die betrekking hadden op de toekomststrategie van KLM en NVLS. In het verslag van de bijeenkomst van de commissie van 11 augustus 1993 staat:

«de besluitvormer (moet) inzien dat een scenario-uitkomst geen gegeven grootheid is, maar wordt beïnvloed door het handelen van individuele ondernemingen zoals NVLS en KLM.»⁵¹

De waarschuwing is niet opgenomen in het eindadvies van de Commissie. Op de bijeenkomst was een stuurgroeplid aanwezig.⁵² Uit de notulen van de daarop plaatsvindende stuurgroepvergaderingen blijkt ook niet dat de waarschuwing uit de Adviescommissie mondeling was overgebracht aan de Stuurgroep.

Opmerkingen Rekenkamer

Uit het voorgaande volgt naar de mening van de Rekenkamer dat schriftelijke en mondelinge signalen van de KLM dat haar marktstrategie grote gevolgen kon hebben voor de groei van Schiphol, door zowel de IEE-werkgroep als door de Stuurgroep PMMS zijn genegeerd. Als het expliciet opnemen van het markthandelen van de KLM in het model onmogelijk was, dan behoorde naar de mening van de Rekenkamer duidelijk aangegeven te zijn welke effecten buiten beeld zijn gebleven en op welke punten het model een vertekening geeft. Voor dat deel van de werkelijkheid dat niet wordt afgedekt door het model had overwogen kunnen worden om een beredeneerde opslag te hanteren. Een dergelijke aanpassing van de modeluitkomsten is niet aangebracht.

3.5.4 Inconsistenties generatie- en concurrentie-effect

Zowel het generatie-effect als het concurrentie-effect zijn van belang voor het vervoersvolume van een luchthaven. Van beide effecten wordt kort uitgelegd wat ermee wordt bedoeld.

Als de frequentie van vluchten van Schiphol naar een bepaalde bestemming verdubbelt, zullen er bestaande reizigers zijn, die voorheen via een andere luchthaven vlogen doch nu voor Schiphol kiezen. Dit noemt men het *concurrentie-effect* van de frequentieverandering. Dezelfde frequentieverdubbeling kan ook bewerkstelligen dat reizigers die voorheen de vlucht helemaal niet zouden maken, dit nu wel doen (bijvoorbeeld zakenreizigers die nu de mogelijkheid hebben van een dagretour). Dit noemt men het *generatie-effect* van de frequentieverandering.

Het generatie-effect leidt dus tot meer vervoer; het concurrentie-effect tot een andere verdeling van het vervoer.⁵³

De KLM heeft de IEE-werkgroep op het generatie-effect gewezen. Ze stelde dat vooral frequentieveranderingen een toename in passagiers opleverden die volgens haar nog niet in het model was verdisconteerd.⁵⁴ De werkgroep IEE (met uitzondering van de KLM-deelnemer) was van mening dat onbekend was of zoiets als het generatie-effect bestond.

⁵⁰ Verslag gesprek Rekenkamer met Prof. dr. H.B. Roos, Erasmus Universiteit Rotterdam (1998).

⁵¹ Map EZ 95023994, verslag Adviescommissie IEE 11-08-93.

⁵² Verslag gesprek met de heer ir.dr.s. H.N.J. Smits, destijds president-directeur NVLS en stuurgroeplid (1998).

⁵³ Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 21-09-1998.

⁵⁴ Faxbericht KLM-deelnemer IEE aan projectleider IEE, 13-11-92. Map Economische Zaken 95076218.

Volgens de werkgroep was deze variabele in de gangbare luchtvaartmodellen tot dat moment nooit meegenomen. De RLD schreef in een notitie aan de IEE-werkgroep van 1 december 1992 dat zij het plausibel vond dat een hogere frequentie extra vraag oproep maar dat zij daarin geen reden zag om deze variabele in het model op te nemen. Ze stelde dat «*nooit met zekerheid kan worden gesteld of dit effect reeds impliciet is meegenomen*».⁵⁵

De Rekenkamer trof overigens in de dossiers met behulp van het IEE-model gemaakte prognoses voor BG/GLi aan «*exclusief generatie-effect en inclusief generatie-effect*». Voor GS/BaU en ER/ELi waren dergelijke prognoses niet gegeven. De uitkomsten zijn gepresenteerd in een notitie van het NEI aan de IEE-werkgroep.⁵⁶

Tabel 7 IEE-modeluitkomsten exclusief- en inclusief generatie-effect (2015)

	BG/GLi exclusief generatie-effect	BG/GLi inclusief generatie-effect
passagiers	59,7 mln	66,1 mln
jaarlijks groeipercentage	5,4%	5,8%

Aan de Stuurgroep PMMS zijn slechts de prognoses exclusief generatie-effect gepresenteerd.⁵⁷ Ook in de IEE-rapportage zijn de prognoses inclusief generatie-effect niet weergegeven.

De RLD deelde de Rekenkamer mee dat de betreffende cijfers niet het generatie-effect betroffen, maar een concurrentie-effect, veroorzaakt door verwachte frequentieveranderingen. Het model zou niet in staat zijn geweest om een generatie-effect als gevolg van deze frequentieveranderingen te berekenen.

Het blijft voor de Rekenkamer onduidelijk waarom de 6,4 miljoen hogere prognose, onder welke benaming dan ook, niet in de IEE-rapportage is vermeld.

Dit bevreemdt de Rekenkamer nog sterker vanwege een verlaging van de prognoses met 3,6 mln (BG-scenario) in april 1993. De verlaging in het ER- en GS-scenario ligt in de orde van grootte van 1 miljoen passagiers. De ingreep had betrekking op een groot aantal onvolkomenheden in het model. De Rekenkamer constateerde dat al deze bijstellingen een groeiverhogend effect hadden. Alle groeiverhogingen werden echter teniet gedaan door een geconstateerd groeiverlagend effect als gevolg van een concurrentie-effect, veroorzaakt door verwachte frequentieveranderingen.⁵⁸ Een berekening van het effect per factor is niet gegeven. Het uiteindelijke saldo was – 3,6 miljoen passagiers. Hieruit blijkt dat het neerwaarts effect van de frequentieverandering minstens 3,6 miljoen passagiers (BG) beliep.

De Rekenkamer acht het inconsistent dat een prognoseverhoging van 6,4 miljoen passagiers als gevolg van een concurrentie-effect door frequentieveranderingen niet meegenomen is, doch een prognoseverlaging van minstens 3,6 miljoen met dezelfde oorzaak wel. Een verklaring hiervoor werd niet gevonden.

3.5.5 Beoordeling Adviescommissie IEE

De Adviescommissie sprak een positief oordeel uit over de kwaliteit van de IEE-analyse. De minister heeft op meer momenten naar dit positieve oordeel verwezen.⁵⁹ Uit de tekst van het advies blijkt dat dit positieve oordeel zich beperkt tot de gevolgde methode. Het oordeel richt zich niet

⁵⁵ Uit de door de Rekenkamer bestudeerde dossiers blijkt dat het IEE-model geschikt gemaakt zou worden om het generatie-effect te verdisconteren. Volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zou dat zijn mislukt (Notitie RLD 01-12-92, Dossiers Schiphol, Project IEE-I, 24-11-92).

⁵⁶ Notitie «Scenario berekeningen passagiers, vracht en vliegtuigen voor de luchthaven Schiphol, resultaten volgens «Plan van Aanpak»-modellen en vergelijking met IEE-model-resultaten», NEI, T1908 BLO/YD 16-11-92.

⁵⁷ De gepresenteerde cijfers waren als volgt:

Totaal aantal passagiers in 2015:
GS: 38,6 mln; ER: 40,3 mln; BG: 59,8 mln passagiers. (Stuurgroep PMMS, 25-11-92, ST 91/10-0; notitie Projectleider IEE aan Stuurgroep PMMS, 08-12-92, Map EZ 95076218).

⁵⁸ Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RLD) aan Algemene Rekenkamer, 01-09-98.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59. Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 31d

op alle keuzen die men heeft gemaakt of de plausibiliteit van de groei-prognoses.⁶⁰

De invoergegevens voor de IEE-prognoses zijn niet vooraf ter beoordeling aan de Adviescommissie voorgelegd.⁶¹ De uitgangspunten van de groeimodellen, zoals het basisjaar, stonden op het moment dat de Commissie aantrad niet meer ter discussie. De opdrachten aan de onderzoeksbureaus die de berekeningen uit moesten voeren, waren al verleend, zodat een advies van de Commissie over de uitgangspunten als mosterd na de maaltijd zou komen.⁶²

De commissie heeft zich in waarschuwend zinnig uitgesproken over de uitkomsten van de prognoses en de manier waarop daar inmiddels door de Stuurgroep mee omgegaan was.

«De IEE-analyses nemen 1990 als basisjaar en blikken dan in scenario's vooruit naar 2015. Echter, in de actuele ontwikkeling zien wij dat het vervoer op Schiphol in de periode 1990 tot medio 1993 sterker is gegroeid dan op grond van de analyses verwacht mocht worden in deze bepaald niet florissante economische periode. Dat is het gevolg van autonome luchtvaartontwikkeling, invoering van het hub and spoke systeem en de gunstige concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere luchthavens. Blijft een beslissing over uitbreiding van Schiphol uit, en laat de luchtvaartontwikkeling de komende tien jaar een zelfde groei zien als in de afgelopen drie magere jaren dan verkeert de luchthaven reeds rond de eeuwwisseling in grote capaciteitsproblemen. Die capaciteitsproblemen betreffen zowel de afhandeling als de toelaatbare geluidsoverlast. Evenmin mogen wij bij het verre vooruitzien naar 2003 en 2015 vergeten dat de concurrentie en de herschikkingen in de Europese luchtvaart zich ondertussen op veel kortere termijnen afspelen. De samenwerkingsplannen van KLM zijn daarvan een duidelijk voorbeeld. ...»⁶³

De Commissie was van mening dat de prognoses onvoldoende recht deden aan specifieke KLM- en NVLS-factoren (zie paragraaf 3.5.3). Voort werd gesteld: *«De actuele ontwikkeling (geeft) aan dat je Schiphol niet te klein moet dimensioneren. Met name moet duidelijk worden gepresenteerd dat de nulvariant reeds rond de eeuwwisseling tot problemen zal leiden».*⁶⁴

Uit de notulen van de Stuurgroep PMMS valt niet op te maken dat de kritische opmerkingen van de Commissie van Advies daar zijn besproken. Aangezien de stuurgroep haar besluit om zich te baseren op het ER/ELI-scenario reeds had genomen vóór de Commissie haar advies (zelfs in concept) gereed had, moet geconcludeerd worden dat het advies van de Commissie op dat besluit geen wezenlijke invloed gehad heeft.

Het advies is bij de IEE-rapportage gevoegd en is aldus ter kennis gekomen van de minister en de Staten-Generaal.

3.6 Substitutie

De IEE-werkgroep heeft voor een aantal groei-afremmende maatregelen de mogelijke effecten en ongewenste gevolgen geanalyseerd. Het ging om het bevorderen van substitutie met de HST, het uitplaatsen van luchtverkeer dat niet essentieel is voor de mainportontwikkeling, nachtsluiting, het opleggen van heffingen en quotering van vliegtuigbewegingen. Over uitplaatsing, nachtsluiting, heffingen en quotering stelt het IEE-rapport dat deze maatregelen slechts een gering effect sorteren en bovendien de mainportdoelstelling in gevaar brengen. De enige maatregel waarvan de IEE-werkgroep effect verwachtte, was substitutie. Op basis van de uitkomsten van het IEE-substitutiemodel en de conclusies

⁶⁰ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer prof.dr. P.P. Kohnstamm, destijds lid Adviescommissie Inventarisatie Economische Effecten (1998).

⁶¹ Dit is wel gebeurd ten aanzien van het model als zodanig. Op 18-02-92 stelde de IEE-werkgroep voor aan de Commissie om het PASO-model aan te passen ten behoeve van de IEE. De discussie die zich hierover ontspon, richtte zich voornamelijk op de economische effecten.

⁶² Verslag gesprek Rekenkamer met de heer prof.dr. P.P. Kohnstamm, destijds lid Adviescommissie Inventarisatie Economische Effecten (1998).

⁶³ IEE-rapportage 1993, Advies Commissie van Advies.

⁶⁴ Verslag bijeenkomst adviescommissie IEE 11-8-93.

van de Werkgroep Hoog Substitutie Scenario (HSS) concludeerde de Werkgroep dat een substitutie van 5 miljoen passagiers in ER/ELi haalbaar was.⁶⁵ Daarbij is uitgegaan van de flankerend beleid-variant. Ze stelde dat in de andere scenario's dat aanzienlijk moeilijker lag omdat dan het HSL-netwerk veel minder compleet is.⁶⁶

Uitvoering van het flankerend beleid tast de veronderstellingen van het IEE-model aan

Een substitutieniveau zoals voorzien door de Werkgroep HSS is slechts bereikbaar wanneer vergaand flankerend beleid wordt ingezet. Onderdeel van dit flankerend beleid is *stijging* van de luchtvaarttarieven met 10 tot 36%. Alleen in die variant zou, uitgaande van het ER/ELi-scenario, een substitutie mogelijk zijn van 5,5 tot 6,5 miljoen passagiers.⁶⁷

De IEE-prognoses kennen het prijsniveau als één van de belangrijkste invoergegevens. Het ER/ELi- en het BG-GLi-scenario gaan uit van *daling* van de luchtvaarttarieven tot 2015. Slechts het GS-BaU-scenario gaat uit van een (geringe) prijsstijging tot dat jaar.

Dat de prognoses uitermate gevoelig zijn voor wijzigingen in het prijsniveau blijkt uit een gevoeligheidsanalyse op dit punt die is opgenomen in de Notitie Vervoersontwikkeling van de minister aan de Tweede Kamer⁶⁸. Tariefwijzigingen van + 1% en -3% per jaar veroorzaken blijkens die gevoeligheidsanalyse een marge in de berekeningen voor passagiers, afhankelijk van de economische groei, van 21 tot 28 miljoen in het jaar 2015.

De IEE-rapportage bevat geen prognoses voor passagiers, vracht en vliegtuigbewegingen na invoering van de veronderstellingen uit het hoog substitutiescenario. Gezien de gevoeligheid voor prijswijzigingen zouden zowel de passagiers- als de vrachtprognoses lagere uitkomsten moeten geven. Op hun beurt zouden deze lagere passagiersprognoses de berekeningen voor substitutie hebben beïnvloed, waardoor ook deze lager zouden uitkomen. Modelruns op basis van deze gewijzigde veronderstellingen zijn niet gemaakt.

Het voorgaande leidt voorts tot de constatering dat het stuurgroepbesluit voor een ontwikkelingsstrategie richting 40 miljoen passagiers en minimaal 5 miljoen substitutie, gebaseerd op het ER/ELi-scenario en het hoog substitutiescenario, uitgaat van tegengestelde uitgangspunten en daardoor intern inconsistent is.

Twijfels omtrent haalbaarheid substitutiedoelstelling

Hoewel de Stuurgroep PMMS uiteindelijk besloot dat minimaal 5 miljoen substitutiepassagiers haalbaar was, was er binnen deze groep twijfel omtrent de haalbaarheid. Uit de notulen blijkt dat de doelbereiking sterk afhankelijk was van het succes van het flankerend beleid. Dat betrof in eerste instantie de tijdige aanleg van de lijnen maar ook de benodigde prijsmaatregelen. Op beide terreinen blijkt uit de dossiers de nodige scepsis. Zowel NVLS, KLM als het Ministerie van VROM wezen op het feit dat de lijnen er nog niet eens lagen.⁶⁹

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), die op grond van de PKB-procedure om advies gevraagd werd over de ontwerp-PKB, achtte flankerend beleid noodzakelijk om de gewenste 5 miljoen te bereiken. Volgens de RARO was een dergelijk beleid onvoldoende uitgewerkt. «*Doordat het Kabinet onvoldoende aandacht geeft aan het flankerend beleid valt te betwijfelen of de doelstelling van 5 miljoen op de voorgestelde wijze haalbaar is.*»⁷⁰

⁶⁵ In Bijlage 7 is uitgebreider ingegaan op de substitutieberekeningen in de verschillende varianten.

⁶⁶ IEE-rapportage 1993, blz. 68.

⁶⁷ Haque Consulting Group, Substitutieberekeningen voor de Werkgroep Hoog Substitutie Scenario.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59, blz. 15.

⁶⁹ Stuurgroep PMMS, vergaderingen 12-09-91, 26-01-93 (ST 93/2-0), 23-02-93 (ST 93/3-0, 19-08-93 (RPD 656711993 II BB stukken Hofman secr.), 28-06-94 (RPD 656.7190715.6).

⁷⁰ RARO-advies, Dossier RPD 656.7190715.6.

Ook na totstandkoming van de PKB bleef twijfel bestaan. In een reactie van 17 september 1996 van NVLS op de voortgangsrapportage PKB Schiphol en Omgeving staat:

«Mede gelet op de nieuwe categorie luchtvaartmaatschappijen welke low fares willen introduceren op trunkroutes in Europa lijkt de substitutie van 5 miljoen passagiers aan de hoge kant. Juist op routes zoals Amsterdam-Londen, Amsterdam-Parijs en Amsterdam-Frankfurt zullen deze maatschappijen zich positioneren met aantrekkelijke tarieven welke nu op de Londen-route fors lager liggen dan het treintarief.»⁷¹

In een gesprek met de Rekenkamer vatte de projectdirecteur PMMS de besluitvorming omtrent de substitutie als volgt samen:

«De invoergegevens omtrent substitutie bevatten zeer veel onzekerheden. (...) In de discussie over substitutie zijn er erg veel veronderstellingen op elkaar gestapeld.»

3.7 Proces verwerking invoergegevens

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het proces van verwerking van de invoergegevens tot prognoses ordelijk en controleerbaar verliep. De Rekenkamer acht dat een essentiële voorwaarde voor een oordeel over de betrouwbaarheid van de prognoses.

Aangezien het uitvoeren van een IEE geen wettelijke verplichting is, waren er geen vooraf vastgestelde procedures beschikbaar. De projectgroep heeft zelf haar werkwijze vastgesteld.

De IEE-rapportage omvat, naast het hoofdrapport, een omvangrijk aantal onderliggende rapporten. Zij betreffen de modelbeschrijving, uitwerking van verschillende deelonderzoeken van de IEE, zoals het mainport-onderzoek, substitutie, uitplaatsing van passagierscharters, arbeidsmarktontwikkelingen en macro-economische effecten. Van de modelruns is een afzonderlijke bundel gemaakt.

De veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de IEE zijn in de verschillende deelrapporten beschreven op een algemeen niveau. De wijze waarop deze veronderstellingen in het model zijn ingevoerd is niet in de rapporten verantwoord. Deze informatie is ook niet meer beschikbaar, zodat ook de modelruns niet zonder meer gereproduceerd kunnen worden.

De kwantitatieve bepaling van de veronderstellingen in de vorm van de modelcoëfficiënten is verantwoord in een «Technical report». Tenslotte is er nog een «Model Listing» waarin het hele model is afgedrukt.⁷²

Van een aantal veronderstellingen zijn de overwegingen van de IEE-werkgroep niet in de betreffende documenten vastgelegd en de enige mogelijkheid om ze te achterhalen zijn de notulen van de werkgroep en gesprekken met de deelnemers. Dit was niet in alle gevallen voldoende om een helder beeld van de gehanteerde veronderstellingen te krijgen.

3.8 Besluit Stuurgroep PMMS

3.8.1 De keuze voor het ER/ELI-scenario

De IEE had in haar eindrapportage aangegeven dat het geheel van combinaties van scenario's de totale bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen aangaf. Omdat niet op voorhand gezegd kon worden dat het ene scenario waarschijnlijker was dan het andere, zou een goed plan aan Schiphol *in alle scenario's* de kansen moeten bieden de dubbel-doelstelling te realiseren.⁷³ Het rapport eindigt met een paragraaf «No regret policies»: «*Van scenario-analyse kan optimaal worden geprofiteerd*

⁷¹ Reactie van NVLS op de voortgangsrapportage PKB Schiphol en Omgeving, 17-09-96.

⁷² Antwoord op een gestructureerde vragenlijst van de Rekenkamer, brieven RLD aan de Rekenkamer d.d. 26-08-98 en 01-09-98.

⁷³ IEE-rapportage 1993, blz. 18 en 76.

door op zoek te gaan naar ontwikkelingen die in elk scenario voorkomen (pervasive trends) en, in het verlengde daarvan, naar maatregelen die in elk scenario goed uitpakken (no regret policies).»⁷⁴

Ook de Adviescommissie was van mening dat niet slechts met één scenario rekening gehouden moest worden. In het eerste concept van het Commissie-advies stond:

«De IEE geeft aan hoe riskant het is om op dit moment een besluit te nemen dat Schiphol te krap dimensioneert en daardoor op een zeker moment haar groeimogelijkheden afknijpt. Komt de ontwikkeling van het luchtverkeer vroeger of later op het niveau van de uitkomsten van het Balanced Growth/Global Liberalisation-scenario, dan leidt een nu genomen besluit ten gunste van een minder grote luchthaven in de toekomst opnieuw tot problemen en de noodzaak tot nieuwe besluitvorming over de nationale luchthaven.»⁷⁵

Desondanks had de Stuurgroep in haar vergadering van 6 april 1993 reeds besloten om zich te richten op het ER/ELI-scenario⁷⁶, dit omdat alleen binnen dat scenario zowel de mainport- als de milieudoelstelling bereikt zou kunnen worden. Met de mogelijkheid dat andere scenario's zich zouden verwezenlijken werd geen rekening gehouden.

De directeur-generaal van de Rijksluchtvaartdienst deelde de Rekenkamer mee:

«Er werd niet gekozen voor een scenario, maar voor een ontwikkelingsstrategie, op grond van één van de mogelijke scenario's.»⁷⁷

Het CPB is in oktober 1997 door de Tweede Kamer gevraagd om een analyse te geven over de bij het opstellen van de prognoses gehanteerde methodiek. De analyse van het CPB is in maart 1998 aan de Tweede Kamer gezonden. Het CPB gaf een positief oordeel over de bij het opstellen van de prognoses gevolgde methoden doch wees er nadrukkelijk op dat de scenario's die waren ontwikkeld op geen enkele wijze tot de conclusie leidden dat het verstandig zou zijn om de toekomstplanning af te stemmen op slechts één denkbare ontwikkeling, namelijk die richting 44 miljoen in 2015. De beleidsimplicaties van de scenario's waren juist, aldus het CPB, dat het verstandig was om met méér denkbare toekomst rekening te houden.⁷⁸

Uit het voorgaande leidt de Rekenkamer af dat de Stuurgroep, door voor een ontwikkelingsstrategie te kiezen op grond van één van de mogelijke scenario's, een risicovol besluit heeft genomen. Behalve dat het besluit aldus geen rekening meer hield met de mogelijkheid van een ontwikkeling in de richting van een ander (met name het hogere BG-)scenario, met een hogere mainportdrempel, waren nauwelijks voorzieningen getroffen voor het geval de groei harder zou gaan dan het gekozen groeipad. Marges naar boven of onder waren er ook niet meer. Bij een ontwikkeling volgens het BG-scenario zou de mainportdrempel boven de grens komen te liggen; bij een lagere groei zou de mainport niet bereikt worden. Hiermee deed de Stuurgroep onvoldoende recht aan het advies van de IEE-rapportage:

«Een no regret policy lijkt zijn voorbereidingen in elk geval te treffen voor een minimale groei naar circa 40 miljoen passagiers in 2015, een niveau dat in elk scenario wordt gehaald, maar wel gecombineerd met het algemene principe voor lange termijn beslissingen: «investeren voor het minimum, reserveren voor het maximum.»⁷⁹

⁷⁴ IEE-rapportage 1993, blz 76. De rapportage verwijst daarbij naar Nederland in Drievoud van het CPB en naar G. Zalm, Het belang van Schiphol in de lange termijn scenario's van de Nederlandse economie, lezing gehouden tijdens het Nationaal Luchthaven Congres, Amsterdam, 07-06-93.

⁷⁵ Map EZ 95 023 994, 30-06-93.

⁷⁶ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer van 12-12-97, DGRLD/VI/LMO98 7303660.

⁷⁷ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer mr. J.W. Weck, Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst en destijds lid Stuurgroep PMMS (1998)

⁷⁸ Brief van CPB van 25-03-98 aan de minister van Verkeer en waterstaat, Toekomstige vervoersontwikkeling op luchthaven Schiphol, blz. 11.

⁷⁹ IEE-rapportage 1993, blz. 76.

3.8.2 Realistisch of wenselijk scenario?

De Tweede Kamer heeft aan de Rekenkamer de volgende vraag gesteld: «Is in de besluitvorming om uit te gaan van het zogenaamde «midden-scenario» gekozen voor dit scenario omdat dit het meest realistische scenario was of omdat het het meest wenselijke scenario was gegeven het kabinetsbeleid?»

Volgens de Rekenkamer is de PKB gebaseerd op het ER/ELi scenario, niet omdat dit het meest realistische scenario was, maar omdat volgens de betrokken partijen alleen binnen dit scenario de dubbeldoelstelling verwezenlijkt kon worden. Het was daarmee het meest wenselijke scenario.

In de nota van toelichting bij PKB deel 1 (beleidsvoornemen) werd gesteld: «*De scenario's Balanced Growth en Global Shift bieden naar het oordeel van het kabinet onvoldoende perspectief op het realiseren van de dubbeldoelstelling. Het kabinet baseert haar beleidsvoornemen derhalve op de in het European Renaissance geschetste ontwikkelingsperspectief.*»

Dat gekozen is voor een wenselijk scenario werd bevestigd in gesprekken die de Rekenkamer met betrokkenen voerde.

Het IEE-werkgroepblad van het CPB vond de wijze waarop de Stuurgroep met de scenario's was omgegaan teleurstellend.

«*Het was geen fraai voorbeeld van hoe de scenario-analyse gebruikt behoorde te worden. Van de zorgvuldig uitgevoerde en methodisch goede IEE was weinig gebruik gemaakt. De Stuurgroep heeft de opmerkingen van de Werkgroep IEE, dat alle drie de scenario's even waarschijnlijk waren en dat beleid in meer scenario's op zijn gevolgen wordt bekeken, in de wind geslagen.*»⁸⁰

Een IEE-werkgroepblad namens de KLM verwoorde het aldus:

«*Het besluit voor een ontwikkelingsstrategie die uitging van het ER/ELi scenario – en de grens van 40 miljoen passagiers – leidde tot een «ongemakkelijk gevoel». De vraag is of het besluit is genomen op basis van een goede onderbouwing of op basis van de politieke realiteit. Het besluit lijkt eerder genomen te zijn op basis van dat laatste. De politieke realiteit stond geen scenario toe hoger dan 40 miljoen passagiers.*»⁸¹

Een Stuurgroepblad van de provincie Noord-Holland stelde:

«*Heel belangrijk was de wens van alle betrokken partijen om het met elkaar eens te worden over de aanleg van de vijfde baan. Het ER/ELi-scenario leek het meest aan de wensen van de betrokkenen tegemoet te komen. (...)*

De Stuurgroep heeft eenvoudigweg voor één scenario gekozen, zonder daarbij bewust stil te staan bij mogelijke risico's voor de langere termijn. Waarschijnlijk is er door de Stuurgroepleden wel aan gedacht. Maar omwille van de politieke haalbaarheid heeft men het verstandiger gevonden om op dat moment uit te gaan van de korte termijn, en niet van de gevolgen op langere termijn.»⁸²

In de brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 14 juni 1996 (Notitie Vervoersontwikkeling)⁸³ staat dat bij de besluitvorming de in het ER/ELi-scenario vastgelegde toekomstbeelden als leidraad hebben gefungeerd, omdat gegeven de voorhanden zijnde informatie en kennis, dit het meest wenselijk en voor de hand liggend werd geacht, aangezien alleen bij dit scenario zowel de mainport- als de milieu-doelstelling zou kunnen worden gerealiseerd.

⁸⁰ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer drs. R. Brus, CPB (1998).

⁸¹ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer F.F.J. Schaper, KLM (1998).

⁸² Verslag gesprek Rekenkamer met de heer drs. J. Achterstraat, lid Provinciale Staten provincie Noord-Holland en destijds lid Stuurgroep PMMS (1998).

⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59.

De RLD verklaarde aan de Rekenkamer deze passage als volgt: *«geen van de drie scenario's was op voorhand meer waarschijnlijk. Ook nadat de Stuurgroep had gekozen voor een ontwikkeling richting 40 miljoen, werden bepaalde scenario's niet meer of minder waarschijnlijk. Echter gegeven die beslissing en met de wetenschap dat bij een ontwikkeling richting BG-GLi, de mainportontwikkeling zwaar onder druk komt, kun je maar beter hopen dat zoiets nooit werkelijkheid wordt.»*⁸⁴

Bij de keuze om de ontwikkelingsstrategie te baseren op het meest wenselijke scenario is voorbij gegaan aan het feit dat de scenario's geen alternatieve keuzemogelijkheden waren doch gelijkwaardige toekomstbeelden, waarbij de keuzevraag niet aan de orde is. De ontwikkelingsstrategie had voorbereid moeten zijn op alle mogelijke scenario's. Het toekomstbeeld was: «'t Kan regen of zonneshijn worden.» Men koos voor zonneshijn, sloot de ogen voor de druppels die al vielen en ging zonder paraplu op pad.

3.9 Informatie groei en prognoses in Stuurgroep en ministeries

3.9.1 Feitelijke groei

Stuurgroepleden van KLM en NVLS waren in de periode tot de vaststelling van de PKB uit hoofde van hun functie op de hoogte van de feitelijke snelle groei op Schiphol. Andere Stuurgroepleden konden zich op de hoogte houden door kennis te nemen van persberichten die ook in de PMMS-knipselkranten werden opgenomen. Allen zijn gewezen op de snelle feitelijke groei door het signaal van de Adviescommissie van september 1993. Het signaal dat de feitelijke groei in de periode 1990–1993 hoger lag dan de IEE-scenario's is evenwel niet besproken in de Stuurgroep PMMS.

Uit de notulen heeft de Rekenkamer slechts een enkel moment kunnen traceren waar zijdelings gesproken werd over de (snelle) feitelijke groei. Medio 1994 vroeg de Stuurgroep PMMS de projectdirectie uit te zoeken of versnelde aanleg van het vijfbanenstelsel mogelijk was. *«Dit enerzijds vanuit de optiek dat het vliegverkeer wellicht blijvend sterker groeit dan is aangenomen. Anderzijds vanuit de optiek van inspraakreacties die aandringen op een snellere ingebruikname in verband met gunstige geluidseffecten».*⁸⁵

3.9.2 Andere prognoses

Binnen het ministerie van VROM werd in 1994 en 1995 getwijfeld aan de vraag of de ontwikkelingsstrategie gebaseerd kon worden op het ER/ELi-scenario. In interne VROM notities, waarin de recente groei besproken werd in samenhang met de meest recente NVLS-prognoses, werd onder meer gesteld:

*«Het is zeer waarschijnlijk, dat het aantal bewegingen in 2003 (veel) hoger zal zijn dan in het PKB en IMER gehanteerde hoofd-scenario European Renaissance voor dat jaar aangeeft (...) In 1992 en 1993 was het feitelijk aantal vliegtuigbewegingen hoger dan volgens de trendlijn voor BG (...) mocht worden verwacht, en daarmee uiteraard (veel) hoger dan volgens de trendlijn voor het in IMER en PKB als hoofdlijn gehanteerde «midden»-scenario ER.»*⁸⁶

*«De recente prognoses liggen ver boven het European Renaissance scenario dat in de PKB als uitgangspunt is gehanteerd en zelfs boven het Balanced Growth scenario (...)»*⁸⁷

In februari 1995 werd naar aanleiding van deze interne notities in een advies aan de minister van VROM het volgende opgemerkt:

⁸⁴ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer drs. J.G. Veldhuis, RLD (1998).

⁸⁵ Notitie van projectdirecteur PMMS aan de Stuurgroep, Stuurgroep PMMS, ST 94/11-9, dd. 24-11-94.

⁸⁶ Notitie DGM, Directie Geluid en Verkeer, afd. SLI aan projectteam DGM Schiphol, 20-01-94.

⁸⁷ Memo DGM/GV-afd. SLI aan projectteam DGM Schiphol, 11-10-94 en aan directeur-generaal Milieubeheer, VROM.

«Uit deze prognoses blijkt dat dit aantal boven het niveau van Balanced Growth zal blijven liggen, en dus ver boven het niveau van European Renaissance.»

Volgens het advies zullen de milieugrenzen al rond 2001 zijn bereikt: *«tenzij op korte termijn thans nog niet in de PKB voorziene maatregelen worden genomen waardoor de groei actief wordt beperkt (...).»⁸⁸*

De notulen van de Stuurgroep PMMS geven niet aan dat het ministerie van VROM deze signalen heeft ingebracht in de Stuurgroep PMMS.

In augustus 1994 werd het werkdocument Masterplan Schiphol besproken in de Stuurgroep PMMS. De ruimtelijke en functionele inpassing van de luchthaven stond daarin centraal.⁸⁹ Het Masterplan bevatte tevens de NVLS prognoses. Uitgaande van de notulen is in de Stuurgroep PMMS wel over het plan gesproken maar niet over de daarin opgenomen prognoses.

Uit het Masterplan bleek dat NVLS een groei verwachtte van 4,1% voor de periode tot en met 2015. De lagere prognose uit het IEE was volgens het Masterplan gebaseerd op gegevens van 1990 en eerder, waarbij geen rekening kon worden gehouden met de hoge groei van het aantal passagiers in de jaren daarna als gevolg van het succes van het drieblokkensysteem. Ook werd gesteld dat de invoering van het drieblokkensysteem in de jaren 1992 en 1993 heeft geleid tot een snellere toename van het aantal passagiers dan was voorzien.

De mogelijke invoering van een 5/10-blokkensysteem zou volgens het plan op lange termijn een potentieel op kunnen leveren van meer dan 60 miljoen passagiers per jaar voor de luchthaven.⁹⁰ NVLS plaatste hierbij de kanttekening dat milieुरandvoorwaarden zullen bepalen in hoeverre dit marktpotentieel aan passagiers kan worden geacomodeerd.⁹¹

De voormalige president-directeur van NVLS gaf in een gesprek met de Rekenkamer aan dat in de Stuurgroep PMMS reeds voordat in de Staten-Generaal een besluit werd genomen over de PKB duidelijk was dat de groeivoorspellingen voor de luchthaven Schiphol binnen korte tijd achterhaald zouden zijn.⁹²

De Stuurgroep PMMS heeft zich volgens de voormalige president-directeur van NVLS in 1994 en in 1995 afgevraagd of de cijfers aangepast moesten worden.⁹³ Ook volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft die afweging plaatsgevonden.⁹⁴ De DG Rijksluchtvaartdienst bracht in een gesprek met de Rekenkamer naar voren dat er in 1995 onvoldoende aanleiding was om de gegevens te actualiseren. De geprojecteerde groeicijfers waren gemiddelden. Het was niet duidelijk of de gerealiseerde snelle groei incidenteel of structureel zou zijn. Tot 2015 kon er nog veel gebeuren. Actualisatie van de gegevens zou er bovendien toe leiden dat diverse procedures opnieuw zouden moeten worden doorlopen, hetgeen jaren vertraging zou opleveren.⁹⁵

De Rekenkamer heeft in de notulen van de Stuurgroep PMMS overigens geen weergave van de discussie kunnen vinden.

In een Stuurgroepvergadering van april 1996 wordt, bij gelegenheid van de eerste PKB-voortgangsrapportage, geopperd om de IEE-prognoses en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen te actualiseren.⁹⁶ Ook al heeft de PKB-besluitvorming dan reeds plaatsgevonden, toch is actualisatie van groeiprognoses nog van belang omdat de daarop gebaseerde mainportdoelstelling ongewijzigd in de Aanwijzing voor de Luchthaven wordt opgenomen. Actualisatie werd kritisch gezien door de betrokken partijen (NVLS, KLM, RLD en EZ), maar men hield vast aan de tijdelijkheid van de snelle groei.

⁸⁸ Notitie Directeur-Generaal Ruimtelijke Ordening aan de minister van VROM 145/95, 10-02-95 infrastructuur-agenda Bijlage 3 dd. 08-02-95.

⁸⁹ Stuurgroep PMMS-dossier, ST 94/6-2, dd. 18-08-94.

⁹⁰ Masterplan 2015, werkdocument, NV Luchthaven Schiphol, augustus 1994, blz. 9

⁹¹ Zie ook persbericht Schiphol, 12-08-94, 105-1994/RW.

⁹² Volgens een artikel in Trouw dd. 01-07-97, bevestigd in gesprek Rekenkamer met de heer ir. H.N.J. Smits op 21-08-98.

⁹³ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer ir. H.N.J. Smits, destijds NVLS (1998).

⁹⁴ Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RLD) aan de Rekenkamer, 21-09-98.

⁹⁵ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer mr. J.W. Weck, Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst (17-08-98).

⁹⁶ Stuurgroep PMMS vergadering, dd. 26-04-96, ST 96/2-0.

3.9.3 Actualiteit invoergegevens

De IEE-analyses nemen 1990 als basisjaar en kijken dan in scenario's vooruit naar 2015. Tussen 1990 en 1995, het moment dat de PKB Schiphol en Omgeving vastgesteld werd, waren inmiddels vijf jaar verlopen terwijl in die vijf jaar de ontwikkeling van Schiphol veel sneller verliep dan op basis van de analyses verwacht mocht worden.

Een update van de prognoses op basis van nieuwe inzichten werd pas voor het eerst overwogen in 1996, vóór de Aanwijzing op basis van de Luchtvaartwet, die in november 1996 van kracht werd. De Stuurgroep PMMS achtte een update niet nodig.

De snelle groei die tot 1995 al had plaatsgevonden zette zich in 1996 voort en bracht de vervoersomvang op een veel hoger volume dan waarmee bij de IEE rekening was gehouden. Gelet hierop waren de prognoses en de daaraan ten grondslag liggende invoergegevens, naar het oordeel van de Rekenkamer, zowel op het moment van vaststelling van de PKB (ultimo 1995) als op het moment van de Aanwijzing (ultimo 1996) niet meer actueel.

3.10 Conclusies

Berekeningen IEE

- Het voor de PKB Schiphol gebruikte groeiemodel was niet in staat om voor de groeiprognoses essentiële gegevens te verwerken. Met name gegevens van KLM, zoals het effect van haar blokkensysteem, konden niet in het model gebracht worden. Signalen van KLM dat haar marktstrategie grote gevolgen kon hebben voor Schiphol, zijn genegeerd. Ook kon het model tussentijdse ontwikkelingen die zich na het basisjaar 1990 voordeden, niet verwerken. Hierdoor hielden de IEE-prognoses geen rekening met essentiële veranderingen van het aanbod op Schiphol. Het groeiemodel dekte aldus een kleiner deel van de werkelijkheid af dan het suggereerde.
- Er is niet consistent omgegaan met het effect van bepaalde factoren op de prognoses (concurrentie-effect). Dit leidde tot verschillen in de prognoses tussen 3,6 en 6,4 miljoen passagiers. Een verklaring hiervoor trof de Rekenkamer niet aan.
- Het proces van verwerking van de invoergegevens tot prognoses verliep grotendeels ordelijk en controleerbaar, doch van een aantal veronderstellingen zijn de overwegingen van de IEE-werkgroep niet in documenten vastgelegd. Daardoor kon niet in alle gevallen een helder beeld van de gehanteerde veronderstellingen worden verkregen.
- Ondanks de bekendheid met de lange termijn-capaciteitsvraag van KLM heeft de IEE-werkgroep voor de capaciteitsvraag van de home carrier de laagst in te voeren waarden aangenomen. De Stuurgroep en het Kabinet hebben hierdoor de indruk gekregen dat de mainportdoelstelling in het ER/ELi scenario al bij dit lage niveau bereikt kon worden terwijl in werkelijkheid de gegevens erop wezen dat Schiphol, wil ze mainport zijn, veel groter zou moeten worden. Realisatie van de mainportdoelstelling kan hierdoor in gevaar komen.

Besluitvorming

- Het waarschuwende advies van de Adviescommissie IEE heeft, zowel door het moment waarop het tot stand kwam als door de wijze waarop de Stuurgroep er mee omging, geen wezenlijke invloed gehad op het Stuurgroep-besluit.
- Bij keuze voor een ontwikkelingsstrategie ten behoeve van de PKB op grond van slechts één van de mogelijke scenario's is voorbij gegaan aan het feit dat de scenario's geen alternatieve keuzemogelijkheden zijn doch gelijkwaardige toekomstbeelden, waarbij de keuzevraag niet aan de orde is. De ontwikkelingsstrategie had voorbereid moeten zijn

op alle drie de scenario's, conform de «no regret-policy»: investeren voor het minimum, reserveren voor het maximum.

- Volgens de Rekenkamer is er voor gekozen om in de besluitvorming uit te gaan van het zogenaamde «midden-scenario» niet omdat dit het meest realistische scenario was maar omdat dit beschouwd werd als het meest wenselijke scenario gegeven de opvattingen over de politieke realiteit.
- Doordat de PKB voor de vervoersprognoses uitgaat van een daling van de luchtvaarttarieven en voor de substitutieberekeningen van een stijging, is de PKB intern inconsistent.
- De snelle groei die tot 1995 al had plaatsgevonden zette zich in 1996 voort en bracht de vervoersomvang op een veel hoger volume dan waarmee bij de IEE rekening was gehouden. Gelet hierop waren de prognoses en de daaraan ten grondslag liggende invoergegevens, naar het oordeel van de Rekenkamer, zowel op het moment van vaststelling van de PKB (1995) als op het moment van vaststelling van de Aanwijzing (1996) niet meer actueel.
- Al vanaf begin 1994 beschikte het Ministerie van VROM over informatie op grond waarvan binnen dit ministerie betwijfeld werd of de op dat moment gehanteerde ontwikkelingsstrategie nog realistisch was. Uit de notulen van de Stuurgroep blijkt niet dat deze gegevens door dit ministerie in de Stuurgroep aan de orde zijn gesteld.
- De ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken beschikten in 1994, via de Stuurgroep PMMS, over de NVLS prognoses. Deze voorspelden een hogere groei dan de IEE prognoses. Blijkens de notulen is in de Stuurgroep niet over deze prognoses gesproken. De prognoses vormden voor de ministeries geen aanleiding om de PKB cijfers aan te passen.

4 BELEIDSINFORMATIE MILIEUGEVOLGEN

4.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de gekozen ontwikkelingsstrategie spoorde met de mainport- en milieudoelstelling onderzocht de Rekenkamer wat de uitkomsten waren van de studies naar de milieu-effecten en op welke veronderstellingen de berekeningen en het beleid werden gebaseerd.⁹⁷

4.2 Haalbaarheid milieudoelstelling

Voor de besluitvorming over de PKB werden twee Milieu-effect-rapporten opgesteld: het Integrale MER (IMER) en het Aanvullend MER (AMER). Het AMER werd opgesteld naar aanleiding van inspraakreacties en het kritisch toetsingsadvies van de Commissie MER op het IMER. In het IMER en AMER werd het planalternatief 5P (vijfde parallelle baan) vergeleken met mogelijke alternatieve baanvarianten.

Voor de vaststelling van de Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol zijn daarnaast nog twee effectrapporten opgesteld: één voor het gebruik van het vierbanenstelsel tot 2003 (UMER-S4S2) en één voor het toekomstig banenstelsel met de vijfde parallelle baan (UMER-5P). Deze rapporten verschenen nog voordat de PKB werd vastgesteld door Tweede en Eerste Kamer.

De eindconclusie van het *IMER* was dat, hoewel de milieu-kwaliteit zou verbeteren, geen van de baanvarianten in alle opzichten voldeed aan de milieudoelstelling zoals uitgewerkt was in het toetsingskader van de Richtlijnen voor de MER.

In het IMER werd gesteld dat bij 5P een mainportontwikkeling mogelijk was mits zich een groei conform ER-scenario voor zou doen.⁹⁸

Het *AMER* bracht geen wijziging in de conclusies van het IMER. De Commissie MER constateerde in haar toetsingsadvies over het AMER dat het voorkeursalternatief (5P) van het kabinet nog weer slechter scoorde dan in het IMER (i.c. het aspect externe veiligheid). Het IMER, AMER en UMER-S4S2 boden volgens de commissie wel «voldoende informatie» om de besluiten te kunnen nemen. Wel vroeg de Commissie MER zich af met welke maatregelen het kabinet de milieudoelstelling alsnog zou willen realiseren.

Uit berekeningen voor het *UMER-5P* bleek dat met baanvariant 5P nog niet volledig werd voldaan aan de milieudoelstelling voor geluid en externe veiligheid.⁹⁹

In de PKB werd uiteindelijk gesteld: «Het banenstelsel 5P voldoet naar oordeel van het kabinet het best van alle alternatieven aan de mainportdoelstelling. Het banenstelsel voldoet – met aanvullende inspanningen – tevens aan de milieudoelstelling.....».¹⁰⁰ De aanvullende inspanningen betreffen met name:¹⁰¹

- handhaving van de wettelijke geluidszones, geluidspreferent baangebruik, optimalisatie van start- en landingsprocedures en de toelating van vliegtuigen afhankelijk van hun geluidsproductie;
- het voorkomen van nieuwbouw in gebieden waar dat met het oog op geluid en externe veiligheid niet is toegestaan;
- monitoring van milieu-aspecten om te beoordelen of zonnig aanvullende maatregelen moeten worden genomen.

⁹⁷ In bijlage 8 worden de uitkomsten van de milieu-effect-rapporten weergegeven.

⁹⁸ IMER 1993, blz. 172.

⁹⁹ UMER-5, 1995, blz. 273 – 274.

¹⁰⁰ PKB-deel-4, 1995, blz. 9.

¹⁰¹ PKB-deel-4, 1995, blz. 24 – 26.

4.3 Geluid

4.3.1 Geluidsmodel

Voor de berekening van de geluidsbelasting door het luchtverkeer bestaat een wettelijk voorschrift dat bij ministeriële beschikking in 1984 is vastgesteld. Het rekenmodel berekent de gemiddelde hoeveelheid geluid op een bepaald punt over een bepaalde periode. Aan de hand van het model worden geluidscontouren berekend. Door een koppeling te leggen met het woningenbestand voor de omgeving van Schiphol kan bepaald worden hoeveel woningen er binnen een bepaalde contour aan een bepaalde geluidsbelasting blootgesteld worden.

Bij het rekenmodel is een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- De geluidsbelasting die met het model werd berekend wijkt af van de *gemeten* geluidsbelasting. Uit onderzoek (1997) bleek dat met name bij lage berekende Ke-waarden het gemeten geluidsniveau significant hoger was dan het berekende.¹⁰²
- Bij de berekening van geluidhinder werden geluidsniveaus onder de 65 dB(A) niet meegeteld (afkapwaarde). De wijze van berekenen van de toekomstige geluidsbelastingen zou daardoor, volgens insprekers in het kader van de PKB procedure, tot een onderschatting van de toekomstige geluidsbelasting leiden. Het kabinet verrichtte destijds onderzoek naar het hanteren van een lager afkapniveau, maar de uitkomsten kwamen te laat om nog een rol te kunnen spelen in de besluitvorming over de PKB.¹⁰³

De berekende geluidszone bevat impliciet ook de mede vanuit milieuoogpunt optimale verdeling van het verkeer over de diverse banen (baangebruik). Sterk afwijkend baangebruik kan ertoe leiden dat de wettelijke zone overschreden wordt. Bij berekeningen over toekomstig baangebruik werd verondersteld dat geluidspreferentieel baangebruik uitvoerbaar en te handhaven was.

De Rekenkamer plaatste enkele kanttekeningen bij de geluids-berekeningen en de wijze waarop daar in de praktijk mee wordt omgegaan.

Wisselende weersomstandigheden

Bij de berekening van een wettelijke zone is er rekening mee gehouden dat de jaarlijkse weersomstandigheden sterk kunnen afwijken van het 30-jarig weergemiddelde. Hiertoe wordt het verwachte aantal vliegtuigbewegingen op een baan verhoogd met circa 20% (meteo-marge). Door het volledig benutten van de meteo-marge om extra vluchten via een baan af te wikkelen, zoals de afgelopen jaren is gebeurd, neemt de kans op zone-overschrijding toe.¹⁰⁴ De marge die in de berekeningen is opgenomen om zone-overschrijdingen te voorkomen wordt daarmee teniet gedaan.

Vliegroutes en -procedures

Bij het aan- en uitvliegen bewegen vliegtuigen zich langs de officieel vastgestelde vliegroute. Deze spreiding en de veronderstelde vliegprocedure hebben aanzienlijke invloed op de omvang van de geluidscontour. Om aan de geluidsdoelstelling te kunnen voldoen zijn bij de diverse berekeningen geluidsbeperkende vliegprocedures en nieuwe vliegroutes verondersteld.

Het voor model UMER-5 gehanteerde spreidingsmodel veronderstelt dat al het luchtverkeer zich binnen het zogeheten tolerantiegebied beweegt. Tolerantiegebieden geven de grenzen aan waarbinnen vliegtuigen zich bij de start mogen bewegen.¹⁰⁵ In de praktijk blijkt er regelmatig buiten deze

¹⁰² NLR, Vergelijking van gemeten en berekende geluidsniveaus, 11-06-97.

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 9, blz. 36.

¹⁰⁴ Berenschot, Rapport naar aanleiding van de proefevaluatie handhavingsvoorschrift Schiphol, Utrecht, 23-10-97, blz. 19.

¹⁰⁵ UMER-5, 1995, blz. 208 – 209.

tolerantiegebieden gevlogen te worden. De discrepanties tussen berekende spreiding en werkelijke spreiding kunnen groot zijn, zoals uit het sinds enkele jaren beschikbare radarsysteem FANOMOS blijkt. Als met de werkelijke vluchtuitvoering wordt gerekend ontstaat een hogere geluidsbelasting.¹⁰⁶

Handhaving is nodig om vliegtuigen binnen de tolerantiegebieden te houden. De handhaving kent echter beperkingen, onder meer omdat de Luchtverkeersbeveiliging soms, vanwege veiligheids- of capaciteits-overwegingen, instructie geeft om van de standaardroute af te wijken. Volgens gegevens van de Luchtvaartinspectie vloog in 1997 van de 130 420 gecontroleerde vertrekkende straalvliegtuigen 1,7% (2 224 vliegtuigen) buiten de tolerantiegebieden.¹⁰⁷ In 1997 is slechts één keer een boete gegeven voor een situatie waarin een vliegtuig zich buiten het tolerantiegebied bevond.

Woningenbestand

Om de haalbaarheid van de stand-still-doelstelling te bepalen zijn de woningen die in het referentiejaar 1990 reeds aanwezig waren maatgevend. Het basisbestand kent enige onnauwkeurigheden. In het IMER werd er op gewezen dat er onnauwkeurigheden ontstaan omdat tussen de meetpunten een verbindingslijn moet worden getrokken.¹⁰⁸

Sinds 1990 heeft nieuwbouw plaatsgevonden. Als gevolg van nieuw gebouwde woningen ontstaat er een discrepantie tussen de woningbouw-situatie in 1990 (referentiesituatie) en de werkelijkheid. Uit recente cijfers van de Rijksplanologische Dienst (RPD) bleek dat er sinds 1990 in de wettelijke 35 Ke-zones voor het vier- respectievelijk vijfbanenstelsel sinds 1990 76 woningen zijn gebouwd.¹⁰⁹ Ook heeft nieuwbouw plaatsgevonden in de zogeheten vrijwaringszone (30 Ke). Het gaat om 1 079 woningen. Nieuwbouw in de vrijwaringszone is relevant voor het aantal gehinderden binnen de 20 Ke-contour. Ook het aantal gehinderden binnen de 20 Ke contour is als doelstelling in de PKB opgenomen. De vrijwaringszone valt geheel binnen die contour. De nieuwbouw past volgens de RPD overigens binnen de in het kader van de PKB afgesproken uitzonderingsbepalingen.

4.3.2 Besluitvorming

Doorgerekende baanvarianten

Gedurende de onderzoeksfase van het IMER is het aantal te onderzoeken baanvarianten verminderd. In juni 1992 werd een grove selectie toegepast op basis van een beperkt aantal criteria. Het ging daarbij om punctualiteits- en geluidscriteria. De selectie vond volgens het NLR plaats op grond van (geactualiseerde) PASO-cijfers.¹¹⁰ De gegevens waarop deze selectie gebaseerd werd bleken echter onbetrouwbaar (bijvoorbeeld woningentellingen), en erg gevoelig voor geringe veranderingen.¹¹¹ Het selectieproces was hierdoor weinig transparant. In de fase van de inspraak op de PKB is die kritiek ook geuit.¹¹² De stuurgroep PMMS koos in september 1992 voor het buiten beschouwing laten van een aantal baanvarianten, omdat ze niet fysiek waren in te passen. De planvariant 5P zou gehanteerd worden als werkhypothese voor het werkproces PKB. De Rekenkamer stelde vast dat in een vroegtijdig stadium baanvarianten buiten beschouwing werden gelaten terwijl studies nog niet waren afgerond.

In IMER doorgerekende scenario's

De IEE uitkomsten die relevant waren voor de milieuberekeningen werden veelal als een gegeven opgevat (onder meer vlootsamenstelling, vlootomvang en substitutie).

¹⁰⁶ Brief van RIVM aan de Algemene Rekenkamer, 02-09-98.

¹⁰⁷ Luchtvaartinspectie, Kwartaalverslag Handhavingsinspanningen Schiphol, 4e kwartaal 1997, blz. 11.

¹⁰⁸ IMER, 1993, blz. 189.

¹⁰⁹ Brief van Rijksplanologische Dienst aan Rekenkamer 01-09-98 (over veranderingen in woningenbestand rond Schiphol).

¹¹⁰ Rapport over de selectie van bouwstenen van alternatieven ten behoeve van de integrale milieu-effectrapportage over de uitvoering van het PASO, versie van 26-06-92.

¹¹¹ Notitie van NLR van 04-09-92 aan Werkgroep-7 inzake Analyse van verschillen tussen IMER-zeefberekeningen en PASO/CBS-berekeningen.

¹¹² Zie ook onderzoek Oranjewoud, 1995.

In het IMER werden slechts voor enkele baanvarianten de milieugevolgen uitgaande van het BGen GS-scenario doorgerekend. Alle baanvarianten werden doorgerekend op basis van het ER-scenario. Het BG-scenario bood volgens het IMER naar «*huidige inzichten onvoldoende mogelijkheden om de milieudoelstelling te realiseren. Wanneer een scenario als BG zich zou voltrekken, dan zullen zonnig ten koste van de mainportontwikkeling zodanige maatregelen moeten worden getroffen dat de milieu-effecten niet groter zijn dan bij ER*». ¹¹³

De IMER-gevoeligheidsanalyse concludeerde dat bij sterkere groei dan in het ER-scenario was voorzien, extra maatregelen in de sfeer van de handhaving nodig waren om de milieudoelstelling alsnog te kunnen halen. Tevens werd er in het IMER voor gewaarschuwd dat door de optelling van onzekerheden en onnauwkeurigheden voorzichtig met de resultaten omgegaan diende te worden. ¹¹⁴

Tabel 8 Geluidshinder bij verschillende scenario's (2015)

	Scenario's		
	GS	ER	BG
Aantal woningen binnen 35-Ke-contour	11 408	12 572	22 985
Aantal ernstig gehinderden binnen 20-ke-contour	52 968	54 923	76 153

Bron: IMER, 1993, blz. 190

De verschillen tussen het ER/ELi-scenario en het BG/Gli waren voor de geluidsproblematiek groot. Uit de tabel blijkt dat de geluidsdoelstelling, opgenomen in het PASO, van maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke-contour, ten tijde van het IMER, niet te realiseren was.

Besluitvorming 10 000 woningen

Begin 1993 werd duidelijk dat uitgaande van het ER-scenario met het banenstelsel 5P niet kon worden voldaan aan het maximum van 10 000 woningen binnen de 35-Ke-zone. Berekeningen wezen uit dat het zou gaan om circa 12 600 ¹¹⁵ woningen, bij een vervoersomvang van 38,6 miljoen passagiers in 2015. Dit was meer dan overeengekomen in het PASO (10 000 woningen).

Bij vasthouden aan 10 000 woningen zou echter volgens de nieuwe inzichten reeds in 2010 de geluidsdoelstelling overschreden worden. Onder invloed van de gewijzigde inzichten afkomstig uit de IEE en het IMER diende de dubbeldoelstelling, zoals ingevuld in het PASO, derhalve kritisch te worden gezien.

In de Stuurgroep PMMS vond in mei 1993 een discussie plaats over het laten vallen van de doelstelling van 10 000 woningen binnen de 35 Ke zone. De provincie Noord-Holland stelde echter voor vast te houden aan de milieudoelstelling uit het PASO (10 000 woningen binnen 35 Ke-zone) en het aantal passagiers te verlagen tot 35 miljoen. De NVLS was van mening dat dit onmogelijk was gezien de afgesproken mainportontwikkeling van Schiphol. «*De luchthaven heeft een forse concessie gedaan en de luchthaven wordt uitgebreid voor minder passagiersbewegingen dan zij in beginsel voor ogen had. Met 38 miljoen passagiers zit de luchthaven aan de onderkant van de kritische massa.*» ¹¹⁶

De Stuurgroep PMMS kon het op dit punt niet eens worden en legde de problematiek voor aan het kabinet. ¹¹⁷ De Stuurgroep beval het Kabinet in juli 1993 aan om de realisatie van de dubbele doelstelling ook na 2010 veilig te stellen. ¹¹⁸ In het kabinet werd vervolgens de oplossing van de gereserveerde geluidszone (mocht dit inderdaad in 2010 nodig worden) uitgewerkt. ¹¹⁹ Die geluidszone bevatte 12 600 woningen. De geluidszone

¹¹³ IMER, 1993, blz. 24.

¹¹⁴ IMER, 1993, blz. 190.

¹¹⁵ Notitie van 03-06-93 van voorzitter Stuurgroep aan de leden van de stuurgroep PMMS inzake Uitwerking PASO; knelpunt voor stuurgroep PMMS.

¹¹⁶ Verslag Stuurgroep PMMS vergadering 19-05-93, ST 93/5-0.

¹¹⁷ Ministerraadsstukken juni/juli 1993, PMMS-dossier doos 81.

¹¹⁸ Tweede Kamer, Vergaderjaar 1992-1993, 21 964, nr. 15, blz. 2.

¹¹⁹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 1992-1993, 21 964, nr. 15.

mocht echter pas worden aangewend nadat een nieuwe PKB-procedure zou zijn doorlopen. Deze oplossing is in de ontwerp-PKB (deel 1) opgenomen. Uiteindelijk werd de gereserveerde zone overigens, mede op grond van nieuwe berekeningen (UMER-5), door de Tweede Kamer losgelaten.¹²⁰ Bij ingebruikneming van de vijfde baan in 2003 mogen zich binnen de 35 Ke-contour niet meer dan 10 000 woningen bevinden.

In tabel 9 is weergegeven van welke combinatie van aantallen passagiers, vliegtuigbewegingen en maximum aantal toegestane woningen binnen de 35 Ke-zone, de verschillende delen van de PKB uit gingen.

Tabel 9 Doelstellingen passagiers en geluidsbelasting binnen 35 Ke (2015)

	Pass.in mln.	Vlieg- bewegingen	Woningen >35Ke
PKB-deel 1	ca 40 mln.	432 000	12 600
PKB-deel 3	ca 40 mln.	432 000	12 600
PKB-deel 4	44 mln.	432 000	10 000
Aanwijzing Schiphol	44 mln.	nvt	10 000

4.4 Externe Veiligheid

4.4.1 Model voor externe veiligheid

Het stand-still beginsel voor externe veiligheid gold volgens de PKB vanaf 2003.¹²¹ De stand-still-doelstelling wordt voor het individueel risico afgemeten aan het zogenoemde «gesommeerd gewogen risico»¹²² in de veiligheidszone in ruime zin (10^{-5}) en binnen het toetsingsgebied (10^{-6}).¹²³ De veiligheidszone in engere zin (5×10^{-5}) moet uiterlijk in 2015 bewoningvrij zijn.

Bij het opstellen van de PKB werd voor de berekening van de veiligheidsrisico's gebruik gemaakt van een in opdracht van de RLD door het NLR ontwikkeld model. Knelpunt van het NLR-model was dat het model niet-causaal was. Het was niet mogelijk relaties te leggen tussen bijvoorbeeld maatregelen die genomen werden om de veiligheid te vergroten (bijvoorbeeld goede opleiding verkeersleiders) en een afname van de kans op ongevallen. De Commissie MER had hier kritiek op. In het RAND-onderzoek, dat in opdracht van de Minister van V&W naar aanleiding van de Bijlmerramp werd verricht, werd kritiek geuit op de sterk kwantitatieve benadering die te veel extrapoleerde vanuit historische ongevals-kansen.

In het risicomodel werd voorts gewerkt met een aantal veronderstellingen die tot 2015 niet wijzigden. Naast de constant veronderstelde ongevals-kansen, ging het om het startgewicht van vliegtuigen en de grootte van het ongevalsgebied.

Door de constante ongevals-kansen leidt een sterke toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot een evenredige grote toename van de risico-contouren.¹²⁴ De berekende veiligheidssituatie is derhalve sterk afhankelijk van de toename van het vliegverkeer.

Het externe veiligheidsmodel zou in 1999 worden geëvalueerd. Tevens zou het NLR-rekenmodel elke 5 jaar geëvalueerd en geactualiseerd worden, met aandacht voor causale verbanden.

De Rekenkamer plaatst enkele kanttekeningen bij de berekeningen van de risico's.

Startgewicht van vliegtuigen

Voor de berekening van het individueel risico is het gemiddeld start-

¹²⁰ Volgens berekeningen in het UMER-5P was een 35-KE-geluidzone met maximaal 10 900 woningen mogelijk.

¹²¹ Sinds kort geldt stand-still voor externe veiligheid vanaf 1998 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 466, nr. 11)

¹²² Hiermee wordt bedoeld dat voor elk huis in de veiligheidszone het risico wordt berekend. De huizen tellen niet allemaal even zwaar. In 2015 zou de som van de risico's van al deze woningen gelijk moeten zijn aan de som van deze woningen in het referentiejaar 1990.

Dit kan door huizen te slopen, totdat de som van de overgebleven woningen gelijk is aan dat van het referentiejaar 1990.

¹²³ Stand still geldt dus voor zowel de 10^{-5} -zone als de 10^{-6} -contour, aantal woningen in gehele gebied.

¹²⁴ IMER, 1993, blz. 22.

gewicht van vliegtuigen van belang. De haalbaarheid van de stand-still doelstelling voor externe veiligheid is sterk afhankelijk van het startgewicht. Een hoger startgewicht leidt tot een toename van het ongevalsgebied. Het gemiddeld maximaal startgewicht werd constant verondersteld tot 2015.¹²⁵ In de diverse berekeningen (behalve die voor de Aanwijzing) werd een gemiddeld maximaal startgewicht van 80 ton gebruikt. Volgens de contra-expertise van het RIVM uit 1996 kwam dit overeen met het feitelijk gemiddeld maximaal startgewicht in 1990. Uit toen beschikbare Schipholstatistieken bleek echter dat het gemiddeld maximale startgewicht in 1990 al 88 ton bedroeg.¹²⁶ Desgevraagd gaf het NLR aan dat dit verschil verklaard kan worden uit het feit dat het startgewicht werd afgeleid uit de vliegtuigcategorieën zoals die gehanteerd werden voor de geluidsberekeningen.

Inmiddels is gebleken dat het startgewicht in 1996 en 1997 hoger lag dan de veronderstelde 80 ton, namelijk circa 92 ton.¹²⁷ De ministers van V&W en van VROM deelden eind 1996 aan de Tweede Kamer mee dat – vanwege onduidelijkheid over het gemiddeld maximaal startgewicht voor de toekomstige jaren – tot de evaluatie van 1999 zou worden uitgegaan van een gemiddeld maximaal startgewicht van 80 ton.¹²⁸ De Rekenkamer constateerde dat onduidelijkheid bestond over het toekomstig startgewicht. Door geen toename te veronderstellen van het startgewicht werden de marges voor het realiseren van de milieudoelstelling kleiner.

Bebouwingsgegevens, woningen en inwoners

Voor externe veiligheid is het aantal woningen en inwoners in 1990 als referentie gebruikt. Het aantal vliegtuigbewegingen voortvloeiend uit de drie scenario's¹²⁹ en de bijbehorende vliegtuigtypen vormden de invoer voor de berekeningen van het aantal woningen en inwoners. Tabel 10 laat zien dat de uitkomsten sterk afhankelijk waren van de scenario's. Een kleine wijziging van de ligging van de contour, bijvoorbeeld als gevolg van een toenemend aantal vliegtuigbewegingen of een hoger startgewicht, zou grote invloed hebben op het aantal inwoners in de contour, en daarmee op het bereiken van de stand-still doelstelling.

Tabel 10 Aantal woningen/inwoners in de individueel risico-contouren bij de ER en BG-scenario's voor de baanvariant 5P in het jaar 2015

Contour	Situatie 1990		ER/ELi		BG/GLi	
	Won.	Inw.	Won.	Inw.	Won.	Inw.
10 ⁻⁵	78	212	454	1 167	558	1 431
10 ⁻⁶	3 902	9 302	3 639	8 511	4 785	11 325
10 ⁻⁷	40 758	99 790	70 755	157 674	84 890	187 711

Bron: IMER-Thematische bijlage externe veiligheid, p. 80. Referentiejaar 1990 is gebaseerd op IMER-cijfers

In de veiligheidszone in engere zin (5×10^{-5}) mogen geen woningen worden bijgebouwd en moet de bestaande bebouwing op termijn verdwijnen. Die zone moet uiterlijk in 2015 bewoningsvrij zijn. Volgens berekeningen uit 1997 zouden in de veiligheidszone in engere zin, 39 woningen geamoveerd moeten worden.¹³⁰

Volgens recente berekeningen van het RIVM zouden, om de stand-still doelstelling te realiseren in 2015 circa 1 900 woningen geamoveerd moeten worden (binnen de 10⁻⁶ contour).¹³¹ Daarbij ging het RIVM uit van het woningbestand 1990, en van het NLR model met de daarbij gehanteerde ongevalskans. Inmiddels heeft overigens nieuwbouw plaatsgevonden. Nieuwbouw telt niet mee voor de vraag of voldaan wordt aan de stand-still doelstelling.

¹²⁵ Zie ook Contra-expertise RIVM, 1996.

¹²⁶ Schiphol Airport Authority, Statistical annual review 1990, blz. 47.

¹²⁷ AAS, Schiphol Statistical Annual Review 1997, blz. 39.

¹²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 23 552, nr. 66.

¹²⁹ zie Thematische bijlage blz. 73 ev.

¹³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 23 552, nr. 68.

¹³¹ Brief RIVM aan Algemene Rekenkamer, 02-09-1998.

4.4.2 Besluitvorming

De minister van VROM ging in juli 1993 uit van stand-still voor externe veiligheid.¹³² De minister-president zwakte dit absoluut vasthouden aan het stand-still-beginsel door de minister van VROM af omdat er dan namelijk een grote mate van waarschijnlijkheid was dat de mainportdoelstelling opgegeven zou moeten worden.¹³³

In september 1993 werd door een interdepartementale werkgroep onder leiding van het ministerie van VROM de algemene normatiek die in het Algemeen Beleidskader voor de Externe Veiligheid (ABEL) was ontwikkeld aan de Ministerraad gezonden. In het ABEL werden stringenter normen gehanteerd, dan die in het IMER-proces tot dan toe voor de situatie rond Schiphol werden gehanteerd.¹³⁴ De stuurgroep PMMS werd hier niet in gekend. Dit leidde tot irritatie bij met name de ministeries van V&W en van EZ.

In september 1993 vond er overleg plaats tussen de minister-president en de ministers van V&W, VROM en EZ over een beleidskader voor de wijze waarop met de veiligheidsrisico's van Schiphol omgegaan diende te worden. Het kabinet besloot dat het zogeheten groepsrisico geplaatst diende te worden in de context van rampenbestrijdingsplannen. Groepsrisico betreft de kans per jaar op een vliegtuigongeval waarbij een bepaald aantal personen overlijdt.

In een overleg tussen VROM en EZ zou verduidelijkt moeten worden wat de «ruimtelijke beperkingen» moesten worden van de 10^{-6} -individueel risico-contour. Over de ruimtelijke consequenties die toegepast dienden te worden bij de verschillende risico's bestond discussie. De minister van EZ was van mening dat de stringente toepassing van door VROM voorgestelde normen een belemmering van de economische ontwikkeling zou inhouden.¹³⁵

De minister-president schreef op 6 oktober 1993 aan de minister van VROM:¹³⁶

- «Ook hier neem ik waar dat de niet altijd duidelijke status en strekking bijdraagt aan de verwarring in de overleggen»
- «de kwantitatieve onderbouwing van de 10^{-5} en de 10^{-6} normen voor externe veiligheid is zeer lapidair»
- «Ik vraag mij af of wij op dit moment wel realiter kunnen voldoen aan de in de richtlijnen gestelde vraag naar kwantificering en normstelling voor de luchtvaart in zijn algemeenheid. Dit geldt des te meer omdat wij gehouden zijn een goed en verantwoord beeld te schetsen van de situatie '90, omdat die als referentie dient. Ook het niet hebben kunnen vinden van een verantwoorde norm kan de uitkomst zijn van ons pogen een luchtvaartnorm te ontwikkelen».¹³⁷

¹³² Reactie van minister VROM op notitie van sg V&W 931507/1379, PMMS-dossier doos 81, dd. 15-07-93

¹³³ Notitie voor de Ministerraad van 17 juli 1993, PMMS-dossier doos 81, dd. 16-07-93.

¹³⁴ Brief van de minister-president aan de Minister van VROM van 06-10-93.

¹³⁵ Brieven van Minister van Economische Zaken van 06-10-93 en 11-10-93 aan de minister-president.

¹³⁶ Brief Minister-President aan Minister van VROM, 06-10-93.

¹³⁷ De richtlijnen waar in dit citaat op wordt bedoeld, zijn de door de Stuurgroep PMMS goedgekeurde IMER-richtlijnen van 25-02-92.

¹³⁸ In een notitie van de minister van V&W van 21-10-93 aan de MR inzake externe veiligheid en Schiphol.

In een notitie van de minister van V&W van 21 oktober 1993 aan de ministerraad pleitte de minister voor het instellen van een 10^{-5} -veiligheidszone: dat bood tegen de achtergrond van steeds wisselende herberekeningen in de 10^{-5} -contour de meeste zekerheid.¹³⁸

Het IMER constateerde eind 1993 dat voor 5P in 2015 in de 10^{-5} en 10^{-7} geen stand-still kon worden gerealiseerd. Het kabinet besloot dat er aanvullend veiligheidsbeleid nodig was.

Na het AMER bleek dat met de voorkeursvariant 5P voor geen van de risicocontouren stand-still gerealiseerd kon worden. Als gevolg van de berekeningen in het AMER bleek de haalbaarheid van de milieudoelstelling voor externe veiligheid derhalve nog onwaarschijnlijker.

Om aan de stand-still-doelstelling te voldoen is door het kabinet in PKB deel 3 ervoor gekozen dit af te meten aan «een gesommeerd gewogen risico» (individueel risico). Dit impliceert dat in 2015 aan de norm voldaan kan worden als in 2015 een aantal woningen is gesloopt. Voor het groepsrisico werden geen normen in de PKB vastgelegd, maar er zou wel rekening mee worden gehouden in het ruimtelijk beleid.

De Rekenkamer stelt vast dat bij het opstellen van de PKB het vraagstuk van de externe veiligheid een kritieke factor vormde. Vooral de ruimtelijke consequenties van de diverse contouren vormden punt van discussie. Berekeningen toonden aan dat het, uitgaande van het ER/ELi scenario, niet mogelijk was stand-still te realiseren. Bij het BG/Gli-scenario zou dit in nog mindere mate te realiseren zijn. De uitgangspunten voor de IMER-berekeningen stonden nauwelijks ter discussie in de projectgroep Integrale MER of de stuurgroep PMMS.

4.5 Luchtverontreiniging en stank

Uit berekeningen die door TNO gemaakt zijn ten behoeve van het IMER bleek stand-still voor lokale *luchtverontreiniging* haalbaar te zijn. De toename van verontreinigende emissies als gevolg van de luchtvaart zou, met uitzondering van vluchtige organische stoffen, gecompenseerd worden door de daling van de emissies van het wegverkeer.¹³⁹ De haalbaarheid van de milieudoelstelling voor luchtverontreiniging was afhankelijk van veronderstellingen over de vermindering van emissies door het wegverkeer, het «schoner» worden van vliegtuigen, en was verder afhankelijk van de verwachte toename van het aantal vliegtuigbewegingen. De snelheid waarmee schonere motoren in de luchtvloot verschenen was een onzekere factor.¹⁴⁰

Wat betreft *geurhinder* zou de geurconcentratie volgens TNO tot 2003 dalen, maar na 2003 weer gaan stijgen. Vanwege het ontbreken van een goede dosis-effectrelatie kon echter geen conclusie getrokken worden over het aantal inwoners dat hinder ondervond van een bepaalde geurconcentratie. Er bestaan geen normen voor geurhinder door luchtverkeer.

Voor geurhinder was het niet uitgesloten dat de milieudoelstelling in 2015 niet gehaald zou worden.¹⁴¹ Daarbij werd door TNO vastgesteld dat indien het BG-scenario zich zou voltrekken in het ongunstigste geval het aantal inwoners dat blootgesteld werd aan het 1 GE/m³ zou verdubbelen. Vastgesteld wordt dat het berekeningsmodel voor geur ten tijde van het opstellen van de PKB nog in ontwikkeling was. De onderbouwing van de stand-still-doelstelling voor geur was in vergelijking tot andere milieucomponenten mager vanwege het ontbreken van de noodzakelijke gegevens en het ontbreken van een model. In de MER werd hierop gewezen.

Hoewel de lokale luchtverontreiniging en geurhinder, gelet op de doelstelling niet minder belangrijk zijn, vormden zij gedurende de besluitvorming nauwelijks onderwerp van discussie in de stuurgroep PMMS.¹⁴²

4.6 Conclusies

- De gekozen ER/ELi-ontwikkelingsstrategie had, blijkens diverse MER-berekeningen, tot gevolg dat niet zonder meer in alle opzichten kon worden voldaan aan de milieudoelstelling.
- Het beleid werd gebaseerd op veel veronderstellingen (gematigde economische groei, hoge substitutie, uitvoerbaarheid van geluidsoptimaal baangebruik, handhaving geluidszones, handhaving van

¹³⁹ IMER 1993, Thematische bijlage Luchtverontreiniging en geur, blz. 5 – 6.

¹⁴⁰ IMER 1993, Thematische bijlage Luchtverontreiniging en geur, blz. 36.

¹⁴¹ IMER 1993, Thematische bijlage Luchtverontreiniging en geur, blz. 6.

¹⁴² In de Tweede Kamer zijn kritische vragen gesteld over de haalbaarheid van de reducties in het wegverkeer (Tweede Kamer, vergaderjaar 94–95, 23 552, nr. 16, vrg-132). Toename van wegverkeer leek geen bedreiging te vormen voor milieudoelstelling.

voorgeschreven vliegroutes, technisch-operationele mogelijkheden om met minder geluidshinder te starten of landen). Aanvullende maatregelen waren noodzakelijk om alsnog op termijn aan de milieudoelstelling te kunnen voldoen. De haalbaarheid van de milieudoelstelling was ook in het ER/ELi-scenario nog sterk afhankelijk van de uitvoerbaarheid van diverse (flankerende) beleidsmaatregelen

- De haalbaarheid van de milieudoelstelling was mede afhankelijk van de veronderstelde groei van het luchtverkeer. Uit het IMER bleek dat bij een hogere groei dan voortvloeiend uit het ER/ELi scenario de haalbaarheid van de milieudoelstelling nog minder waarschijnlijk zou zijn.
- Door het besluit te baseren op het ER/ELi scenario, en daarbij het maatregelenpakket aan te laten sluiten, waren maar weinig marges ingebouwd voor het geval de groei hoger zou zijn.
- Door een onzekerheidsmarge voor wisselende omstandigheden te benutten voor extra vliegtuigbewegingen, nam de kans op overschrijding van de geluidszones toe.
- De uitkomsten van de berekeningen voor externe veiligheid en stank moesten met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd omdat ze tot stand waren gekomen met behulp van modellen die nog tekortkomingen vertoonden.

5 KENMERKEN BESLUITVORMINGSPROCES

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van het besluitvormingsproces gepresenteerd. Het gaat daarbij met name om de besluitvorming in de Stuurgroep PMMS en de Stuurgroep PKB. In de Stuurgroep PKB waren alleen de ministeries vertegenwoordigd vanwege hun verantwoordelijkheid voor de PKB.

Het hoofdstuk biedt een nadere analyse van de wijze waarop de beleidsinformatie in het besluitvormingsproces werd betrokken.

5.2 Beperkte beleidsruimte

De beleidsruimte voor de inhoud van de PKB werd met name bepaald door het PASO. De in het PASO overeengekomen dubbeldoelstelling van 50 miljoen passagiers¹⁴³ en 10 000 woningen binnen de 35 Ke-zone vormde een richtinggevend uitgangspunt voor de deelnemers aan de Stuurgroep PMMS.

In september 1992 besloot de Stuurgroep PMMS dat de dubbeldoelstelling uit het PASO het uitgangspunt bleef voor de PKB. De voorzitter van de Stuurgroep PKB, de DG Ruimtelijke Ordening, verwoordde dit in een gesprek met de Rekenkamer als volgt: *«De dubbeldoelstelling was een politiek hard gegeven. De betrokkenen bij de PKB waren nog dezelfde als die van het PASO. Alles werd niet weers eens ter discussie gesteld»*.¹⁴⁴

De DG Rijksluchtvaartdienst merkte in maart 1993 op dat het PASO een zwakke onderbouwing kende.¹⁴⁵ Het PASO beperkte bij voortschrijdend inzicht de flexibiliteit van de besluitvormingsprocedure.

5.3 Grote tijdsdruk

Definitieve vaststelling van de PKB, na parlementaire behandeling, was voorwaarde voor het conform de Luchtvaartwet vaststellen van de geluidszone Schiphol. In oktober 1992 bepaalde de rechter dat de zonering rond Schiphol uiterlijk september 1995 gereed diende te zijn¹⁴⁶. De tijdsdruk was daardoor groot.

De volgende factoren hebben de tijdsdruk vergroot:

- De werkgroepen IEE en IMER kenden een jaar na hun start een vertraging van circa een half jaar. De tijdsdruk nam daardoor toe.
- De vertraging had tot gevolg dat de oorspronkelijke bedoeling om de IEE als input voor het IMER te gebruiken niet gerealiseerd kon worden. Er is vervolgens besloten tot het parallel schakelen van de IEE- en IMER projecten. Dit leidde ertoe dat het IMER in eerste instantie met de groeigegevens uit het PASO moest werken.
- De tijdsdruk werd vergroot door de Bijlmerramp (4 oktober 1992). Het tijdschema werd hierdoor met een half jaar verlengd.¹⁴⁷
- Het gebrek aan overeenstemming over een aantal inhoudelijk punten belemmerde de voortgang van de besluitvorming (bijvoorbeeld 10 000 woningen, mainportdefinitie, blokkensysteem, actueel uitvliegpatroon, nadelen parallelle 5e baan).
- Op 14 oktober 1994 schrijven de verantwoordelijke ministers (V&W, VROM, EZ) dat aanvullend onderzoek naar aanleiding van het toetsingsadvies van de Commissie MER leidde tot verlenging van de procedure.¹⁴⁸

In een in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgevoerde evaluatie naar het besluitvormingsproces werd onder meer

¹⁴³ Inclusief 5 à 10 miljoen passagiers substitutie via HST.

¹⁴⁴ Verslag gesprek Rekenkamer met mevrouw mr. J.A.M. Kroese, destijds Directeur-Generaal Ruimtelijke Ordening en lid Stuurgroep PMMS (1998).

¹⁴⁵ Stuurgroep PKB, 30-03-93. RPD 656.71 algemene stukken, 1993-I.

¹⁴⁶ Stuurgroep PKB, 16-11-94. Nota DGVH aan de bewindslieden. Kenmerk DBD. 21094003. dd. 04-11-94.

¹⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 964, nr. 11, blz. 5.

¹⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 2.

geconcludeerd dat voortdurend het gevaar dreigde van een sneeuwbaaleffect.¹⁴⁹ Het hele project dreigde te stagneren als er op een deelterrein iets mis ging. In de evaluatie werd voorts geconcludeerd dat door een meer open en inhoudelijke voorbereiding van de besluitvorming veel extra werk, zoals extra onderzoeken, voorkomen hadden kunnen worden. Ook werd opgemerkt dat de procedures en het koppelen van procedures de besluitvorming lijken te dicteren. Het genoemde evaluatierapport is overigens nooit besproken in de Stuurgroep PMMS.¹⁵⁰

5.4 Kwantitatieve benadering

Het PKB besluitvormingsproces kenmerkt zich door een sterk kwantitatieve benadering van de mainport- en milieudoelstelling. Er werd veel gewerkt met modellen, zowel om de groei in beeld te brengen als om de milieugevolgen te berekenen. Voor de invoergegevens in de modellen moesten veel veronderstellingen worden gedaan, onder meer over de ontwikkeling van de luchtvaarttarieven tot 2015.

De voormalige DG Milieubeheer gaf in een gesprek met de Rekenkamer aan dat het begrijpen van de materie (met name voor geluid) voor Stuurgroepleden bemoeilijkt werd door veelvuldig wijzigende gegevens en organisatorische problemen¹⁵¹:

«...de gegevens waarover de stuurgroep beschikte wijzigden continu: «iedereen werd er gek van». Dit werd veroorzaakt door het (aanvankelijke) onvermogen een dergelijk proces goed te organiseren. Verder was het zo dat er slechts een beperkt aantal deskundigen in staat waren de materie te begrijpen. De deskundigen waren het onderling niet eens over de aannames, en kwamen daar niet uit. Wie moet je geloven?»

De toenmalige projectdirecteur PMMS merkte in een gesprek met de Rekenkamer op:¹⁵²

«De Tweede Kamer wil voor de lange termijn te veel cijfermatige zekerheden hebben. Er ontstaat een soort cijfer-fetisjisme.»

In de besluitvorming werd naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende rekening gehouden met de onzekerheidsmarges in de resultaten van de berekeningen.

5.5 Omvangrijke projectorganisatie

In de Stuurgroep PMMS zaten, naast het bedrijfsleven, ambtelijke en politieke vertegenwoordigers. Door de veelheid en diversiteit van deelnemers was sprake van een uniek proces. Diverse complexe besluitvormingsprocedures moesten doorlopen worden. Regelmatig vond terugkoppeling plaats in Kabinet, Provinciale Staten en Gemeenteraden.

Eind 1992 werd een externe consultant ingehuurd om de besluitvorming in het PMMS te stroomlijnen. In het kader daarvan werd in februari 1993 een projectmanagementdag georganiseerd. Die dag resulteerde in een knelpunteninventarisatie.¹⁵³ Als knelpunt werd onder meer genoemd dat de besluiten van de Stuurgroep voor de lagere niveaus binnen de PMMS-organisatie en voor de eigen lijnorganisaties niet altijd duidelijk zijn: dit stelt eisen aan enerzijds de voorbereiding van de besluiten van de Stuurgroep en, anderzijds, aan de wijze van interne terugmelding; de Stuurgroepleden moeten ervoor waken tegen elkaar te worden uitgespeeld. Voorts werd opgemerkt dat:

- de communicatie met de buitenwereld slecht is;
- het project moeilijk bestuurbaar is;
- bestuurlijke beslissingen sterk door modellenmakers worden beïnvloed.

¹⁴⁹ Kolpron Consultants, Leerervaringen PMMS, 1996.

¹⁵⁰ Omdat het rapport nooit is besproken in de Stuurgroep PMMS komen de bevindingen en conclusies volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor rekening van Kolpron Consultants.

¹⁵¹ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer ir. M.E.E. Enthoven, destijds Directeur-Generaal Milieubeheer en lid Stuurgroep PMMS (1998).

¹⁵² Verslag gesprek Rekenkamer met de heer mr. J. Teders, destijds projectdirecteur PMMS (1998).

¹⁵³ Hoofdpunten projectmanagementdag, Stuurgroep PMMS-dossier map 93/1, 12-03-93.

De complexe projectstructuur bleek niet voor alle PMMS-partijen bevredigend te zijn. Met name het bedrijfsleven had kritiek op de werkwijze van de werkgroepen. In de werkgroepen heerste een ambtelijke sfeer en er werd te veel aandacht besteed aan detaillering. Daarnaast waren er te veel werkgroepen waardoor het ondoenlijk was om deel te nemen aan alle werkgroepen. De werkgroepstructuur was onduidelijk.¹⁵⁴

5.6 Belangentegenstellingen en compromissen

In het besluitvormingsproces ging men uit van de ontwikkeling van Schiphol tot mainport. Daarbij bestonden er twee belangen in de Stuurgroep: het luchtvaartbelang en het milieubelang.

Het luchtvaartbelang stuurde zoveel mogelijk aan op de groei-mogelijkheden van de luchthaven. In een evaluatierapport uit 1997 wordt hierover opgemerkt¹⁵⁵:

«V&W nam de centrale positie in en zette vol in (qua menskracht en qua positie van vertegenwoordigers). Daarmee lag de nadruk meer op de economische kant van de ontwikkelingen. Een cluster van de gemeente Amsterdam, NVLS, KLM en Rijksluchtvaartdienst maakte zich sterk voor dat economische belang.»

Het milieubelang richtte zich op het taakstellend laten zijn van de milieugrenzen. De geluidsproblematiek en de externe veiligheid stonden daarbij centraal.

Volgens de voormalige DG Milieubeheer was er ten tijde van het opstellen van het PASO sprake van gestoorde verhoudingen tussen de RLD en DGM. Het jarenlang ontbreken van de wettelijk verplichte zonering had daar naar zijn mening voor gezorgd.¹⁵⁶ In een gesprek met de Rekenkamer stelde hij dat bij het opstellen van het PASO onvoldoende rekening is gehouden met het bestaande wantrouwen tussen partijen.

De DG Rijksluchtvaartdienst gaf in een reactie hierop weer dat er sprake was van goede samenwerking tussen veel partijen. De besluitvorming was open.

De belangentegenstellingen leidden er toe dat er in de Stuurgroep PMMS veel discussies waren over de doelbereiking.

De dubbeldoelstelling werd verschillend beleefd: de kwantitatieve uitspraken in het PASO (bijvoorbeeld geluidhinder doelstelling van maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke-zone) werden door sommige partners als «harder» gezien dan de streefbeelden voor de mainport.¹⁵⁷ De dubbeldoelstelling zelf (het gelijktijdig realiseren van de mainport- én milieudoelstellingen) stond overigens nooit serieus ter discussie in de Stuurgroep PMMS. De nadruk lag op het optimaliseren van de twee doelen ten opzichte van elkaar. De discussies hadden vooral betrekking op geluid en externe veiligheid. Voor deze aspecten is tot op het niveau van de Ministerraad overleg gevoerd.

Opvallend is dat de invulling van de mainport-doelstelling, vergeleken met de milieu-doelstelling, tot relatief weinig discussie leidde in de Stuurgroep PMMS.

5.7 Conclusies

- De beleidsruimte voor het opstellen van de PKB werd bepaald door het PASO. De afspraken uit het PASO beperkten de beleidsruimte.
- De tijdsdruk voor het opstellen van de PKB was groot.
- In de besluitvorming werd onvoldoende rekening gehouden met de onzekerheidsmarges in de resultaten van de berekeningen.

¹⁵⁴ Geciteerd uit Kolpron Consultants, Leerervaringen PMMS, 1996.

¹⁵⁵ NovioConsult, Evaluatie in opdracht van de RPD van het beleidsconcept mainport, 1997.

¹⁵⁶ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer ir. M.E. E. Enthoven, destijds Directeur-Generaal Milieubeheer en lid Stuurgroep PMMS (1998).

¹⁵⁷ Hoofdpunten projectmanagementdag, Stuurgroep PMMS-dossier map 93/1, 12-03-93.

- De dubbeldoelstelling stond niet principieel ter discussie in de Stuurgroep PMMS, binnen de departementen en het Kabinet. De nadruk lag op het gelijktijdig optimaliseren van de mainport- en milieudoelstellingen.

6 PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan tot welk besluit de onderbouwende informatie en het besluitvormingsproces heeft geleid. Daarbij komt de vraag aan de orde of het PKB besluit spoorde met de mainport- en milieudoelstelling. Eerst wordt de rol van de Tweede Kamer bij de PKB nader uiteengezet.

6.2 Behandeling Tweede Kamer

Bij de behandeling van de PKB in de Tweede Kamer werden diverse moties ingediend. Onder meer werd een motie ingediend om een dubbelslot op de dubbeldoelstelling in te voeren.¹⁵⁸ De motie vroeg om een grens in 2015 van in elk geval niet meer dan 44 miljoen passagiers alsmede circa 3 miljoen ton vracht met eenzelfde marge. De motie gaf ook aan dat het beleid niet gericht diende te zijn op verdere groei van Schiphol¹⁵⁹. Ook werd een motie ingediend om de omzettingsprocedure en de gereserveerde geluidszone van 12 600 woningen te schrappen.¹⁶⁰ Het slot voor passagiers en vracht werd ingesteld omdat de Tweede Kamer tot uitdrukking wilde brengen dat er, gelet op de belasting van het gebied, een grens is aan de groei van de luchtvaart op Schiphol. De gereserveerde zone voor geluid verviel omdat uit nieuwe berekeningen (UMER-5) was gebleken dat de mainportdoelstelling haalbaar was bij maximaal 10 900 woningen binnen de 35 Ke-zone. De gereserveerde zone zou derhalve niet 12 600 maar 10 900 woningen bevatten. Omdat de Kamer van oordeel was dat de 10 000 woningen een harde grens moest zijn en een uitbreiding met een gereserveerde zone ongewenst vond besloot de Kamer de gereserveerde zone te verwijderen.¹⁶¹

De regering ontraadde de Tweede Kamer de motie, waarin een grens werd gesteld aan het maximum aantal passagiers, te aanvaarden.¹⁶² De argumentatie daarbij was dat er in milieutermen grenzen worden gesteld aan Schiphol. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de individuele bedrijven om de beschikbare ruimte binnen die milieugrenzen zo optimaal mogelijk te benutten. Bovendien is er geen eenduidige relatie tussen het aantal passagiers of de hoeveelheid vracht en de milieuverontreiniging. «De groei van het luchtverkeer op Schiphol moet blijven binnen de ruimte die met de in de PKB aangegeven milieugrenzen wordt geboden.»¹⁶³ De regering ontraadde eveneens de gereserveerde zone van 12 600 uit de PKB te schrappen. De regering gaf aan te streven naar 10 000 woningen als doel, maar wel stelde zij daarbij: «op grond van de huidige inzichten zal de 35 Ke-geluidszone met 10 000 woningen op termijn onvoldoende ruimte bieden om de mainportontwikkeling van Schiphol mogelijk te maken. Daarom heeft het Kabinet een gereserveerde geluidszone opgenomen...».¹⁶⁴

De Rekenkamer constateert dat de PKB niet steunt op de uitgevoerde berekeningen. Uitgaande van het ER/ELi-scenario is het immers niet mogelijk 44 miljoen passagiers te vervoeren binnen de gestelde grens van 10 000 woningen binnen de 35 Ke-zone.¹⁶⁵

Voorts merkt de Rekenkamer op dat bij de aanpassing van de dubbeldoelstelling voor passagiers en vracht het aantal vliegtuigbewegingen niet is aangepast. PKB deel 3 en 4 gaan beide uit van 432 000 vliegtuigbewegingen in 2015.

Door uit te gaan van het aantal vliegtuigbewegingen als grens, in plaats van het aantal passagiers, was het verband met de milieugrenzen overigens directer geweest.

¹⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 17 en nr. 41, respectievelijk 12-06-95 en 21-06-95.

¹⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 17 en nr. 41, respectievelijk 12-06-95 en 21-06-95.

¹⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 37, 12-06-95, blz. 75.

¹⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 28.

¹⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 38, 16-06-95.

¹⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 16, blz. 55, vraag 151.

¹⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 38, blz. 4 en 5.

¹⁶⁵ Noch uit het IMER, noch uit het AMER bleek dat dit mogelijk zou zijn. Ook UMER-5 gaf aan dat dit niet mogelijk zou zijn.

6.3 Reactie Stuurgroep PMMS op Kamerbehandeling

In juli 1995 werd binnen de Stuurgroep PMMS door de luchtvaartsector met teleurstelling gereageerd op de behandeling door de Tweede Kamer. Eén van de leden van de Stuurgroep:

«...uit zijn teleurstelling over het feit dat de Tweede Kamer weinig of geen rekening heeft gehouden met het afgewogen resultaat dat in de Stuurgroep PMMS is bereikt ten aanzien van zowel de mainport- als de milieudoelstelling. Zijns inziens heeft het nu voorliggende resultaat van de Tweede Kamerbehandeling, zoals verwoord in PKB deel 3A, voor het bedrijfsleven belangrijk minder waarde dan het destijds in de Stuurgroep PMMS bereikte compromis».

Een andere vertegenwoordiger van de luchtvaartsector:
«betreurt (...) het dat door de politiek een aantal, voor het bedrijfsleven belangrijke, elementen uit het in de Stuurgroep bereikte compromis is gehaald. Eén en ander heeft bij een aantal partijen tot een onbehaaglijk gevoel geleid. Gevolg: partijen willen elkaar wel vertrouwen maar kunnen dat blijkbaar niet».

De vertegenwoordigers van Verkeer en Waterstaat gaven aan dat de besluitvorming in de Stuurgroep PMMS wellicht niet voldoende naar de Tweede Kamer is teruggekoppeld¹⁶⁶:

«De voorzitter is van mening dat het resultaat van de Tweede Kamerbehandeling als positief kan worden beschouwd: rekening houdend met milieu- én mainportbelangen in een reeds dicht bevolkt gebied is toch besloten tot uitbreiding van de luchthaven Schiphol.

De heer Weck is van mening dat geen enkel lid van de Stuurgroep PMMS ook maar enigszins de indruk heeft gewekt dat het door de Stuurgroep gesloten compromis vrijblijvend door de politiek zou kunnen worden gewijzigd. De enige les die zijns inziens uit de Tweede Kamerbehandeling kan worden getrokken is dat de gekozen vertegenwoordiger over een breed draagvlak moet kunnen beschikken. Hieraan is te weinig aandacht besteed.

De voorzitter voegt hieraan toe dat in het verleden wellicht vaker terugkoppeling naar de Tweede Kamer had moeten plaatsvinden, al of niet via vertrouwelijk overleg.»

6.4 Risico's gekozen ontwikkelingsstrategie

Volgens de regering kan met de gekozen ontwikkelingsstrategie de mainport- en milieudoelstelling gerealiseerd worden.¹⁶⁷ Aan de ontwikkelingsstrategie is volgens de Rekenkamer een aantal risico's verbonden.

1 Schiphol wordt wellicht geen mainport

Als de groei sneller verloopt dan verwacht en er wordt vastgehouden aan de grens van 44 miljoen passagiers kan het gebeuren dat Schiphol, gelet op de mainportdrempels uit de IEE, geen mainport wordt.

Dit kwam ook in de Tweede Kamer aan de orde. De Tweede Kamer vroeg wat de gevolgen zijn als de economie en de luchtvaart sneller groeien dan voorzien in het ER/ELI-scenario. Hierop antwoordde de minister van Verkeer en Waterstaat dat de ontwikkeling naar circa 40 miljoen passagiers juist boven de ondergrens van 38 miljoen ligt voor een kleine mainport. Volgens ER/ELI is de relatie: *«Indien de luchtvaart en de economie sneller zullen groeien dan in het ER/ELI-scenario wordt verondersteld dan zou dat tot gevolg kunnen hebben dat de mainportdrempelwaarde boven de 38 miljoen passagiers komt te liggen».*¹⁶⁸

¹⁶⁶ Verslag stuurgroepvergadering PMMS, ST95/6-0, dd. 04-07-95.

¹⁶⁷ Nota overleg PKB, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 552, nr. 37, blz. 44.

¹⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 552, nr. 13, blz. 8, vraag 8 021.

2 Snellere groei brengt bereiken milieudoelstelling in gevaar

Als de groei sneller verloopt dan verwacht komen de milieudoelstellingen in gevaar.

Gelet op de snelle groei in de periode 1992 – 1995 had het naar de mening van de Rekenkamer bovendien in de rede gelegen om bij het sluiten van bilaterale verdragen meer rekening te houden met het beleid om hoofdstuk 2 vliegtuigen uit te faseren. Tot 1996 werd in nieuwe verdragen niet bepaald dat bepaalde typen vliegtuigen niet, of slechts in beperkte mate, mochten landen op Schiphol.¹⁶⁹

De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in 1995:

«Een snellere groei dan thans wordt verondersteld, zal er toe leiden dat de miliegrenzen die zijn gesteld aan de ontwikkeling van Schiphol eerder bereikt zullen worden dan thans is voorzien»¹⁷⁰.

3 Geen concrete maatregelen om groei te beperken

De PKB bevat geen concrete maatregelen om de groei af te remmen als zou blijken dat de groei sneller zou blijven verlopen dan verwacht. Gelet op de sterke groei die reeds ten tijde van het opstellen van de PKB plaatsvond had het in de rede gelegen dergelijke maatregelen wel op te nemen. De PKB vermeldt dat het beleid er op is gericht verdere groei van de luchthaven te voorkomen. Voorts wordt in de PKB monitoring en evaluatie van de beleidsontwikkelingen voorgenomen om op ijkmomenten (1999 en 2004) bij te sturen. Een concrete uitwerking van maatregelen wordt niet gegeven. De PKB anticipeert daarmee onvoldoende op de situatie dat de autonome groei van de luchtvaart op Schiphol sneller blijft verlopen dan verwacht. In de PKB had naar de mening van de Rekenkamer nader geëxpliciteerd moeten worden hoe om te gaan met de snelle groei, mede gelet op het feit dat groeibeperkende maatregelen, met uitzondering van substitutie, de mainportdoelstelling in gevaar kunnen brengen (zie hoofdstuk 3).

Daar komt bij dat in de periode dat de PKB werd opgesteld er ook maatregelen werden genomen die de groei mede bevorderen. Daarbij gaat het vooral om het sluiten van bilaterale verdragen.¹⁷¹ In de periode 1992 – 1996 zijn diverse bilaterale verdragen gesloten. Volgens de Rijksluchtvaartdienst is er slechts een beperkte relatie tussen het sluiten van verdragen en de groei, onder meer omdat 70% van de markt niet via verdragen wordt geregeld en omdat verdragen voorwaardenscheppend zijn waardoor zij niet per definitie tot meer luchtverkeer leiden. Het effect wordt uiteindelijk bepaald door de markt zelf.¹⁷²

In 1998 presenteerde de minister van Verkeer en Waterstaat de nota selectieve groei. Daarin worden voorstellen gedaan voor selectieve groei. Sedert 1996 toetst de RLD in het kader van het selectief toelatingsbeleid de bilaterale verdragen. In april 1998 werd slotallocatie ingevoerd. Dit werkt deels als instrument om de groei te reguleren. Het is nog geen instrument om tevens de milieudoelstelling te realiseren omdat slotallocatie niet bepaalt dat bepaalde typen vliegtuigen moeten worden geweerd.

De minister verwacht veel effect van monitoring en evaluatie. Op vragen van de Tweede Kamer antwoordde de minister: *«De groei van het luchtverkeer op Schiphol moet blijven binnen de ruimte die met de in de PKB aangegeven milieu-grenzen wordt geboden. Handhaving van de geluidszone, alsmede de monitoring en evaluatie van de overige milieueffecten garanderen dit»¹⁷³.*

De Rekenkamer merkt hierbij op dat monitoring en evaluatie vooral dan meerwaarde hebben als zowel de doelen als de berekeningsmethoden voldoende duidelijk zijn. Dat laatste was zeker op dat moment nog niet het geval (zie ook hoofdstuk 2).

¹⁶⁹ Nota Selectiviteitsbeleid, RLD 1998, blz. 6.

¹⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr 13, blz. 8, vraag 8 021.

¹⁷¹ Volgens de heer Smits droegen de gesloten bilaterale verdragen bij aan meer groei. Verslag gesprek Rekenkamer met de heer ir.dr.s. H.N.J. Smits, voormalig president-directeur van de NVLS.

¹⁷² Verslag gesprek Rekenkamer met de heer mr. J. W. Weck, Directeur-Generaal Rijksluchtvaartdienst en lid Stuurgroep PMMS.

Nederland heeft ongeveer 135 bilaterale akkoorden, waarvan onder circa 65% daadwerkelijk gevolgen wordt.

¹⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 16, blz. 55, vraag 151.

De Rekenkamer concludeerde dat de gekozen ontwikkelingsstrategie onvoldoende spoort met de mainport- en milieudoelstelling.

6.5 Recente ontwikkelingen

6.5.1 Herconfiguratie Schiphol

Uit in 1997 gepresenteerde onderzoeken is gebleken dat herconfiguratie van het banenstelsel van Schiphol een mogelijkheid zou zijn om binnen de milieugrenzen van de PKB Schiphol en Omgeving meer dan 44 miljoen passagiers en meer dan 3,3 miljoen ton goederen te vervoeren. Zowel het CPB als het NLR hebben daar onderzoek naar uitgevoerd.

Het RIVM was kritisch over de veronderstellingen die daarbij werden gehanteerd.

6.5.2 TNLI

De PKB Schiphol en Omgeving richtte zich op de middellange termijn (2015). Voor het bepalen van een integrale visie op het beleid voor de langere termijn (na 2015) is het project Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI) opgezet. In het kader van dit project heeft het kabinet in december 1997 de Integrale Beleidsvisie (IBV) aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁷⁴ Het kabinet gaf hierin aan, onder voorwaarden, positief te staan tegenover verdere groei van de luchtvaart. Aan de totstandkoming van de IBV lagen onder andere nieuwe scenario-studies van RAND en het CPB¹⁷⁵ ten grondslag.

Bij het accommoderen van grote aantallen passagiers waarmee volgens de groeiscenario's rekening mee moet worden gehouden, zouden grotere vliegtuigen een rol gaan spelen, waardoor de geluidsoverlast zou kunnen toenemen. Omdat dit weer zou kunnen leiden tot capaciteitsproblemen van de luchthaven wilde het kabinet voor de langere termijn voorshands rekening houden met andere infrastructuuropties¹⁷⁶ Het gaat daarbij, volgens het kabinet, altijd om aanvullingen op de capaciteit van Schiphol. In december 1997 werd besloten onderzoeken te starten, naar een mogelijke overloopluchthaven op de Maasvlakte of in Flevoland en naar een satellietluchthaven op de Noordzee.

In september 1998 werden de uitkomsten van de onderzoeken gepresenteerd.

6.5.3 Regeerakkoord

In het *regeerakkoord* van het nieuwe kabinet is aangegeven dat in 1998 een oordeel zal worden gevormd over de mogelijkheden van een ruimere benutting van Schiphol (herconfiguratie), «met inbegrip van de zo spoedig mogelijk aan te leggen vijfde baan en met inachtneming van de in de huidige PKB opgenomen grenswaarden voor milieu, gezondheid en (externe) veiligheid. Indien op basis van de beschikbaar komende gegevens zou komen vast te staan dat deze mogelijkheden onvoldoende zijn, dan zal vóór het einde van dit jaar een voorstel aan de kamer worden voorgelegd inzake een aanvullende lokatiekeuze.»

Uit het bovenstaande blijkt dat het door de Tweede Kamer toegevoegde «dubbelslot» reeds drie jaar na vaststelling van de PKB wordt heroverwogen. De grens van 44 miljoen passagiers staat, ook voor de planperiode van de PKB, ter discussie.

Het kabinet gaat er overigens nog steeds van uit dat de in de PKB geformuleerde milieu-randvoorwaarden het kader dienen te vormen bij verdere groei op Schiphol.

¹⁷⁴ Tweede Kamer, 24 786, nr. 9, 1997–1998.

¹⁷⁵ CPB, Economie en fysieke omgeving, Den Haag, 1997. Het vervolg op dit onderzoek is de studie: CPB, Grenzen aan Schiphol?, november 1997.

¹⁷⁶ IBV-bundel, blz. 119.

6.6 Conclusies

- De uiteindelijke PKB (PKB deel 4) kon niet geheel steunen op de uitkomsten van het IMER en het AMER. Bovendien werd onvoldoende recht gedaan aan de uitkomsten van de IEE.
- De ontwikkelingsstrategie spoorde onvoldoende met de gestelde mainport- en milieudoelstelling. Een hogere groei van de luchtvaart zou, uitgaande van de gehanteerde mainportdrempels, de mainportdoelstelling in gevaar brengen. Een snellere groei zou bovendien de milieudoelstelling in gevaar kunnen brengen. Er waren geen concrete maatregelen genomen om zonodig de groei te kunnen beperken. De risico's die aan de ontwikkelingsstrategie kleefden zijn in overleggen tussen het kabinet en de Kamer aan de orde geweest.

7 INFORMATIEVOORZIENING TWEDE KAMER

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de informatie die de betrokken ministers verstrekten aan de Tweede Kamer over de feitelijke groei en de beschikbaarheid van prognoses.

7.2 Feitelijke groei

In februari 1995 werd de Tweede Kamer door het Kabinet voor het eerst geïnformeerd over de *feitelijke* groei van Schiphol (PKB deel 3). In de Nota van Toelichting bij PKB deel 3 is opgenomen dat een snelle recente groei van Schiphol valt waar te nemen. De jaarlijkse groei van het aantal vliegtuigbewegingen bedroeg in de periode 1980–1994 gemiddeld circa 4,7%.¹⁷⁷

In de Nota van Toelichting werd echter niet vermeld hoe sterk de groei was in de periode 1990 – 1994. Deze was gemiddeld 7,9% voor vliegtuigbewegingen.¹⁷⁸ Naar de mening van de Rekenkamer had deze informatie moeten worden toegevoegd, omdat de ontwikkelingsstrategie uitging van een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,1% voor de periode 1990–2015.

7.3 Andere prognoses

De (oud) president-directeur van NVLS verklaarde in een gesprek met de Rekenkamer dat hij persoonlijk alle fracties in de Tweede Kamer in 1994 en 1995 heeft ingelicht over de prognoses in het Masterplan van Schiphol.¹⁷⁹ Over de NVLS prognoses zijn overigens ook kamervragen gesteld. In april 1995 vroeg de Tweede Kamer aan de Minister van Verkeer en Waterstaat wat de redenen waren voor de lage groei prognoses in de PKB in tegenstelling tot de gerealiseerde groei en de prognoses van NVLS.¹⁸⁰ De Minister van Verkeer en Waterstaat antwoordde dat de sterke groei tijdelijk is. Voorts stelde zij dat er prijsstijgingen werden verwacht, waardoor de groei zou afnemen (invoering van een heffing op kerosine en BTW).

In juni 1995 gaf de Minister van Verkeer en Waterstaat aan dat na het uitbrengen van de IEE (december 1993) van overheidswege in het kader van de PKB geen prognoses meer zijn gemaakt. Ondanks de recente groeiversnelling zag men hiertoe geen aanleiding. Deze recente groei was mede gebaseerd op specifieke factoren die zich naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst niet meer voor zouden doen.¹⁸¹

Op 26 augustus 1997 is door de Tweede Kamer aan de minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd of zij de notulen van de Stuurgroep PMMS openbaar wilde maken. De minister weigerde dat.¹⁸² De aanleiding voor het verzoek om inzage in de notulen vormen uitlatingen in de pers van de president-directeur van Schiphol, die suggereerde dat de Stuurgroep PMMS de beschikking zou hebben gehad over andere voorspellingen van de groei van Schiphol dan in het PKB-besluitvormingsproces zijn gepresenteerd.¹⁸³ In juli 1997 had de Kamer al aan de minister gevraagd of zij de uitspraken onderschreef, dat bij het ministerie vóór de besluitvorming over de PKB al bekend was dat de gehanteerde groei-voorspellingen achterhaald waren. Hierop antwoordde de minister dat het niet zo was dat «*de betrokken ministeries, of de Stuurgroep PMMS, de beschikking zouden hebben gehad over andere voorspellingen ten aanzien van de groei van Schiphol dan die in het besluitvormingsproces rond de PKB zijn gepresenteerd*».¹⁸⁴ In een overleg van 8 oktober bleek dat de Kamer de notulen vroeg om alle relevante informatie uit de

¹⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 9, blz. 9.

¹⁷⁸ Gebaseerd op Statistical annual review Amsterdam Airport Schiphol, exclusief taxi-, foto-sightseeing-, return, en niet commerciële vluchten.

¹⁷⁹ Verslag gesprek Rekenkamer met de heer ir.dr. H.N.J. Smits, destijds president-directeur NVLS.

¹⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 13, 9025/9031.

¹⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 16, vraag 3.

¹⁸² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, Aangangsel bij handelingen, nr. 22, vraag 5.

¹⁸³ Brief van Minister van Verkeer en Waterstaat aan Vaste Commissie Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer, dd. 12-12-97, DGRD/VI/LMO 97.730366

¹⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, Aangangsel bij de handelingen, nr. 1579, vraag 2.

Stuurgroep PMMS in te kunnen zien voor een nader oordeel over de voor de PKB gehanteerde groeiprognoses.¹⁸⁵ De minister heeft in het overleg van 8 oktober de toezegging gedaan nog eens uit te spellen hoe destijds de discussie in de Stuurgroep is verlopen. Zij voegde daar het volgende aan toe «*Er zijn geen andere gegevens; dat kan ik hier hardop zeggen*». ¹⁸⁶ In december 1997 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat dat de nadere analyse van de verslagen van de Stuurgroep PMMS in de periode 1992–1995 geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat in de Stuurgroep gesproken is over toekomstige groei-cijfers, anders dan de cijfers afkomstig uit de Inventarisatie Economische Effecten (IEE).¹⁸⁷

Uit hoofdstuk 3 bleek dat de NVLS prognoses, als onderdeel van het Masterplan, wel beschikbaar waren in de Stuurgroep PMMS. Het Masterplan is besproken. Hoewel deze prognoses beschikbaar waren is daarover, blijkens de notulen, niet in de Stuurgroep PMMS gesproken. Ook bleek dat binnen het Ministerie van VROM, op grond van NVLS prognoses, getwijfeld werd aan de vraag of de ontwikkelingsstrategie gebaseerd kon worden op het ER/ELi scenario. Deze twijfel werd, blijkens de notulen, niet door de vertegenwoordigers van het ministerie van VROM geuit in de Stuurgroep PKB of PMMS.

7.4 Notitie vervoersontwikkeling

Bij de behandeling van de PKB in de Eerste Kamer in oktober 1995 zegden de ministers een notitie toe over de gehanteerde prognoses. In februari 1996 stuurde de minister van Verkeer en Waterstaat de Eerste Kamer de «Notitie inzake vervoersontwikkeling Schiphol». ¹⁸⁸

In september 1996 stelde de Staf van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer een interne notitie op over de PKB-voortgangsrapportage 1996 en de Notitie inzake vervoerontwikkeling Schiphol. ¹⁸⁹ De Staf plaatste kritische kanttekeningen bij de verwachting uit de Notitie dat de groei wel zou afvlakken. «In de periode 1991–1995 is sprake van een continue groei (zonder schommelingen) van het aantal passagiers. Als deze groei lineair zou worden doorgetrokken, wordt reeds in 2004 de limiet van 44 miljoen bereikt en resulteert in 2015 een aantal passagiers dat ruim boven het hoogste groeiscenario ligt.» De notitie inzake vervoersontwikkeling is, voordat deze werd toegezonden aan de Tweede Kamer, toegezonden aan NVLS. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat vroeg of NVLS mee wilde ondertekenen. NVLS zag daar van af omdat er een meningsverschil was over de vraag of de effecten van de factoren die ten grondslag lagen aan de snelle groei incidenteel of structureel waren. Dit blijkt uit de reactie die NVLS gaf op een concept van de notitie vervoerontwikkeling:

*«Wij onderschrijven eveneens dat een aantal onderliggende factoren welke ten grondslag liggen aan deze sterke groei een tijdelijk en geen permanent karakter hebben op de groeipercentages. Het is daarentegen niet te verwachten dat de effecten op lange termijn van deze tijdelijke onderliggende factoren worden teruggedraaid.»*¹⁹⁰

NVLS constateerde in haar reactie op de notitie vervoers- ontwikkeling dat een prognose van 44 miljoen passagiers in 2015 aan de zeer lage kant was en een prognose van 60 miljoen meer realistisch zou zijn.¹⁹¹ Deze verwachting was gebaseerd op de volgende argumenten:

- NVLS verwachtte dat de voor 1996 geplande introductie van een 6-blokkensysteem wederom tot extra groei zou leiden.
- Ook de keuze van een Europese partner kon volgens NVLS tot fors hogere marktaandelen leiden gegeven de tot dan bestaande markt-aandelen.
- Daarnaast verwachtte NVLS in tegenstelling tot de notitie vervoer-

¹⁸⁵ Tweede Kamer, Handelingen II, TK 11-766-779, 08-10-97.

¹⁸⁶ Tweede Kamer, Handelingen II, TK 11-777, 08-10-97.

¹⁸⁷ Brief van Minister van Verkeer en Waterstaat aan Vaste Commissie Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer, dd. 12-12-97, DGRD/VI/LMO 97.730366.

¹⁸⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr 31d. In juni 1996 zond de minister van V&W, mede namens de ministers van VROM en Economische Zaken, de notitie naar de Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552, nr. 59.

¹⁸⁹ Notitie ten behoeve van het algemeen overleg over Schiphol van 11-09-96, N.61.96.

¹⁹⁰ Reactie op Voortgangsrapportage PKB Schiphol en omgeving, vervoers-ontwikkeling Schiphol, 17-04-96.

¹⁹¹ Reactie op Voortgangsrapportage PKB Schiphol en omgeving, vervoersontwikkeling Schiphol, 17-04-96.

ontwikkeling dat de prijsdaling in de luchtvaart zich voort zou zetten. De introductie van de «low budget carriers» zoals Easy Jet zal de traditionele maatschappijen dwingen met hun tarieven te reageren om het risico van marktaandeelverlies te beperken. Deze lage tarieven zullen wederom zorgen voor extra groei doordat nieuwe segmenten luchtreizigers worden aangeboord.

- Ten aanzien van de substitutie verwachtte NVLS dat juist op de routes waar de HSL moet concurreren met het vliegtuig (met name op rechtstreekse trajecten en in het bijzonder op de voor substitutie belangrijke trajecten Londen, Parijs en Frankfurt) de «low budget carriers» zich zullen concentreren. Daarmee zullen de tarieven lager liggen dan de treintarieven waardoor substitutie met 5 miljoen passagiers aan de hoge kant lijkt.

In de notitie vervoersontwikkeling gaf de minister van Verkeer en Waterstaat aan dat de voor de groei verklarende factoren in belangrijke mate exogeen bepaald zijn (met name strategisch beleid KLM). De opvatting van NVLS dat gegeven deze factoren de groei eerder richting 60 miljoen dan 44 miljoen passagiers zou gaan werd niet in de notitie opgenomen. Aan de Tweede Kamer werd in een afzonderlijke aanbiedingsbrief wel medegedeeld: «...de inschatting wat betreft het tijdelijke of structurele karakter van de elementen van de recente snelle groei lopen uiteen tussen de betrokken partijen. Dit kan mede verklaard worden uit het verschil in doelstellingen en positie van overheid en bedrijfsleven»¹⁹²

7.5 Conclusie

- De Tweede Kamer werd bij publikatie van het Kabinetsstandpunt (februari 1995) geïnformeerd over de snelle groei van Schiphol. Daarbij werd de werkelijke groei in de jaren 1990–1994 niet vermeld, maar slechts de lagere gemiddelde jaarlijkse groei in de jaren 1980–1994.
- De Stuurgroep PMMS, en daarmee de betrokken ministeries, hadden in 1994 de beschikking over prognoses van de NVLS. De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in een overleg met de Tweede Kamer echter dat geen andere gegevens beschikbaar waren. Overigens is blijkens de notulen in de Stuurgroep PMMS niet over de NVLS prognoses gesproken. Dit is in overeenstemming met hetgeen de minister de Kamer later mededeelde.
- De opvatting van NVLS dat de door de tijdelijke factoren veroorzaakte sterke groei niet meer teruggedraaid zou worden werd in 1996 niet in de notitie Vervoersontwikkeling opgenomen.

¹⁹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 552 en 24 786, nr. 57, blz 3 – 4.

8 EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Eindconclusies

Groei luchtvaart op Schiphol

De Rekenkamer concludeerde dat de feitelijke groei van Schiphol in de periode 1990 tot en met 1997 veel groter was dan de berekende gemiddelde groei tot 2015 waarmee bij de PKB rekening was gehouden.

Realisering van de PKB-doelstellingen voor milieu in 2015 is, zonder trendbreuk, onwaarschijnlijk.

De voortgangsinformatie over de groei van de luchtvaart bleek niet op alle punten betrouwbaar.

Beleidsinformatie

De beleidsinformatie over de groei en de milieugevolgen bij de voorbereiding van de PKB vertoonde tekortkomingen. Het model blijkt een veel kleiner deel van de werkelijkheid af te dekken dan het suggereerde. De prognoses en de daaraan ten grondslag liggende gegevens waren op het moment van vaststelling van de PKB, ingehaald door de werkelijkheid.

- Relevante aspecten zoals de marktstrategie van de maincarrier, de KLM, werden niet in het groeimodel verwerkt. Signalen van KLM dat haar marktstrategie grote gevolgen kon hebben voor Schiphol, werden genegeerd. Ook kan het model tussentijdse ontwikkelingen die zich na het basisjaar 1990 voordeden niet verwerken. Hierdoor hielden de prognoses geen rekening met essentiële veranderingen in het aanbod op Schiphol. Het was onbekend in welke mate de niet verdisconteerde factoren het uiteindelijke volume aan passagiers, vracht en vliegbewegingen in 2015 zouden beïnvloeden. Als gevolg van de hiermee samenhangende onzekerheid hadden de volumecijfers alleen met de nodige omzichtigheid gebruikt kunnen worden als invoergegevens voor de milieuberekeningen.
- Ondanks de bekendheid met de capaciteitsvraag voor de lange termijn van KLM nam de IEE-werkgroep hiervoor steeds de laagst in te voeren waarden aan. Hierdoor ontstond ten onrechte de indruk bij de stuurgroep en het Kabinet dat de mainportdoelstelling bij het ER/ELi scenario bij dit lage groeiniveau bereikt kon worden.
- Het proces van verwerking van invoergegevens tot prognoses verliep grotendeels ordelijk en controleerbaar, maar van een aantal veronderstellingen zijn de overwegingen niet in documenten vastgelegd. Daardoor kon niet in alle gevallen een helder beeld van de gehanteerde veronderstellingen worden verkregen.
- Uit de milieu-effect-rapporten die ten grondslag lagen aan de PKB bleek dat de milieudoelstelling niet in alle opzichten haalbaar was. Bij een hogere groei dan voorzien in het ER/ELi-scenario zou de haalbaarheid van de milieudoelstelling nog minder waarschijnlijk zijn.
- De rekenmodellen voor externe veiligheid en stank waren ten tijde van het opstellen van de PKB nog in ontwikkeling. Het model voor geluidsberekeningen stond ter discussie.

Besluitvormingsproces

Het beleidsvormingsproces voor het opstellen van de PKB Schiphol en Omgeving was gericht op de in het PASO geformuleerde dubbel-doelstelling. De afspraken uit het PASO beperkten de beleidsruimte. De tijdsdruk voor het vaststellen van de PKB was groot.

- Bij de keuze de ontwikkelingsstrategie te baseren op slechts één van de mogelijke scenario's is voorbij gegaan aan het feit dat scenario's geen alternatieve keuzemogelijkheden waren doch gelijkwaardige toekomstbeelden, waarbij de keuzevraag niet aan de orde is. De ontwikkelingsstrategie had voorbereid moeten zijn op alle verschillende scenario's.

- Volgens de Rekenkamer is er voor gekozen om in de besluitvorming uit te gaan van het zogenaamde «midden-scenario» niet omdat dit het meest realistische scenario was maar omdat dit beschouwd werd als het meest wenselijke scenario gegeven de opvattingen over de politieke realiteit.
- Door uit te gaan van het ER/ELi-scenario waren maar weinig marges ingebouwd voor het geval de groei hoger zou uitpakken dan voorzien. De haalbaarheid van de milieudoelstelling was al in het ER/ELi-scenario sterk afhankelijk van de uitvoerbaarheid van diverse (flankerende) beleidsmaatregelen (zoals substitutie met treinvervoer). Ook was het effect van de maatregelen nog zeer onzeker.
- De feitelijke ontwikkeling van de snelle groei was bekend in de Stuurgroep PMMS. Desondanks was dit blijkens de notulen geen punt van discussie in de stuurgroep.
- Het verbaasde de Rekenkamer dat niet alle relevante prognoses zijn besproken in de Stuurgroep PMMS.

Kwaliteit van de PKB

Met het oog op de realisatie van de dubbeloelstelling zijn veel veronderstellingen op elkaar gestapeld. De marges voor succesvolle uitvoering van de PKB werden daardoor verkleind. De PKB had daardoor risico's in zich. Er werd sterk gesteund op handhaving van geluidszones, monitoring en het succes van flankerend beleid.

- De uiteindelijke PKB kon niet geheel steunen op de uitkomsten van de milieu-effect-rapportages en deed geen recht aan de uitkomsten van de in de IEE gepresenteerde scenario's. De ontwikkelingsstrategie spoorde onvoldoende met de gestelde mainport- en milieudoelstelling.
- Een hogere groei van de luchtvaart zou, uitgaande van de gehanteerde mainportdrempels, de mainportdoelstelling in gevaar brengen. Een snellere groei zou bovendien de milieudoelstelling in gevaar kunnen brengen. Er waren geen concrete maatregelen genomen om zoodoorg de groei te beperken. De PKB liet, vanwege de dubbeloelstelling, geen marge toe voor een van de prognoses afwijkende feitelijke ontwikkeling.

Informatievoorziening Tweede Kamer

Bij de informatievoorziening van de minister aan de Tweede Kamer plaatste de Rekenkamer kanttekeningen:

- De minister van V&W heeft de Tweede Kamer bij de publicatie van de PKB geïnformeerd over de snelle groei van Schiphol. Daarbij werd niet de werkelijke gemiddelde groei in de jaren 1990 – 1994 vermeld, maar slechts de (lagere) gemiddelde groei in de jaren 1980 – 1994.
- De Stuurgroep PMMS en daarmee de betrokken ministeries hadden de beschikking over prognoses van de NVLS. De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in een overleg met de Tweede Kamer echter dat geen andere gegevens beschikbaar waren. Overigens is blijkens de notulen in de Stuurgroep PMMS niet over de NVLS prognoses gesproken. Dit is in overeenstemming met hetgeen de minister de Kamer later meedeelde.

8.2 Aanbevelingen

Beleidsinformatie

- Aangezien modellen slechts een deel van de werkelijkheid afdekken dient voor de besluitvorming zo nauwkeurig mogelijk weergegeven te worden welke factoren buiten de berekeningen zijn gebleven. Voor de interpretatie van de uitkomsten is dit van wezenlijk belang.
- Juist als sprake is van grote onzekerheden dient consistent te worden omgegaan met het verwerken van factoren die van invloed zijn op de uitkomsten van prognoses.

- Met name daar waar milieubelangen, bedrijfsbelangen en de belangen van de samenleving tegelijk op het spel staan, dient voldoende inzicht te worden verkregen in alle relevante bedrijfsstrategieën. Die informatie dient te worden betrokken in de besluitvorming.
- Het door de IEE gehanteerde model kende beperkingen die de bruikbaarheid voor het beleidsproces sterk verminderde. Voor bruikbare lange termijn prognoses is het gewenst dat modellen in staat zijn uitkomsten van tussenliggende jaren op te leveren en wijzigingen en gevolgen van beleidsmaatregelen na het basisjaar te verwerken.
- Wijzigingen van invoergegevens die van wezenlijk belang zijn voor de uitkomst van de berekeningen dienen geëxpliciteerd te worden voor de besluitvorming.

Besluitvormingsproces

- Uit het onderzoek blijkt dat onvoldoende rekening is gehouden met, overigens vaak onvermijdelijke, onzekerheden. Juist omdat deze onzekerheden inherent zijn aan een dergelijk complex proces dienen deze expliciet en inzichtelijk te worden gemaakt in de besluitvorming, zeker in een dynamische sector als de luchtvaart. De onzekerheidsmarges dienen te worden betrokken bij de formulering van haalbare doelstellingen.
- Als sprake is van onzekerheden dient volgens de Rekenkamer extra zorgvuldig te worden omgegaan met opmerkingen van ingestelde adviescommissies. Deze opmerkingen dienen serieus te worden besproken in de organen waar belangrijke besluiten worden voorbereid of genomen.
- De transparantie in de besluitvorming is er mee gediend dat prognoses worden vergeleken met prognoses van anderen, in het bijzonder wanneer sprake is van grote onzekerheden en lange termijnvoorspellingen.
- De efficiëntie en de effectiviteit van het besluitvormingsproces kan worden verbeterd door een duidelijker onderscheid te maken in het abstractieniveau van de beslissingen en de onderliggende informatie. Voorkomen dient te worden dat op het hoogste niveau tot op het laatst beslissingen moeten worden genomen over technische detailkwesties.
- Voor de kwaliteit van de besluitvorming, inclusief de mogelijkheid van reconstructie achteraf, dienen alle relevante keuzen die tijdens het proces worden gemaakt te worden vastgelegd.

9 REACTIES MINISTERS EN NVLS

9.1 Reactie ministers en nawoord Rekenkamer

De ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken reageerden gezamenlijk op het rapport van de Rekenkamer. De gezamenlijke reactie was opgenomen in een brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 16 oktober 1998 aan de president van de Rekenkamer.

De ministers gaven aan dat zij zich in hun reactie hebben beperkt tot de eindconclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 8 van dit rapport.

De ministers merkten op dat het rapport een deel van de informatie bestrijkt welke nodig was om te komen tot besluitvorming over de PKB Schiphol en Omgeving. De analyses van de Rekenkamer illustreren naar de mening van de ministers nog eens de complexiteit van het dossier. Nieuwe inzichten en methoden moesten worden ontwikkeld; een veelheid aan procedures moest (gelijktijdig) worden doorlopen en bovendien moest een groot aantal partijen zich kunnen herkennen in het eindresultaat. Dit leidde tot een langdurig proces, terwijl ontwikkelingen en inzichten voortschreden. Daarbij kwam het proces onder een steeds grotere tijdsdruk te staan. Binnen deze context moest worden gewerkt. Dit stelde hoge eisen aan de regie van het proces. De ministers gaven aan dat zij in de toekomst, in de verdere besluitvorming over de toekomst van de luchtvaart, nog meer rekening dienen te houden met deze context. Naar de mening van de ministers gaf de Rekenkamer daartoe nuttige adviezen.

Volgens de ministers was er sprake van een open proces tussen alle deelnemende partijen. Daarbij werd voortgebouwd op de vertrouwensbasis die via PASO en het in dat kader gesloten convenant tot stand was gekomen. De ministers wezen er met nadruk op dat uiteindelijk alle betrokken partijen in het PMMS hebben ingestemd met de opzet en uitkomsten van de vele onderbouwende studies.

De ministers constateerden dat het (juiste) gebruik van scenario's een regelmatig terugkerend thema is in het rapport. Scenario's en prognoses dienen naar de mening van de ministers mede als basis voor de politieke besluitvorming. Aldus ontstaat zicht op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en kunnen beleidsvarianten worden onderzocht. Het blijven echter hulpmiddelen. Uiteindelijk dient de politiek beleidskeuzes te maken. Dat was volgens de ministers ook in dit dossier gebeurd. De ministers gaven aan dat zij tijdens de behandeling van de PKB in het parlement gewezen hebben op het verschil tussen scenario's, prognoses en ontwikkelingsstrategie. Met de informatie van IEE en IMER op tafel werd uiteindelijk gekozen voor een ontwikkelingsstrategie die past bij een bepaalde configuratie van de milieu- en economische doelstellingen: de zogenaamde dubbeldoelstelling.

Als uiteindelijk de politieke keuzes zijn gemaakt, zijn de prognoses van economische en milieuontwikkelingen minder relevant. Het gaat immers om de feitelijke ontwikkelingen die worden bijgestuurd op de in de PKB vastgelegde randvoorwaarden. Daarbij vormen de milieurandvoorwaarden het kader waarbinnen de economische doelstelling moet passen. Dit is een constante lijn vanaf het PASO. Dat door deze keuzes een risico wordt gelopen ten aanzien van het bereiken van de mainportdoelstelling is volgens de ministers tijdens de parlementaire behandeling ook door hen onderkend.

Het bovenstaande neemt naar de mening van de ministers niet weg dat de Rekenkamer er terecht voor pleit bij de beleidsontwikkeling als uitgangspunt te kiezen dat de ontwikkelingsstrategie moet zijn voorbereid op de verschillende scenario's. Geconstateerd wordt dat niet alle scenario's op de huidige locatie geacommodeerd konden worden, juist vanwege de harde grenzen die gesteld zijn. Daarom heeft het kabinet het vraagstuk van een voortgaande groei van de luchtvaart ook niet afgesloten met de PKB Schiphol en Omgeving, maar in september 1995 het project TNLI gestart.

De Rekenkamer merkt naar aanleiding hiervan op dat TNLI zich richt op de periode na 2015. De PKB richt zich op de periode tot 2015. De huidige problemen laten naar de mening van de Rekenkamer zien dat de regering al in de PKB zelf meer rekening had moeten houden met verschillende scenario's.

Voorts meent de Rekenkamer dat door de snelle groei en door de gesignaleerde risico's in de PKB, een oplossing in de richting van het project TNLI wellicht te laat komt om ernstige problemen rond Schiphol voor te zijn. Op dit gevaar wil de Rekenkamer wijzen.

Beleidsinformatie

Kernpunt van het rapport van de Rekenkamer is volgens de ministers de vraag of er op grond van veranderingen in het aanbod tussen 1990–1994 op Schiphol sprake was van een trendbreuk voor de komende 20 jaar. De ministers denken van niet. Het is naar hun mening speculatief om op grond van enkele realisatiejaren te concluderen dat er sprake is van een trendbreuk.

Naar de mening van de Rekenkamer had op grond van de toen beschikbare kennis geconstateerd kunnen worden dat de kans op het niet realiseren van het ER/ELi scenario aanzienlijk was. De waarschuwingen van de Adviescommissie en ambtelijke adviezen aan de minister van VROM wezen ook toen al in die richting.

Wat het oordeel van de Rekenkamer over de kwaliteit van de gehanteerde modellen betreft merkten de ministers onder meer op dat de modellen per definitie een beperkte weergave zijn van de werkelijkheid en dat de gehanteerde modellen «state of the art» zijn. Ook gaven zij aan dat er ten tijde van de opstelling van de IEE nog geen eenduidig uitgewerkte marktstrategie van de KLM was. Er was toen sprake van meer mogelijke allianties (British Airways, ALCAZAR) en dus grote onzekerheid. Het opnemen van één van deze allianties zou arbitrair zijn en sterk tijdsbepaald zijn geweest.

De ministers gaven voorts aan dat KLM en NVLS mede-initiatiefnemer van de IEE waren en dat zij tezamen met de andere partners de invoergegevens van de IEE hebben bepaald. Ook zij konden zich volgens de ministers vinden in de uitkomsten van de IEE. In het rapport wordt onderbelicht dat de projectgroep IEE is gevraagd zoveel mogelijk te kwantificeren aan welke voorwaarden minimaal voldaan moest worden om de mainportontwikkeling mogelijk te maken (de zogenaamde mainportdrempelwaarden). De KLM heeft in het kader van de mainportstudie aangegeven dat zij een continentaal marktaandeel van minimaal 10% wilde verwerven. Met dit gegeven is vervolgens rekening gehouden bij het bepalen van de drempelwaarden. De ministers onderschreven op grond van het voorgaande niet de conclusie van de Rekenkamer dat, op grond van een hogere capaciteitsclaim van de KLM, ten onrechte de indruk is gewekt dat de mainportdoelstelling bij het aangenomen niveau bereikt kon worden.

De Rekenkamer merkt naar aanleiding hiervan op dat uit de dossiers blijkt dat KLM reeds in 1993 streefde naar een continentaal marktaandeel van uiteindelijk 15%. Het is haar niet duidelijk waarom de ministers in hun reactie alleen verwijzen naar het percentage van 10%. Dat percentage heeft immers slechts betrekking op de korte termijn.

Besluitvormingsproces en kwaliteit van de PKB

Het MER en de IEE zijn, zo stelden de ministers, onderzoeken die effecten van mogelijke ontwikkelingen beschrijven. De uiteindelijke besluiten worden, mede op grond van die informatie, na een politieke afweging, in de PKB vastgelegd. De PKB hoeft daarmee niet één op één te steunen op de IEE en het MER. In de PKB is volgens de ministers een samenhangend pakket van maatregelen opgenomen gericht op het effectueren van de daarin gekozen ontwikkelingsstrategie. Ook is in de PKB opgenomen dat deze eens per 5 jaar wordt geëvalueerd en is tevens voorzien in een evaluatie- en monitoring-programma inclusief de mogelijkheid van aanvullende maatregelen. De feitelijke ontwikkeling laat zien dat er aanvullend beleid is gevoerd, gericht op het effectueren van de gekozen ontwikkelingsstrategie. Terugkijkend kan – volgens de betrokken ministers – gesteld worden dat er in de PKB zelf onvoldoende sturings-instrumentarium was opgenomen in geval zich een andere ontwikkeling voor zou gaan doen. Bij de evaluatie van de PKB zal bezien worden of nader aanvullend beleid noodzakelijk is. Ook in TNLI-verband is dit aan de orde.

De Rekenkamer stelt vast dat de ministers haar conclusies over de ontoereikendheid van de beleidsmaatregelen in de PKB lijken te delen.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De ministers onderschrijven dat de Stuurgroep PMMS, via het voorlopige Masterplan van de NVLS, in augustus 1994 de beschikking had over nieuwe prognoseresultaten van de NVLS. Dit Masterplan had het karakter van een intern werkdocument. In een begeleidend persbericht van NVLS werd gesteld dat de luchthaven vasthoudt aan de geluidsgrenzen (corresponderend met 40 miljoen passagiers) van PKB-1, «hoewel in het Masterplan wordt geconstateerd dat er een potentiële markt voor luchtreizigers voor Schiphol is van minimaal 50 miljoen». Hiermee werd volgens de ministers duidelijk dat de prognoseresultaten openbaar waren en dat NVLS zelf geen conclusies verbond aan de prognose in relatie tot de gekozen ontwikkelingsstrategie. De uitspraak van de minister van Verkeer en Waterstaat in het debat in de Tweede Kamer van 8 oktober 1997 dat er geen andere gegevens beschikbaar zijn, dient in die context te worden opgevat. Zoals zij dat later zelf zegt in hetzelfde debat: «Voorzover mij bekend is er geen echt relevante, nieuwe informatie». De ministers verwezen voorts naar een passage in het Rekenkamer rapport waar wordt vermeld dat de (oud) president-directeur van de NVLS persoonlijk alle fracties in de Tweede Kamer in 1994 en 1995 heeft ingelicht over de prognoses in het Masterplan van Schiphol.

Naar de mening van de Rekenkamer waren de NVLS prognoses om de volgende redenen wel degelijk relevant voor de besluitvorming:

- *Ten tijde van het opstellen van de PKB Schiphol was sprake van een sterke groei van de luchtvaart. De NVLS prognoses benaderden de werkelijke groei in die periode beter dan de IEE prognoses;*
- *De NVLS prognoses hanteerden een recenter basisjaar;*
- *NVLS gaf aan dat de IEE prognoses gebaseerd waren op gegevens van 1990 of eerder, «waarbij geen rekening gehouden kon worden met de hoge groei van het aantal passagiers in de jaren daarna als gevolg van het succes van het drieblokkensysteem»;*

- *De NVLS prognoses hielden meer rekening met Schiphol specifieke factoren (zoals mogelijke invoering van het 5 en 10 blokken systeem).*

Aanbevelingen

De ministers deelden de opvatting van de Rekenkamer dat modellen en de gebruikte gegevens volledig dienen te worden gedocumenteerd en op transparante wijze toegankelijk dienen te zijn.

Het inschakelen van (externe) deskundigen kan – zoals bij de IEE is gebeurd – naar de mening van de ministers enig soelaas bieden.

Uiteraard kende het IEE-model ook beperkingen. Naar de mening van de ministers is het opleveren van jaar op jaar uitkomsten echter praktisch onmogelijk en voor een lange termijn niet van wezenlijk belang. Daarbij willen zij nog kritisch bezien of het echt noodzakelijk is om te beschikken over alle informatie op het huidige detailniveau.

De aanbeveling om bedrijfsstrategieën te betrekken in het publieke debat wordt onderschreven. Wel wijzen de ministers er op dat dit op gespannen voet kan staan met de door de bedrijven gevoerde terughoudendheid terzake. Daarom is het ook in het TNLI-kader van belang om de markt-partijen, net zoals in PMMS-verband gebeurde, bij de besluitvorming te betrekken.

De aanbevelingen inzake het besluitvormingsproces onderschreven de ministers op hoofdlijnen. Op grond van de ervaringen van de laatste jaren is in het project TNLI een aanpak gekozen om in de beleidsvorming voor de langere termijn zo goed mogelijk rekening te houden met onzekerheden en verschillende scenario's.

De Rekenkamer stelt vast dat de ministers haar aanbevelingen in grote lijnen onderschrijven. De Rekenkamer merkt daarbij op dat er voor gewaakt dient te worden dat bij de besluitvorming over de toekomst van de luchtvaart de fouten die gemaakt zijn bij de voorbereiding van de PKB niet herhaald worden. Het gaat daarbij onder meer om het betrekken van de onzekerheden bij het formuleren van haalbare doelstellingen en het opnemen van toereikende beleidsmaatregelen.

De Rekenkamer merkt tenslotte op dat de ministers in hun reactie niet zijn ingegaan op de volgende naar haar mening belangrijke bevindingen en conclusies:

- *Al vanaf begin 1994 beschikte het Ministerie van VROM over informatie op grond waarvan binnen dit ministerie betwijfeld werd of de op dat moment gehanteerde ontwikkelingsstrategie nog realistisch was. Ook de minister van VROM was daarvan op de hoogte. Deze gegevens zijn niet in de Stuurgroep PMMS aan de orde gesteld.*
- *Het volgens de notulen nagenoeg ontbreken van discussie binnen de Stuurgroep PMMS over de feitelijke snelle groei van de luchtvaart op Schiphol en de alternatieve prognoses van NVLS gedurende de voorbereiding van de PKB.*
- *De huidige voortgangsinformatie over het bereiken van de mainport- en milieudoelstelling is niet op alle punten betrouwbaar.*

9.2 Reactie NVLS

NVLS kreeg delen van het conceptrapport toegezonden.

De reactie van de NVLS had onder meer betrekking op het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour, het startgewicht van vliegtuigen en op de informatievoorziening van NVLS aan de Tweede Kamer. NVLS gaf aan dat alle fracties in de Tweede Kamer in 1994 en 1995 Schiphol hebben bezocht en dat NVLS de fracties daarbij heeft ingelicht over de prognoses en de feitelijke snellere groei van de vliegtuigbewegingen op Schiphol ten opzichte van de uitgangspunten in de PKB tot 2003.

In deze bijlage zijn de conclusies uit het onderzoek gekoppeld aan de door de Tweede Kamer gestelde onderzoeksvragen.¹⁹³

Welke feitelijke invoergegevens zijn gebruikt in de groeimodellen, waarvan de uitkomsten als basis dienden voor de vaststelling van de PKB Schiphol en Omgeving?

De beleidsinformatie over de groei en de milieugevolgen bij de voorbereiding van de PKB vertoonde tekortkomingen. Het model blijkt een veel kleiner deel van de werkelijkheid af te dekken dan het suggereerde.

Ondanks de bekendheid met de lange termijn-capaciteitsvraag van KLM heeft de IEE-werkgroep voor de capaciteitsvraag van de home carrier de laagst in te voeren waarden aangenomen. De Stuurgroep en het Kabinet hebben hierdoor de indruk gekregen dat de mainportdoelstelling in het ER/ELi scenario al bij dit lage niveau bereikt kon worden terwijl in werkelijkheid de gegevens erop wezen dat Schiphol, wil ze mainport zijn, veel groter zou moeten worden. Realisatie van de mainportdoelstelling kan hierdoor in gevaar komen.

Het voor de PKB Schiphol gebruikte groeimodel was niet in staat om voor de groeiprognoses essentiële gegevens te verwerken. Met name gegevens van KLM, zoals het effect van haar blokkensysteem, konden niet in het model gebracht worden. Signalen van KLM dat haar marktstrategie grote gevolgen kon hebben voor Schiphol, zijn genegeerd. Ook kon het model tussentijdse ontwikkelingen die zich na het basisjaar 1990 voordeden, niet verwerken. Hierdoor hielden de IEE-prognoses geen rekening met essentiële veranderingen van het aanbod op Schiphol. Het groeimodel dekde aldus een kleiner deel van de werkelijkheid af dan het suggereerde.

Er is niet consistent omgegaan met het effect van bepaalde factoren op de prognoses (concurrentie-effect). Dit leidde tot verschillen in de prognoses tussen 3,6 en 6,4 miljoen passagiers.

Doordat de PKB voor de vervoersprognoses uitgaat van een daling van de luchtvaarttarieven en voor de substitutieberekeningen van een stijging, is de PKB intern inconsistent.

Zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd voor de groeimodellen en op welke wijze is deze informatie gebruikt?

De prognoses in het GS/BaU en het BG/GLi-scenario zijn te beschouwen als laagste en hoogste uitkomst in een gevoeligheidsanalyse op de in de scenario's gehanteerde invoergegevens. Voor substitutie zijn eveneens verschillende varianten doorgerekend, onder meer is gevarieerd in de mate waarin de luchtvaarttarieven stijgen. Gevoeligheidsanalyses op gedetailleerde invoergegevens zijn uitgevoerd voor een heffing van f 25, een heffing van 25% en voor verschillende quota's voor vliegtuigbewegingen. Deze gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd in het ER/ELi-scenario. Voor het GS/BaU- en het BG/GLi-scenario zijn ze niet gemaakt.

Waren de gebruikte invoergegevens bij de vaststelling van de PKB actueel?

De snelle groei die tot 1995 al had plaatsgevonden zette zich in 1996 voort en bracht de vervoersomvang op een veel hoger volume dan waarmee bij de IEE rekening was gehouden. Gelet hierop waren de prognoses en de daaraan ten grondslag liggende invoergegevens, naar het oordeel van de Rekenkamer, zowel op het moment van vaststelling van de PKB (1995) als

¹⁹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 466, nr. 13, blz 3.

op het moment van vaststelling van de Aanwijzing (1996) niet meer actueel.

Een hoger startgewicht leidt tot een toename van het ongevalsgebied. Het gemiddeld maximaal startgewicht werd constant verondersteld tot 2015. In de diverse berekeningen (behalve die voor de Aanwijzing) werd een gemiddeld maximaal startgewicht van 80 ton gebruikt. Volgens de contraxpertise van het RIVM kwam dit overeen met het feitelijk gemiddeld maximaal startgewicht in 1990. Uit toen beschikbare Schipholstatistieken bleek echter dat het gemiddeld maximale startgewicht in 1990 reeds 88 ton bedroeg. Desgevraagd gaf het NLR aan dat dit verschil verklaard kan worden uit het feit dat het startgewicht werd afgeleid uit de vliegtuigcategorieën zoals die werden gehanteerd voor de geluidsberoekeningen.

Zijn de procedures die gehantered werden bij het proces van verwerken van invoergegevens tot prognoses voor de groei van Schiphol adequaat en controleerbaar?

Het proces van verwerking van de invoergegevens tot prognoses verliep grotendeels ordelijk en controleerbaar, doch van een aantal veronderstellingen zijn de overwegingen van de IEE-werkgroep niet in documenten vastgelegd. Daardoor kon niet in alle gevallen een helder beeld van de gehanteerde veronderstellingen worden verkregen.

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan gericht op het proces van gegevensverwerking voor toekomstige besluitvorming?

Aangezien modellen slechts een deel van de werkelijkheid afdekken dient voor de besluitvorming zo nauwkeurig mogelijk weergegeven te worden welke factoren buiten de berekeningen zijn gebleven. Voor de interpretatie van de uitkomsten is dit van wezenlijk belang.

Juist als sprake is van grote onzekerheden dient consistent te worden omgegaan met het verwerken van factoren die van invloed zijn op de uitkomsten van prognoses.

Met name daar waar milieubelangen, bedrijfsbelangen en de belangen van de samenleving tegelijk op het spel staan, dient voldoende inzicht te worden verkregen in de relevante bedrijfsstrategieën. Die informatie dient te worden betrokken in de besluitvorming.

Het door de IEE gehanteerde model kende beperkingen die de bruikbaarheid voor het beleidsproces sterk verminderde. Voor bruikbare lange termijn prognoses is het gewenst dat modellen in staat zijn uitkomsten van tussenliggende jaren op te leveren en wijzigingen en gevolgen van beleidsmaatregelen na het basisjaar te verwerken.

Wijzigingen van invoergegevens die van wezenlijk belang zijn voor de uitkomst van de berekeningen dienen geëxpliciteerd te worden voor de besluitvorming.

Hoe verliep de besluitvorming over de PKB binnen de betrokken departementen en in de Stuurgroep PMMS?

De beleidsruimte voor het opstellen van de PKB werd bepaald door het PASO. De afspraken uit het PASO beperkten de beleidsruimte.

De tijdsdruk voor het opstellen van de PKB was groot.

In de besluitvorming werd onvoldoende rekening gehouden met de onzekerheidsmarges in de resultaten van de berekeningen.

De dubbeldoelstelling stond niet principieel ter discussie in de Stuurgroep PMMS, binnen de departementen en het Kabinet. De nadruk lag op het gelijktijdig optimaliseren van de mainport- en milieudoelstellingen.

Het waarschuwend advies van de Adviescommissie IEE heeft, zowel door het moment waarop het tot stand kwam als door de wijze waarop de Stuurgroep er mee omging, geen wezenlijke invloed gehad op het Stuurgroepbesluit.

Op welke momenten hebben de Stuurgroep en/of de departementen informatie gekregen waaruit bleek dat de op dat moment gehanteerde ontwikkelingsstrategie (en de daaraan ten grondslag liggende gegevens) niet (meer) realistisch was en wat is vervolgens met deze informatie gedaan?

Bij de informatievoorziening van de minister aan de Tweede Kamer plaatste de Rekenkamer kanttekeningen:

- De Stuurgroep PMMS, en daarmee de betrokken ministeries, hadden in 1994 de beschikking over prognoses van de NVLS. De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in een overleg met de Tweede Kamer echter dat geen andere gegevens beschikbaar waren. Overigens is blijkens de notulen in de Stuurgroep PMMS niet over de NVLS prognoses gesproken. Dit is in overeenstemming met hetgeen de minister de Kamer later medeelde.
- De opvatting van NVLS dat de door de tijdelijke factoren veroorzaakte sterke groei niet meer teruggedraaid zou worden werd in 1996 niet in de notitie Vervoersontwikkeling opgenomen.
- De Tweede Kamer werd bij publikatie van het Kabinetsstandpunt (februari 1995) geïnformeerd over de snelle groei van Schiphol. Daarbij werd de werkelijke in de jaren 1990–1994 niet vermeld, maar slechts de lagere gemiddelde jaarlijkse groei in de jaren 1980–1994.

Al vanaf begin 1994 beschikte het Ministerie van VROM over informatie op grond waarvan binnen dit ministerie betwijfeld werd of de op dat moment gehanteerde ontwikkelingsstrategie nog realistisch was. Uit de notulen van de Stuurgroep blijkt niet dat deze gegevens door dit ministerie in de Stuurgroep aan de orde zijn gesteld.

De NVLS prognoses vormden voor de ministeries geen aanleiding om de PKB cijfers aan te passen.

De Stuurgroep PMMS beschikte over andere prognoses dan die uit de IEE. Overigens is blijkens de notulen in de Stuurgroep PMMS niet over deze prognoses gesproken.

Is in de besluitvorming om uit te gaan van het zogenaamde «midden-scenario» gekozen voor dit scenario omdat het het meest realistische scenario was of omdat het het meest wenselijke scenario was gegeven het kabinetsbeleid?

Bij keuze voor een ontwikkelingsstrategie ten behoeve van de PKB op grond van slechts één van de mogelijke scenario's is voorbij gegaan aan het feit dat de scenario's geen alternatieve keuzemogelijkheden zijn doch gelijkwaardige toekomstbeelden, waarbij de keuzevraag niet aan de orde is. De ontwikkelingsstrategie had voorbereid moeten zijn op alle drie de scenario's, conform de no regret policy: investeren voor het minimum, reserveren voor het maximum.

Volgens de Rekenkamer is er voor gekozen om in de besluitvorming uit te gaan van het zogenaamde «midden-scenario» niet omdat dit het meest

realistische scenario was maar omdat dit beschouwd werd als het meest wenselijke scenario gegeven de opvattingen over de politieke realiteit.

In hoeverre spoorde de ontwikkelingsstrategie met de gestelde mainport- en milieudoelstelling? Komt dat overeen met hetgeen hierover aan de Kamer is gemeld?

Met het oog op de realisatie van de dubbeldoelstelling zijn veel veronderstellingen op elkaar gestapeld. De marges voor succesvolle uitvoering van de PKB werden daardoor verkleind. De PKB had daardoor risico's in zich. Er werd sterk gesteund op handhaving van geluidszones, monitoring en het succes van flankerend beleid.

De uiteindelijke PKB kon niet geheel steunen op de uitkomsten van de milieu-effect-rapportages en deed geen recht aan de uitkomsten van de in de IEE gepresenteerde scenario's. De ontwikkelingsstrategie spoorde onvoldoende met de gestelde mainport- en milieudoelstelling.

Een hogere groei van de luchtvaart zou, uitgaande van de gehanteerde mainportdrempels, de mainportdoelstelling in gevaar brengen. Een snellere groei zou de milieudoelstelling in gevaar kunnen brengen. Er waren geen concrete maatregelen genomen om zonodig de groei te beperken. De PKB liet, vanwege de dubbeldoelstelling, geen marge toe voor een van de prognoses afwijkende feitelijke ontwikkeling.

Het beleid werd gebaseerd op veel veronderstellingen (gematigde economische groei, hoge substitutie, uitvoerbaarheid van geluidsoptimaal baangebruik, handhaving geluidszones, handhaving van voorgeschreven vliegroutes, technisch-operationele mogelijkheden om met minder geluidshinder te starten of landen). Aanvullende maatregelen waren noodzakelijk om alsnog op termijn aan de milieudoelstelling te kunnen voldoen. De haalbaarheid van de milieudoelstelling was ook in het ER/ELi-scenario nog sterk afhankelijk van de uitvoerbaarheid van diverse (flankerende) beleidsmaatregelen.

De haalbaarheid van de milieudoelstelling was mede afhankelijk van de veronderstelde groei van het luchtverkeer. Uit het IMER bleek dat bij een hogere groei dan voortvloeiend uit het ER/ELi scenario de haalbaarheid van de milieudoelstelling nog minder waarschijnlijk zou zijn.

Door het besluit te baseren op het ER/ELi scenario, en daarbij het maatregelenpakket aan te laten sluiten, waren maar weinig marges ingebouwd voor het geval de groei hoger zou zijn.

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de transparantie van het besluitvormingsproces te bevorderen?

Uit het onderzoek blijkt dat onvoldoende rekening is gehouden met, overigens vaak onvermijdelijke, onzekerheden. Juist omdat deze onzekerheden inherent zijn aan een dergelijk complex proces dienen deze expliciet en inzichtelijk te worden gemaakt in de besluitvorming, zeker in een dynamische sector als de luchtvaart. De onzekerheidsmarges dienen te worden betrokken bij de formulering van haalbare doelstellingen.

Als sprake is van onzekerheden dient volgens de Rekenkamer zorgvuldig te worden omgegaan met opmerkingen van ingestelde adviescommissies. Deze opmerkingen dienen serieus te worden besproken in de organen waar belangrijke besluiten worden voorbereid of genomen.

De transparantie in de besluitvorming is er mee gediend dat prognoses worden vergeleken met prognoses van anderen, in het bijzonder wanneer sprake is van grote onzekerheden en lange termijnvoorspellingen.

De efficiëntie en de effectiviteit van het besluitvormingsproces kan worden verbeterd door een duidelijker onderscheid te maken in het abstractieniveau van de beslissingen en de onderliggende informatie. Voorkomen dient te worden dat op het hoogste niveau tot op het laatst beslissingen moeten worden genomen over technische detailkwesties.

Voor de kwaliteit van de besluitvorming, inclusief de mogelijkheid van reconstructie achteraf, dienen alle relevante keuzen die tijdens het proces worden gemaakt te worden vastgelegd.

CHRONOLOGISCH OVERZICHT BESLUITVORMING

In 1991 werd een beleidsconvenant ondertekend waarin het Plan van aanpak voor Schiphol en omgeving (PASO) werd vastgesteld. Ondertekenaars waren de ministers van VROM en V&W, de staatssecretaris van EZ, de provincie Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) en de NV KLM. In het PASO was de dubbeldoelstelling reeds opgenomen. Uitgegaan wordt van een beheerste groei van Schiphol tot mainport binnen de condities die bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving.

In december 1993 stelde het kabinet het ontwerp van de PKB Schiphol en omgeving (PKB deel 1) vast. Hierin gaf het kabinet uitwerking aan het beleid voor de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en omgeving zoals neergelegd in het PASO.

Aan de besluitvorming over de PKB liggen onder meer de Inventarisatie Economische Effecten Schiphol (IEE, 1993)¹⁹⁴ en het Integrale Milieu-Effect Rapport (IMER, 1993) ten grondslag. In de IEE zijn de groei-prognoses voor Schiphol opgenomen.

In februari 1995 werd de kabinetsbeslissing van de PKB Schiphol en omgeving gepresenteerd (PKB deel 3). In mei 1995 is besloten voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer de Grote Projectenprocedure te volgen.¹⁹⁵ De kamerbehandeling werd in 1995 afgerond. De wijzigingen werden verwerkt in PKB deel 4.

In november 1996 werd de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol van kracht.¹⁹⁶ In de aanwijzing zijn onder meer de geluidszones vastgelegd. Ook is daarin de grens opgenomen van 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht.

Tabel 1 Chronologisch overzicht

Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO; Integrale Versie)	April 1991
Inventarisatie Economische Effecten; (IEE)	December 1993
Intergraal Milieu Effectrapport (IMER)	December 1993
PKB Schiphol en Omgeving; Ontwerp (deel 1)	December 1993
Uitvoerings MER S4S2	Januari 1994
PKB Schiphol en Omgeving; Reacties uit inspraak, adviezen, overleg met lagere overheden, hoorzittingen (deel 2a)	Oktober 1994
Aanvullend Milieu Effect Rapport Schiphol en Omgeving (AMER)	December 1994
PKB Schiphol en Omgeving; Reacties uit inspraak, adviezen, overleg met lagere overheden, hoorzittingen (deel 2b). Inclusief reacties op AMER	Februari 1995
PKB Schiphol en Omgeving; Kabinetsstandpunt (deel 3)	Februari 1995
Uitvoerings MER 5P	Mei 1995
PKB Schiphol en Omgeving; Kabinetsstandpunt na verwerking moties (deel 3a)	Juni 1995
PKB Schiphol en Omgeving, zoals goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer der Staten – Generaal (deel 4)	December 1995
Voortgangsrapportage PKB Schiphol en Omgeving 1996	Mei 1996
Notitie Vervoersontwikkeling Schiphol Voor Eerste respectievelijk Tweede Kamer	Februari/Juni 1996
Second Opinion van het CPB «Notitie Vervoersontwikkeling Schiphol»	September 1996
Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol	November 1996
Voortgangsrapportage PKB Schiphol en Omgeving 1997	Juni 1997
Integrale Beleidsvisie over de Toekomst van de luchtvaart in Nederland (TNLI)	December 1997
Second Opinion van het CPB over de toekomstige vervoersontwikkeling op Schiphol	Maart 1998
Motie Rosenmüller/Reitsma over groeicijfers	April 1998

¹⁹⁴ Het ministerie van het Economische Zaken was primair verantwoordelijk voor de IEE.

¹⁹⁵ De jaarlijks voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer voorzien hierin.

¹⁹⁶ Bekendmakingen Aanwijzingen Luchtvaartwet en WRO Schiphol, Handhavingsvoorschrift Schiphol, 31-10-96. Staatscourant 211 (blz. 30 – 38).

PROJECTORGANISATIE

De *Stuurgroep voor het Project Mainport en Milieu Schiphol* (PMMS) werd in mei 1991 ingesteld en had als taak¹⁹⁷:

- toezicht op het naleven van afspraken uit het PASO;
- controle op de voortgang van de vervolgcactiviteiten zoals aangegeven in het PASO;
- oplossen van knelpunten;
- gezamenlijk voorbereiden, afstemmen en coördineren van besluiten ten behoeve van de Ministerraad, Provinciale Staten, gemeenteraden en raad van commissarissen van de NV Luchthaven Schiphol, de NV KLM en de NV Nederlandse Spoorwegen.

Naast de Stuurgroep PMMS bestond er een Stuurgroep PKB. Daarin waren alleen de betrokken ministeries vertegenwoordigd vanwege hun verantwoordelijkheid voor de PKB.

De *projectdirectie PMMS* was de ondersteunende en coördinerende organisatie voor de Stuurgroep PMMS en de bijbehorende projectteams. Van belang in dit onderzoek zijn onder meer:

- het projectteam Project-PKB Schiphol (de projectleider voor dit project tot en met het kabinetsstandpunt werd geleverd door het ministerie van VROM, daarna leverde het ministerie van Verkeer en Waterstaat de projectleider. De verantwoordelijkheid voor de PKB berust bij het Kabinet);¹⁹⁸
- het projectteam Aanwijzing LVW (projectleider van het verantwoordelijke ministerie Verkeer en Waterstaat);¹⁹⁹ het projectteam Integrale MER (IMER) (projectleider van het ministerie Verkeer en Waterstaat);²⁰⁰
- het projectteam Inventarisatie Economische Effecten (IEE) (projectleider van het verantwoordelijke ministerie Economische Zaken).²⁰¹

Een overleg met beleidsdirecteuren van alle betrokken partijen (De Beleidsadvies Groep, BAG) had de verantwoordelijkheid de Stuurgroep PMMS te adviseren en functioneerde als afstemmingskader op het niveau direct onder de Stuurgroep.²⁰²

Daarnaast bestonden:

- de *Stuurgroep Bevoegd Gezag*, samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en de Provincie Noord-Holland;
- de *Klankbordgroepen*, hierin waren gemeenten, milieubelangen-groepen, overig bedrijfsleven en belanghebbenden vertegenwoordigd;
- de *Adviescommissie IEE*, een commissie van deskundigen die tot aan vaststelling van de IEE-rapportage adviseerde over de werkwijze en de inhoud van de IEE en een oordeel gaf over de kwaliteit van het eindproduct van de IEE;²⁰³
- de *Overleggroep*, ingesteld om de verschillende inspraakprocedures op elkaar af te stemmen en tot een taakverdeling te komen.²⁰⁴

¹⁹⁷ Integrale Versie Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, april 1991, blz. 83.

¹⁹⁸ Ministerie VROM (Rijksplanologische Dienst, Directoraat-generaal Milieubeheer), V&W (Rijksluchtvaartdienst, Rijkswaterstaat, Directoraat-generaal Vervoer), Economische Zaken (Regionale Economische Politiek).

¹⁹⁹ Ministerie V&W(RLD), VROM, NVLS.

²⁰⁰ Ministerie V&W (RLD, RWS/DGV), VROM (RPD/DGM), EZ, Provincie Noord-Holland, NVLS, NS.

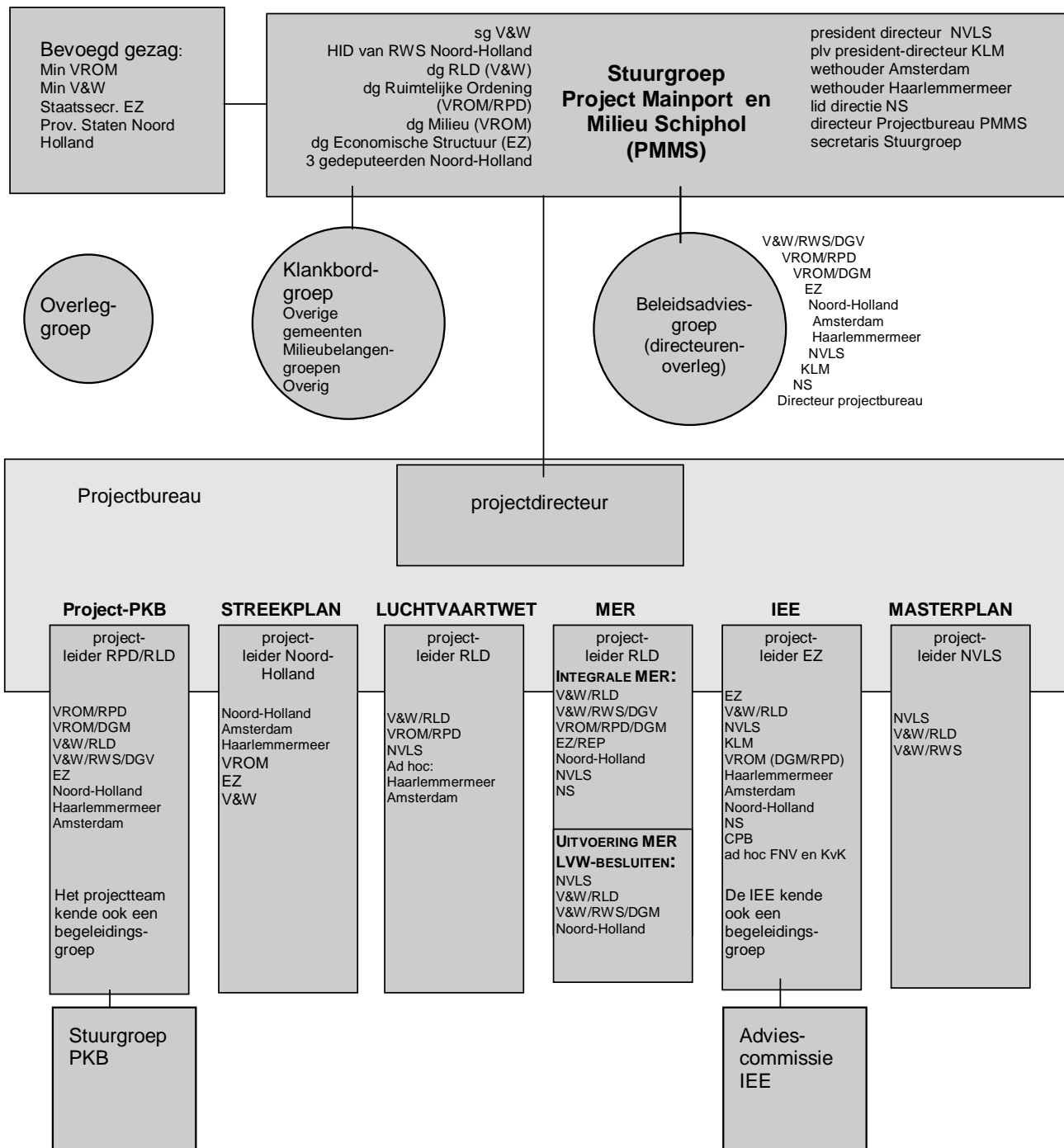
²⁰¹ EZ, V&W (RLD), VROM (DGM, RPD), NVLS, KLM, Provincie Noord-Holland, gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, NS en CPB

²⁰² Actieplan bestuurlijke besluitvorming, december 1992, dossier PMMS.

²⁰³ De Commissie is in het najaar van 1991 benoemd door de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken en bestond uit: prof. dr L. van den Berg, prof. mr drs H. Langman, prof. drs P.P. Kohnstamm en prof. drs G. Zalm. De taakomschrijving is ontleend aan de uitnodiging voor de eerste bijeenkomst van de adviescommissie: brief van projectleider IEE, dd. 23 december 1991, kenmerk IR/REP/ROI 91115251.B52

²⁰⁴ Kolpron consultants, Leerervaringen PMMS, 1997, blz. 5.

In figuur 1 is de projectstructuur schematisch weergegeven.



MAINPORTDREMPEL**Factoren die de mainportdrempel bepalen***1 marktaandeel home carrier*

Door de concurrentieslag die als uitvloeisel van de liberalisering in het ER/ELi- en het BG/GLi-scenario werd voorzien, zou er slechts een beperkt aantal mega carriers overblijven. In het ER/ELi-scenario is aangenomen dat er zes Euro carriers overblijven die samen 90% van de intercontinentale markt van en naar Europa en 80% van de intra-Europese markt voor passagiers in handen hebben. In het BG/GLi-scenario zouden er slechts vier werkelijke mega carriers overblijven met een dergelijk marktaandeel.

2 Concentratie vervoersstromen

De scenario's verschillen voorts in de mate waarin de mega carriers hun vervoersstromen over de mainhub leiden. Naast een mainhub (doorgaans de thuishaven) zullen zij elders secundaire hubs tot ontwikkeling brengen en een deel van de vluchten zal buiten de hub om blijven gaan. Concentratie wordt aangegeven als een breuk: deze geeft het gedeelte aan van de totale vervoersstroom van de home carrier dat over de mainhub geleid wordt. Zolang de home carrier onvoldoende secundaire hubs heeft ontwikkeld, zal de capaciteit van de mainhub groter moeten zijn.

3 Hub-dominantie

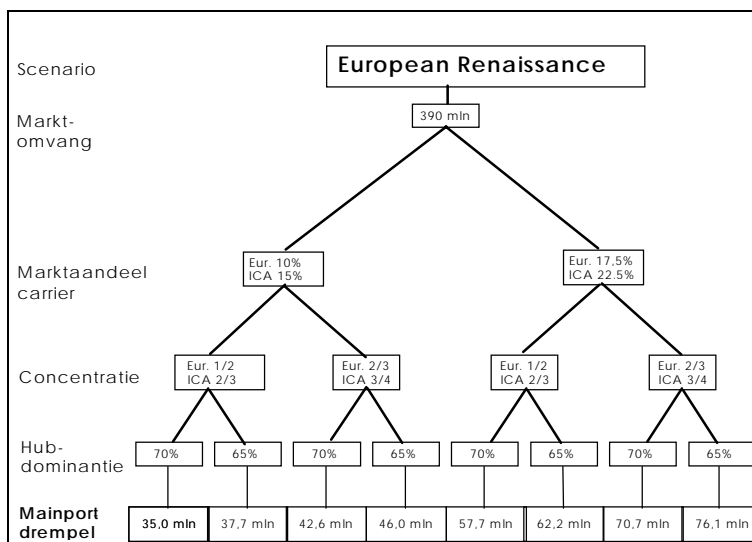
Door de ontwikkeling van hub & spoke-systemen zal de home carrier geleidelijk andere maatschappijen van de hub verdringen: men spreekt dan van een toenemende dominantie door de home carrier. Dominantie wordt aangegeven als het percentage dat het aantal vliegtuigen van de home carrier vormt van het totaal aantal vliegtuigen dat de luchthaven aandoet.

Naarmate de liberalisering doorzet zal de homecarrier zijn dominantie verder doorzetten teneinde de hubfunctie van de luchthaven uit te bouwen. In het ER/ELi-scenario zal volgens de IEE de dominantie van de home carrier tussen 65 en 70% bedragen. In het BG/GLi-scenario bedraagt de dominantie tussen 70 en 75%.

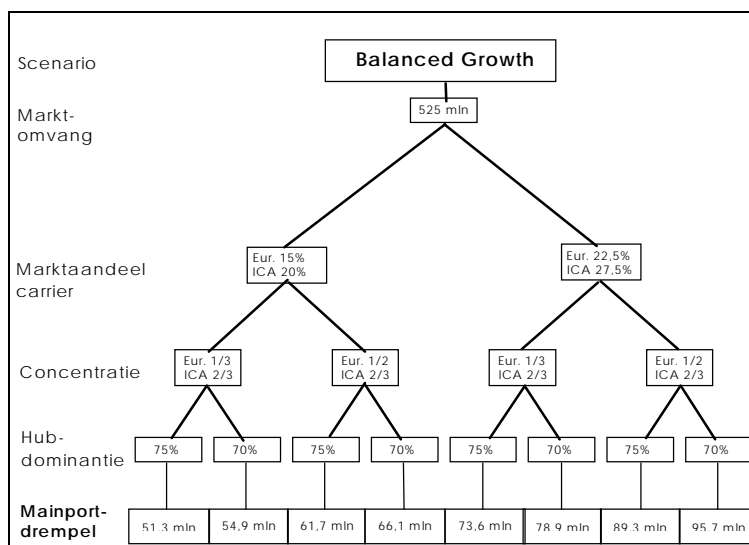
De combinatie van factoren die de drempel het hoogst legt is wanneer in het BG/GLi-scenario er weliswaar slechts enkele mega carriers resteren, maar zij zich verder niet consistent volgens het liberalisatiescenario ontwikkelen (geen ontwikkeling secundaire hubs, mindere hubdominantie).

Aan het andere uiterste is de situatie wanneer in het ER/ELi-scenario de concurrentieslag minder slachtoffers maakt en er meer mega carriers overblijven, die al vrij snel overgaan tot het ontwikkelen van secundaire hubs en op hun mainhub anderen verdringen. Beide uitersten zijn derhalve situaties die zich voordoen wanneer de liberalisering minder consistent verloopt.

Figuur 2 Drempelwaarden passagiersvolume ER/ELi-scenario



Figuur 3 Drempelwaarden passagiersvolume BG/GLi-scenario



In de IEE zelf werden de hubdominanties van 70% (ER) en 75% (BG) niet opgenomen. De laagste drempelwaarden zijn derhalve: 37,7 miljoen voor ER/ELi en 54,9 miljoen voor BG/GLi.

IEE MODEL

Opbouw model

Het model bestaat uit vijf onderdelen:

- de *passagiersmodule* waarmee de aantallen passagiers in 2003 en 2015 geprognosticeerd konden worden;
- de *vrachtmodule* die hetzelfde deed voor vracht;
- een berekening van het aantal *vliegtuigbewegingen*;
- twee modules om enerzijds de verhoudingen tussen kosten en opbrengsten van beleidsmaatregelen voor de luchthaven te bepalen en anderzijds de economische gevolgen voor de omliggende regio.

Met name de eerste drie modules zijn voor de prognoses in dit verband van belang.

Invoergegevens van het IEE-model

Het model berekent de ontwikkeling van passagiers, vracht en passagiersbewegingen op basis van een groot aantal veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn in drie groepen in te delen.

1 Veronderstellingen over de economische ontwikkeling

Tabel 2 Gemiddelde economische groei in Nederland en de EG 1990–2015

	GS	ER	BG
Economische groei NL	1,85%	2,75%	3,3%
Economische groei EG	1,85%	2,75%	3,3%

2 Veronderstellingen over de ontwikkeling van de luchtvaartmarkt

Tabel 3 Schematische weergave van enkele luchtvaartscenariokenmerken

	BaU	ELi	GLi
Samenwerkingsverbanden	nee	Europees	wereldwijd
Aantal overblijvende megacarriers	geen wijziging	zes	vier
Hubontwikkeling	nee	mainhub + secundaire hub	mainhub + meer secundaire hubs
dominantie	nee	toenemend	sterkst

3 Veronderstellingen die met beide ontwikkelingen samenhangen

Luchtvaarttarieven

De luchtvaarttarieven maken in de liberalisatiescenario's een verdergaande daling door, vooral ingegeven door de toenemende concurrentie. De daling is in het begin het sterkst, later minder sterk. De gemiddelden zijn hieronder weergegeven.

Tabel 4 Veronderstelling ontwikkeling luchtvaarttarieven per scenario

Luchtvaarttarieven	GS/BaU	ER/ELi	BG/GLi
gemiddelde procentuele jaarlijkse mutatie in de periode 1990–2015	+0,1%	-0,3%	-0,5%

In het PASO-model was eveneens met een daling van de luchtvaarttarieven rekening gehouden: in het lage scenario -0,2%, in het hoge scenario -0,75%. In het IEE-model wordt derhalve van een geringere daling uitgegaan dan in het PASO. Evenals in het PASO is in het IEE-model

geen rekening gehouden met eventuele invoering van BTW op luchtvaart-tickets. In de PASO-maatregelen was opgenomen dat de Regering in internationaal verband zou ijveren voor de invoering van een heffing op kerosine. Voor de IEE is dat niet als invoergegeven opgenomen. Wel is via een gevoeligheidsanalyse inzicht gegeven in het effect van dit soort (prijsverhogende) maatregelen.

HSL-net

Er is in alle scenario's vanuit gegaan dat de HST rijdt vanaf 2003 tussen Amsterdam en Parijs op een eigen tracé. Tussen Amsterdam en Rotterdam zou een nieuw tracé aangelegd worden evenals tussen de Nederlandse grens en Brussel. Ook de Kanaaltunnel is vanaf 2003 operationeel. Tussen de Kanaaltunnel en Londen rijdt vanaf 2003 alleen in het ER-scenario de HST op een aparte lijn.²⁰⁵

De scenario's verschillen in kwaliteit (reistijd, frequentie, integratie) en verschil in tarieven van de HST.

Voor de reistijd en de frequentie is er vanuit gegaan dat er zich in het GS-scenario geen wezenlijke verbeteringen meer voordoen na 2003. Het ER-scenario bevat de meest optimistische veronderstellingen voor de HST.

Luchtvaartnet

Terwijl in het BaU-scenario de relatieve posities van de belangrijkste luchthavens nauwelijks wijzigingen zullen ondergaan, zullen in de twee liberalisatiescenario's (Eli en Gli) deze relatieve posities wel veranderen. Verondersteld is dat Londen, Parijs en Frankfurt verder zullen uitgroeien tot «main hubs», dat wil zeggen de belangrijkste hub (thuishaven) zijn voor een mega carrier. Ook Schiphol is in ER/Eli en BG/Gli de thuishaven voor een mega carrier.

Marktomvang

De economische scenario's zijn maatgevend geweest voor de bepaling van de marktomvang. De marktomvang van passagiers in de verschillende scenario's is hieronder weergegeven.

Tabel 5 Marktomvang in 2015 per scenario

marktomvang	GS	ER	BG
passagiers	niet gegeven	390 mln	525 mln

Berekening van de vliegtuigbewegingen

Voor de berekening van de vliegtuigbewegingen zijn de volgende gegevens benodigd:

- per route: het *aantal passagiers*;
- per route: het ingezette vliegtuig: *de vlootsamenstelling*;
- per route: de verwachte *bezettingsgraad*.

Aldus kan per route berekend worden hoeveel vluchten met het betreffende vliegtuig gevlogen moet worden om alle passagiers op die route vervoerd te hebben.

De som van de uitkomsten op alle routes levert het aantal vliegtuigbewegingen op.

Het aantal passagiers per route is afkomstig uit de passagiersmodule. Hieronder wordt weergegeven van welke veronderstellingen uit is gegaan en welke invoergegevens zijn gehanteerd voor de vlootsamenstelling en de bezettingsgraad.

²⁰⁵ Inmiddels is besloten dat tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam-Zuid en de Belgische grens nieuwe spoorlijnen worden aangelegd die geschikt zijn voor het rijden met een snelheid van 300 km/uur.

De PKB HSL-Zuid is op 19 december 1996 door de Tweede Kamer goedgekeurd. Op 1 juli 1997 is de PKB gepubliceerd en van kracht geworden.

Vlootsamenstelling

Aanvankelijk was de verwachte vlootsamenstelling in 2015 gebaseerd op een extrapolatie van de samenstelling van de vloot volgens de ABC-guide 1990 (dit is een soort timetable voor de wereldluchtvaart). In het voorjaar van 1993 besloot de IEE-werkgroep om voor de Europese routes in plaats van de ABC-guide de feitelijke vlootsamenstelling op Schiphol in 1990 als basis te nemen.²⁰⁶

Bezettingsgraad

Onder de bezettingsgraad wordt verstaan:

$$\frac{\text{Passagiers per vliegtuig}}{\text{beschikbare plaatsen}} \times 100\%$$

Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de bezettingsgraad was de bezettingsgraad in 1990.

Zichtbaar is dat op ICA(= intercontinentale)-routes de bezettingsgraad hoger was dan op de intra-Europese routes.

De ontwikkeling van de bezettingsgraad tot 2015 is per scenario vastgesteld in de IEE-werkgroep. Er is daarbij uitgegaan van de veronderstelling dat naarmate de concurrentie op bepaalde routes toeneemt, maatschappijen sterker zullen concurreren met frequenties. Zij zullen dan genoeg nemen met lagere bezettingsgraden.

- het ER/ELi-scenario verwacht heftige concurrentie binnen Europa. Het ER/ELi-scenario hanteert daarom voor intra-Europese vluchten lagere bezettingsgraden terwijl de bezettingsgraden voor ICA hoog blijven;
- het BG/GLi-scenario verwacht veel concurrentie op alle routes. De bezettingsgraden dalen daarom op alle routes;
- het GS-BaU-scenario gaat niet uit van een heftige concurrentieslag. De bezettingsgraden blijven onveranderd.

Naast een bezettingsgraad verlagend effect door concurrentie zijn er autonome ontwikkelingen in de richting van hogere bezettingsgraden. Per saldo blijven (ER/ELi) de bezettingsgraden daardoor gelijk of stijgen zij.

Tabel 6 Bezettingsgraad 1990–2015

Route	1990	2015 (ER/ELi)	bezettingsgraad
Londen	57%	57%	0
Parijs	57%	57%	0
Frankfurt	55%	56%	+1
Europa west	56%	56%	0
Europa zuid	56%	56%	0
Europa noord	56%	56%	0
Europa oost	55%	56%	+1
ICA west	77%	82%	+5
ICA zuid	64%	71%	+7
ICA oost	66%	78%	+12
Gemiddeld	60%	63%	+3

Tabel 6 geeft tevens de ontwikkeling van de bezettingsgraad weer volgens het ER/ELi-scenario. Deze ontwikkeling is slechts voor dit scenario gedocumenteerd, omdat op het moment dat de rapportage opgesteld werd, de Stuurgroep reeds besloten had om een ontwikkelingsstrategie te formuleren die aansloot op het ER/ELi scenario. Hierdoor is achteraf niet meer vast te stellen wat de gehanteerde bezettingsgraden zijn geweest in de andere twee scenario's.

²⁰⁶ Memo projectleider IEE 26-04-1993, Map Stuurgroepvergadering 19 mei 1993.

ANDERE PROGNOSES

Vergelijking met de PASO-prognoses

Het PASO was uitgegaan van de volgende ontwikkeling van passagiers-aantallen, vracht en vliegtuigbewegingen:

Tabel 7 Prognoses PASO

PASO	passagiers*		vracht*		Vliegtuigbewegingen	
	abs.	gem./jr	abs. ton	gem./jr	abs.	gem./jr
2003	30 mln	4,87%	2,0 mln	9,64%	300 000	3,08%
2015-laag	40 mln	2,42%	3,5 mln	4,77%	365 000	1,65%
2015-hoog	50 mln	4,35%	4,5 mln	2,12%	415 000	1,08%

* Exclusief substitutie en trucking²⁰⁷

De IEE schat de ontwikkeling van het aantal passagiers niet zoveel anders in dan het PASO. Voor vracht liggen de IEE-prognoses een flink stuk lager. Het aantal vliegtuigbewegingen daarentegen is hoger ingeschat. De verklaring voor het verschil in vliegtuigbewegingen is dat in het IEE-model expliciet rekening is gehouden met de ontwikkeling van het hub-en-spoke-systeem waardoor de frequentie toeneemt (er wordt gemiddeld meer met kleinere toestellen gevlogen). Ook wordt er in het IEE-model rekening mee gehouden dat er intercontinentaal gemiddeld met kleinere toestellen gevlogen wordt.²⁰⁸ Een verklaring voor het verschil in prognose ten aanzien van vracht is dat in het PASO voor de potenties voor de ontwikkeling van vracht volstaan werd met een compilatie van «expert opinions».²⁰⁹ In de IEE is een afzonderlijke vrachtmodule gehanteerd.

Prognoses NVLS

Groeiprognoses werden tot en met 1994 ook opgesteld door de luchthaven Schiphol.²¹⁰ Een prognoseteam van NVLS produceerde jaarlijks prognoses over een toekomstig tijdvak van circa 25 jaar.²¹¹ De meest recente prognoses van NVLS ten tijde van het opstellen van de IEE betroffen die van 1991 en 1992. In beide jaren zijn prognoses gemaakt voor alle jaren tot 2000 alsmede voor 2005, 2010 en 2015.²¹² Na de totstandkoming van de IEE-prognoses zijn nog gedurende twee jaar (1993 en 1994) prognoses door NVLS gemaakt. Daarna is NVLS gestopt met het maken van lange termijn prognoses.²¹³ Vanaf dat moment worden alleen prognoses voor 5 jaar gemaakt.

NVLS hanteerde een eenvoudiger prognosemodel dan de IEE-werkgroep. De belangrijkste afhankelijke variabelen waren de volgende economische grootheden:

- het reële inkomen per hoofd van de bevolking;
- de inkomenselasticiteit;
- de prijs van vliegvakanties;
- de prijselasticiteit;
- de Nederlandse handel.

In de prognoses van NVLS van 1994 tot 2000 is rekening gehouden met de KLM-marktstrategie. De prognoses voor 2000 zijn afhankelijk gesteld van het verwachte moment van invoering door KLM van haar zes-blokkensysteem: in het middenscenario voert KLM dit in 1998 in; in het hoge scenario al in 1997; in het lage scenario pas na 2000. De verschillen in de prognoses voor het jaar 2000 die dit oplevert, belopen tussen het lage en het hoge scenario 8 miljoen passagiers per jaar.²¹⁴

²⁰⁷ PASO p. 14, 18, 36, 135.

²⁰⁸ Notitie projectleider IEE aan Stuurgroep PMMS d.d. 25-11-1992; Dossier Stuurgroepvergadering.

²⁰⁹ Modelbeschrijving en uitkomsten, IEE, blz. 14

²¹⁰ Het NVLS-model lag aan de basis van het PASO-model, dat later door MVA en het NEI uitgewerkt werd tot het IEE-model.

²¹¹ NVLS maakte prognoses voor de middel-lange termijn (5 tot 10 jaar) en prognoses voor de lange termijn. De looptijd verschilt: 1983–2005; 1984–2005; 1988–2000; 1990–2015; 1992–2015. Documenten Schiphol: prognoses.

²¹² Documenten Schiphol: prognoses.

²¹³ Verslag gesprek Rekenkamer met de heren mr. R.J.M. Sturm en H. Vreeburg (NVLS).

²¹⁴ Interne correspondentie nr. 94082 van TMS/MST aan Management Team Terminal, 26-04-94. Documenten Schiphol: prognoses.

De prognoses geven het volgende beeld:

Tabel 8 Passagiersprognoses NVLS uit de jaren 1991 t/m 1994

Passagiers	prognose 1991		prognose 1992		prognose 1993		prognose 1994	
	abs. mln.	%	abs. mln.	%	abs. mln.	%	abs. mln.	%
2000	28,2	5,17%	28,2	5,17%	28,8	5,93%	29,2	6,08%
2005	34,4	4,05%	34,4	4,05%	35,5	4,27%	36,0	4,28%
2015	50,1	3,83%	50,2	3,85%	52,8	4,05%	53,8	4,10%

De prognoses van NVLS komen sterk overeen met de IEE-prognoses van het BG/GLi-scenario.

Ook in de jaren 1993 en 1994, na de totstandkoming van de IEE-prognoses doch vóór de vaststelling van de PKB, bleef NVLS met haar prognoses op het niveau van het BG/GLi-scenario zitten.

Prognoses IATA

De International Air Transport Association (IATA) genereert periodiek prognoses omtrent de ontwikkeling van de wereldluchtvaart. De prognoses komen tot stand op basis van enquêtes onder luchtvaartmaatschappijen. Er ligt geen model aan ten grondslag.

In 1992 voorspelde de IATA voor de periode 1992–1996 een gemiddelde groei in het totaal aantal passagiers over de gehele wereld van 7,4%. Voor West-Europa was het jaarlijks groeipercentage geschat op 6,9%.²¹⁵ In 1998 voorspelde de IATA voor de periode 1997 tot 2001 een gemiddelde groei in het totaal aantal passagiers over de gehele wereld van 6,6%. Voor 2002–2011 voorspelde IATA een groeipercentage van 5,3%.²¹⁶

Prognoses ICAO

De International Civil Aviation Organisation (ICAO) produceerde in 1990 prognoses tot het jaar 2001 op basis van econometrische analyses.²¹⁷ De belangrijkste invoergegevens waren de geaggregeerde historische groeicijfers, de wereld-economische groei (gemiddeld 2,6% per jaar), groei van de wereldhandel (gemiddeld 4% per jaar) en ontwikkeling van de winsten van de luchtvaartmaatschappijen (gemiddelde voor de hele wereld: + 0,5% per jaar).

ICAO hanteert voor haar prognoses de eenheid passagiers per kilometer. Dit maakt dat ICA-passagiers zwaarder mee tellen dan intra-continente vluchten. Voor vracht geldt hetzelfde. Voor de periode 1990–2001 waren drie prognoses opgesteld: laag, meest waarschijnlijk en hoog. De prognoses geven het jaarlijkse groeipercentage aan.

Voor de wereldluchtvaart leverden de ICAO-prognoses het volgende beeld.

Tabel 9 Jaarlijks groeipercentage luchtvaartpassagiers/km en vracht/km wereld

1980–1990	1985–1995	1990–2001	1995–2005
		Passagiers/km most likely	hoog
5,7%	5%	3%	5%
		Vracht/km most likely	hoog
		7,3	4,5%
		6,5%	8,5%

²¹⁵ Telefonisch aangevraagde, per telefax ontvangen, informatie van IATA.

²¹⁶ Internet, <http://www.iata.org/pr/pr97sepb.htm>.

²¹⁷ ICAO, Outlook for airtransport to the year 2001, circular 237-AT/96.

ICAO schreef de toename vooral toe aan de Transpacific-routes en aan de Europa-Azië/Pacific-routes.²¹⁸
 ICAO produceerde voor de periode 1980–1990 en 1990–2001 voor Europa tevens prognoses met het passagiersaantal als eenheid. Dat leverde het volgende beeld.

Tabel 10 ICAO-prognoses voor passagiers²¹⁹

passagiers	1980–1990	1990–2001
Europa totaal	4,9%	3,5%
Europa ICA	5,5%	4,5%
Europa intra	4,4%	3,0%
Europa totaal	6,4%	5,5%
Europa ICA	7,8%	6,0%
Europa intra	0,3%	2,0%

Vliegtuigfabrikanten

Ook vliegtuigfabrikanten, zoals Boeing en Airbus, leveren prognoses voor de toekomstige vraag naar luchtvervoer.

Boeing voorzag voor de periode vanaf 1993 een voortgaande groei.

Volgens haar was van verzadiging zelfs op de Amerikaanse markt nog lang geen sprake. Zij voorspelde de volgende groeipercentages voor de luchtvaart:

Tabel 11 Prognoses Boeing²²⁰

Markt	1992–2000	2000–2010
Europa – Azië	8,6%	7,1%
North Atlantic	5,3%	4,2%
Intra Europe	4,9%	4,4%
USA Domestic	4,8%	3,8%

Deze prognoses moeten, vanwege de economische belangen van de opstellers, met de nodige voorzichtigheid benaderd worden.

²¹⁸ Internet,

<http://www.icao/en/nr/pio9704.htm>.

²¹⁹ De tabel is samengesteld uit gegevens van ICAO, Outlook for airtransport to the year 2001, p. 29–38, zowel tekst, grafieken als tabellen.

²²⁰ Luchtvaart en luchthavens in de VS – Reisverslag ; verslag bezoek aan Boeing Commercial Airplane Group, Seattle, 22-03-1993, PMMS/IEE, Bureau voor Economische Argumentatie.

SUBSTITUTIE

Substitutie van het vliegtuig door de hoge-snelheidstrein was in het PASO al beschouwd als belangrijkste mogelijkheid tot beheersing van de groei van Schiphol. Met name voor afstanden beneden 1000 km werd substitutie als goed alternatief beschouwd. Het PASO ging uit van een substitutie-effect van minimaal 5 miljoen en zo mogelijk 10 miljoen passagiers in 2015.

Het PASO baseerde haar doelstelling op een onderzoek van Hague Consulting Group (HCG).²²¹ HCG was uitgegaan van 50 miljoen passagiers op Schiphol in 2015. De in totaal 46 vliegbestemmingen op minder dan 1000 km van Schiphol zouden in dat jaar 18,3 miljoen passagiers trekken. HCG schatte dat 3,7 (laag scenario) tot 7,3 (hoog scenario) miljoen van deze reizigers bereid zouden zijn om het vliegtuig in te wisselen voor de hoge-snelheidstrein. De 10 miljoen in het PASO vond derhalve geen steun in het HCG-onderzoek.²²²

Het IEE bevatte een substitutiemodule, gemaakt door MVA, die de substitutieomvang in 2015 schatte naar de drie drukst bevlogen Europese bestemmingen binnen 1000 km: Parijs, Frankfurt en Londen. MVA onderzocht daarbij drie varianten:

- 1 de **datum-variant**: de scenario's voltrekken zich inclusief het daarbij passende HSL-netwerk;
- 2 de **prijzen lucht plus-variant**: luchtvaarttarieven stijgen 10%; treintarieven bevroren op niveau 1990; HSL-netwerk als in ER.
- 3 de **flankerend beleid-variant**: luchtvaarttarieven stijgen 36%; treintarieven bevroren op niveau 1990; HSL-netwerk maximaal.

De uitkomsten waren, zelfs in de flankerend beleid-variant lager dan die uit PASO.

Omdat uit het PASO-onderzoek bleek dat de 10 miljoen substitutie moeilijk bereikbaar bleek, heeft de Werkgroep Hoog Substitutie Scenario (HSS) gekeken onder welke condities de 10 miljoen substitutie dan wel tot stand kon komen. Deze werkgroep is in 1991 gevormd onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM en rapporteerde in 1993. De werkgroep verzocht HCG om voor de 46 bestemmingen uit het 1990-onderzoek de varianten uit de IEE-module nog eens door te rekenen, en bovendien zodanige veronderstellingen te maken dat aanzienlijk hogere substitutie-aantallen bereikt zouden worden. Dit leidde tot de volgende uitkomsten:

Tabel 12 Substitutieberekening

scenario	substitutievariant	markt	substitutie
ER/ELi	datumvariant		4 067 000
	prijzen plus-variant	40 905 000	5 483 000
	flankerend beleid-variant		6 514 000
BG/GLi	datumvariant		2 838 000
	prijzen plus-variant	57 690 000	6 601 000
	flankerend beleid-variant		7 821 000

De Werkgroep HSS concludeerde dat een substitutie van 10 miljoen passagiers onbereikbaar was.²²³

²²¹ HCG, The potential for substitution between Schiphol air traffic and high speed rail, 1990.

²²² Dit is geconcludeerd door HCG in het rapport van de Werkgroep Hoog Substitutie Scenario uit 1993 (blz. 1).

²²³ HCG, Substitutieberekeningen voor de Werkgroep Hoog Substitutiescenario, 1993.

De IEE-werkgroep heeft de bevindingen van de Werkgroep HSS meegenomen in haar rapportage en kwam daarmee tot de conclusie dat in het ER/ELi-scenario de doelstelling 5 miljoen substitutiepassagiers binnen bereik ligt.

BIJLAGE 8
BEREKENING MILIEUGEVOLGEN VOOR PLANVARIANT 5P

Kwantitatieve effecten	IMER S4S1 1990	AMER S4S1 1990	UMER-5 S4S1 1990	IMER 5P 2003	IMER 5P 2015	AMER 5P 2015	UMER-5 5P 2015 PABAS (VHS)	UMER-5 5P 2015 PAPLUS (VHS)	UMER-5 5P 2015 PAPLUS (NS)
Groei cijfers									
Vliegtuigbew. (x1000)	207	207	--	308	432	--	--	--	--
Passagiers (x1 000 000)	16,5	16,5	--	26,5	38,6	--	--	--	--
Vracht (x1 000 000 ton)	0,6	0,6	--	1,3	2,9	--	--	--	--
Geluidshinder									
Woningen > 35 Ke	19 461	15 100	--	7 524	12 572	12 600	12 600	12 275	10 898
Ernstig gehinderden > 20 Ke	120 966	> 92 000	--	35 637	54 923	55 000	54 900	53 900	45 708
Geluidsbelasting punt K (KE)	43,1 KE	45,9KE	--	50,6KE	53,9KE	53,9KE	53,9KE	50,4KE	--
Slaapgestoorden LAeq > 20 dB (A)*	*1		> 134 000 ²	40 220 ³	78 796 ⁴	--	39 500	38 500	36 758
Woningen LAeq > 27 dB (A)*	22 359	--	NVT	1 278	4 390	NVT	NVT	NVT	NVT
Woningen LAeq > 26 dB (A)*	NVT	> 30 000	--	--	--	10 100	10 100	10 900	10 100
Externe veiligheid									
IR: inwoners > 5*10 ⁻⁵	NVT	NVT	24	NVT	NVT	NVT	98	71	91
IR: inwoners > 10 ⁻⁵	212	230	--	974	1 167	1 170	1 167	911	926
IR: inwoners > 10 ⁻⁶	9 302	7400	7 350	7 303	8 511	8 500	8 511	7 715	7 484
IR: inwoners > 10 ⁻⁷	99 790	98 000	97 557	136 623	157 674	158 000	157 674	144 756	150 650
IR: woningen > 5*10 ⁻⁵	NVT	NVT	9	NVT	NVT	NVT	39	28	37
IR: woningen > 10 ⁻⁵	78	--	85	365	454	--	454	355	36
IR: woningen > 10 ⁻⁶	3 902	--	3 010	3 025	3 639	--	3 639	3 321	13 232
IR: woningen > 10 ⁻⁷	40 758	--	39 647	57 954	70 755	--	70 755	64 306	66 908
Groepsrisico kans op 10 doden	400 jr.	419 jr.	400 jr.	--	147%		250 jr.	ca.250 jr	300 jr.
Groepsrisico kans op 50 doden	8 500 jr.	10 000 jr.	3 000 jr.	--	⁵		1 350 jr.	ca.1 900	2 300 jr.
Groepsrisico kans op 100 doden							8 300 jr	?	?
Gesommeerd gewogen risico 10 ⁻⁵	NVT	NVT	0,0032	NVT	NVT	NVT	0,0088	0,0072	15,2*10-3
Gesommeerd gewogen risico 10 ⁻⁶	NVT	NVT	0,0109	NVT	NVT	NVT	0,0162	0,0146	8*10-3
Geurhinder									
Inw. 98 pct/1Ge/m ³	84 425	--	--	13 951	72 474	--	--	--	--
Inw. 99,5 pct/1Ge/m ³	480 467	--	--	121 991	358 286	--	--	--	--

Toelichting:

* nacht 23 – 06 uur

«NVT»: wil zeggen dat grootheid in betreffende periode (rapportage) nog niet werd berekend;

«—»: wil zeggen dat grootheid niet opnieuw berekend is, omdat volstaan kon worden met eerdere berekeningen;

«>»: wil zeggen dat contour groter was dan studiegebied

VHS: berekeningen met Verbeterd horizontaal spreidingsmodel (oude spreidingsmodel);

NS: berekeningen met Nieuw Spreidingsmodel.

¹ Niet berekend.

² Geen slaapgestoorden maar aantal woningen.

³ Woningen, inwoners niet berekend.

⁴ Woningen, inwoners niet berekend.

⁵ Niet uit stukken af te leiden.

GEHANTEERDE BEGRIPPEN

5P	Vijfbanenstelsel
98-percentiel (1u/8u/24u)	De concentratie die gedurende 98% van de tijd (1uurs/8uurs/24uurs-perioden per jaar) juist niet wordt overschreden
99.5-percentiel (1u)	De concentratie, die gedurende 99.5% van de tijd (1uursperiode per jaar) juist niet wordt overschreden
Baan-gebruik	De wijze waarop het startend en landend verkeer op de luchthaven wordt verdeeld over ter beschikking staande start- en landingsbanen
Baangebruikspercentage	Het percentage van het totale startende respectievelijk landende verkeer per jaar, percentage dat gebruik maakt van een bepaalde start- of landingsbaan
Banenstelsel	Het geheel van start- en landingsbanen
Blokken-systeem	Verdeling van vluchten over een etmaal waarbij een groot aantal vluchten in enkele «blokken» op de dag is geconcentreerd
Carriers dB(A)	Luchtvaartmaatschappijen Volgens A-standaard gewogen decibel. Geluidssterkte wordt uitgedrukt in dB(A).
Dosis-effect-relatie	Relatie tussen de blootstelling aan of belasting met een bepaalde dosis geluid, geur of een stof en het daaruit voortvloeiende effect
Emissie	Uitstoot, uitworp van vloeibare of gasvormige stoffen of geluid naar lucht, water of bodem
Externe veiligheid	De kans op overlijden van derden door directe gevolgen van vliegtuigongevallen buiten het luchtvaartterrein
Geluidpreferent baan-gebruik	Het baangebruik (volgorde waarin baancombinaties, afhankelijk van de weersomstandigheden, moeten worden toegepast) dat wordt bepaald op basis van geluidhinderoverwegingen, binnen randvoorwaarden van veiligheid en capaciteit
Geluidszone	Gebied waarbinnen wettelijke beperkingen bestaan ten aanzien van de bouw van geluidgevoelige bestemmingen, waarbinnen conform de regeling geluidwerende voorzieningen geluidsisolatie wordt aangebracht en waarbuiten niet meer geluidsbelasting mag worden geproduceerd dan overeenkomt met de grenswaarde van de geluidszone
Gesommeerd gewogen risico	Optelsom van de individuele risico's externe veiligheid van alle binnen het betreffende gebied gelegen woningen
Geurconcentratie	Het aantal geureenheden (ge) per volume eenheid
Geureenheid	Een zodanige hoeveelheid van een gasvormige stof (of mengsel van stoffen), verdeeld in 1 m ³ geurvrije lucht, die door de helft van een panel waarnemers wordt onderscheiden van geurvrije lucht
Groepsrisico (GR)	De kans per jaar dat een groep van meer dan een bepaald aantal personen tegelijkertijd overlijdt aan de gevolgen van een vliegtuigongeval
Hoofdstuk 2 vliegtuigen	Vliegtuigen die voldoen aan de geluidslimieten zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 van Annex 16 van het Verdrag van Chicago

Hub	Luchthaven, die functioneert als de centrale luchthaven van een luchtvaartmaatschappij
Hub en spoke	Een netwerk waarbij vanuit een centrale luchthaven (hub) verbindingen met een groot aantal luchthavens worden onderhouden, zodat passagiers via een overstap op de hub hun eindbestemming kunnen bereiken
Individueel risico (IR)	De kans per jaar dat een persoon die permanent op een bepaalde lokatie verblijft, overlijdt ten gevolge van een vliegtuigongeval
Kosten-eenheid (Ke)	Eenheid voor geluidsbelasting door vliegtuigen
Main carrier	Eén van de toekomstig dominerende luchtvaartmaatschappijen
Main hub	Een luchthaven die de thuisbasis en de centrale luchthaven is van één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen
Mainport	Een luchthaven die functioneert als de thuisbasis en centrale luchthaven in Europa voor tenminste één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen en waar de wisselwerking tussen luchthaven- en vestigingsplaatsfactoren maximaal is
Mainport drempelwaarde	Capaciteit die de luchthaven minimaal moet bieden om mainport te kunnen worden
Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA)	Het alternatief waarbij realisatie van de doelstelling de beste mogelijkheid ter bescherming van het milieu wordt toegepast
Meteo-marge	Een voor Ke een LAeq berekeningen betreffende toekomstige situaties gehanteerde toeslag op het voorspelde baangebruik, om rekening te kunnen houden met in de werkelijkheid optredende jaarlijkse fluctuaties van het baangebruik vanwege jaarlijks fluctuerende weersomstandigheden. De meteo-toeslag is per baan verschillend, het totaal van de baangebruikspercentages met meteo-toeslag is circa 115–120%
Milieupreferent baangebruik	Het baangebruik dat wordt bepaald op basis van milieuoverwegingen (minste hinder), binnen randvoorwaarden van veiligheid en capaciteit
Monitoring	Het op systematische en gestandaardiseerde wijze verzamelen, analyseren en interpreteren van gegevens over de milieukwaliteit en de gezondheidstoestand van de bevolking. Gegevens kunnen continu geregistreerd worden, of op een beperkt aantal tijdstippen in de tijd
Piekuur	Periode van vier drukste aaneengesloten kwartieren binnen een etmaal
Piekuurcapaciteit (Cpu)	De capaciteit van het totale banenstelsel van de luchthaven is gedefinieerd als het gemiddelde aantal bewegingen dat in drukke perioden (de piekperiode) kan worden verwerkt als de gemiddelde vertraging van dit aanbod in de piekperiode maximaal vier minuten bedraagt. Voor Schiphol is maatgevend het aantal landingen dat in het drukste uur van de piekperiode kan worden verwerkt: piekuurcapaciteit voor landingen
Planalternatief	Het voorkeursalternatief dat volgens de initiatiefnemers de beste mogelijkheid biedt om de doelstellingen te realiseren

Punctualiteit	De punctualiteit van een luchthaven is het percentage van de binnenkomende vliegtuigen dat meer dan 15 minuten vertraagd is
Richtlijnen	Door het bevoegd gezag na het vooroverleg vast te stellen richtlijnen voor de inhoud van het op te stellen milieu-effectrapport)
S4S1	Vierbanenstelsel 1990)
Secundaire hub	Een luchthaven waar een beperkt deel van de verbindingen van een luchtvaartmaatschappij is geconcentreerd, maar die niet als centrale luchthaven voor die maatschappij fungeert
Substitutie	In zijn algemeenheid het vervangen van de ene vervoerswijze door een andere, hier specifiek gebruikt voor het vervangen van een luchtreis door een reis per (hoge snelheids)trein
Tolerantiegebied	Het gebied rond de nominale route behorende bij een gegeven gestandaardiseerde navigatieprocedure bij de start (SID), waarbinnen vliegtuigen zich behoren te bevinden bij het volgen van de betreffende SID
Transferpassagier	Passagier, die op de luchthaven overstapt in een ander vliegtuig
Transfervracht	Luchtvracht die op de luchthaven wordt overgeladen in een ander vliegtuig of als luchtvracht over de weg verder wordt vervoerd
Trucking	Het vervoer van luchtvracht over de weg
Vliegtuigbeweging	Eén start of landing. Het aantal vliegtuigbewegingen per jaar is derhalve het aantal starts plus het aantal landingen per jaar
Zoneringscontour	Lijn die punten van gelijke geluidsbelasting met elkaar verbindt, gebaseerd op zoneringsberekeningen

GEHANTEERDE AFKORTINGEN

ABEL	Project Algemeen Beoordelingskader Externe veiligheid voor Luchthavens
AEA	Associations of European Airlines
AMER	Aanvullend Milieu Effect Rapport
BEA	Bureau voor Economische Argumentatie
BG/GLi	Balanced Growth/Global Liberalisation
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Plan Bureau
ER/ELi	European Renaissance/European Liberalisation
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FANOMOS	Flight Track and Noise Monitoring System
GS/BaU	Global Shift/Business as Usual
HCG	Hague Consulting Group
HSL	Hoge Snelheidslijn
HSS	Werkgroep Hoog Substitutie Scenario
HST	Hoge Snelheidstrein
IATA	International Air Transport Association
ICA	Intercontinentale vliegroutes
ICAO	International Civil Aviation Association
IEE	Inventarisatie Economische Effecten
IMER	Integraal Milieu Effect Rapport
IR	Individueel risico
Ke	Kosten-eenheid
KLM	NV Koninklijke Luchtvaartmaatschappij
LAeq	Gemiddelde A-gewogen geluidsniveau
LVW	Luchtvaartwet
MER	Milieu Effect Rapport
MMA	Meest milieuvriendelijk alternatief
MVA	The Martin Voorheese & Associates Consultancy
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
NS	NV Nederlandse Spoorwegen
NVLS	NV Luchthaven Schiphol
PABAS	Planalternatief Basis (planalternatief uit het IMER)
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen
PAPLUS	Planalternatief Plus (het voorkeursalternatief)
PASO	Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving
PKB	Planologische Kernbeslissing
PMMS	Project Mainport en Milieu Schiphol
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RLD	Rijksluchtvaartdienst
RO	Ruimtelijke Ordening
RPD	Rijks Planologische Dienst
RWS	Rijkswaterstaat
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UMER	Uitvoerings Milieu-effect Rapport
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VHS	Verbeterde Horizontale Spreiding
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer