

Bewonersreactie op: Appreciatie Integrale veiligheidsanalyse Schiphol en effectiviteit externe veiligheidsbeleid van 21 Juni 2018

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2018/06/21/appreciatie-integrale-veiligheidsanalyse-schiphol-en-effectiviteit-externe-veiligheidsbeleid>

Verbetering veiligheid omwonenden noodzakelijk, minister volgt aanbeveling externe veiligheid door OvV (nog) niet op.

Voor bespreking in algemeen overleg van 3 Juli

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A01564

Appreciatie Integrale veiligheidsanalyse

1) De appreciatie van de Integrale veiligheidsanalyse Schiphol gaat volledig voorbij aan de scherpe kritiek van de OvV.

De OvV heeft duidelijk laten blijken dat er selectief is geluisterd naar haar kernboodschap: er zijn geen aanwijzingen dat het thans onveilig is op Schiphol maar het is noodzakelijk om huidige en toekomstige veiligheidsrisico's te verminderen. Dit is onterecht vertaald door de minister en de NLR dat het mogelijk zou zijn om Schiphol met de huidige lay-out, ligging en gebruik verder op te schalen met 10%. Zie het persbericht van de OvV met de veelzeggende titel: principiële discussie toekomst Schiphol onvermijdelijk.

<https://onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2210/veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol/publicatie/1736/principiele-discussie-toekomst-schiphol-onvermijdelijk?s=BE491446F4EB0A4C890E8A7838D67A948282E631#fasen>

Bij de appreciatie van het rapport van de NLR wordt verder wederom selectief geluisterd naar de reacties van de in dit geval geraadpleegde twee luchtvaartexperts.

Dit roept de vraag op hoe het ministerie de toegezegde evaluatie van de implementatie door de sector van alle aanbevelingen van de OvV gaat uitvoeren voordat een besluit genomen gaat worden over de eventuele verdere groei van Schiphol.

Plaatsgebonden risico

2) Het is volstrekt onduidelijk waarom een verhoging (actualisatie) van de norm van 781 naar 3300 woningen met een verhoogd risico redelijk zou zijn.

Op bladzijde 27 van Bijlage 1 (rapport door T070) wordt de actualisatie beschreven. Waarom zou het meetellen van bijvoorbeeld studentenwoningen ineens moeten leiden tot een hoger acceptabel risico. Indien (terecht) wordt besloten om een studentwoning ook als woning te tellen (is immers een persoon die aan een gelijk risico wordt blootgesteld dan bewoners van niet studentenwoningen) dan is er geen reden om de norm te verhogen. Indien een nieuw prognosemodel wordt ontwikkeld omdat er vaker gevlogen wordt over bewoond gebied dan is dat geen reden om de norm te verhogen indien blijkt dat er meer woningen zijn met een verhoogd risico. Het is noodzakelijk dat de minister een gedegen onderbouwing geeft van alle uitgevoerde actualisaties met een uitsplitsing van de verhoging per aangevoerde reden en een rechtvaardiging per reden waarom een actualisatie (lees verhoging van de norm) redelijk zou zijn.

3) Het is onacceptabel dat bewoners rondom Schiphol aan veiligheidsrisico's worden blootgesteld die een factor 10 hoger zijn dan die acceptabel worden geacht voor andere bedrijfsactiviteiten zoals chemie.

Het T070 rapport bevestigt de conclusie van de OvV dat de risico's bij Schiphol tot een factor 10 hoger zijn dan die zoals die gelden voor de transport van gevaarlijke stoffen en bedrijven (inrichtingen) met gevaarlijke stoffen. Dit door het toestaan van woningen met een verhoogd risico (de norm zoals besproken bij punt 2).

De rechtvaardiging van de minister is dat bij het voldoen aan de normen zoals bij gevaarlijke stoffen er sloop nodig zou zijn van woningen in een relatief groot gebied. Hier is in het verleden niet voor gekozen. Deze reactie veronderstelt onterecht de ligging en het gebruik van de banen op Schiphol als een vaststaand gegeven. Bij de invoering van de norm voor andere bedrijfsactiviteiten was er destijds een overgangstermijn van 3 jaar waarbij hetzij de woningen werden gesloopt hetzij de risico bron werd verwijderd. Het is nog te begrijpen dat een overgangstermijn voor Schiphol van 3 jaar te kort is. Echter door de reactie van de minister wordt het verhoogde risico nu permanent geaccepteerd. Ook worden de verbeteringen doordat de risico's per vliegbeweging afnemen weer deels teniet gedaan door de groei van Schiphol. Indien veiligheid daadwerkelijk voorop staat (zoals de minister aangeeft) dan is er maar 1 oplossingsrichting. Schiphol niet verder laten groeien of krimpen op de korte termijn en het strikt preferent baangebruik verbeteren (zie punten 4 en 5). Voor de langere termijn een alternatieve locatie.

4) Het ontbreken van een resultaatnorm voor het strikt preferent baangebruik in het voorgestelde nieuwe normen en handhavingssysteem (NNHS) ondermijnt de veiligheid van omwonenden verder.

T070 stelt (pagina 30) dat de regels voor strikt geluid preferentieel baangebruik in belangrijke mate bewerkstelligen dat het gebruik van de meest geluid- en risico-belastende banen (Buitenveldertbaan, en in mindere mate de Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan) wordt beperkt. De constatering gaat voorbij aan het feit dat het voorgestelde stelsel vele vrijheden kent waardoor afgeweken kan worden van de preferenties. Zo zijn er op ongeveer 60% van de dagen perioden dat ieder baangebruik 'gelegitimeerd' is omdat de windcondities buiten de baanpreferentietabel vallen. Daarnaast zijn er nog vele andere vrijheden om af te wijken van de preferenties. Het Britse bureau Helios heeft hier eerder over gezegd in een second opinion: "Vrijheid in het systeem is begrijpelijk omdat dit noodzakelijk is voor de LVNL om te allen tijde een veilige en efficiënte operatie te kunnen behouden. Aan de andere kant moet er niet zoveel vrijheid in het systeem zitten dat het niet de gewenste bescherming tegen geluidsoverlast biedt. Hierin moet een balans worden gecreëerd". De inzet van de Buitenveldertbaan is structureel meer dan 40% hoger dan bij het sluiten van het AldersAkkoord berekend. Ook zijn er herhaaldelijk handhavingpunten overschreden hetgeen niet de verwachting was bij het sluiten van het AldersAkkoord (hier wordt niet op gehandhaafd vanwege het anticiperend handhaven). Door zowel het ontbreken van een effectieve sturing op externe veiligheid als het ontbreken van een effectieve resultaatsturing op preferent baangebruik is er onvoldoende bescherming van bewoners voor zowel geluid als veiligheid. In de volksmond wordt het NNHS met Vliegen volgens Afspraak (VvA) dan ook Vogelvrij voor Altijd genoemd.

5) Het falend externe veiligheidsbeleid blijkt verder uit het vergroten van de risico-contour.

Op pagina 25 geeft T070 aan dat het actuele LIB 3 gebied (het gebied met risico's die niet acceptabel worden gevonden voor risico's door andere bedrijfsactiviteiten) groter is dan het gebied uit 2004 zoals opgenomen in het vigerende LIB. Dit heeft volgens T070 ondermeer te maken met veranderingen in de vliegoperatie, zoals wijzigingen in de ligging van de vliegroutes en in de ontwikkelingen in de aantallen bewegingen op een baan en route. Met andere woorden, er wordt vaker over bewoond gebied gevlogen door het minder strikt preferent vliegen dan gedacht. Zo wordt de Buitenveldertbaan met veel omwonenden dicht bij de kop van de baan 2x maal zo veel ingezet dan berekend na het openen van de Polderbaan <http://www.stichtingswab.nl/beloften-aldersadvies-niet-waargemaakt>. Het gevolg is meer woningen met een verhoogd risico en meer geluidsoverlast.

6) Het voorstel van T070 om te kijken naar het vaker inzetten van de tweede baan indien de minder preferente baan de hoofd start- of landingsbaan betreft ondersteunen wij onder voorwaarden.

Dit voorstel verbetert de externe veiligheid en is in lijn met het principe van preferent baangebruik. Omdat onder dezelfde windcondities nu ook al frequent een tweede baan wordt ingezet, is het mogelijk om dit vaker te gaan doen. Wel zien wij een gevaar dat dit ook leidt tot het vaker inzetten van de minder preferente baan indien de preferente baan de hoofd baan is waardoor het effect voor de externe veiligheid per saldo negatief wordt. Dit heeft te maken met de problematiek zoals beschreven bij punt 4) en de grote vrijheid die het stelsel biedt. Bij de juiste regels en/of het stellen van een resultaatnorm achten wij deze en andere niet door T070 genoemde verbeteringen van de externe veiligheid mogelijk bij behoud van de vliegveiligheid.

7) Met het vasthouden aan een norm waar geen sturende werking vanuit gaat negeert de minister aanbeveling 7i van de OvV om het externe veiligheidsbeleid effectiever vorm te geven.

De OvV heeft geconcludeerd (pag. 139. Veiligheid vliegverkeer Schiphol. April 2017). *“Het externe veiligheidsbeleid heeft te weinig betekenis voor de veiligheid van omwonenden. Van de norm voor het plaatsgebonden risico gaat nauwelijks een sturende werking uit voor de sectorpartijen”*. En komt vervolgens met de aanbeveling . *“7i Het externe veiligheidsbeleid ten behoeve van omwonenden effectiever vorm te geven, onder meer door een heldere en handhaafbare normering voor risico van omwonenden op te nemen”* (pag. 142. Veiligheid vliegverkeer Schiphol. April 2017). Met het vasthouden aan een norm waar geen sturende werking vanuit gaat negeert de minister deze aanbeveling.

Groepsrisico

8) Voor het plaatsgebonden risico (niet knellend) houdt de minister vast aan het gelijkwaardigheids criterium. Voor het groepsrisico (wel knellend) laat de minister echter het gelijkwaardigheids criterium los. Wij kunnen dit niet rijmen met het uitgangspunt dat veiligheid voorop staat.

Het ministerie houdt voor het plaatsgebonden risico vast aan het gelijkwaardigheids criterium. Van dit criterium gaat (bij een hoger risico dan voor andere sectoren) echter geen sturende werking uit zoals aangegeven door de OvV en bevestigd door T070. Voor het groepsrisico dat wel knellend is laat de minister echter het gelijkwaardigheids criterium los. Het huidige risico is hoger dan in 1990 en de bescherming is daarmee niet gelijkwaardig. De minister geeft geen motivatie waarom het gelijkwaardigheids criterium voor het groepsrisico wordt losgelaten, waarom staat veiligheid nu niet voorop?

9) Net als bij het plaatsgebonden risico gaat er van het strikt geluid preferentieel baangebruik onvoldoende sturing uit om het groepsrisico te beheersen.

Zie punt 4) en 5) waarom er onvoldoende sturende werking uitgaat van de voorgestelde regels in het NNHS. In combinatie met het ontbreken van een normstelling voor het groepsrisico is er daarom onvoldoende bescherming van omwonenden.

10) Een motiveringsplicht voor gemeenten bij het bouwen van nieuwe objecten rondom Schiphol is een schijnoplossing aangezien de OvV juist heeft geconstateerd dat het beleid via ruimtelijke ordening niet werkt

In het gewijzigde LIB dienen gemeenten de toename van het risico door toevoeging van kwetsbare objecten te motiveren. Het gewijzigde LIB heeft echter als achtergrond om de gemeenten meer mogelijkheden te bieden om te bouwen rondom Schiphol. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat door het toevoegen van een motivatieplicht, ruimtelijke ordening nu wel zou werken om het groepsrisico te beheersen; het tegendeel is aannemelijker. Verder kan alleen de rijksoverheid ook het vliegverkeer (de oorzaak) reguleren en kan de verantwoordelijkheid voor het groepsrisico derhalve niet afgeschoven worden op de gemeenten. Daar komt nog bij dat de overschrijding van het gelijkwaardigheidscriterium ontstaat door het totaal van objecten zoals gebouwd door alle gemeenten. Waarom zou een specifieke gemeente terughoudend zijn met bouwen indien vervolgens een buurgemeente wel gaat bouwen. Zonder normstelling voor het groepsrisico en regie door de rijksoverheid is de motivatieplicht door gemeenten gedoemd te mislukken.

11) Een motiveringsplicht voor de sector bij een toename van het groepsrisico als gevolg van wijzigingen in het operationeel concept kan geen effectieve vervanging zijn voor de door de OvV aanbevolen normstelling.

Voor de vliegveiligheid zijn en komen er harde normen waarop de sector wordt afgerekend. De sector wordt echter niet afgerekend op normen voor groepsrisico. Veiligheid van onwonenden is daarnaast (begrijpelijkerwijs) voor de sector meer 'ver van hun bed'. Dit leidt ertoe dat bij een afweging tussen vliegveiligheid en groepsrisico de sector vliegveiligheid als het criterium waarop ze uiteindelijk afgerekend worden zal laten prevaleren, een motivatieplicht brengt daarin geen verandering.

12) Door zich te beperken tot een motivatieplicht negeert de minister aanbeveling 7i van de OvV om het externe veiligheidsbeleid effectiever vorm te geven.

De OvV heeft geconcludeerd (pag. 139. Veiligheid vliegverkeer Schiphol. April 2017). *“Het externe veiligheidsbeleid heeft te weinig betekenis voor de veiligheid van omwonenden. Van de norm voor het plaatsgebonden risico gaat nauwelijks een sturende werking uit voor de sectorpartijen. Een heldere normering voor het groepsrisico ontbreekt”* En komt vervolgens met de aanbeveling . *“7i Het externe veiligheidsbeleid ten behoeve van omwonenden effectiever vorm te geven, onder meer door een heldere en handhaafbare normering voor risico van omwonenden op te nemen”* (pag. 142. Veiligheid vliegverkeer Schiphol. April 2017). Door zich te beperken tot een motivatieplicht voor gemeenten en de sector negeert de minister deze aanbeveling. Een motivatieplicht is geen heldere en handhaafbare normering voor het risico van omwonenden.

Moties

13) De vele baanwisselingen worden veroorzaakt door het KLM-overstapmodel (Hub-functie) en kunnen veilig afgehandeld worden bij het weren van non-mainportgebonden verkeer rond de pieken

De motie van het kamerlid Remco Dijkstra vraagt om bij de besluitvorming over de groei van Schiphol expliciet aandacht te besteden aan de veiligheidsrisico's die mogelijk voortkomen uit de afspraken over baanwisselingen uit het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel. Er is daarbij onterecht het beeld ontstaan dat de vele baanwisselingen het gevolg zijn van het preferentieel baangebruik. De oorzaak is echter het KLM-overstapmodel met landings- en startpieken (de Hub functie). Dit model maakt het mogelijk om snel te kunnen overstappen op Schiphol. Zonder deze pieken kan een soortgelijk volume afgehandeld worden op 2 banen zonder baanwisselingen (zoals vrijwel de gehele dag op Heathrow), maar hierdoor zou de overstapfunctie op Schiphol niet goed werken. Het permanent inzetten van vier banen op Schiphol (om baanwissels te voorkomen) is ook geen oplossing. Uit studies (SEO/T070) blijkt namelijk dat dit geen stabiele capaciteit betreft. Bij verschillende weersomstandigheden (zoals verminderd zicht) is het namelijk alleen veilig mogelijk om 3 banen in te zetten , of 4 banen met een verminderde capaciteit. Dit vanwege het banenstelsel op Schiphol met convergerende banen. Daarnaast zou bij het permanent inzetten van vier banen de externe veiligheid verslechteren (er wordt vaker over bewoond gebied gevlogen), terwijl er nu al problemen zijn met het plaatsgebonden en groepsrisico. Ook past het permanent inzetten van vier banen niet binnen de wettelijke geluidsmaxima (gelijkwaardigheidscriteria).

De oplossing is om ruimte te houden tussen de start- en landingspieken waardoor de baanwissels eenvoudig en veilig uitgevoerd kunnen worden. Dit model heeft lange tijd goed op Schiphol gefunctioneerd. Door de recente snelle groei van Schiphol is echter de ruimte tussen de pieken 'dichtgeslibd' waardoor het uitvoeren van de baanwisels meer werkbelasting van de luchtverkeersleiding en piloten kost. Dit 'dichtslibben' treedt vooral op in de zomerperiode en betreft vrijwel geheel niet mainportgebonden verkeer zoals vakantie- en low-cost stedenvluchten. Deze problemen zijn ontstaan door het niet uitvoeren van de Selectiviteit uit het Aldersakkoord en veroorzaken ook de overschrijding van de vierde baanregel. Bij een selectieve ontwikkeling van Schiphol met prioriteit aan mainportgebonden verkeer en een meer evenwichtige verdeling over het jaar kan het KLM-overstapmodel veilig functioneren en met een goede punctualiteit.