

Aan:

De heer J. Atsma,  
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Onderwerp:

***Externe Veiligheid Luchtverkeer oftewel het gevaar voor de omwonenden:***

*Aanbevelingen voor de komende actualisatie van het Luchtverkeersbesluit (LVB) en het Luchthavenindelingsbesluit (LIB), alsmede een reactie op het advies van de DEGAS nr. 2011-034 en de brief van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), kenmerk: BRS 2011-13.*

### **Samenvatting**

- **Het nieuwe LVB en LIB zijn bepalend voor het verbeteren van het vertrouwen van de omwonenden in de veiligheid van het vliegen dat boven hen plaatsvindt.**
- **Het DEGAS-advies en de BRS-brief zijn beide niet gericht op het verbeteren van de veiligheid van de omwonenden. Daarom vinden wij hun adviezen in het kader van dit onderwerp onaanvaardbaar.**
- **De bewonersdelegatie aan de Alderstafel doet daarom hierbij aanbevelingen voor de herziening van het LVB en LIB.**

Geachte heer Atsma,

Wij richten ons tot u omdat op korte termijn een actualisatie zal plaatsvinden van zowel het LVB als het LIB.

De bewonersdelegatie aan de Alderstafel, in deze vertegenwoordigd door de Werkgroep Externe Veiligheid, wil met deze reactie graag een bijdrage leveren aan de verbetering van de Externe Veiligheid voor de bewoners in de regio Schiphol. Wij zien dat als een vervolg op onze bijdrage aan de Werktafel Externe Veiligheid die onderdeel was van de Alderstafel.

Sinds 4 oktober 1992, de dag van de Bijlmerramp, weten we dat als de kans op zo'n vliegtuigongeluk eens in de miljoen jaar zou zijn, dit ook morgen kan zijn of volgende week. Daaraan werden we nog eens herinnerd toen in 2009 een vliegtuig neerstortte op 900 meter afstand van een woonwijk in de Haarlemmermeer.

Het ongeluk met vlucht LY1862 is o.i. de Bijlmerramp geworden omdat de piloot van het neergestorte El-Al vliegtuig boven de dichtbewoonde Bijlmermeer heeft geprobeerd de naderingsroute voor de Buitenveldertbaan in te vliegen.

Kort na de Bijlmerramp is er door bewonersgroepen voor gepleit om over geconcentreerde woonbebouwing alleen gestabiliseerd te vliegen. Om het gevaar (in luchtvaartjargon "externe veiligheid" of "third party risk" genaamd), voor de omwonenden te verminderen zou, waar mogelijk, met vliegtuigen niet boven dicht aaneengesloten woonbebouwing mogen worden gemanoevrerd. M.a.w. het invliegen in naderingsroutes voor landingsbanen moet dus niet boven bewoond gebied gebeuren.

De DEGAS (tot 1 november 2011 het adviescollege voor de Burgerluchtvaartveiligheid) heeft onlangs een advies aan u overhandigd met als titel “Veiligheid als deel van het geheel” en met de ondertitel “Een rationele bedding voor emotie”. Alleen al uit de ondertitel blijkt dat het gevaar voor de omwonenden niet serieus wordt genomen.

Ook vinden wij het onderscheid dat de DEGAS in haar advies maakt tussen “bewoners” en “burgers” in relatie met de besluitvorming door bestuurders en de doorwerking van de normstelling daarbij, ongepast en onjuist. Bewoners zijn immers óók burgers en dienen niet aan hogere risico’s te worden blootgesteld dan andere burgers.

In tegenstelling tot de DEGAS vinden wij het noodzakelijk dat de centrale- en regionale overheden verantwoordelijk worden voor alle aspecten van de veiligheid van het vliegverkeer, evenals zij dat zijn voor de industriële veiligheid. Immers, omdat de externe veiligheid vooral bepaald wordt door de interne veiligheid is thans de veiligheid van de omwonenden (d.i. dus de externe veiligheid) afhankelijk van een private onderneming.

Wat aanvaardbaar is aan risico voor omwonenden (d.i. de normstelling m.b.t. externe veiligheid) mag niet alleen bepaald worden door de interne veiligheid. De benodigde risicoanalytische methoden dienen, bij voorkeur in internationaal verband, te worden ontwikkeld evenals de normstelling waarop het toezicht zich moet baseren. Ook dienen in dit kader inspraak- en beroepsmogelijkheden voor de bevolking beschikbaar te komen. De Rijksoverheid dient te bevorderen dat er op EU-niveau een Richtlijn komt die de Lidstaten verplicht om de vliegveiligheid te verbeteren en daardoor de risico’s voor de bevolking te beperken.

*Toelichting: De veiligheid van omwonenden van industriële installaties tegen de risico’s van deze installaties wordt in Nederland gewaarborgd door toezicht van lokale of regionale overheden op basis van normstelling door de centrale overheid. Bij de vergunningverlening zijn inspraak- en beroepsprocedures beschikbaar. Op EU-niveau bestaat de Seveso richtlijn die de Lidstaten opdraagt de veiligheid van de betreffende installaties te bevorderen.*

*Zonder te motiveren waarom op dit regime voor de vliegveiligheid een uitzondering moet worden gemaakt, stelt de DEGAS in feite in haar eerste aanbeveling dat er voor de overheid geen rol is in het reguleren van de vliegveiligheid. Dit, ondanks het feit dat het bij de vliegveiligheid gaat om de bescherming van de bevolking tegen de risico’s veroorzaakt door mobiele bronnen op wisselende plaatsen boven hen. In dit verband vinden wij de uitwerking van de ondertitel “Een rationele bedding voor emotie” bepaald teleurstellend. In het advies wordt het risico met betrekking tot de “externe veiligheid” in feite afgezwakt door voor het denken over veiligheid het begrip afweging te introduceren: afweging met het maatschappelijk nut van het vliegen. Nog afgezien van het feit dat de risicobenadering voor industriële installaties wel degelijk een dergelijke afweging omvat, is ons niet duidelijk waarom de DEGAS vindt dat vliegen een groter maatschappelijk nut zou hebben dan enige andere industriële activiteit.*

***Het DEGAS-advies spreekt vooral over de tekortkomingen in de externe veiligheidsbenadering en de daarbij behorende normstelling; de aanbevelingen richten zich vooral op terughoudendheid bij de toepassing ervan in het beleid. Wij missen dan ook aanbevelingen die zich richten op verbetering van die risicomodellen ter bevordering van de vliegveiligheid voor de omwonenden (in de operationele- en R.O.-sfeer). Dergelijke aanbevelingen zouden wellicht een eerste stap kunnen zijn in het scheppen van vertrouwen bij de omwonenden in de veiligheid over de vliegactiviteit die boven hun hoofden plaatsvindt.***

Wij dringen er op aan dat bij de ontwikkeling van een normstelling de “risicomaten” uit het externe veiligheidsbeleid (Plaats gebonden Risico en Groepsrisico) voor industriële installaties worden betrokken evenals de opmerkingen uit het DEGAS-advies (vooral die uit

de bijlagen) en de studies die het RIVM maakte over groepsrisico en gebiedsgerichte benadering.

Wij vinden het noodzakelijk dat deze normstelling, met name de gevolgen voor de Ruimtelijke Ordening ervan, helder in een herzien Luchthavenindelingsbesluit (LIB) en Luchtverkeersbesluit (LVB) worden vastgelegd. Bovendien moet ook de bescherming van omwonenden van Schiphol beter worden geregeld want het huidige overheidsbeleid m.b.t. groepsrisico biedt **in bestaande situaties** geen enkele bescherming tegen de risico's van neerstortende vliegtuigen.

Juist omdat wij vinden dat de zorg voor de veiligheid van de omwonenden het allerbelangrijkste is zijn wij het niet eens met de visie van de BRS dat “bij de actualisatie van het LIB de versterking van de Metropoolregio het uitgangspunt (moet) zijn”. Vooral ook omdat in dezelfde brief van de BRS onder het hoofdje “Externe Veiligheid”, in navolging van de DEGAS, het oplossen van het risicoprobleem wordt beperkt tot “maatregelen aan de bron”.

De voorstellen om de beperkende maatregelen in de R.O., ook die nu in het LIB zijn opgenomen, te verzachten, betekenen dat er in de directe omgeving van de luchthaven nieuwe woningbouw of andere bouwwerken zouden kunnen worden gerealiseerd, hetgeen uit een oogpunt van externe veiligheid zeer onwenselijk is.

Het beleid moet gericht zijn op vermindering van gevaar niet op het verzachten van de regels voor R.O. Dat de eenvoudigste oplossing van een probleem de ontkenning ervan lijkt, mag volgens ons in dit geval niet gelden.

### **Aanbevelingen voor het LIB en het LVB**

Uit onze hiervoor beschreven reactie kan worden geconcludeerd dat de volgende aanbevelingen nader moeten worden uitgewerkt in het groepsrisicobeleid en vervolgens dienen te worden opgenomen bij de actualisatie van zowel het LIB als het LVB:

#### **Verruiming van het beperkingengebied**

- Het huidige rijksbeleid biedt gemeenten de gelegenheid om binnen de vrijwaringszone – juist buiten de risicogrenzen – nieuwe bouwwerken te laten verrijzen ten behoeve van “evenementen” die veel personen aantrekken en die daarom volgens ons uit een oogpunt van groepsrisicobeheersing bestuurlijke onderbouwing door de gemeente vereisen. De contouren zijn immers in feite geen harde risicolijnen, maar vertonen een spreiding. Dat betekent dat net buiten de contour het groepsrisico nog wel degelijk te hoog kan zijn. De Rand Corporation heeft 18 jaar geleden, op verzoek van de overheid, diverse adviezen uitgebracht: o.a. bouw niet voor grote bevolkingsconcentraties onder vliegroutes. Voorbeelden uit het recente verleden waarbij dit advies niet is opgevolgd zijn: uitgaanscentra in Amsterdam (Arena, Heineken Music Hall, bioscoop enz.), SugarCity Halfweg, ontwikkeling Zuidas, hoge woontoren enz.
- Aanvragen voor dergelijke bouwprojecten dienen volgens ons altijd vergezeld te gaan van diepgaande risico-analyses en van een bestuurlijke motivering waarin wordt aangegeven waarom dit project door de gemeente aanvaardbaar wordt geacht. De

omwonenden moeten in de gelegenheid worden gesteld om bezwaar te maken en beroep aan te tekenen.

- Het beleid met betrekking tot het aanwijzen van ongevalsconcentratiegebieden (OCG), als voorgesteld in de brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer (2001-2002, 26959, nr.19), moet verder worden uitgewerkt en geëffectueerd.

### **Verbod bouwobstakels rond vliegpaden**

- Er moet een verbod komen op het bouwen van hoogspanningsmasten en windmolens in de buurt van vliegpaden. Dit speelt momenteel bijvoorbeeld bij de Polderbaan.

### **Operationele maatregelen**

- Zo min mogelijk manoeuvreren (dus gestabiliseerd vliegen) boven dicht aaneengesloten woonbebouwing (indraaien FAF, inritsen e.d.).
- Boven dichtaaneengesloten woonbebouwing (stad Amsterdam) vinden rechte naderingen plaats naar de Schiphol-Oostbaan en de Kaagbaan. Tot voor kort ging het om een light/medium-vloot. Sinds enige tijd is ook heavy verkeer toegestaan op de Schiphol-Oostbaan. Uit het oogpunt van externe veiligheid is dit een ongewenste ontwikkeling.

### **Handhaving regelgeving Risicocontouren**

- De omwonenden hebben momenteel niet genoeg vertrouwen in de handhaving van de risicocontouren. Bijv.:
  - Na 1 jaar experimenteren met het nieuwe normen- en handhavingssysteem is gebleken dat de Buitenveldertbaan ca. 50% meer landingen heeft verwerkt dan volgens de gebruiksprognose was voorspeld. Wij veronderstellen dat hierbij de risicocontouren zijn overschreden en dringen aan op een nader onderzoek.
  - De aanvliegroute naar de Buitenveldertbaan wordt regelmatig gebruikt voor landingen op de Kaagbaan en de Schiphol-Oostbaan. Worden deze vliegbewegingen meegenomen bij de risicometingen?

### **Handhaving regelgeving Ruimtelijk Ordeningsbeleid**

- De tendens om het R.O.-beleid te verschuiven naar de lokale overheid werkt niet voor wat betreft het vliegverkeer. De Rijksoverheid moet haar rol als toezichthouder behouden en deze rol serieus vormgeven.

### **Verantwoordelijkheid goed vastleggen**

- Wij vinden dat de overheid de verantwoordelijkheid voor het risicobeleid van vliegverkeer niet behoort af te schuiven naar de lokale/regionale overheid met als argument dat het om bestemmingsplanvoorschriften gaat en dat handhaving daarvan een gemeentelijke zaak is. Het moet duidelijk zijn dat de centrale overheid voor de burgers het verantwoordelijke aanspreekpunt is en haar rol als toezichthouder serieus vorm geeft.

### **Normering groepsrisico**

- Optimaliseren norm voor groepsrisico ter bevordering van de vliegveiligheid voor de bewoners.

### **Transparant extern risicobeleid**

- Ontwikkelen van materiaal voor lokale overheden t.b.v. besluitvorming over groepsrisico en communicatie en overleg daarover met bewoners.

**Tenslotte:**

De luchtvaart moet worden benaderd en behandeld als iedere andere economische activiteit. Alle risicofactoren moeten worden meegewogen in de risicoanalyses en de sector moet worden aangesproken op haar maatschappelijke zorgplicht ten aanzien van de omgeving van de luchthaven. Dat is in de allereerste plaats de zorg voor de veiligheid van de omwonenden met betrekking tot deze economische activiteit.

Wij verwachten dat u onze aanbevelingen ter harte zult nemen. Dit zou kansen aan de overheid bieden om het vertrouwen bij de bevolking te verbeteren. Vertrouwen dat volgens ons noodzakelijk is voor de maatschappelijke acceptatie van het vliegen en dus voor de continuïteit van de sector op langere termijn.

Hoogachtend,

De bewonersdelegatie aan de Alderstafel  
namens deze, de werkgroep Externe Veiligheid:

Lony Wesseling – van der Kleij, clusterbewonersvertegenwoordiger CROS (Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol);

Kees van Kuijen,  
bewonersvertegenwoordiger CROS;

Tarcis Schipper,  
bestuurslid Vereniging Gezamenlijke Platforms (VGP).

cc:

- De deelnemers aan de Alderstafel t.a.v. de heer H. Alders
- Mevr. M. Schultz van Haegen, minister van Infrastructuur & Milieu
- Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol
- De leden van de Vaste Commissie voor Infrastructuur & Milieu van de Tweede Kamer der Staten Generaal
- DEGAS t.a.v. de heer B. Baksteen, voorzitter
- Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS)

Correspondentie-adres Werkgroep Externe Veiligheid Bewonersdelegatie Alderstafel:  
Huntum 60, 1102JC Amsterdam, tel: 020-6974730