

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2446

Vragen van het lid **Eppink** (JA21) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het artikel «Ministerie vindt veiligheidsonderzoek naar krimp Schiphol niet nodig»* (ingezonden 3 april 2023).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 2 mei 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Ministerie vindt veiligheidsonderzoek naar krimp Schiphol niet nodig»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat u een integrale veiligheidsanalyse niet nodig acht, ondanks het duidelijke advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in haar rapport van 6 april 2017 om bij cruciale besluiten over Schiphol de gevolgen voor veiligheid in de volle breedte te beoordelen?²

Antwoord 2

De OVV heeft in haar rapport van 6 april 2017 o.a. de aanbeveling gedaan om bij cruciale besluiten over (de groei) van Schiphol de gevolgen over de volle breedte te beoordelen. In de Luchtvaartnota is in lijn met deze aanbeveling gesteld dat bij belangrijke besluiten die leiden tot significante veranderingen in het luchtverkeer een integrale veiligheidsanalyse wordt uitgevoerd. Over de opvolging van de overige aanbeveling is de Kamer op 17 februari 2022 geïnformeerd.³

Op 16 december 2022 is de Kamer geïnformeerd dat voor de effectivering van het kabinetsbesluit van 24 juni een drietal sporen wordt gevolgd.⁴ Voor het eerste spoor – het beëindigen anticiperend handhaven met daarbinnen strikt

¹ Het Parool, 29 maart 2023, «Ministerie vindt veiligheidsonderzoek naar krimp Schiphol niet nodig», <https://www.parool.nl/amsterdam/ministerie-vindt-veiligheidsonderzoek-naar-krimp-schiphol-niet-nodig~b13e34f3/>.

² Onderzoeksraad voor Veiligheid, 6 april 2017, «Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol», <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4247/veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol>.

³ Kamerstuk 29 665, nr. 419

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 450

preferentieel baangebruik – geldt dat LVNL en ILT gevraagd zijn om de consequenties in te kaart te brengen door het opstellen van een uitvoerings-toets. Omdat dit spoor niet zal leiden tot een significante verandering in het luchtverkeer – er wordt namelijk teruggevallen op bestaande regelgeving en er wordt ruimte geboden om het strikt preferentieel vliegen te kunnen behouden – is een verdere analyse van de (veiligheids-)gevolgen niet voorzien. In een kort geding heeft de voorzieningenrechter op 5 april jl. geoordeeld dat de Staat het (doen) beëindigen van het anticiperend handhaven en de voorgenomen experimenteerregeling alleen kan doorvoeren na het doorlopen van een zorgvuldig proces, onder verwijzing naar Europese regels. De Staat zal hoger beroep aantekenen tegen dit vonnis. De Balanced Approach die wordt doorlopen voor het besluit tot vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen (spoor 2) kan leiden tot significante wijzigingen in het luchtverkeer. In dat geval wordt een integrale veiligheidsanalyse uitgevoerd. Voor het vastleggen van het nieuwe normenstelsel (spoor 3) worden significante wijzigingen in het luchtverkeer voorzien waarvoor een integrale veiligheidsanalyse zal worden uitgevoerd.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de reactie van het ministerie in het Parool dat we slechts terugvallen op het oude systeem van handhaven, volgens geluidsmeeptunten en dat dit veilig kan omdat in coronatijd ook minder gevlogen is? Erkent u daarmee dat er geen specifiek onderzoek is gedaan naar de veiligheidsgevolgen van de concept-experimenteerregel Schiphol?

Antwoord 3

Het illustreert dat geen sprake is van een significante wijziging in het luchtverkeer. Zie verder antwoord 2.

Vraag 4

Is in de praktijk ooit gevlogen onder het Luchtvaarbesluit 2008 (LVB 2008) i.c.m. strikt preferentieel baangebruik?

Antwoord 4

Ja, onder het Luchthavenverkeerbesluit zoals dat luidt sinds 2008 is vanaf 2010 het vliegverkeer steeds volgens de regels voor strikt preferent baangebruik afgehandeld. Vooruitlopend op de implementatie van het nieuwe normen- en handhavingssysteem (NNHS), is sinds 2015 anticiperend gehandhaafd door de ILT. Dit betekent dat er niet wordt gehandhaafd bij een overschrijding van grenswaarde in een handhavingpunt binnen het huidige wettelijke stelsel, zolang dit het gevolg is van het vliegen volgens de regels voor strikt preferentieel baangebruik van het NNHS.

Vraag 5

In uw reactie onderbouwt u het besluit geen veiligheidsanalyse uit te voeren, omdat hier geen sprake zou zijn van een fundamenteel besluit, waarvoor een integraal veiligheidsonderzoek volgens de OVV nodig is. Waar concludeert de OVV volgens het ministerie dat alleen bij een «fundamenteel besluit» een integrale veiligheidsanalyse uitgevoerd dient te worden? Kunt u toelichten wat het terugvallen op LVB 2008 i.c.m. strikt preferentieel baangebruik betekent voor baanwisselcombinaties?

Antwoord 5

Met de experimenteerregeling wordt niet afgeweken van de bestaande start- en naderingprocedures, vliegroutes en regels voor strikt preferentieel baangebruik. In het geval dat een grenswaarde in een handhavingpunt overschreden dreigt te worden, bijvoorbeeld richting het einde van een gebruikersjaar, kunnen eventueel minder preferente baancombinaties worden ingezet. Er wordt daarbij niet afgeweken van bestaande, als veilig beoordeelde vliegprocedures. Zie ook de antwoorden op de vragen 2 en 3.

Vraag 6

Waarop berust uw reactie dat het niet gaat om een cruciale wijziging, maar om een volumevermindering van de vliegoperatie op Schiphol terwijl de combinatie van beide systemen niet eerder is toegepast en daarvoor ook een experimenteerregeling is ingediend?

Antwoord 6
Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 7
Erkent u dat alleen in de «Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol» (7 juni 2022)⁵ de gevolgen van diverse scenario's voor de externe veiligheid zijn onderzocht, maar die scenario's fundamenteel verschillen van de experimenteerregeling Schiphol die nu ter consultatie is ingediend? En waarom voert u dan nu geen extern onderzoek uit naar de gevolgen voor de veiligheid voor het stopzetten van het anticiperend handhaven i.c.m. strikt preferentieel baangebruik?

Antwoord 7
In de bedoelde impactanalyse is de maatschappelijke impact van een aantal «activiteitsscenario's» op Schiphol in kaart gebracht om na te gaan of ze zouden passen bij een nog te verkrijgen natuurvergunning. Deze scenario's verschillen van die waarmee in de experimenteerregeling de grenswaarden in handhavingspunten zijn geactualiseerd en de maximale gebruikruimte voor vliegverkeer is bepaald. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 was er voor de experimenteerregeling geen noodzaak om aanvullend onderzoek te doen naar de gevolgen voor de veiligheid in verband met het stopzetten van het anticiperend handhaven i.c.m. strikt preferentieel baangebruik.

Vraag 8
Is er bij spoor 1 (stopzetten van anticiperend handhaven) sprake van een combinatie van (elementen uit) twee systemen, namelijk dat vanuit LVB 2008 en het strikt preferentieel baangebruik uit het Nieuw Normen- en Handhaving-stelsel (NNHS)? Zo niet, wat dan wel?

Antwoord 8
Ja.

Vraag 9
Ben u bekend met de observatie van de OVV uit 2017 dat het afgesproken stelsel van geluidpreferentieel baangebruik niet altijd leidt tot gebruik van de veiligste baancombinatie en dat beperking van geluidhinder in een aantal gevallen prioriteit heeft boven een hoger operationeel veiligheidsniveau? Bent u het met de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers eens dat de keuze van baangebruik primair moet worden ingegeven door veiligheid?

Antwoord 9
Ja. Veiligheid staat voorop. Daarbij moet voldaan worden aan de wettelijk vastgestelde regels en (veiligheids)normen. De ILT certificeert organisaties op basis van deze regels en ziet toe op naleving hiervan. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld omwille van de impact op de omgeving of bij bepaalde weersomstandigheden toch gekozen kan worden voor een minder veilige baancombinatie die wél voldoet aan de veiligheidsnorm, zoals ook opgemerkt door de OVV in haar onderzoek. Die afweging wordt nu ook al gemaakt en zal niet veranderen. Voorop blijft staan dat de sectorpartijen primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid. Als een vlucht niet veilig uitgevoerd kan worden dan is het aan hen om daar gevolg aan te geven.

Vraag 10
Bent u het met de indiener eens dat het ministerie zonder een integrale veiligheidsanalyse feitelijk niet kan garanderen dat hier sprake is van eenzelfde of hoger niveau van externe veiligheid dan in de bestaande situatie?

⁵ Strategy&, 7 juni 2022, «Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol», <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-db1971850f7bd1e3b58ce7ccd2d8a12d78b32fb3/pdf>.

Antwoord 10

Nee. Een afname van het aantal vliegtuigbewegingen op alle banen van Schiphol, zal ook leiden tot krimp van de plaatsgebonden risicocontouren bij die banen, dus tot eenzelfde of hoger niveau van externe veiligheid ten opzichte van de bestaande situatie.

Vraag 11

Klopt het dat ook bij verdere afname van vliegverkeer de verhoogde complexiteit kan blijven gelden, omdat het onmogelijk is om te voorspellen welke banen er in de toekomst gebruikt dienen te worden en daardoor het in een logische lijn der verwachting ligt dat de LVNL zal blijven kiezen voor frequentere wissels om geluidsruimte te houden voor de toekomst? Betekent dit dan ook niet dat een eenvoudige conclusie dat minder vliegbewegingen sowieso leiden tot hogere veiligheid onjuist is?

Antwoord 11

De complexiteit van de afhandeling van het verkeer, terwijl de regels daarvoor niet wijzigen, wordt niet hoger of verhoogd door een lager verkeersvolume. Binnen bepaalde onzekerheidsmarges kan het toekomstige baangebruik voorspeld worden. Dat gebeurt al jaarlijks in de gebruiksprognose, op grond van empirische data over het baan- en routegebruik in vorige jaren, die Schiphol elk jaar opstelt voor het komende gebruiksjaar. Daaruit kan een indruk verkregen worden van het aantal verwachte baanwisselingen bij het verwachte verkeersvolume.

De stelling dat een «eenvoudige conclusie dat minder vliegbewegingen sowieso leiden tot hogere veiligheid onjuist is», wordt niet gedeeld.

Vraag 12

Hoe beoordeelt u de eindconclusie van de Alderstafel (2013) over het NNHS dat: «een combinatie van beide stelsels, waarbij mogelijk gehandhaafd zou worden op grenswaarden in handhavingspunten naast het nieuwe stelsel (.), niet verenigbaar» zou zijn omdat dit leidt tot ongewenste effecten en interfereert met de sturingsprincipes, zoals die gelden voor strikt preferentieel baangebruik?⁶ Klopt het dat de Alderstafel stelde dat er ook al vanaf een lager aantal vliegbewegingen dan 500.000 problemen zouden ontstaan, met name in de mate waarin de 4e baan gebruikt mag worden volgens het strikt preferentieel baangebruik?

Antwoord 12

De aangehaalde eindconclusie van de Alderstafel uit 2013 over de onverenigbaarheid van de twee stelsels wordt gedeeld.

Daar is rekening mee gehouden bij de ontwerpexperimenteerregeling, doordat bij dreigende overschrijdingen van een grenswaarde in een handhavingspunt voor geluid afgeweken kan worden van het strikt preferentieel baangebruik. Er is dus een prioritering in de regels. Zie antwoord op vraag 3.

Ook de stelling van de Alderstafel dat bij minder dan 500.000 vliegtuigbewegingen er problemen zouden ontstaan met de inzet van de 4^e baan wordt gedeeld.

Daarop is naderhand regel 4 voor baangebruik, die de inzet van een vierde baan normeert, aangepast.

Vraag 13

Op welke wijze mitigeert de experimenteerregeling Schiphol volgens u deze bezwaren van de Alderstafel?

Antwoord 13

Zie het antwoord op vraag 12.

⁶ Alderstafel Schiphol, 8 oktober 2013, «Eindadvies Alderstafel Schiphol over het nieuwe normen- en handhavingstelsel», https://omgevingsraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2020/01/aldersadvies_2013_nnhs_definitief.pdf.

Vraag 14

Klopt het dat door de combinatie van de LVB uit 2008 en de wens het strikt preferentieel baangebruik te handhaven het aantal starts en landingen met minder gunstige weerscondities toenemen, omdat vliegtuigen in praktijk vaker met meer zij- en rugwind (binnen de grenzen van de International Civil Aviation Organisation (ICAO)) zullen starten en landen?

Antwoord 14

Nee. In de huidige regels voor preferent baangebruik wordt uitgegaan van internationaal door ICAO aanbevolen en door de ILT gecertificeerde veiligheidsstandaarden voor weersomstandigheden, waaronder dwars- en staartwindlimieten. Dat geldt ook bij eventueel afwijken van preferente baancombinaties om een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde in een handhavingpunt te voorkomen. Voorop blijft staan dat de sectorpartijen primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid. Als een vlucht niet veilig uitgevoerd kan worden dan is het aan hen om daar gevolg aan te geven.

Vraag 15

Klopt het dat ondanks de ICAO-uitzondering voor extreme weeromstandigheden, die ook in de experimenteerregeling is opgenomen, ook baangebruik door geluidsoverwegingen kan leiden tot meer rug- en zijwind bij starts en landingen en dat elke verhoging van zij- en rugwind een groter veiligheidsrisico met zich meebrengt?

Antwoord 15

Ja, en ook hiervoor geldt dat in de regels voor dit baangebruik wordt uitgegaan van de internationaal door ICAO aanbevolen en door de ILT gecertificeerde veiligheidsstandaarden.

Vraag 16

De wet luchtvaart stelt dat bij elke aanpassing aan het luchtvaartbesluit dit per saldo beter of gelijkwaardig dient te zijn ten aanzien van externe veiligheid. Kunt u dat garanderen? Zo ja, op basis van welk specifiek gericht onderzoek op de operationele situatie van de experimenteerregeling Schiphol kunt u dat concluderen?

Antwoord 16

Ja. De met de experimenteerregeling beoogde wijzigingen leiden niet tot een situatie die per saldo minder gelijkwaardig is ten aanzien van de externe veiligheid in de eerste besluiten.

Vraag 17

Heeft u een integrale veiligheidsanalyse voorzien voor spoor twee en/of spoor drie waarbij een nieuw normenstelsel wordt ontwikkeld? Zo niet, waarom niet?

Antwoord 17

Ja, bij significante wijzigingen in het luchtverkeer. De Balanced Approach die wordt doorlopen voor het besluit tot vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen (spoor 2) kan leiden tot significante wijzigingen in het luchtverkeer. In dat geval wordt een integrale veiligheidsanalyse uitgevoerd. Voor het vastleggen van het nieuwe normenstelsel (spoor 3) worden significante wijzigingen in het luchtverkeer voorzien waarvoor een integrale veiligheidsanalyse zal worden uitgevoerd.

Vraag 18

Wilt u deze antwoorden voor vaststelling van de experimenteerregeling Schiphol beantwoorden?

Antwoord 18

Ja.