

Vergaderjaar 2003–2004

23 552

Planologische kernbeslissing Schiphol en omgeving

Nr. 83

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2003

In deze brief, die ik u mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aanbied, ga ik in op de feiten en omstandigheden die mij tot het oordeel hebben gebracht dat het artikel uit de Wet luchtvaart betreffende het standstill voor het groepsrisico gekoppeld aan een statistisch-causaal model niet uitvoerbaar is. Daarbij ga ik ook in op de vraag van het kamerlid Samsom, betreffende de aan uw Kamer beschikbaar gestelde informatie ten tijde van de parlementaire behandeling van de Wet luchtvaart, die is gesteld tijdens het ordedebat van 30 oktober jl. Tenslotte ga ik in op de aanpak die ik als alternatief voorsta.

Aanloop naar de parlementaire behandeling Wet luchtvaart

In de aanloop naar de parlementaire behandeling van de Wet luchtvaart is aan uw Kamer de nodige informatie verstrekt die naar mijn oordeel onvoldoende betrokken zijn bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van een standstill voor het groepsrisico.

Volgens het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (1990) mag voor externe veiligheid de situatie niet verslechteren. Uit berekeningen bleek indertijd dat noch voor het individuele risico noch voor het groepsrisico aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, ook niet wanneer Schiphol wordt uitgebreid met een vijfde baan (UMER 5P, 1995).

De PKB-Schiphol (1995) bevestigt dat het risico voor de omgeving ten opzichte van 1990 niet mag toenemen. In de PKB is daartoe echter geen groepsrisiconorm opgenomen en ook niet dat het standstill voor het groepsrisico zou gelden. Wel zijn ruimtelijke maatregelen genoemd gericht op beheersing van het groepsrisico. Als maatstaf voor het standstill gold in de PKB wel het *gesommeerd gewogen risico (GGR)* dat niet verward moet worden met het begrip groepsrisico. Het GGR hield de optelsom in van de individuele risiconiveaus bij alle woningen in de 10–5 en 10–6 contour. Door woningen te slopen in de toenmalige sloopzone

(de 5.10–5 contour) en zo nodig aanvullend ook in de 10–5 contour in combinatie met de aanleg van de vijfde baan kon aan dit standstill worden voldaan. Deze ingewikkelde rekenconstructie maakte standstill mogelijk bij de in de PKB voorziene groei van het aantal vliegtuigbewegingen en de toenmalige inzichten in de vliegveiligheid. Dit systeem leverde geen belemmeringen op voor verdere groei van de luchthaven; er werd toen immers voor gekozen om aanvullend te slopen.

Over het bovenstaande is bevestigend gerapporteerd door de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de PKB (TK 26 265, 1998–1999).

Groepsrisicobeleid in de PKB

In de Nota van Toelichting op de parlementair goedgekeurde PKB Schiphol en omgeving wordt vastgesteld dat de risicokarakteristieken van Schiphol anders zijn dan van stationaire risicobronnen. Daarom wordt geconstateerd dat een zinvolle vergelijking van Schiphol met de voor stationaire bronnen ontwikkelde groepsrisiconorm of vaststelling van een vergelijkbare groepsrisiconorm niet mogelijk is.

In dat verband wordt opgemerkt dat er wel veiligheidszones zijn, maar dat «*voor het groepsrisico niet een zelfstandig ruimtelijk beleid is geformuleerd, maar dat is aangesloten bij het beleidsinstrument vrijwaringzone, waardoor de toename van het groepsrisico naar het oordeel van het Kabinet in voldoende mate wordt beperkt. Mede daarom is een beleid geformuleerd waarmee gevoelige bestemmingen met hoge concentraties mensen op afstand van de luchthaven worden gehouden.*» (PKB deel 3, NvT, p. 60).

«*Voor de luchthaven Schiphol is daarom specifiek beleid ontwikkeld gericht op beheersing van de groepsrisico's, onder meer door aanleg van de 5e baan (in een relatief leeg gebied), door amovering van woningen rond de baankoppen en door beperking van bestemmingen met een groot aantal mensen op een beperkt oppervlak in veiligheids- en vrijwaringzones.*» (PKB deel 3, NvT, p. 60).

In de PKB Schiphol (deel 4) is met het oog op het groepsrisico het weren van milieu-gevoelige bestemmingen van belang. «*Binnen de vrijwaringzone mogen in beginsel geen nieuwe woningen of andere milieugevoelige bestemmingen worden gerealiseerd zover niet reeds vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen.*» (PKB, gele tekst, p. 29). Onder milieugevoelige bestemmingen worden in de PKB verstaan «*bestemmingen die relatief hoge concentraties van mensen met zich meebrengen, uitgezonderd bedrijven en kantoren.*» (PKB, p. 27).

Daarnaast is in de vrijwaringzone eveneens een *selectief beleid* van kracht ten aanzien van de vestiging van nieuwe bedrijven en kantoren. De selectiviteit «*dient in principe gebaseerd te zijn op het weren van niet Schiphol-gebonden bedrijvigheid uit de nabijheid van de luchthaven en het op afstand houden van bedrijven en kantoren met veel werknemers per hectare.*» (PKB, gele tekst, p. 29).

Belangrijk is dat dit selectief beleid zich niet beperkt tot de individueel risicocontouren 10–5 en 10–6, maar zich uitstrekt over de volledige vrijwaringzone.

Na het vaststellen van de PKB 1995 werd al snel duidelijk dat de groei van Schiphol aanzienlijk sneller (aantallen passagiers en tonnen vracht) ging dan eerder verwacht. Daarnaast verdiende het toen gehanteerde geluidsstelsel verbetering. Het werd dan ook steeds minder waarschijnlijk dat Schiphol binnen de in de PKB gestelde randvoorwaarden kon blijven. Eind 1999 werd aangekondigd dat het in de PKB geformuleerde beleid zal worden vervangen door een nieuw stelsel van normen dat beter handhaafbaar zou zijn (Nota TNL, 1999).

In het definitief kabinetsvoornemen met betrekking tot de Toekomst van de Nationale luchthaven van 31 mei 2000 – de meibrief – is bij het onderdeel groepsrisico onder meer aangegeven dat «*De minister van VROM het initiatief neemt om in het kader van het algemeen ruimtelijk ordeningsbeleid, in nauw overleg met de regio, nader te bezien of, en zo ja welke aanvullende, op beheersing van het groepsrisico gerichte, ruim-*

telijke maatregelen te ontwikkelen zijn». Hierin is dus niet besloten om via ruimtelijk beleid een standstill voor het groepsrisico te bewerkstelligen.

Na het uitbrengen van de PKB zijn er diverse rapporten beschikbaar gekomen, die zijn toegezonden aan uw Kamer en die inzicht verschaffen in de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in de omgeving van Schiphol. Dit betreft met name de jaarlijks uitgebrachte milieubalans van het RIVM. Uit de milieubalans 2001, die in september 2001 is toegezonden aan uw Kamer, bleek dat het groepsrisico in de omgeving zou toenemen door de groei van het aantal vliegbewegingen en door allerlei ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de luchthaven.

Citaten uit de Milieubalans 2001 (TK, vrom 000975)

p.111

«Voor Schiphol wordt de ontwikkeling van de externe risico's afgemeten aan de situatie van 1990. Als maat voor de ontwikkeling van het risico werd in de PKB deel 4 (1995) uitgegaan van de aantallen woningen binnen de individueel Risicocontouren 10-5, 10-6 en 10-7, alsmede van het gesommeerd gewogen risico binnen de 10-5 en 10-6 contour. Voor al deze risicoparameters heeft de situatie zich over de afgelopen 10 jaar ongunstig ontwikkeld»... «Zoals aangegeven in de Milieuverkenning 5 (2000) is de verwachting dat bij het gereedkomen van de vijfde baan de risicosituatie tijdelijk zal verbeteren, maar dat bij voortgaande groei van het aantal vliegbewegingen, alle risicoparameters, behalve het aantal woningen binnen de 10-6 contour, weer boven het niveau van 1990 zullen uitstijgen.»

p. 112

«De verwachting is dat in de toekomst de verdere daling van de kans op een ongeval per vliegbeweging onvoldoende is om de groei van het aantal bewegingen te compenseren, zodat de totale kans op ene ongeval bij Schiphol zal toenemen»... «Daarnaast zal blijkens het NMP4 de minister van VROM stappen ondernemen om het groepsrisico te beheersen door maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening in de omgeving»... «Aangezien de bestaande bebouwing en een groot deel van de toekomstige bebouwing al vast liggen, kan met dit beleid daarom hooguit de toename van de kans op een ramp worden afgeremd.»

Ook over de mogelijkheden van causale modellering is de Kamer in het verleden geïnformeerd. Met causale modellering worden zwakke plekken in de veiligheidsketen van het gehele luchtvaartstelsel blootgelegd. Dit kan uitgewerkt worden in de ongevalkans per vliegtuigbeweging. De ongevalkans is één van de parameters in het huidige rekenmodel, zodat een koppeling tussen een causaal model en de bepaling van groepsrisico mogelijk wordt. Uit de aanbiedingsnota (vw00 001 451) bij het Plan van Aanpak causale modellering, die op 19 december 2000 aan uw Kamer is aangeboden, blijkt dat de ontwikkeling van het causale model toen is gestart. Omdat het een complex project zou worden, zou in een eerste fase een demonstratiemodel worden ontwikkeld (looptijd één jaar). Hierna zou pas het besluit vallen over een definitief vervolg. De looptijd voor de ontwikkeling van een volledig causaal model werd toen geschat op vijf jaar.

De nieuwe Wet luchtvaart

In de nieuwe Wet luchtvaart is in de overgangsbepaling voor externe veiligheid het standstill voor het plaatsgebonden risico (voorheen individuele risico) ingevuld doordat het aantal woningen in de 10-6 contour ten opzichte van 1990 niet mag toenemen. Zo'n standstill bleek inmiddels in tegenstelling tot in de PKB mogelijk op basis van nieuwe inzichten in de

vliegveiligheid van Schiphol in combinatie met de ingebruikname van de vijfde baan.

Via amendering door de Tweede Kamer is in de Wet luchtvaart een artikel opgenomen waarin is vastgelegd dat ten behoeve van het luchthaven-indelingsbesluit en het luchthavenverkeersbesluit een statistisch-causaal model wordt ontwikkeld voor interne en externe veiligheid (groepsrisico voor de mensen op de grond) van de luchtvaart. Dit model moet in 2005 klaar zijn en worden toegevoegd aan beide besluiten. Vanaf 2005 mogen de risico's als berekend met dit model niet groter zijn dan de met dit model herberekende risico's 1990.

Naar mijn oordeel had dit amendement niet op deze wijze in de Wet opgenomen dienen te worden. Gezond verstand zegt dat bij groei van de luchtvaart van 200 000 vliegtuigbewegingen in 1990 naar 600 000 bewegingen in 2010 een standstill geen vanzelfsprekendheid is. De voor iedereen zichtbare en binnen het PKB-beleid toegestane ruimtelijke ontwikkelingen sinds 1990, zoals aangegeven in de jaarlijkse voortgangsrapportage over de PKB-Schiphol, doen daarboven op wel een heel groot beroep op het voorstellingsvermogen omtrent de uitvoerbaarheid van een standstill. Gelet op de toen bekende inzichten in de toename van het groepsrisico door de groei van de luchthaven en allerlei sinds 1990 reeds plaatsgevonden en voorziene ruimtelijke ontwikkelingen zouden de resultaten van een statistisch-causaal model wel buitengewoon moeten zijn om de groei van de luchthaven te kunnen verenigen met die ruimtelijke ontwikkelingen. Waar dit optimisme over het effect van causale modellering indertijd op is gebaseerd is mij niet bekend. Ook waren in die tijd geen onderzoeken beschikbaar die de toepassing van het statistisch-causaal model voor een standstill voor het groepsrisico onderbouwden. Ook de in begin 2000 gehouden internationale conferentie over groepsrisico bij luchtvaart geeft voor zo'n onderbouwing geen aangrijpingspunten. Alvorens tot indiening van het amendement te komen was een uitvoerbaarheidstoets mijn inziens op zijn plaats geweest, omdat de beschikbare informatie mijns inziens twijfel had moeten zetten bij de haalbaarheid van een standstill.

Beoordeling mogelijkheden standstill op basis van huidige inzichten

In het afgelopen jaarben ik tot de conclusie gekomen dat het standstill voor het groepsrisico niet uitvoerbaar is en wel om de volgende redenen.

Een causaal model geeft inzicht in parameters, zoals de ongevalskans. Op basis van deze ongevalskansen worden groepsrisicoberekeningen uitgevoerd. Een statistisch-causaal model voor het berekenen van de ongevalskans ten behoeve van groepsrisico's is in beginsel mogelijk en zal ook conform de wens van de Kamer verder worden ontwikkeld. Wel is inmiddels de stellige verwachting van deskundigen dat berekeningen uitgevoerd met zo'n model marginaal zullen verschillen met de uitkomsten van het huidige statistische model van het NLR. Reden hiervoor is dat het NLR-model in 1999 is geactualiseerd op basis van recente ongevalstatistiek, waarin rekening is gehouden met modernisering van de luchtvloot die Schiphol aandoet. Ook het RIVM trekt in de Milieubalans 2002 deze conclusie.

Wel is de uitwerking van het statistisch-causaal model complex. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal u hierover in een aparte brief informeren.

Ervan uitgaande dat de uitkomsten van het huidige NLR-model niet wezenlijk zullen verschillen met die van een statistisch-causaal model is er een tweetal onderzoeken, die mij tot de conclusie brengen dat een standstill voor het groepsrisico niet uitvoerbaar is. Ik doel daarbij op het

NLR-rapport betreffende de invloed op het groepsrisico van de afspraken, die de toenmalige minister van VROM heeft gemaakt met de regio over aanvullende ruimtelijke maatregelen ter beheersing van het groepsrisico, en op de Milieubalans 2002 van het RIVM. Overigens geeft de Memorie van Toelichting van de Wet Luchtvaart aan dat het aantal vliegtuig-ongelukken wereldwijd nog steeds daalt. Behalve slachtoffers onder inzittenden (per jaar gemiddeld 1500 wereldwijd), veroorzaken deze ongelukken ook slachtoffers op de grond (per jaar circa 35 wereldwijd).

Op 23 november 2001 heeft de toenmalige minister van VROM uw Kamer geïnformeerd over de afspraken met de regio over aanvullende ruimtelijke maatregelen gericht op beheersing van het groepsrisico. Deze afspraken betroffen alleen de vrijwaringzone (nu beperkingengebied) en niet het gebied daar buiten. Immers in de PKB-Schiphol werden alleen voor dat gebied beperkingen opgelegd. De door de Minister van VROM gemaakte afspraken betekenden ten opzichte van de PKB-Schiphol wel een aanscherping van het restrictieve beleid ten aanzien van kantoor- en bedrijfslocaties in de vrijwaringszone. Echter in voorbereiding of ontwikkeling zijnde locaties moesten worden geaccepteerd.

De effecten van deze afspraken op het groepsrisico zijn door het NLR berekend en het betreffende onderzoeksrapport is uw Kamer bij brief van 8 april 2002 aangeboden door de toenmalige minister van VROM. Uit het rapport blijkt dat bij een groei van de luchthaven van 200 000 tot 600 000 vliegbewegingen in 2010 het groepsrisico in de buurt komt van een standstill ten opzichte van 1990 *indien* er na 1990 geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zouden hebben plaatsgevonden in een ruim invloedsgebied van 55 bij 55 km. rond Schiphol. Dit is mogelijk door de vlootvernieuwing met veiliger vliegtuigen en door de aanleg van de vijfde baan. Echter doordat in werkelijkheid in dat ruime gebied conform de PKB-Schiphol en de PKB-Vinex nog nieuwe woonwijken en kantoor- en bedrijfslocaties zijn bijgebouwd, is het groepsrisico fors toegenomen ten opzichte van 1990.

Ter illustratie hiervan is een tweetal figuren uit het NLR rapport bijgevoegd. Een van de figuren laat de ontwikkeling van het groepsrisico zien bij de veronderstelling dat sinds 1990 geen ruimtelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden, de andere figuur laat zien wat de invloed is op de groei van het groepsrisico van een aantal kantoor- en bedrijfslocaties die in ontwikkeling zijn (pijplijnplannen). In de aanbiedingsbrief bij het rapport wordt geconcludeerd dat het groepsrisico dankzij de aanvullende maatregelen in mindere mate stijgt dan zonder de ruimtelijke maatregelen, maar dat het groepsrisico desondanks blijft toenemen.

Ook de Milieubalans 2002 van het RIVM bevestigt het voorgaande beeld. Indien alle bouwactiviteiten rond Schiphol vanaf 1990 zouden zijn stopgezet, had volgens de Milieubalans het groepsrisico met de vijfde baan kunnen uitkomen op het niveau van 1990. Tevens wordt gemeld dat met de afgesproken ruimtelijke restricties de kans op een ramp met meer dan 40 doden in 2010 ongeveer vijfmaal zo groot wordt als in 1990. Indien de voorgestelde ruimtelijke restricties niet zouden zijn getroffen dan zou de kans op zo'n ramp met een factor 8 zijn toegenomen.

Het beïnvloeden van vliegbewegingen zal dit beeld beperkt kunnen wijzigen, omdat het in beschouwing te nemen gebied zo groot is en er daardoor altijd sprake zal zijn van risico's voor dichtbevolkte gebieden. Dit leidt helaas onvermijdelijk tot de conclusie, dat om het standstill ten opzichte van 1990 te realiseren, ofwel de groei van Schiphol drastisch beperkt en mogelijk zelfs teruggedraaid moet worden ofwel er in een groot gebied geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn en een aantal na 1990 gerealiseerde kantoor- en bedrijfslocaties alsnog gesloopt moeten worden. Ik ga ervan uit dat dergelijke consequenties door de Kamer niet worden en zijn beoogd.

Alternatieve aanpak voor het groepsrisico

Gelet op de bovenstaande conclusie wil ik de mogelijkheden nader bezien van een ander perspectief voor het omgaan met het groepsrisico rond Schiphol. Daarbij wil ik in combinatie werken aan maatregelen aan de bron, zoals via het causaal model en tevens aansluiting zoeken bij de zogenaamde gebiedsgerichte benadering voor het groepsrisico zoals wordt uitgewerkt voor gevaarlijke stoffen en waarover uw Kamer in de derde voortgangsrapportage over externe veiligheid onlangs is geïnformeerd. De huidige benadering geeft alleen maar zicht op de kans en de gevolgen van een ramp in een groot gebied. Dit zegt niets over de risico's die in afzonderlijke omliggende gemeenten en gemeenschappen aanwezig zijn. Hierdoor stuurt de huidige benadering niet richting de ruimtelijke ordening en het gebruik van de luchthaven.

Ik wil een toespitsing op gebieden mogelijk maken en de veiligheid van mensen die wonen en werken in die gebieden als vertrekpunt nemen, een en ander overeenkomstig het gezamenlijke advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad. Voor die gebieden wil ik de mogelijkheden bezien van een basisveiligheidsniveau, dat uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarbij kan ook rekening gehouden worden met andere risico's die in een gebied aanwezig zijn. Zo wordt zicht gekregen op gebieden die er qua risico toe doen, kan er een relatie worden gelegd tussen het risico in zo'n gebied en het gebruik van onder andere de luchthaven naast andere bronnen van risico. Zo wordt het risico hanteerbaar in het kader van ruimtelijke planvorming. Zo'n benadering bouwt voort op de reeds door de toenmalige Minister van VROM gemaakte afspraken met de regio.

Ik streef er naar om bij de nieuwe aanpak zoveel mogelijk te voldoen aan de intenties van uw Kamer bij de totstandkoming van de Wet luchtvaart. De uitwerking van het voorgaande vergt echter meer tijd dan de Wet luchtvaart verplicht. Ik verwacht op een termijn van twee jaar een alternatief voor het huidige groepsrisicobeleid te kunnen bieden. Bij de evaluatie van de Wet luchtvaart in 2005/2006 kan dan de nieuwe invulling van het groepsrisicobeleid voor Schiphol worden meegenomen.

Voor de tussenliggende periode dient de Wet luchtvaart naar mijn mening op dit punt te worden gewijzigd. Hierover zal mijn collega van Verkeer en Waterstaat u binnen enkele weken separaat berichten.

Overigens betreft dit niet de wetgeving betreffende het standstill voor het plaatsgebonden risico. Aan het bereiken hiervan zal onverkort worden vastgehouden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

P. L. B. A. van Geel