

Vergaderjaar 2016–2017

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 236

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2017

Donderdag 6 april 2017 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* publiek gemaakt. Uw Kamer heeft dezelfde dag gevraagd om een schriftelijke reactie op het rapport, waarbij wordt ingegaan op de aanbevelingen van de OVV. In deze brief treft u een eerste reactie aan over de wijze waarop ik met de aanbevelingen om wil gaan. Conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid en het verzoek van de OVV kom ik binnen een halfjaar met een nader uitgewerkt standpunt ten aanzien van de aanbevelingen die het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) betreffen.

Schiphol is veilig en moet veilig blijven

De veiligheid van het vliegverkeer op de luchthaven Schiphol is van zeer groot belang voor passagiers, omwonenden en alle mensen die er werken. De luchtvaartsector en overheid sturen actief op mogelijke veiligheidsrisico's en hierdoor is Schiphol momenteel een veilige luchthaven. Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen hebben ook goed ontwikkelde en gecertificeerde veiligheidsmanagementsystemen. De naleving van de veiligheidsregelgeving in de luchtvaart is zeer hoog. Het is een goede zaak dat ook de OVV in het onderzoek constateert dat er geen aanwijzingen zijn dat de veiligheid onvoldoende is. Met de OVV ben ik echter van mening dat het behouden en verbeteren van de veiligheid geen vanzelfsprekendheid is. Om Schiphol haar belangrijke rol voor de Nederlandse economie ook in de toekomst te kunnen laten vervullen moet de veiligheid op en rond de luchthaven geborgd zijn. Het onderzoeksrapport biedt waardevolle aanknopingspunten als het gaat om het blijven borgen van de veiligheid en het verbeteren daarvan indien Schiphol in de toekomst verder groeit. Op deze wijze wordt het rapport door mij opgepakt.

Aanbevelingen over de verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenM

Voor de veiligheid op en rond Schiphol is een groot aantal partijen verantwoordelijk. De OVV geeft in haar rapport aan dat zij het uitgangspunt onderschrijft dat «*de sectorpartijen zelf – en in gezamenlijkheid – primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in de luchtvaart*». Daar voegt de OVV aan toe «*tegelijkertijd zijn de economische belangen groot en kan de aandacht voor veiligheid eroderen. Dan is het bij uitstek aan de staat als eindverantwoordelijke om de sectorpartijen bij de les te houden*». Ik deel deze constatering, zowel wat betreft de verantwoordelijkheid van de staat als die van de sector. De verdere invulling van de verantwoordelijkheid van de staat zal ik op basis van de aanbevelingen van de OVV nader bezien, zowel ten aanzien van beleid als toezicht. Daarin kijk ik ook of verdere instrumenten nodig zijn om deze verantwoordelijk in te kunnen blijven vullen. Hierbij is uiteraard van belang te constateren dat de verantwoordelijkheid van de staat niet in de plaats treedt van de verantwoordelijkheid van partijen in de burgerluchtvaartsector. De luchtvaartveiligheid in Nederland is gediend met een stelsel waarin iedere partij – sector én overheid – zijn eigen verantwoordelijkheid zelfstandig en in gezamenlijkheid adequaat invult. De OVV spreekt mij zowel aan op mijn eerste verantwoordelijkheid als op het nemen van regie vanuit mijn eindverantwoordelijkheid. In de onderstaande paragrafen ga ik nader in op de aanbevelingen die aan mij zijn gericht.

Mijn eerste verantwoordelijkheid is het stellen van kaders voor de wijze waarop de burgerluchtvaartsector vorm geeft aan veiligheid. Dit is vastgelegd en uitgewerkt in het State Safety Programme dat met uw Kamer is gedeeld¹. Deze kaders betreffen de wet- en regelgeving en het beleid (onder andere de normering) waar de luchtvaartsector aan moet voldoen. De regels komen grotendeels internationaal tot stand. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verleent certificaten als aan ILT is aangetoond dat een partij aan de gestelde eisen voldoet. De ILT ziet vervolgens toe op de naleving van wet- en regelgeving en de wijze waarop partijen binnen de luchtvaartsector hun risico's beheersen. Het ministerie is hiermee verantwoordelijk voor de inrichting van het luchtvaartveiligheidssysteem én dat partijen daarin individueel en samen hun verantwoordelijkheid nemen. Internationale organisaties zien door middel van reguliere audits toe op de wijze waarop Nederland de luchtvaartveiligheidsregels heeft geïmplementeerd.

Gezien de noodzaak om in de toekomst meer regie te voeren op de integrale veiligheid en de samenwerking tussen sectorpartijen zal ik, mede om te zorgen dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen, voorstellen ontwikkelen om de aanbevelingen uit dit rapport op te pakken. Dit zal ik op onderdelen samen met de sectorpartijen doen, ook om aansluiting te houden met de aanbevelingen die zij zelf uitwerken.

Criteria en normen voor de veiligheid

De OVV doet de aanbeveling om een helder controlebaar criterium voor de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol op te stellen. IenM hanteert nu als bovenliggend doel voor de commerciële burgerluchtvaart dat zich geen vermijdbare ongevallen voordoen. Met de OVV ben ik het eens dat ongevallen alleen een beperkte indicatie voor de veiligheid geven. Daarom gebruikt het ministerie meerdere indicatoren om zicht te houden op de veiligheid van Schiphol:

¹ Kamerstuk 24 804, nr. 86

- de veiligheidsdashboards van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen van de ILT (ABL) en van het Veiligheidsplatform Schiphol (VpS), waarin de aantallen voorvallen zijn opgenomen, zoals vogelaanvaringen en runway incursions;
- de bevindingen van de ILT bij toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en de invulling van het veiligheidsmanagement door de verschillende partijen;
- de prestatie-indicatoren, die aangeven hoe een partij presteert ten aanzien van zijn veiligheidsmanagement. Binnen de internationale burgerluchtvaart is dit in ontwikkeling.

Het is mijn streven te komen tot een heldere meer uitgebreide set van indicatoren die de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol beter in beeld brengt. Ook zie ik of tot een helder controlebaar criterium kan worden gekomen. Dit zal de komende tijd nader worden uitgewerkt.

De OVV doet ook de aanbeveling om de veiligheidsaspecten actief te monitoren en regelmatig trendanalyses uit te voeren. Als er een beeld is van de set van indicatoren zal ik nader bezien op welke wijze dit het beste kan. Momenteel wordt nationaal naar trends gekeken op basis van de informatie uit de dashboards van het VpS en het ABL. Deze laatste partij levert momenteel maandelijks aan het ministerie een dashboard met de aantallen voorvallen, waarin trends zijn opgenomen. De meldingsbereidheid binnen de commerciële luchtvaartsector is erg groot. Het ABL en de partijen die meldingen aan het ABL doorgeven zijn bezig met een transitie met bijbehorende aanpassingen in de benodigde systemen en software. De verdere doorontwikkeling van de analysefunctie van het ABL heeft de volle aandacht binnen de ILT. ABL wil samen met de sector stappen zetten op het vlak van de risico- en trendanalyses.

De wet- en regelgeving geven aan waar sectorpartijen ten minste aan moeten voldoen. De ILT toetst op de naleving hiervan en de veilige vluchtuitvoering. Nederland heeft als één van de eerste landen een concrete veiligheidsnorm vastgelegd voor het acceptabele veiligheidsniveau voor Air Traffic Control, waar wijzigingsvoorstellen aan getoetst worden. De OVV doet de aanbeveling dat gekomen moet worden tot handhaafbare normen en doelen voor de veiligheid op en rond de luchthaven. Ik verken of tot dergelijke normen kan worden gekomen. Hierbij sluit ik aan bij de internationale ontwikkelingen. Daarbij moet worden voorkomen dat handhaafbare normen averechts werken voor de veiligheid. Een belangrijke bouwsteen voor het veiligheidsmanagement is immers dat wordt geleerd van dingen die dreigen mis te gaan of mis zijn gegaan. Er moet daarvoor een cultuur zijn van het laagdrempelig melden van voorvallen. Dit vergt onder meer dat een melding niet tot een bestraffing leidt (tenzij er sprake is van opzet of grove nalatigheid). Handhaafbare en afdwingbare normen kunnen maken dat voorvallen niet meer worden gemeld.

Integrale veiligheid in beeld

De OVV doet de aanbeveling om bij cruciale besluiten over (de groei van) Schiphol de gevolgen voor de veiligheid in de volle breedte te beoordelen. Ik start op korte termijn ten behoeve van de voorziene besluitvorming over de verdere groei van Schiphol boven de 500.000 vliegbewegingen met een integrale veiligheidsanalyse. Op deze wijze kan voorafgaand aan besluitvorming zeker gesteld worden wat de impact is van groei op de veiligheid en hoe veiligheid verder kan worden verbeterd. Verdere groei mag niet ten koste gaan van de veiligheid. Tegen de achtergrond van de integrale analyse bekijk ik hoe invulling te geven aan

de aanbevelingen om de veiligheid op en rond Schiphol in zijn geheel in kaart te brengen en om een transparante werkwijze te formuleren om veiligheid als randvoorwaarde in te vullen.

Effectiviteit toezicht

De naleving van de veiligheidsregelgeving in de luchtvaart is zeer hoog. Voor verdere verbetering van de veiligheid is het toezicht op een zodanige wijze gereguleerd, dat de ondertoezichtstaanden primair zelf verantwoordelijk zijn voor borging en vergroting van de veiligheid en de beheersing van de risico's. De ILT ziet erop toe dat de bedrijven deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen. In de praktijk geeft de ILT daaraan invulling door middel van inspecties en regelmatig overleg over de wijze waarop door de sector de acties naar aanleiding van bevindingen zijn opgepakt. Op die manier heeft de ILT een goed beeld van het veiligheidsniveau voor wat betreft de wettelijk verplichte naleving. Daarnaast beoordeelt en maakt de ILT inschattingen van de operationele veiligheidsrisico's binnen de sector. De ILT is op dit moment met de nodige prioritering in staat om haar taak op adequate wijze in te vullen. De ILT is zich bewust dat ten gevolge van de groei van Schiphol de operationele veiligheidsrisico's steeds meer aandacht vragen. Het blijvend investeren in de vereiste kennis en deskundigheid van haar inspecteurs is noodzakelijk. Wat capaciteit van de ILT betreft is de kritische ondergrens in zicht. Er is discussie geweest over het functioneren van de ILT in de brede linie. Dit traject zal tot veranderingen leiden bij de ILT. De informatie over de nieuwe koers en de mogelijke veranderingen krijgt uw Kamer met Prinsjesdag.

Gezamenlijke strategische veiligheidsvisie en organisatie en functioneren VpS

Schiphol, LVNL, luchtvaartmaatschappijen en het Ministerie van IenM kunnen nog meer in gezamenlijkheid de veiligheid verbeteren. Het belang hiervan onderschrijf ik, zeker gezien de toename van het vliegverkeer. Het onderzoek van de OVV biedt hierbij waardevolle aanknopingspunten. Met de sectorpartijen heb ik recent in het VpS over de samenwerking en de gezamenlijke strategische veiligheidsvisie gesproken om zo mede vorm te geven aan het integraal naar veiligheid kijken. Daarbij is ook de organisatie van het VpS aan de orde geweest. De partijen waren al gestart met een traject om de werking van het VpS te versterken en werken hierbij uit hoe met de aanbeveling van de strategische visie om te gaan. Ik zie hoe hierop toezicht te houden. In de organisatie van het VpS wil ik ook nader effectieve besluitvorming borgen. De wijze waarop dit verder kan worden vormgegeven werk ik in de komende tijd met betrokken partijen uit.

Veiligheid omwonenden

De OVV beveelt aan om het externe veiligheidsbeleid ten behoeve van de omwonenden effectiever vorm te geven, onder meer door een heldere en handhaafbare normering voor risico voor omwonenden en bedrijven op te nemen. Ik wil voorop stellen dat bij een besluit over de groei van Schiphol boven de 500.000 vliegbewegingen expliciet naar de veiligheid van omwonenden wordt gekeken. Ook zal ik in het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol een grenswaarde hanteren voor het zogeheten gelijkwaardigheidscriterium externe veiligheid. Dit houdt in dat er maximaal 3.300 woningen in de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour mogen zijn. Na inwerkingtreding van het nieuwe Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB) wordt dit criterium jaarlijks vooraf getoetst en achteraf gehandhaafd door de ILT. Naar aanleiding van de aanbeveling van de OVV

zal ik voorafgaand aan het LVB de effectiviteit van de normstelling voor externe veiligheid analyseren.

Daarnaast zijn voor de veiligheid van omwonenden en bedrijven in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) specifieke beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen. Zo zijn in het zogeheten LIB 1 gebied vanwege externe veiligheid geen gebouwen toegestaan, behoudens bestaand gebruik van gebouwen met een kantoorfunctie of van bedrijven. Woningen in dit gebied worden opgekocht en gesloopt als de rechtmatige bewoners de woning verlaten. Ook in het LIB 3 gebied gelden vergaande restricties vanwege externe veiligheid. In aanvulling op deze beperkingen ben ik voornemens het LIB te wijzigen, zodat gemeenten in een groot gebied rond Schiphol bij een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling de wijze waarop rekening is gehouden met de mogelijke gevolgen van een vliegtuigongeval, dienen te motiveren (in de toelichting op het bestemmingsplan of de onderbouwing van de omgevingsvergunning). Het ontwerp van het wijzigingsbesluit van het LIB is voor voorhang in uw Kamer geweest². De OVV geeft aan de voorgenomen wijziging niet te hebben beoordeeld. Ik wil met de gemeenten in het gebied waar het LIB op ziet een traject starten om op basis van de regels in het gewijzigde LIB tot een effectieve invulling te komen van de bepalingen ten behoeve van externe veiligheid.

Periodiek verantwoording

Voor het periodiek openbaar verantwoording afleggen over de rol van het ministerie voor de veiligheid van Schiphol werk ik uit hoe dit in aanvulling op wat momenteel al gebeurt het beste kan, met meer specifieke aandacht voor Schiphol.

Ten slotte

Ik dank de OVV voor het initiatief tot het onderzoek en de daarin opgenomen waardevolle aanknopingspunten als het gaat om het blijven borgen van de veiligheid en het verbeteren daarvan indien Schiphol in de toekomst verder groeit. De luchtvaart in Nederland is veilig en moet in de toekomst veilig blijven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

² Kamerstuk 31 936, nr. 355