

Vergaderjaar 2017–2018

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 248

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 december 2017

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 16 oktober 2017 inzake inwerkingtreding wijzigingsbesluit Luchthavenindelingbesluit Schiphol (Kamerstuk 29 665, nr. 243 en over de lijst van vragen en antwoorden inzake de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit Luchthavenindelingbesluit Schiphol (Kamerstuk 29 665, nr. 245).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 december 2017 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 18 december 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Totstandkoming wijzigingsbesluit LIB

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan zich niet te kunnen vinden in het doel en de uitwerking van het maatregelenpakket. Zij zijn van mening dat het doel niet moet zijn om de sector te vrijwaren van claims, maar om de overlast en milieuschade van de luchtvaart zo veel mogelijk te beperken. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan geen bezwaar te hebben tegen het informeren van burgers over de te verwachten overlast van Schiphol. Dat is wat deze leden betreft echter wel een rol van de overheid en niet zozeer van de mogelijke verkoper van een nieuwe of bestaande woning.

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd dat er juist nu, in een tijd waarin keer op keer fouten in rekenmethodes worden ontdekt en er met onjuiste aannames over geluidhinder wordt gewerkt, besloten wordt dat er in geluidgehinderd gebied extra kan worden gebouwd. Kan de Minister toelichten hoe zij tot dit besluit is gekomen en kan zij met zekerheid stellen dat binnen het LIB 4-gebied en het LIB 5-gebied geen fouten zijn gemaakt in de inschatting van de geluidsdruk?

Vanuit het Rijk wordt ingezet op een juiste balans tussen het nationale belang van de ontwikkeling van de Mainport Schiphol enerzijds en het nationale belang van de ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) anderzijds. Het is hierbij noodzakelijk om goed rekening te houden met de gevolgen van de ontwikkeling van de luchtvaart voor de veiligheid, leefomgeving, luchtkwaliteit en het klimaat, zodat de MRA veilig en leefbaar blijft. Geluid is hierbij een belangrijk aspect.

Het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) bevat de ruimtelijke regels en de ligging van de beperkingengebieden op rijksniveau in verband met de luchthaven Schiphol. De ligging van de beperkingengebieden in het LIB zijn afgeleid van de geluid- en risicocontouren die volgen uit het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Als gevolg van het nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol (NNHS) is een wijziging van het LVB in voorbereiding. Zodra de contouren uit het MER/LVB NNHS bekend zijn, zullen de beperkingengebieden in het LIB hiermee in lijn worden gebracht. Deze volgende fase van wijziging van het LIB wordt gelijktijdig en in samenhang met de wijziging van het LVB NNHS aangeboden aan uw Kamer.

Het wijzigingsbesluit LIB, dat per 1 januari 2018 in werking treedt, heeft betrekking op de ruimtelijke beperkingen die gesteld worden aan de bestemming en het gebruik van de gronden voor zover die beperkingen nodig zijn met het oog op externe veiligheid en geluidbelasting door het luchtverkeer van en naar Schiphol. Dit betekent dat de regels voor de beperkingengebieden LIB 1 tot en met LIB 4 zijn gewijzigd. Daarnaast wordt de afspraak dat tussen de LIB 4-contour en de LIB 5-contour (voorheen de 20 Ke-contour) buiten bestaand stedelijk gebied geen nieuw stedelijk gebied wordt ontwikkeld, juridisch verankerd.

In het gebied dat dicht tegen de start- en landingsbanen van Schiphol aanligt (LIB 4) blijft woningbouw beperkt vanwege de geluidsoverlast en veiligheidsregels. Gemeenten krijgen hier wel meer eigen afwegingsruimte voor kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen om de lokale leefbaarheid op peil te houden. Met het wijzigingsbesluit wordt tegemoet gekomen aan de door de regio ervaren knelpunten met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling rondom de luchthaven Schiphol.

Over deze aanpak is uw Kamer per brief van 1 april 2016 geïnformeerd (Kamerstuk 29 665, nr. 222). Hierbij is uw Kamer tevens geïnformeerd over

de onlosmakelijk met deze aanpak verbonden bestuurlijke afspraken die met de regio en de luchtvaartsector zijn gemaakt ten aanzien van onder andere het vrijwaren van de luchtvaartsector van extra kosten als gevolg van de met het wijzigingsbesluit LIB geboden extra planologische ruimte voor woningbouw in het LIB 5-gebied (inclusief LIB 4) en het informeren van nieuwe bewoners. Bij het informeren van nieuwe bewoners is vanzelfsprekend een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. Gemeenten zullen (potentiële) nieuwe bewoners dan ook actief en zo vroeg mogelijk informeren over de geluidbelasting als gevolg van het luchtverkeer van en naar Schiphol. Ook met de standaardbepaling in koopovereenkomsten- of huur- en gebruiksovereenkomsten wordt bijgedragen aan de informatievoorziening van nieuwe kopers en huurders, zodat zij zich bewust zijn van hetgeen zij kopen of huren.

De ligging van de beperkingengebieden is met het wijzigingsbesluit LIB zoals aangegeven niet veranderd. Wel is er een vijfde gebied aan toegevoegd, het LIB 5-gebied. Dit LIB 5-gebied komt overeen met het zogenaamde 20-Ke gebied uit de Nota Ruimte. De regels in het wijzigingsbesluit zijn erop gericht om binnen dit vijfde gebied enerzijds voldoende ruimte te laten voor de ontwikkeling van de mainport Schiphol en anderzijds om (woningbouw)ontwikkeling mogelijk te maken. Beide dienen het nationaal belang, waarbij de balans tussen het economische belang van de luchthaven en de leefbaarheid van de omgeving een belangrijk aspect is. Het is daarom noodzakelijk dat de luchtvaart zich slim en duurzaam ontwikkelt. Hoe we nadere invulling geven aan een slimme en duurzame luchtvaart staat centraal in een nieuwe Luchtvaartnota die vooruit kijkt tot 2040. Aan de totstandkoming van de Luchtvaartnota zal de komende tijd voortvarend en zorgvuldig worden gewerkt.

Meten en berekenen van de geluidbelasting

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het bezwaarlijk dat op dit moment de geluidsoverlast slechts wordt berekend. Er vinden metingen plaats door Schiphol zelf en door betrokken gemeenten, maar die meetgegevens worden niet gebruikt in prognoses en rapportages over geluidsoverlast. Voor veel bewoners is het onduidelijk wat het niveau van geluidsoverlast is op het moment van koop (nulmeting), en ze hebben ook geen eigen instrumenten om de ontwikkeling van de overlast te meten en bij te houden. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat er bijvoorbeeld integrale rapportages zouden kunnen komen over zowel de berekende als de gemeten overlast en de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden.

De leden van de SP-fractie willen weten of de Minister voornemens is om binnen de LIB 4-contour en de LIB 5-contour de geluidsdruk te meten, zodat berekeningen aan de realiteit kunnen worden getoetst.

Het meten versus berekenen van de geluidbelasting van de omgeving is in het vragenuur van dinsdag 5 december 2017 (Handelingen II 2017/18, nr. 30) aan de orde geweest. Aanleiding daarvoor is een rapport dat recentelijk door de bewoners Werkgroep Spaarndam Schiphol is opgesteld over hinder door vliegtuiglawaai. In dat rapport wordt uitgegaan van metingen van vliegtuiggeluid in plaats van berekeningen. In het vragenuur is toegezegd dat het Ministerie van IenW in overleg gaat met de betreffende werkgroep en daarna de Tweede Kamer zal informeren over de relatie tussen meten en berekenen. Daarin zullen de aspecten die door de leden van de GroenLinks-fractie en de SP-fractie zijn genoemd eveneens aan de orde komen.

Overigens wordt er jaarlijks gerapporteerd over de berekende geluidbelasting die wordt veroorzaakt door het vliegverkeer van en naar Schiphol. Schiphol stelt namelijk jaarlijks een Gebruiksprognose op. In die prognose wordt aangegeven wat het verwachte gebruik van de luchthaven wordt in het nieuwe gebruiksjaar en tot welke berekende geluidbelasting dat verwachte gebruik leidt. Bewoners kunnen dan zien welke berekende geluidbelasting zij naar verwachting in een komend gebruiksjaar zullen ondervinden.

Na afloop van elk gebruiksjaar wordt een evaluatie van de Gebruiksprognose van dat gebruiksjaar gemaakt. In die evaluatie wordt onder meer aangegeven wat het werkelijk gebruik van de luchthaven was in het voorgaande gebruiksjaar en tot welke berekende geluidbelasting dat werkelijk gebruik heeft geleid. Bewoners kunnen dan zien welke werkelijke berekende geluidbelasting zij in dat afgelopen gebruiksjaar hebben ondervonden.

Gebruiksprognoses en evaluaties worden gepresenteerd en besproken in de Omgevingsraad Schiphol (ORS), waarbij de raad elk jaar een advies over de Gebruiksprognose opstelt. Tot op heden heeft de ORS steeds geoordeeld dat de gebruiksprognoses aan de eisen van toereikende, transparante en inzichtelijke informatie over de te verwachten geluidbelasting voldoen, de sectorpartijen zich hebben ingespannen om op basis van de voorgeschreven methodes alle benodigde informatie te verzamelen en helder te presenteren en dat de toelichting de informatie toegankelijk maakt voor een breed publiek. De stukken zijn terug te vinden op de site van de ORS.

Uw Kamer is per brief van 16 november 2017 (Kamerstuk 29 665, nr. 244) geïnformeerd over de Schiphol Gebruiksprognose 2018, de daarbij behorende contra-expertise en het ORS-advies en de evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2016.

Voorzienbaarheid toekomstige ontwikkelingen in relatie tot de standaardbepaling

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan bezwaar te hebben tegen de onzekerheid die in het besluit en het kettingbeding zit, omdat de toekomstige overlast onbekend is. Een gemeente of provincie moet wat deze leden betreft de mogelijkheid hebben en houden om namens hun inwoners te reageren op en te ageren tegen toekomstige ontwikkelingen of de gevolgen hiervan. De leden van de Groen-Linksfractie vinden het bezwaarlijk dat het op dit moment onduidelijk is waar mensen met het kettingbeding voor tekenen en wat daar de consequenties van zijn. Schiphol wil verder groeien en de geluidsoverlast daarvan in de toekomst is nog onbekend. Ook wordt het luchtruim opnieuw ingedeeld, wat hoogstwaarschijnlijk tot gevolg kan hebben dat routes anders komen te liggen. De mogelijke overlast hiervan is volstrekt nog niet te overzien. Deze leden vinden het onredelijk en onwenselijk om burgers te dwingen om te tekenen voor overlast waarvan de omvang nog onbekend is. In het verlengde hiervan zijn deze leden van mening dat door het tekenen van een kettingbeding elke juridische grond op de klacht van bewoners wordt weggenomen. Dit holt de rechtspositie van bewoners uit en dat is voor de leden van de GroenLinks-fractie onaanvaardbaar.

De leden van de SP-fractie vragen zich af wat de Minister van plan is om te doen als de geluidhinder of het veiligheidsrisico onverhoopt toeneemt binnen de LIB 4-contour en de LIB 5-contour.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren geven aan dat er weliswaar wordt gewaarschuwd dat er sprake is van geluidbelasting, maar niet van de omvang hiervan. Wat gebeurt er als de overlast toeneemt? Als men het niet eens is met de gemaakte afspraken of als deze worden overtreden? Klopt het dat bewoners ook dan juridisch geen poot hebben om op te staan?

De standaardbepaling in koopovereenkomsten- of huur- en gebruiksovereenkomsten is bedoeld om ervoor te zorgen dat toekomstige bewoners goed geïnformeerd zijn en weten wat ze kopen of huren. Provincies en gemeenten hebben zich bestuurlijk verbonden tot uitvoering van de afspraken over het informeren van (potentiële) toekomstige bewoners over de mogelijke geluidbelasting door vliegverkeer in de omgeving van Schiphol. Hierdoor zijn potentiële kopers of huurders bekend met het feit dat de woning zich bevindt op een locatie in de nabijheid van een internationale luchthaven, met voorzienbare mogelijke geluidsoverlast als gevolg van het vliegverkeer van- en naar Schiphol.

De bepaling heeft betrekking op de op dat moment geldende afspraken over het gebruik van de luchthaven en op het op dat moment bekende toekomstig mogelijke gebruik. Niet op wijzigingen in het gebruik bijvoorbeeld ten gevolge van groei of herindeling van het luchtruim die op het moment van het sluiten van de overeenkomst nog niet bekend of onvoorzienbaar zijn. Voor de reikwijdte van de voorzienbaarheid van overlast als gevolg van het Schipholverkeer wordt rekening gehouden met hetgeen volgens het nieuwe normen- en handhavingssysteem mogelijk is. Als er wijzigingen komen aan de luchtzijdige kant, zullen de bestuurlijke afspraken dan ook opnieuw bekeken worden.

Elke bewoner heeft het recht tot indienen van een schadeclaim. Het is uiteindelijk aan de rechter of een eventuele claim ook gegrond wordt verklaard, afhankelijk van de beoordeling van de precieze omstandigheden van het geval.

De herindeling van het luchtruim laat overigens onverlet dat de ligging van de start – en landingsbanen van Schiphol een gegeven is. De ligging ervan is in hoge mate bepalend hoe gevlogen wordt in de Schipholregio. Zowel het startend- als landend verkeer zal immers van deze banen gebruik blijven maken, en er is in het verleden al veel geoptimaliseerd om de hinder voor de omgeving rondom Schiphol zoveel mogelijk te beperken.

Qua bescherming is in de Wet luchtvaart (art. 8.17, lid 7) bepaald dat elk besluit volgend op het eerste Luchthavenverkeersbesluit, een beschermingsniveau biedt ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat per saldo gelijkwaardig is aan of beter dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste LVB (gemiddeld op jaarbasis vastgesteld). Voor de volledigheid, de contouren wijzigen met dit wijzigingsbesluit LIB niet, alleen de regels die aangeven wat de bouwbeperkingen zijn in de LIB-gebieden.

Betrokkenheid gemeenten, provincies en omwonenden

De leden van de GroenLinks-fractie vinden de afspraak die er nu ligt, om in ruil voor de mogelijkheid om te bouwen niet meer te klagen over routewijzigingen zeer zorgelijk. De leden zijn van mening dat burgers erop moeten kunnen rekenen dat hun vertegenwoordigers zich inzetten voor hun belangen. Dat is hun taak. Routewijzigingen met grote impact op geluidsoverlast en luchtvervuiling zijn mogelijk niet in het belang van burgers en daar moeten gemeenten tegen in het verweer kunnen komen.

Voor de leden van de GroenLinks-fractie staat vast dat het te bestrijden probleem de overlast van vliegtuigen is die burgers ervaren. Niet de overlast die de luchtvaart van klagende burgers ervaart.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Minister om een nieuw besluit, waarin wordt bevestigd dat gemeenten en provincies altijd mogen opkomen voor de belangen van hun inwoners en dat (nieuwe) inwoners zo goed mogelijk worden voorgelicht over de te verwachten overlast, maar wel het recht behouden om hiertegen in het geweer te komen en kunnen aankloppen bij hun gemeente voor steun.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen vast dat nu al is vastgesteld dat verdere groei van het vliegverkeer na 2020 mogelijk is. Wanneer is het genoeg, vragen deze leden zich af? In hoeverre hebben provincies, gemeenten en omwonenden inspraak bij de vraag of en in hoeverre de luchtvaart nog moet groeien?

Ik ben het met u eens dat gemeenten zich dienen in te zetten voor het belang van haar burgers. Dit betreft zowel de lokale gezondheid, als de veiligheid en de leefbaarheid. Bij «goede ruimtelijke ordening» gaat het om een zorgvuldige afweging van alle belangen, van alle belanghebbenden, onder meer de burgers en de luchtvaartpartijen.

Met het wijzigingsbesluit LIB krijgen gemeenten meer eigen afwegingsruimte en daarmee meer eigen verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen. Eén van de onlosmakelijk met deze aanpak verbonden bestuurlijke afspraken betreft de afspraak dat gemeenten zich in hun bestemmingsplannen rekenschap geven van de aanwezigheid van vliegroutes in relatie tot geluidgevoelige bestemmingen. Hiertoe hebben gemeenten toegezegd niet te vragen om het verleggen van vliegroutes of anderszins uit hoofde van de extra ontstane bouwmogelijkheden. Het is hierbij de verantwoordelijkheid van gemeenten om bij planvorming de afweging of het wenselijk is om op een bepaalde locatie nieuwe woningen te bouwen in relatie tot de aanwezige vliegroutes, aan de voorkant te maken.

De afspraken met betrekking tot onder andere het rekenschap geven, betreffen overigens bestuurlijke afspraken. Deze maken geen onderdeel uit van het wijzigingsbesluit LIB.

Bij de bestuurlijke afspraken is rekening gehouden met de geluidbelasting welke als gevolg van de toekomstige ontwikkeling van Schiphol binnen het NNHS mogelijk is. Tot en met 2020 mogen er 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar plaatsvinden op Schiphol. Na 2020 is verdere groei mogelijk via de 50/50 verdelingsregel voor de milieuwinst. De Omgevingsraad Schiphol (ORS) is verzocht om te adviseren over een toekomstbestendig NNHS, waarbij de luchthaven zich kan ontwikkelen in balans met de omgeving, ook na 2020. Provincies, gemeenten en omwonenden zijn in de ORS vertegenwoordigd. Over de voortgang wordt u binnenkort per brief geïnformeerd.

Op het moment dat zich significante wijzingen voordoen in de ontwikkeling van Schiphol met niet voorzienbare effecten voor geluidhinder en daarmee samenhangend woningbouw, zullen partijen met elkaar in overleg treden om te bezien wat de consequenties hiervan zijn voor de gemaakte afspraken.

Gezondheid

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren geven aan dat gezondheid niet wordt genoemd bij de vraag of woningen mogen worden

gebouwd rondom Schiphol. De leden vinden dat een kwalijke zaak. Zij geven voorts aan dat de Minister stelt dat ultrafijnstof geen criterium is waaraan wordt getoetst, vanwege het ontbreken van normen hiervoor. Zij vragen zich af in hoeverre de conclusies van het vierjarig onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) naar de gezondheidseffecten van de blootstelling aan ultrafijnstof hier nog invloed op kan hebben? Op welke wijze wordt er gekeken naar de overige schadelijke emissies van vliegtuigen? En naar het advies van de Gezondheidsraad over luchtkwaliteit dat in het voorjaar wordt verwacht? De leden zijn van mening dat de gezondheid van omwonenden helemaal buiten beschouwing is gelaten. Dit geldt ook voor de impact op het klimaat.

Als voor een luchthaven een luchthavenbesluit moet worden afgegeven (voor Schiphol is dat het LVB), dan worden in een milieueffectrapport de gevolgen van het gebruik van de luchthaven voor de omgeving inzichtelijk gemaakt. Er wordt onder meer getoetst aan wettelijke normen die zijn vastgelegd voor niet enkel geluid en externe veiligheid, maar ook bijvoorbeeld luchtkwaliteit. Deze normen zijn gebaseerd op gezondheidsaspecten. Als een luchthaven niet kan voldoen aan de geldende normen, dan wordt geen luchthavenbesluit afgegeven. Heeft een luchthaven wel een luchthavenbesluit, dan betekent dat dus dat in de omgeving van de luchthaven de van toepassing zijnde normen niet worden overschreden. Het gezondheidsaspect wordt op deze wijze meegewogen. Ook dienen gemeenten gezondheidsaspecten mee te wegen bij hun besluiten over ruimtelijke ordening.

Mochten er nieuwe adviezen, onderzoeken, enzovoorts beschikbaar komen die aanleiding zijn om bestaande normen te herzien of nieuwe normen op te stellen, dan zal dit uiteraard gebeuren. Op dit moment kan nog niet worden aangegeven of het advies van de Gezondheidsraad en het onderzoek naar ultrafijn stof tot dergelijke maatregelen zullen leiden.

Wat betreft klimaateffecten geldt dat de luchtvaart bij uitstek een mondiaal opererende sector is. Het heeft dan ook de voorkeur om afspraken over klimaatmaatregelen op luchtvaartgebied in internationaal verband te maken, binnen de VN-organisatie voor luchtvaart (ICAO) of binnen de EU. Daarmee kun je grotere positieve resultaten voor het milieu en klimaat bereiken en bovendien beperk je daarmee negatieve effecten voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector. Daarnaast zal Nederland zich in Europees verband inzetten voor aanvullende maatregelen die de CO₂-emissie van de luchtvaart verder moet beperken.

Veiligheid

De leden van de Partij voor de Dieren merken op dat met het nog meer bouwen van woningen rond de luchthaven Schiphol niet alleen nog meer mensen worden blootgesteld aan geluidsoverlast en luchtvervuiling maar ook aan veiligheidsrisico's. De leden stellen dat de veiligheid al niet meer kon worden geborgd bij 480.000 vliegtuigbewegingen, terwijl dat aantal in 2017 al wordt overtroffen en ook al wordt geanticipeerd op een groei voorbij de 500.000 vliegtuigbewegingen.

De leden van de Partij voor de Dieren brengen in herinnering dat het ministerie volgens de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) de verantwoordelijkheid voor de veiligheid grotendeels aan de sectorpartijen heeft gedelegeerd, terwijl de sector er niet in slaagt deze integraal te borgen. Ook wordt de besluitvorming gedomineerd door de afweging tussen groei en beperking van geluidhinder. Veiligheid speelt slechts impliciet een rol.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) constateert in het rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* dat er geen signalen zijn dat de veiligheid van Schiphol onvoldoende is. Het behouden en verbeteren van de veiligheid is geen vanzelfsprekendheid. De wijze waarop het ministerie met de aanbevelingen van de OVV omgaat en de rol als eindverantwoordelijke versterkt, zijn beschreven in de reactie van het ministerie op de aanbevelingen van de OVV, welke op 11 oktober 2017 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 29 665, nr. 242). In het schriftelijk overleg over deze brief is aan de hand van de gestelde vragen een nadere toelichting op deze aanpak gegeven.

De regels die zijn vastgelegd in het (gewijzigde) LIB voor de gebieden die zien op externe veiligheid voorkomen nieuwbouw van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, waaronder woningen. In het gebied dicht bij de start- en landingsbanen van Schiphol zijn en worden vanwege externe veiligheid woningen opgekocht en gesloopt, omdat het risico hier relatief hoog is (plaatsgebonden risico hoger dan 10^{-5}). In het gebied hier omheen, met een plaatsgebonden risico tussen 10^{-5} en 10^{-6} , mogen geen nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten worden gebouwd. In voornoemde brief is ook nader op externe veiligheid ingegaan.