



april 2000

ONLine

Nieuwsbrief Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven



Hoe reageerde Nederland op het kabinetsbesluit?

Kritisch maar positief

Het Eerste Moment van Afweging is alweer even achter de rug.

Op 17 december 1999 besloot het kabinet om verdere groei van de nationale luchthaven te laten plaatsvinden op de huidige locatie, Schiphol. Binnen een stelsel van strikte milieu- en veiligheidsnormen mag de sector het aantal vliegbewegingen zelf proberen te maximaliseren. Een grootscheepse uitbreiding van Schiphol is van de baan, evenals de luchthaven in zee, al wordt wel een nieuw onderzoeksprogramma gestart om de haalbaarheid van de eilandoptie op de zeer lange termijn te onderzoeken. Hoe reagerden publiek, pers en betrokkenen op deze keuze?

Bij veel betrokkenen overheerst een gevoel van opluchting over de duidelijkheid die het kabinetsbesluit heeft verschaft, en dat geldt zeker voor de sector. Schiphol-directeur Cerfontaine vond het besluit 'realistisch, verstandig'. Ook de Nederlandse media, die in de weken voorafgaande aan het besluit het onderwerp al uitgebreid hadden belicht, toonden over het algemeen begrip voor de keuze. 'Een wijs besluit', oordeelde *Het Parool*, en dat gold dan zowel de keuze voor Schiphol als het voornemen de haalbaarheid van de eilandvariant verder te onderzoeken. De reactie van

politici werd door *Het Financieel Dagblad* gekarakteriseerd als 'kritisch-positief', en dat kenschetst eigenlijk de overheersende reactie in den lande. Men spreekt vaak waardering uit voor de uitgangspunten van het kabinetsbesluit, maar men wijst ook herhaaldelijk op nog bestaande onzekerheden en zorgpunten.

Locatiekeuze

De reacties op de locatiekeuze zijn, zoals verwacht, gemengd. De milieubeweging is tevreden met het feit dat de eilandoptie is afgefallen, en ook Schiphol is blij met het besluit. [lees verder op pag 2](#)

Luchtspiegel

Drie maanden zijn verstreken sinds het kabinet enkele belangrijke knopen heeft doorgehakt. Beheerste groei op Schiphol binnen strakke milieugrenzen. Het luchtvaartbedrijf kan binnen die grenzen naar eigen inzicht haar bedrijfsvoering ontwikkelen. Bij de overheid ligt nu de taak om de randvoorwaarden voor deze bedrijfsvoering te scheppen en erop toe te zien dat deze worden nageleefd.

Het kabinetsbesluit heeft gevolgen voor de werkzaamheden van sector, provincies, gemeenten en departementen. En dus ook voor ONL. We hebben ons de afgelopen maanden over de consequenties van het kabinetsbesluit gebogen, en zijn nu druk

bezig het uit te werken in twee dossiers: Schiphol 2003 en Schiphol Lange Termijn. Bij de uitwerking baseren we ons op de reacties en adviezen van externe commissies. We staan daarnaast open voor signalen van andere maatschappelijke groeperingen.

Medio mei zullen we de resultaten van de aanvullende informatie hebben ingebracht in een nieuw wetsontwerp: 'Wijziging op de Wet Luchtvaart'. Als de Raad van State over dit wetsontwerp een advies heeft gegeven, dan kan de Tweede Kamer zich hier tegen het einde van dit jaar over buigen. Bij de bespreking van het kabinetsbesluit, medio juni in de Kamer, zullen ongetwijfeld ook de grenswaarden

voor de milieunormen, die op dit moment in grote lijnen worden opgesteld, in discussie komen. Daarnaast wordt een studieprogramma voorbereid rond de mogelijkheden van een luchthaven in zee voor de verre toekomst. Ook dit zal waarschijnlijk in mei worden gepubliceerd.

Ook voor 2000 staat er dus weer van alles op stapel bij ONL. Om er zeker van te kunnen zijn dat de kabinetsnota zijn vruchten afwerpt, is het van vitaal belang dat de scheiding van ieders rol en aansprakelijkheid helder overeind blijft staan. Laten we vooral niet terugkeren naar de onontwarbare kluwen van verantwoordelijkheden en de schijnzekerheid die daarbij hoort.



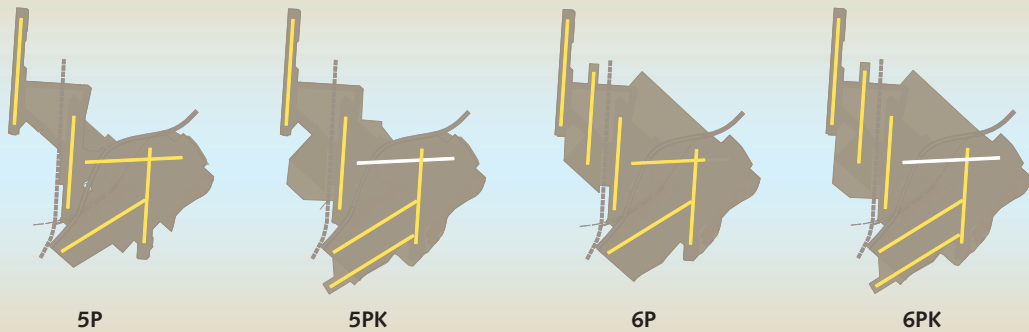
Bert de Ruiter
Directeur ONL



Schiphol: ook op lange termijn de aangewezen locatie

Het kabinetsbesluit van 17 december heeft veel mensen verrast. Het kabinet heeft besloten dat eilandopties én grootschalige Schiphol-varianten niet langer in de formele PKB-procedure zullen worden meegenomen. De procedure wordt wel voortgezet voor beperkte aanpassingen van het vijfbanenstelsel op Schiphol.

Met het oog op de zeer lange termijn zal een onderzoeksprogramma naar de mogelijkheden van een eiland in zee worden opgezet.



Het vijfbanenstelsel 5P (0-alternatief) en de drie aangepaste stelsels die nu nog onderzocht worden.

Van de hoofdalternatieven die genoemd worden in de startnotitie MER (Milieu Effect Rapport) - die in oktober 1999 gepubliceerd werd - zijn er nu nog twee over: het handhaven van het vijfbanenstelsel (het 0-alternatief) en het alternatief van beperkte aanpassing van dit vijfbanenstelsel. Onder andere de Commissie m.e.r. heeft inmiddels de vraag gesteld of het mogelijk en verstandig is om de ingezette m.e.r.-procedure zonder meer voort te zetten. De huidige startnotitie geeft namelijk aan dat het te nemen besluit primair gericht is op een locatiekeuze, en die is nu al gemaakt.

Businessplan

Het kabinet heeft besloten dat Schiphol meer als een normaal bedrijf moet opereren. Daarbij hoort onder meer een eigen verantwoordelijkheid voor een lange termijn-strategie. De luchtvaartsector heeft in reactie daarop aangegeven dat het een businessplan wil opstellen. In dit businessplan moet duidelijk worden welke aanpassingen van het vijfbanenstelsel voor de lange termijn perspectief bieden én bedrijfseconomisch gezien interessant zijn. Dit businessplan zal naar verwachting in september 2000 gereed zijn. De uitkomsten van het businessplan zijn van groot belang voor de formele procedure. In deze

PKB/m.e.r.-procedure is wettelijk voorgeschreven dat de rijksoverheid initiatiefnemer is. De luchtvaartsector is echter primair belanghebbende. Overheid en sector moeten dus in de voorgeschreven procedures aan de ene kant hun eigen verantwoordelijkheden nemen en daarnaast hun activiteiten ook zorgvuldig op elkaar afstemmen. Wanneer het businessplan van Schiphol gereed is zal het rijk besluiten of de huidige procedure wordt vervolgd, of dat nieuwe startnotities voor MER en EER (Economisch Effect Rapport) zullen worden uitgebracht.

Als er gekozen wordt voor het opstellen en uitbrengen van nieuwe startnotities, dan zullen deze ter inzage worden gelegd en zal inspraak mogelijk zijn. In deze startnotities zal dan tevens het nieuwe stelsel van milieu- en veiligheidsnormen, dat ook op de lange termijn van toepassing is, als 'kader' voor de lange termijn-mogelijkheden worden opgenomen. Verder zal er een concreter beeld kunnen worden geschetst van de resterende mogelijkheden en de aanpak van onderzoek naar de effecten van de voorgestelde aanpassingen van het vijfbanenstelsel op milieu en economie.

vervolg van pag 1

Anderen, waaronder de Provincie Noord-Holland en de Commissie m.e.r., vinden dat de optie gehandhaafd had moeten blijven. Provincie en gemeenten vrezen vooral voor het dichtslippen van de wegen rond Schiphol nu verdere groei daar mogelijk zal zijn.

In de media overheerst begrip voor het feit dat de bestaande onzekerheden en risico's van een luchthaven in zee nog te groot zijn om deze optie nu al verder uit te werken, en blijkens een in opdracht van ONL uitgevoerde publieksenquête staat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking achter de locatiekeuze van het kabinet (60% 'eens' en 'zeer eens', waarbij de resterende 40% ongeveer gelijkelijk verdeeld is tussen tegenstanders en neutralen).

Dat een vervolg-onderzoeksprogramma naar de haalbaarheid van een luchthaven in zee opgezet wordt, vindt men over het algemeen niet meer dan realistisch, al ziet het Rotterdams Dagblad hierin een kans om opnieuw te pleiten voor een luchthaven op de Tweede Maasvlakte.

Ontvlechting en afbakening van taken en verantwoordelijkheden

De publieksenquête liet zien dat liefst 70% van de Nederlandse bevolking het (zeer) eens is met het besluit om Schiphol als een gewoon bedrijf te behandelen, met dezelfde rechten en plichten als andere grote bedrijven. Over het nut van een dergelijke benadering lijkt iedereen het wel eens te zijn. Het daaraan verwante idee om aan de sector zelf over te laten hoeveel vliegbewegingen men binnen de milieu- en veiligheidsnormen weet te realiseren, oogst eveneens bijval. Maar ook op dit

punt worden wel aanvullende vragen gesteld. Zo vindt de Stichting Natuur en Milieu het vreemd dat de Handhavingdienst, die naleving van de nieuwe normen gaat controleren, geen onafhankelijke instantie wordt maar onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal vallen.

Milieu en veiligheid

Het kabinet heeft bij het besluit geprobeerd een goede balans te vinden tussen de belangen van milieu en economie, en krijgt daar van verschillende kanten waardering voor. Toch leeft er ook behoorlijke scepsis op dit vlak, en dan vooral ten opzichte van het nieuwe stelsel voor milieu- en veiligheidsnormen, waarvan de contouren wel zichtbaar zijn maar dat op 17 december nog niet was afgerond. Met name de milieubeweging betwijfelt of de nieuwe normen wel gelijkwaardig zullen zijn aan de huidige PKB-normen. Ook de Commissie Geluidshinder Schiphol (CGS) zet enkele kanttekeningen bij de nieuwe geluidsmetingen en -normen. Dat het oude en het nieuwe geluidsmetingsysteem enkele jaren naast elkaar gebruikt zullen worden, wordt over een brede linie toegejuicht. Uit de publieksenquête bleek dat de meningen verdeeld zijn over de vraag of de overheid de nieuwe, harde milieu- en veiligheidsgrenzen ook echt hard zal handhaven. Een krappe meerderheid toonde zich hier niet van overtuigd. Dat gedogen nu écht verleden tijd is, moeten veel mensen nog zien.

Kritisch maar positief - de officiële reactie van de CGS vat de overheersende houding tegenover het kabinetsbesluit als volgt samen: men 'ziet perspectieven in de kabinetsnota, wanneer in voldoende mate antwoord wordt gegeven op de gestelde vragen en uitwerking wordt gegeven aan haar zorgpunten.'

Uit de officiële reacties...

De Commissie m.e.r. waarschuwt het kabinet voor een dilemma dat de keuze voor Schiphol na 2010 volgens hen met zich meebrengt: 'Of de luchtvaart mag doorgroeien, maar dan zal de milieudoelstelling op den duur moeten worden losgelaten, of de milieudoelstelling blijft gehandhaafd met de acceptatie van een plafond aan het aantal vliegtuigbewegingen.' Al met al had de Commissie m.e.r. liever gezien dat eilandopties in beeld waren gebleven. 'Dit omdat deze alternatieven voor de locatie Schiphol later toch weer in beeld kunnen komen in het spanningsveld tussen het toestaan van groei van de luchtvaart en het streven naar verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.'

De Stichting Natuur en Milieu stuurde een gezamenlijke reactie met de Vereniging Milieudefensie, de Vereniging Milieufederatie Noord-Holland en het Platform Leefmilieu Regio Schiphol. De milieuorganisaties zijn zeer te spreken over de keuze van het kabinet om van zowel de eilandoptie als grootschalige uitbreiding van Schiphol af te zien. Wel maakt men zich zorgen over de kwaliteit van het leefmilieu in de regio Schiphol. Het voorgestelde milieunormenstelsel, aldus de milieuorganisaties, is niet gelijkwaardig aan de vigerende PKB voor Schiphol.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland blijven pleiten voor een luchthaven in de Noordzee, en geven aan graag betrokken te willen worden bij het verdere onderzoeksprogramma naar de haalbaarheid ervan. Onder bepaalde voorwaarden zijn GS ook bereid een aanpassing van het banenstelsel te bespreken, mits de m.e.r. en e.e.r. uitwijzen dat een aangepast banenstelsel meer vliegbewegingen kan verwerken dan het vijfbanenstelsel en de positie van de regio Amsterdam als vestigingsplaats voor bedrijven wordt versterkt. GS wijzen een uitbreiding van het beperkingengebied af.

De Commissie Geluidshinder Schiphol geeft een voorzichtige reactie op het kabinetsbesluit, en spreekt zich niet uit over lange termijn-voorstellen. Daarmee wacht men tot de onderzoeken naar herconfiguratie van Schiphol zijn afgerond. Over de middellange termijn-besluiten heeft de Commissie wel het een en ander op te merken. Zo vraagt de Commissie om een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden tussen luchthaven, luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleiding op het gebied van geluidshinder. Ook vindt men dat nog niet zeker is dat de nieuwe normen gelijkwaardig zullen zijn aan de PKB. De Commissie wil graag betrokken worden bij verder overleg.

De Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) noemt de nota 'uitermate interessant' en prijst ook de 'poging tot afweging' die erin gedaan wordt. Met het terugtreden van de overheid uit de bedrijfsvoering moet Schiphol in veiligheidsopzicht als één bedrijf met een centraal coördinerend gezag functioneren. De Schiphol Groep, zo vindt men, is daarvoor de aangewezen instantie. Op het gebied van de totale veiligheid rond Schiphol is de VACS het met het kabinet eens dat de veiligheid nu al hoog is. Tenslotte bepleit de VACS meer aandacht voor zowel externe als interne veiligheid.

Het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS), qua opzet de belangrijkste gesprekspartner van de overheid, kwam in november ten val toen de milieubeweging uit het overleg stapte, en kon dus niet op het kabinetsbesluit reageren. Wel is inmiddels bekend dat een aantal leden van het voormalig TOPS een nieuw overleg zullen starten, waar de milieubeweging echter niet aan zal deelnemen.

Eiland op de studietafel

Binnenkort doet de minister van Verkeer en Waterstaat een voorstel aan de Tweede Kamer voor verder onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een luchthaven in zee. Dit voorstel wordt voorbereid door het lange termijn-project van ONL. Het kabinet koos in december voor groei van Schiphol op de bestaande locatie, maar besloot tegelijkertijd de bestaande onzekerheden over de haalbaarheid van een luchthaven in zee verder te onderzoeken. Dit met het oog op de zeer lange termijn. Mocht de behoefte aan een luchthaveneiland zich in de toekomst opnieuw aandienen, dan moet er duidelijkheid zijn over de vraag of dit haalbaar is of niet.

Vorig jaar was het onderzoek erop gericht de vele lange termijn-mogelijkheden voor een luchthaven in de Noordzee, dan wel op Schiphol, te trechteren. Het kabinet besloot op grond van alle gegevens om de mogelijkheden voor een luchthaven in zee uit de procedure te nemen maar wel in de onderzoekshoek te houden. Er is nu meer tijd om een aantal belangrijke onzekerheden rond de haalbaarheid van een luchthaven in zee te onderzoeken.

Een werkgroep onder leiding van Jan Schuring

werkt momenteel aan de opzet van het onderzoeksprogramma. Een eerste uitdaging voor de werkgroep was te inventariseren wat er onderzocht gaat worden (zie kader).

Fasering

Belangrijk is ook de vraag hoe de onderzoeksvragen gefaseerd moeten worden. Wanneer moet wat bestudeerd worden? Deze vraag doet zich bijvoorbeeld voor bij verder onderzoek naar financiële en economische vraagstukken.

De vraag is of onderzoek naar bijvoorbeeld de

Een paar onderwerpen uit het onderzoeksprogramma:

Vogelproblematiek: Het onderzoek van vorig jaar wees uit dat vogels tot dertien kilometer uit de kust onoverkomelijke problemen zouden veroorzaken. Nieuw onderzoek zal inzoomen op de vogeldichtheden voorbij die 13-kilometerlijn. Daarnaast zal in meer detail gekeken worden naar de gevolgen van landaanwinning voor vogeldichtheden, en zal de effectiviteit bestudeerd worden van beheers- en afschrikmaatregelen.

Ecologische en morfologische effecten: Het is inmiddels bekend dat een dam aanleggen uit den boze is. Maar zijn er nog andere ecologische en/of morfologische vraagstukken die een breekpunt kunnen veroorzaken?

Technisch-operationele vraagstukken: Kan een luchthaven in zee functioneren bij de te verwachten windkracht en -snelheden? Eerder onderzoek leek erop te wijzen dat het net kan, maar verder onderzoek is gewenst om een stabiele kwaliteit van de luchthaven te waarborgen.

Ontsluiting: Een van de meestbesproken discussiepunten in de aanloop naar het kabinetsbesluit was de vraag of een wegverbinding noodzakelijk is. Het antwoord op deze vraag heeft verregaande consequenties voor het ontwerp en de kosten van een eiland, en dit onderwerp heeft dus een hoge onderzoeksprioriteit.

macro-economische baten en kosten van een luchthaven in zee nu al moet beginnen of dat er het best mee gewacht kan worden tot jaar drie of vijf van het programma, wanneer meer kennis en onderzoeksresultaten op andere terreinen voorhanden zijn. De werkgroep zal een aantal objectieve criteria hanteren waarmee de faseringskeuzen gemaakt kunnen worden.

Tijdspad

De opzet voor het studieprogramma is ontwikkeld in overleg met de verschillende

departementen, de luchtvaartsector, en er is gebruik gemaakt van adviezen van onder meer de Commissie m.e.r. en de begeleidingscommissie 'Van Gelder'. Eind maart is het voorstel besproken in de Stuurgroep ONL. ONL houdt daarnaast rekening met opmerkingen uit de Kamer. Volgens planning zal in de zomer de organisatie rond het onderzoeksprogramma verder vormgegeven worden, waarna de eerste onderzoeksopdrachten de deur uit kunnen.

Bouwen aan een nieuwe wet voor de nationale luchthaven

Op 17 december 1999 is er in het kabinetsbesluit 'Toekomst van de nationale luchthaven' een wettelijke regeling aangekondigd, waarmee de voornemens voor de middellange termijn (2003-2010) van een juridisch kader worden voorzien. Achter de schermen zijn verschillende deskundigen bezig dat kader in elkaar te zetten. Ook jurist Jan Nicaise, werkzaam bij ONL, is hierbij betrokken.

Waarom 2003?

'Op papier is de voorbereiding van de vijfde baan op Schiphol praktisch rond en de grondwerkers en de asfalteerders staan in de starthouding om de start- en landingsbaan daadwerkelijk aan te gaan leggen. Volgens plan moet die baan er eind 2002 liggen. Dan is de baan overigens nog niet volledig gebruiksklaar, want aan een baan is een gigantisch systeem verbonden van landingslichten, radiobakens en dergelijke. Zo'n systeem moet nauwkeurig ingeregeld worden en dat kost minstens een jaar. Dat duurt dus tot eind 2003. Maar ONL mikt erop een nieuw wettelijk systeem klaar te hebben als de vijfde baan aan het begin van dat jaar voor het eerst beperkt gebruikt gaat worden.'

Waarom voldoet de oude regelgeving niet meer?

'De luchthaven Schiphol wil zijn vijf banen natuurlijk zo efficiënt mogelijk gaan gebruiken. Dat betekent: zoveel mogelijk vliegtuigen binnen een zo kort mogelijke tijd. Maar de samenleving kent andere belangen die minstens even zwaar wegen en waar dus rekening mee moet worden gehouden. De omgeving wil bijvoorbeeld paal en perk gesteld zien aan lawaai, stankoverlast en luchtvervuiling. De regels die hiervoor in de loop der tijd zijn opgesteld en steeds opnieuw zijn aangepast, hebben zoveel onoverkomelijke problemen opgeleverd dat ze niet meer geloofwaardig zijn. Het nieuwe regelsysteem dat we aan

het bouwen zijn, beoogt vooral een evenwicht te vinden tussen de bescherming van de omgeving en de belangen van de luchtvaart.'

Wat zijn de uitgangspunten voor de nieuwe wet?

'Helderheid en duidelijkheid staan voorop, want we willen geen verwarring en misverstanden meer. Concrete mogelijkheden voor handhaving vormen een tweede criterium. We willen af van het oude systeem waarin de politiek steeds weer wordt gedwongen te gedogen dat limieten worden overschreden. In het nieuwe systeem gaan we uit van een grotere flexibiliteit voor de sector binnen duidelijk gestelde normen en betere mogelijkheden tot handhaving door de overheid. Aan de ene kant wordt de rol van de overheid duidelijker terwijl aan de andere kant de sector meer vrijheid krijgt. De rol van de overheid moet worden beperkt tot enerzijds normsteller van de geluidsbelasting, luchtvervuiling en veiligheidsrisico's en anderzijds tot handhaver. De luchthaven Schiphol moet samen met de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersbegeleiding voortaan zelf bepalen hoe de ruimte die door de normen wordt opengelaten, het best benut kan worden. Zolang de luchtvaartsector binnen die normen blijft opereren, zal het de overheid om zo te zeggen een zorg zijn hoe die ruimte wordt ingevuld. Zo gauw de normen worden overschreden, mag men erop rekenen dat er corrigerende maatregelen volgen.'



FOTO: MEETKUNDIGE DIENST RWS, AFDELING MULTIMEDIA

Wat is het directe voordeel voor de overheid?

'De overheid krijgt de functie van scheidsrechter. Omdat de overheid niet langer betrokken is in het belangenspel, ontstaat er een afstand waardoor zij meer en beter kan controleren of de sector zich aan de normen houdt.'

En hoe profiteert de sector hiervan?

'De sector kan bijvoorbeeld zelf afspraken maken over de in te zetten vliegtuigtypes op basis van de gegeven hoeveelheid geluid per tijdseenheid. Zoals bekend is er wat lawaaiproductie betreft een gigantisch verschil tussen de oudste soorten straalverkeersvliegtuigen en de modernste. Door het gebruik van oude vliegtuigen te weren en dat van nieuwe vliegtuigen te stimuleren, kan de capaciteit van de luchthaven aanzienlijk worden vergroot. Op vergelijkbare wijze kan de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) veel bijdragen aan de capaciteit door te kiezen voor luchtroutes die onder de heersende weersomstandigheden de omgeving minder belasten.'

Hoe ver zijn jullie gevorderd met de opbouw van de wetgeving?

'Een aardig eind. Voor het bepalen van deze normen zijn allerlei adviezen ingewonnen door betrokken instanties en deze adviezen moeten nog worden verwerkt. Begin mei zijn we zover dat dit wetsontwerp door de ministerraad kan worden behandeld, tegelijk met de definitieve bepaling van het standpunt over de normen. Als alles voorspoedig gaat, is het ontwerp beschikbaar voor parlementaire behandeling tussen september van dit jaar en eind 2001, zodat het begin 2002 in het Staatsblad kan worden gepubliceerd. We hebben die tussenliggende tijd hard nodig om allerlei uitvoeringsmaatregelen te formuleren die onder deze wet moeten worden gehangen. Niet alleen heeft elke uitvoeringsmaatregel zijn eigen procedures, ook moet de sector voldoende tijd krijgen om zich voor te bereiden op het werken binnen dat nieuwe systeem. Ik ben blij te zien dat de onderlinge samenwerking binnen de sector nu al op gang begint te komen.'

Hoe waren de eerste reacties?

'De politiek heeft zich nogal instemmend opgesteld. Men heeft duidelijk genoeg van de ad hoc discussies die zich steeds in de Kamer voordeden als er weer moest worden gedoogd. Pas in juni, als de nota 'Toekomst van de nationale luchthaven' wordt besproken door de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, zullen de precieze standpunten van de verschillende partijen duidelijk worden. Wij zijn echter vol vertrouwen dat we op de goede koers zitten.'

Zo laag als redelijkerwijs praktisch is

Een pragmatische blik op groepsrisico

Als in 2003 de vijfde baan in gebruik wordt genomen, moet er een nieuw stelsel van milieu- en veiligheidsnormen klaarliggen. Normen die niet alleen theoretische waarde hebben, maar ook hanteerbaar zijn in de praktijk. Tijdens een door ONL georganiseerde workshop met deskundigen uit binnen- en buitenland, op 9 maart in het Amsterdamse Krasnapolsky, werd gediscussieerd over de vraag of groepsrisico onderdeel moet uitmaken van de nieuwe normen voor externe veiligheid.

De uitkomsten van de workshop zullen in de verdere besluitvorming van het kabinet over het nieuwe normenstelsel worden meegenomen.



Bij een vliegtuigongeluk lopen naast de inzittenden van het vliegtuig ook mensen aan de grond gevaar. Externe veiligheid is de term voor het risicobeleid dat gevoerd wordt om zulke 'derden' te beschermen. Binnen dit beleid wordt onderscheid gemaakt tussen het risico dat één persoon het slachtoffer wordt van zo'n ongeval - het individueel risico - en het zogenaamde groepsrisico: de kans dat een grote groep mensen tegelijk wordt getroffen. Vooral sinds de Bijlmerramp heeft de vraag zich opnieuw opgedrongen of er aparte normen voor groepsrisico gesteld moeten worden.

ALARP

Nederland staat niet alleen in het nadenken over groepsrisico. In verschillende andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, is groepsrisico een overweging bij het opstellen van veiligheidsbeleid. Toch worden nergens ter wereld aparte normen voor groepsrisico gehanteerd. Het is meestal een onderdeel van een integraal beleid,

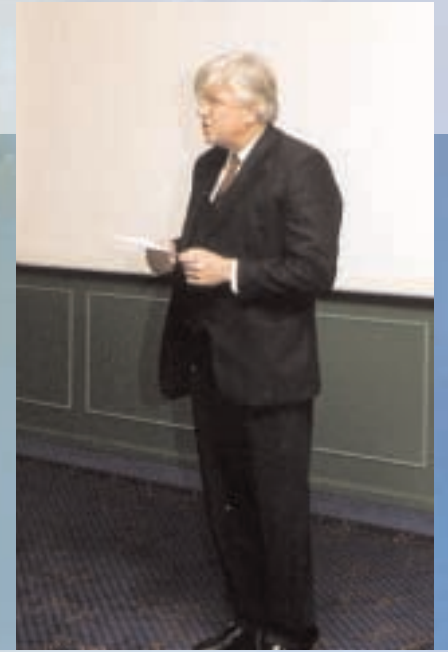
en beïnvloedt bijvoorbeeld de ontwikkeling van noodplannen en normen voor individueel risico. De deelnemers aan het seminar adviseerden dan ook om groepsrisico niet in zulke formele normen vast te leggen.

Wel vond men dat er praktische maatregelen genomen kunnen worden om de bestaande groepsrisico's te verkleinen. En daarbij werd geadviseerd een Gulden Regel aan te houden die onder de afkorting ALARP schuilgaat. Risico's moeten *As Low As Reasonably Practicable* zijn. Het belangrijkste criterium bij het beoordelen van een voorgestelde maatregel zou moeten zijn of er een evenwicht wordt gevonden tussen de kosten en de baten ervan. Er werd herhaaldelijk benadrukt dat vliegen bijzonder veilig is, en dat de risico's voor de externe veiligheid dus erg laag zijn. Ingrijpende maatregelen zoals het slopen van woonwijken zouden misschien het groepsrisico nóg iets verkleinen, maar de vraag is of dit zou opwegen tegen de enorme kosten die ermee gepaard gaan.

Ruimtelijke ordening

De experts identificeerden vier soorten maatregelen waarmee groepsrisico in theorie kan worden verkleind: maatregelen op het gebied van individueel risico (zoals het aanwijzen van zones waarin bebouwing gesloopt moet worden), noodplannen, verbetering van de luchtvaartveiligheid en het instrument waar de discussie zich vervolgens op concentreerde: ruimtelijke ordening. Om groepsrisico te verkleinen zouden er zones moeten worden aangewezen waarin beperkingen zouden moeten gelden aan nieuwe bebouwing. Men kon zich vooral vinden in de voorstellen om woonwijken, scholen en ziekenhuizen uit zulke zones te weren. Verdere beperkingen zouden dan gesteld kunnen worden aan de bouw van kantoren, hotels en andere 'hot-spots'.

Een resterende vraag was bij wie de verantwoordelijkheid voor zulke beleidsmatige beperkingen zou moeten komen te liggen. Volgens de deelnemers zou het een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn tussen



Directeur-Generaal RLD Wubbo de Boer hield de openingspeech

landelijke en regionale overheid. Wetgeving en informatieplicht over groepsrisico zijn taken van de landelijke overheid, zo vond men, terwijl provinciale en lokale overheden de uiteindelijke besluitvorming en aanpassingen aan bestemmingsplannen voor hun rekening moeten nemen.

Groepsrisico en het buitenland

'Luchtvaart is bijzonder veilig. De risico's die het vliegen met zich meebrengt zijn zo klein dat we onze statistische gegevens over jaren moeten uitspreiden om er iets zinnigs over te kunnen zeggen', aldus Stuart Matthews, voorzitter van de Flight Safety Foundation en een van de genodigden bij de workshop. 'Maar aan de andere kant is het ook waar dat zo'n 70% van alle ongelukken zich op of rond luchthavens voordoet. Dat betekent dat je op zo'n ongeluk, hoe zeldzaam ook, voorbereid moet zijn.'

Op de vraag in hoeverre de rest van de wereld iets met het begrip groepsrisico doet, antwoordt Matthews: 'Nederland, en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk, lijken duidelijk verder te zijn in het denken over groepsrisico met betrekking tot luchtvaart dan de rest van de wereld. En in Nederland heeft het vooral sterk de aandacht gekregen na de Bijlmerramp. Wanneer ergens anders een tragedie op die schaal zou plaatsvinden, lijkt het geen twijfel dat ook daar het onderwerp groepsrisico al snel op de agenda zou staan.'

Luchtvaart, zo herhaalt Matthews, is bijzonder veilig, en de risico's zijn klein. En dat heeft zijn gevolgen

voor de discussie over groepsrisico. 'Het heeft geen zin te proberen het voor mensen op een luchthaven veiliger te maken dan daarbuiten. Een acceptabel veiligheidsniveau wordt gerelateerd aan de gemiddelde levensverwachting. Wanneer je op dat niveau zit, zul je er vooral op moeten letten dat de situatie niet ónveiliger wordt. Door bijvoorbeeld beperkingen aan bebouwing te stellen of noodplannen klaar te hebben.'

Matthews is te spreken over het initiatief voor de workshop, en vat het advies dat eruit voortgekomen is als volgt samen: 'Neem alle veiligheidsmaatregelen die voor de maatschappij als geheel redelijkerwijs aanvaardbaar en praktisch zijn. Als je het groepsrisico volledig wilt uitbannen, moet je Schiphol sluiten, en dat is aanvaardbaar noch praktisch. Maar waar in Nederland aan gewerkt wordt, is een goed compromis voor het beheersen van groepsrisico.'

Veelgevraagd

Waarom wil het kabinet in de verdere toekomst een mogelijke uitbreiding van Schiphol naar het zuiden richting Groene Hart toestaan?

Als uitgangspunt voor een mogelijke -beperkte- uitbreiding van Schiphol zal hetzelfde beperkingengebied worden gehanteerd als die voor het vijfbanenstelsel gaat gelden. Het beperkingengebied is het gebied rond Schiphol waar als gevolg van geluid- en risicovolumes beperkingen aan bewoning en nieuwbouw gelden. Dit geldt met

name voor de noord-, oost- en westzijde van de luchthaven, waar het beperkingengebied grenst aan intensieve bebouwing dan wel geplande bebouwing. Aan de zuidzijde is echter nog sprake van grote onbebouwde gebieden. Hier zijn de mogelijkheden voor aan- en uitvliegen op een ander of iets groter banenstelsel - binnen de nieuwe milieu- en veiligheidsnormen- dus ruimer en kan het beperkingengebied makkelijker worden aangepast. Het luchthaventerrein zelf zal niet of nauwelijks uitgebreid worden.

Hoe kan het dat de veiligheidsnormen voor Schiphol uit 1990, die de referentie vormen voor het nieuwe normenstelsel, bij nader inzien verkeerd waren en nu bijgesteld kunnen worden?

Het gaat hierbij om de normen voor externe veiligheid. Deze normen stellen een grens aan het risico van overlijden van mensen op de grond als gevolg van een vliegtuigongeval. Nieuwe berekeningen van het NLR wijzen uit dat dit risico 50 % lager ligt dan in 1990 bij het opstellen van de PKB Schiphol werd aangenomen.

Deze resultaten hangen samen met het gebruik van een nieuw, verbeterd rekenmodel. In dit model zijn ondermeer de ongevalsstatistieken over een groter tijdvak bekeken, waardoor een realistischer (lagere) ongevalskans als parameter gebruikt kan worden. Ook houdt het nieuwe model rekening met de veranderde vlootsamenstelling op Schiphol. Het aandeel van oudere generaties vliegtuigen met een relatief hogere ongevalskans is de afgelopen jaren verder afgenomen ten gunste van de relatief veiliger jongere generaties vliegtuigen.

COLOFON

ONLine informeert over onderzoek, besluitvorming en beleid rond nieuwe luchtvaartinfrastructuur in Nederland. Het is een uitgave van de Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL), onderdeel van het Directoraat-Generaal Rijks-luchtvaartdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Redactie:
ONL: Robert-Jan Schoonenboom (eindredacteur),
tel. (070) 351 70 24
Direct Dutch: Ruud Hisgen, Remco Zuiderent,
tel. (070) 365 46 77

Productie:
Direct Dutch Publications, tel. (070) 365 46 77

Vormgeving:
Gerard Bik BNO, Den Haag

Druk:
Drukkerij Lakerveld B.V., Den Haag

Redactieadres:
Programmadirectie ONL
Postbus 90771
2509 LR Den Haag
tel. (070) 351 72 15
fax. (070) 351 63 08

Internet:
www.onl.rld.nl