

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
mr. T.H.J. Joustra
Anna van Saksenlaan 50
2593 HT DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

Uw kenmerk
OvV-17500151

Datum 11 oktober 2017
Betreft Rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol*

Geachte heer Joustra,

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft 6 april 2017 het rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* publiek gemaakt. U heeft mij verzocht om binnen een half jaar na het verschijnen van het rapport mijn standpunten ten aanzien van de aanbevelingen die het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) betreffen aan u kenbaar te maken. In deze brief treft u mijn standpunten aan, in vervolg op de eerdere brief die ik naar aanleiding van uw rapport op 8 mei 2017 reeds naar de Tweede Kamer heb gestuurd¹.

Ik dank de OVV voor het onderzoek en de daarin opgenomen waardevolle aanknopingspunten voor het blijven borgen van de veiligheid en het verbeteren daarvan indien Schiphol in de toekomst verder groeit. De veiligheid van het vliegverkeer op de luchthaven Schiphol is van zeer groot belang voor passagiers, omwonenden en alle mensen die er werken.

Na het verschijnen van het OVV rapport is onder mijn regie en eindverantwoordelijkheid voortvarend aan de slag gegaan met de implementatie van de aanbevelingen. De sectorpartijen hebben daarbij een duidelijke eigen verantwoordelijkheid, individueel en gezamenlijk. Over de implementatie van de aanbevelingen vindt onder leiding van het ministerie structureel overleg plaats met de sectorpartijen. De sectorpartijen zijn gestart met het doorontwikkelen van de huidige samenwerking tot een gezamenlijk en integraal 'safety management-systeem' (ISMS). Afspraken over de ontwikkeling daarvan worden in een convenant vastgelegd. Het toezicht door de ILT vindt plaats op basis van reeds bestaande (internationale) regelgeving.

Ik heb besloten de aansturing en organisatie van het luchtvaartdomein binnen mijn ministerie te versterken. Daarnaast is de ILT is gestart met een programmatische aanpak van het toezicht rond Schiphol en er komt extra capaciteit beschikbaar voor het toezicht, bovenop de huidige capaciteit en inzet van de ILT. Samen met de sector ben ik gestart met de uitwerking van een uitgebreide monitor om de integrale veiligheid van Schiphol goed in beeld te brengen. De ILT zal daarnaast periodiek een 'staat van de veiligheid' gaan

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 236.

uitbrengen. Het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) wordt verder ontwikkeld.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Met het oog op besluitvorming over verdere groei van Schiphol heb ik het NLR de opdracht gegeven om een analyse uit te voeren naar de veiligheidseffecten van een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen boven de 500.000 na 2020. Naar verwachting wordt dit onderzoek in het najaar afgerond. Het bureau To70 is bezig met een onderzoek naar de effectiviteit van het externe veiligheidsbeleid. Ook dit is in het najaar gereed. Met betrokken gemeenten start ik een traject om de door mij opgestelde nieuwe regels in het gewijzigde Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) effectief in te vullen.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

Met deze aanpak versterk ik mijn rol als eindverantwoordelijke voor de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol. Mede gezien de wijze waarop de sector met de implementatie van de aan hen gerichte aanbevelingen aan de slag is en de wijze waarop de onderlinge samenwerking wordt geïntensiveerd, heb ik er vertrouwen in dat Schiphol ook in de toekomst veilig blijft.

(Eind)verantwoordelijkheid voor veiligheid

De sectorpartijen hebben individueel en gezamenlijk een primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid op en rond Schiphol. De regie en eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt bij mijn ministerie. De opgaven op het gebied van luchtvaart vragen om een proactieve opstelling van de overheid, in het bijzonder van mijn ministerie. Daarbij gaat het om de samenhang tussen de ontwikkeling van Lelystad, Schiphol en de herindeling van het luchtruim waarbij het borgen van de veiligheid essentieel is. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer over Lelystad aangekondigd zal op korte termijn een (p)DG worden aangetrokken, die met mandaat en doorzettingsmacht zal kunnen opereren. Daarnaast wordt de werkorganisatie verder versterkt. Onder aansturing van de SG wordt thans de herziene governancestructuur met voorrang ingericht.

Voor de veiligheid op en rond Schiphol is een groot aantal partijen verantwoordelijk. De OVV geeft in haar rapport aan dat zij het internationaal vastgelegde 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.

Mijn eerste verantwoordelijkheid is het stellen van kaders voor de wijze waarop de sector vormgeeft aan veiligheid. Deze kaders zijn de wet- en regelgeving en het beleid, waarin onder meer regels en normen zijn vervat waaraan de sector moet voldoen. Daarin is ook vastgelegd dat de sectorpartijen een veiligheidsmanagementsysteem moeten hebben om risico's te identificeren en beheersen. Deze regels komen grotendeels internationaal tot stand. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verleent (en continueert) certificaten als is aangetoond dat een partij aan de gestelde eisen voldoet. De ILT ziet ook in de praktijk toe op de naleving van de regels en de wijze waarop partijen hun risico's beheersen. Daarnaast heeft de ILT een reflecterende en signalerende rol als er sprake is van observaties die van invloed kunnen zijn op de veiligheid, maar buiten de wettelijke kaders vallen. Ik vul op deze wijze mijn verantwoordelijkheid

in voor de inrichting van het luchtvaartveiligheidssysteem en zie erop toe dat partijen daarin hun verantwoordelijkheid nemen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voldoen aan de strenge regels die internationaal worden gesteld. Zij hebben onder meer goed ontwikkelde en gecertificeerde veiligheidsmanagementsystemen. De naleving van de regelgeving is in Nederland hoog. Schiphol is momenteel een veilige luchthaven. Het is een goede zaak dat ook de OVV in het onderzoek constateert dat er geen aanwijzingen zijn dat de veiligheid op Schiphol onvoldoende is. Met de OVV ben ik van mening dat het behouden en verbeteren van de veiligheid geen vanzelfsprekendheid is. Ook in de toekomst moet de veiligheid op en rond de luchthaven geborgd blijven. Groei mag niet ten koste gaan van de veiligheid.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

In aanvulling op de activiteiten die de sector bovenop de bestaande kaders onderneemt, en die zijn beschreven in de reactie van de sector op de aan haar gerichte aanbevelingen, zien de sector en ik de mogelijkheid om extra stappen te zetten om de veiligheid ook bij verdere groei te blijven borgen. Ook vind ik met de OVV dat veiligheid meer zichtbaar betrokken moet worden bij beleidsbeslissingen over de verdere ontwikkeling van Schiphol. Onderstaand beschrijf ik mijn aanpak daarvoor. Voor mij is duidelijk dat het stelsel van regelgeving met certificering en toezicht, de intrinsieke motivatie van alle luchtvaartpartijen om veilig te handelen, een goede onderlinge samenwerking en een goede veiligheidscultuur, waarbij continu met elkaar en in constructief overleg met de ILT risico's worden geïnventariseerd en maatregelen worden genomen en geëvalueerd, de beste waarborg is voor de veiligheid, ook bij groei.

Integraal veiligheidsmanagement

De belangrijkste sectorpartijen op Schiphol werken nauw samen in het Veiligheidsplatform Schiphol. Bovenop het wettelijk verplichte individuele veiligheidsmanagementsysteem zijn de sectorpartijen gestart met het doorontwikkelen van de huidige samenwerking tot een gezamenlijk en integraal 'safety managementsysteem' (ISMS). Het uitgangspunt hierbij is om de veiligheid van de gezamenlijke operatie te managen als ware het één organisatie. Dit is zeer vooruitstrevend en er zijn daarom nog geen internationale vergelijkingen over de wijze waarop zo'n ISMS kan worden ingericht. Daarom vertaalt de sector de veiligheidsmanagement principes zoals beschreven door ICAO en vervat in de EU regelgeving voor individuele organisaties naar het integrale systeem. Dit betekent onder meer dat de partijen risico's integraal zullen onderzoeken en beoordelen om tot een gezamenlijke gedragen aanpak te komen om risico's te mitigeren. De sector zal ook integrale risicomanagement methodieken ontwikkelen, zodat een eenduidig beeld ontstaat van de zwaarte en de urgentie van een risico en het belang om hiertegen iets te doen. Voor een verdere uitwerking van de wijze waarop het ISMS wordt vormgegeven verwijs ik u naar de reactie van de sector op de aan hen gerichte aanbevelingen.

Voor een ISMS is een goed functionerend overleg van de sectorpartijen een belangrijke voorwaarde. Daarom is afgesproken dat een effectieve overlegstructuur en de gezamenlijke strategische veiligheidsvisie van de LVNL, Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen worden opgenomen in het ISMS. De strategische visie zal ik voorafgaand aan het vaststellen door de sector beoordelen. Het doel van de sector is om begin 2018 de eerste vergaderingen in de nieuwe structuur te houden. De jaren erna wordt het ISMS verder ontwikkeld.

De sectorpartijen zetten hiermee, ook in internationale context, een ambitieuze stap op het gebied van veiligheidsontwikkeling. Gaandeweg zal een werkbare invulling moeten worden gevonden. Vanuit mijn rol als eindverantwoordelijke zal ik deze ontwikkeling kritisch volgen, mede aan de hand van een periodieke toets van de ontwikkeling en de werking van het ISMS door onafhankelijke inhoudelijke deskundigen. Hierbij wordt zowel beoordeeld of het ISMS conform de vastgelegde procedures functioneert en of het doel, het verhogen van de veiligheid door goede samenwerking tussen sectorpartijen, wordt bereikt. Hierover vindt structureel overleg plaats tussen de sectorpartijen en mijn ministerie. Ik sluit zo spoedig mogelijk een convenant met de sector over de ontwikkeling van het ISMS en het ABL. Ik zal in ieder geval ook de Tweede Kamer informeren over de voortgang.

Toezicht op het ISMS door de ILT vindt plaats op basis van reeds bestaande (internationale) regelgeving. Deze regelgeving bevat de kapstok op basis waarvan de ILT toeziet op de veiligheid en voorwaarden en criteria waaraan het veiligheidsmanagementsysteem van de individuele partijen moet voldoen. Daarnaast geeft deze regelgeving ook een kapstok voor de interfaces en coördinatie tussen de individuele partijen. Zodoende en door de inrichting van het ISMS is de verwachting dat ILT - naast toezicht op elke partij afzonderlijk - ook een integraal en overkoepelend beeld krijgt. ILT kijkt daarmee onder meer naar de integrale risico's, de samenwerking tussen partijen en het nakomen van afspraken binnen het ISMS (zoals nu gangbaar is bij het Veiligheidsplatform Schiphol). Ik merk daarbij ook op dat de ILT meer dan in het verleden voor zichzelf een rol ziet om naast toezicht op de naleving van de regelgeving, signalen af te geven als zij risico's of issues ziet los van de wettelijke context.

Op bovengeschetste wijze vul ik ook de aanbeveling van de OVV in om de gezamenlijke strategische veiligheidsvisie en de organisatie en het functioneren van het Veiligheidsplatform Schiphol te bewaken en zo nodig bij te sturen (aanbevelingen 7g en h in het rapport van de OVV). Daarnaast ben ik naar aanleiding van het rapport van de OVV gestart met een strategisch veiligheidsoverleg met LVNL, Schiphol en KLM.

Monitoren, analyseren en rapporteren van de integrale veiligheid

De OVV doet de aanbeveling om een helder controleerbaar criterium voor de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol op te stellen (aanbeveling 7a). Ook handhaafbare normen en doelen die de veiligheid op en rond de luchthaven weergeven moeten volgens de OVV worden vastgesteld en worden gebruikt om de veiligheid permanent te verbeteren (aanbeveling 7d). Ik ga daarom samen met de sector een monitor opstellen, de ILT gaat daarnaast periodiek een 'staat van de veiligheid' uitbrengen en is gestart met het verbeteren van het ABL, zoals ook door de OVV aanbevolen.

Na overleg met de sector ben ik tot de conclusie gekomen dat een goed functionerend ISMS met een integrale monitoring de basis is voor het verbeteren van de veiligheid. Door middel van deze monitoring worden risico's, mitigerende maatregelen en de effecten daarvan doorlopend in kaart gebracht en worden data en trends geanalyseerd, wat veel verder gaat dan het sturen op één specifiek criterium. Daarnaast werk ik samen met de sectorpartijen aan een uitgebreide monitor met informatie en data die de integrale veiligheid van Schiphol goed in beeld brengen. Deze monitor ziet niet alleen op de sectorpartijen en de samenwerking daartussen, maar ook op het functioneren van het ministerie

(beleid en toezicht). Een eerste verkenning van het NLR wijst uit dat een dergelijke monitor meerwaarde kan hebben. Het komend half jaar wordt uitgewerkt hoe dit systeem in te richten en wat de inhoud van de monitor zal zijn.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

In de internationale wet- en regelgeving zijn voor de veiligheid veel normen vastgelegd op het gebied van operaties, brevettering, luchtwaardigheid en certificering van organisaties. Bij de uitwerking van de monitor wordt ook bezien voor welke onderwerpen een norm of een doel kan worden gesteld. Daarbij is het van belang dat wordt aangesloten bij internationale ervaringen en ontwikkelingen. Voorkomen moet worden dat het stellen van strengere normen leidt tot het doen van minder meldingen. Het melden en leren van incidenten is immers de belangrijke bouwsteen van het veiligheidsmanagement.

Als invulling van de aanbeveling van de OVV om de veiligheid op en rond Schiphol in zijn geheel in kaart te brengen (aanbeveling 7b) zal de ILT periodiek een staat van de veiligheid uitbrengen waarin de ontwikkeling van de veiligheid op Schiphol inzichtelijk wordt gemaakt. Onder meer de informatie uit de monitor vormt daarbij input. Een meer transparant beeld van de veiligheid is ook voor de samenleving van belang. Deze periodieke staat van de veiligheid bied ik aan de Tweede Kamer aan. Op dat moment informeer ik de Kamer ook over de invulling van de rol van het ministerie (aanbeveling 8 van de OVV). Daarnaast wordt elke vijf jaar het State Safety Programme herzien. Dat is voor mij ook een logisch moment om te bezien of het systeem functioneert.

De OVV doet daarnaast de aanbeveling de veiligheidsaspecten van het vliegverkeer actief te monitoren en regelmatig trendanalyses uit te voeren (aanbeveling 7e) en het functioneren van ABL te verbeteren (aanbeveling 7f). Ik vind het van belang dat het ABL een sterke rol vervult in de monitoring. ABL moet samen met de sector vroegtijdig lering trekken uit voorvallen om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Dit conform de bedoeling van de Verordening (EU) nr. 376/2014 over het melden en onderzoeken van voorvallen. Goede aansluiting tussen het ABL en het ISMS van de sector is daarom noodzakelijk en zal worden vormgegeven.

De doorontwikkeling van de analysefunctie van ABL heeft reeds de volle aandacht binnen de ILT. Daarbij zijn de ontwikkelingen die in de context van het Koers ILT 2021 traject gaande zijn en die moeten bijdragen aan een verbetering van de informatiepositie van de ILT in de volle breedte van belang. De ILT zal er voor zorgen dat data slimmer gebruikt kunnen gaan worden en zoekt daarbij de samenwerking op met andere toezichthouders. Er ligt daarbij veel nadruk op het ontwikkelen van concrete innovatieve producten en technieken en het toepassen daarvan.

Ik onderken dat er wat het ABL betreft zeker nog stappen gezet moeten worden. Op dit moment loopt binnen de ILT een programma om het melden van voorvallen vanuit de kleine luchtvaart te stimuleren en het melden vanuit de grote luchtvaart te automatiseren. De toegevoegde waarde van de analyses kan substantieel worden vergroot als het ABL in de database de onderzoeken van de sector naar de oorzaak van een voorval opneemt. De ILT versterkt de kennis van analysemethoden bij het ABL via externe opdrachtverlening en er wordt gezocht naar extra capaciteit voor betere classificatie van voorvallen en grotere analysekracht.

Veiligheidsanalyse bij cruciale besluiten

Bij veranderingen op Schiphol, zoals groei van het aantal vliegtuigbewegingen, is veiligheid de belangrijkste randvoorwaarde. Belangrijke wijzigingen in het afhandelingsconcept van LVNL worden door LVNL onderzocht en ter goedkeuring voorgelegd aan de ILT (en de minder significante wijzigingen worden bij de ILT gemeld). Voor wijzigingen in de vliegoperatie of luchthavenoperatie geldt dat Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen hiervoor processen hebben ingericht in hun gecertificeerde veiligheidsmanagementsystemen en zeker moeten stellen dat de operaties veilig worden uitgevoerd. Dit is in de wet verankerd en de ILT ziet toe op de wijze waarop dat vorm wordt gegeven. Met het ISMS wordt in de nabije toekomst de veiligheid door de sector bij belangrijke wijzigingen meer integraal geanalyseerd. Dit betekent dat voorafgaand aan significante groei de sector als eerste aan zet is om met een integrale veiligheidsanalyse te komen.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

In het kader van het Aldersakkoord is afgesproken dat er tot en met 2020 een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen zal gelden. Dit maximum wordt dit jaar reeds nagenoeg bereikt. Dit impliceert dat de komende jaren kunnen worden benut voor de implementatie van de aanbevelingen zoals in de brief beschreven, alvorens verdere groei zal plaatsvinden. Daarnaast laat ik, als invulling van de aanbeveling van de OVV om bij cruciale besluiten over (de groei van) Schiphol de gevolgen voor de veiligheid in volle breedte te beoordelen (aanbeveling 7c), separaat een onafhankelijke analyse uitvoeren naar de veiligheidseffecten van een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen boven de 500.000 na 2020. Ik heb aan het NLR de opdracht gegeven voor deze veiligheidsanalyse die zal worden gebruikt om te beoordelen of binnen het huidige operationele concept een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen via de 50/50 verdeling van de milieuwinst verantwoord mogelijk is. Ik verwacht in het najaar over het onderzoek te beschikken. Eventuele mitigerende maatregelen die nodig zijn naar aanleiding van dit onderzoek kunnen ook de komende jaren worden uitgevoerd. In 2020 kan nog een tussentijdse evaluatie plaatsvinden van de stappen die tot die periode zijn gezet, alvorens daadwerkelijk verdere groei boven de 500.000 vliegtuigbewegingen zal plaatsvinden.

Ik laat het onderzoek door het NLR nu separaat uitvoeren omdat het ISMS zoals hierboven beschreven nog niet is ingericht. Bij toekomstige cruciale besluiten, bijvoorbeeld groei boven hetgeen de NLR nu onderzoekt, vindt wederom een veiligheidsanalyse plaats. Ik zie te zijner tijd of opnieuw separaat en onafhankelijk onderzoek dient plaats te vinden of dat daarvoor de hierboven beschreven aanpak met het ISMS volstaat.

Veiligheid omwonenden en bedrijven

De OVV doet de aanbeveling 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 (aanbeveling 7i). To70 Aviation Consultants voert naar aanleiding van deze aanbeveling in mijn opdracht een onderzoek uit naar de effectiviteit van het externe veiligheidsbeleid. Ik heb reeds eerder besloten om het beleid voor het groepsrisico aan te scherpen met het ontwerpwijzigingsbesluit LIB in verband met geluid en externe veiligheid.²

² De voorhangprocedure in de Tweede Kamer is afgerond. Kamerstuk 31 936, nr. 355.

Bij veiligheid van de omgeving gaat het primair om het minimaliseren van de kans op een ongeval (veiligheid van de bron) en aanvullend op het beperken van het aantal mensen op locaties waar de kans op ongevallen het grootst is. Voor dit laatste zijn het plaatsgebonden risico³ en het groepsrisico⁴ relevant.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

Het risico voor de omgeving wordt sterk bepaald door de veiligheid van de bron. Bij Schiphol gaat het hierbij om alle aspecten die samenhangen met de veiligheid van de vliegoperatie. Het verhogen van de veiligheid van de vliegoperatie heeft een sterk effect op de veiligheid van mensen die in de omgeving van de luchthaven wonen of werken. De kans op een ongeval per vlucht is gedaald. Dit blijkt uit de ongevallenstatistiek. De afname in de ongevalsrisico's compenseert de toename in het aantal vliegbewegingen op Schiphol. Beide is gebleken uit het voorlopig resultaat van een onderzoek naar de effectiviteit van het externe veiligheidsbeleid in mijn opdracht door To70 Aviation Consultants. Bij groei van Schiphol moet de veiligheid van de vliegoperatie geborgd blijven. Bij een besluit over de groei van Schiphol boven de 500.000 vliegtuigbewegingen kijk ik integraal naar de gevolgen voor de veiligheid van de vliegoperatie, zoals beschreven in de paragraaf *Veiligheidsanalyse bij cruciale besluiten*. Verder kijk ik op basis van de resultaten van de MER expliciet naar de effecten van groei op de externe veiligheidszones en toets ik aan het criterium voor gelijkwaardigheid externe veiligheid (zie onderstaand nader toegelicht).

Het beperken van het aantal mensen op locaties waar de kans op ongevallen het grootst is, vindt plaats via de regels in het LIB. 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 woningen worden gebouwd. De OVV meldt in het rapport dat, doordat bestaande woningen zijn toegestaan in dit gebied, het beleid voor Schiphol verschilt van industriële inrichtingen. Vanwege het vliegpad van startende en landende vliegtuigen ontstaan er rond Schiphol langgerekte contouren en gaat het om een relatief groot gebied met bestaande woningen. Onder andere de maatschappelijke en stedenbouwkundige gevolgen van sloop van deze woningen zouden in dit gebied zeer groot zijn, daarom is hier destijds bij het opstellen van het LIB en bij latere wijzigingen van het LIB niet voor gekozen. In dit gebied geldt vanwege het economische belang voor de regio een uitzondering op het bouwverbod voor een klein nieuw kantoor of bedrijf, binnen de eisen van het LIB ten aanzien van een maximum concentratie van werknemers. Binnen internationale luchtvaartregelgeving bestaan er overigens geen richtlijnen rond externe veiligheid. De beperkende ruimtelijke regelgeving voor externe veiligheid rond een luchthaven in het LIB is binnen de mondiale luchtvaart vooruitstrevend. Zoals de OVV ook constateert op basis van de Monitor Infrastructuur en Ruimte van het PBL, is het aantal woningen in deze gebieden sinds het LIB in 2003 overigens gedaald. In reactie op de conclusie van de OVV over de handhaving ga ik met gemeenten in gesprek over het toezicht op de regels ten aanzien van het maximum aantal werknemers voor bedrijven.

³ Plaatsgebonden risico (PR) is de kans per jaar dat een persoon op de grond, die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats bevindt, overlijdt als direct gevolg van een vliegtuigongeval. Bij PR van 10^{-5} is dit één op de 100.000 en bij een PR van 10^{-6} één op de miljoen.

⁴ Het groepsrisico (GR) is de kans per jaar dat een groep personen van een bepaalde grootte op de grond (bijvoorbeeld 10, 100 of 1000 personen) tegelijk slachtoffer wordt van een vliegtuigongeval.

Voor de operatie op Schiphol geldt sinds 1990, in de vorm van een criterium voor gelijkwaardigheid externe veiligheid, een maximum aantal woningen binnen de 10^{-6} contour. Ontwikkeling van de luchthaven mag niet tot gevolg hebben dat er meer woningen dan dit criterium binnen de contour komen te liggen. De OVV geeft in haar rapport aan dat van dit criterium geen sturende werking voor de sector uitgaat. Uit de voorlopige resultaten van het genoemde onderzoek door To70 blijkt dat in de praktijk de regels voor het baangebruik, in combinatie met de vernieuwing van de vloot en het in algemene zin veiliger worden van de luchtvaart, positief uitwerken op de veiligheid van de omgeving. Er is hierdoor ruimte ontstaan tussen het feitelijke gebruik van de luchthaven en het gebruik dat binnen dit criterium voor gelijkwaardigheid maximaal mogelijk is. Met andere woorden: de doelstelling wordt door het steeds veiliger worden van de luchtvaart ruim gehaald. Ik kies voor voortzetting van het gelijkwaardigheids criterium. Dit criterium blijft daarmee ook in het nieuwe stelsel van kracht. De borging hiervan vindt plaats door jaarlijks (vooraf) de dienstregeling en (achteraf) het daadwerkelijke gebruik aan deze eis te toetsen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

Voor de externe veiligheid is ten slotte het groepsrisico van belang. Het beleid hiervoor scherp ik met het ontwerpwijzigingsbesluit LIB in verband met geluid en externe veiligheid aan. Voor het groepsrisico geldt dat deze dicht bij de luchthaven wordt gereguleerd door de bovengenoemde nieuwbouwrestricties. Buiten het gebied met een plaatsgebonden risico hoger dan 10^{-6} is de kans op een vliegtuigongeval laag. Het gaat om een relatief omvangrijk gebied dat bovendien een hoge mate van verstedelijking kent, wat zwaar meeweegt in het totale groepsrisico. Er is eerder gekozen om voor het groepsrisico niet te sturen met een norm, omdat dit zou betekenen dat ofwel in een groot gebied ruimtelijke beperkingen moeten worden gesteld ofwel de sector verdergaand zou worden beperkt door ruimtelijke ontwikkeling. Het maatschappelijke belang van ruimtelijke ontwikkeling in de Metropoolregio Amsterdam is bovendien groot. Er is dan ook gezocht naar een benadering die aansluit op het beleid voor risicovolle bedrijven. In het eerdergenoemde ontwerpwijzigingsbesluit LIB is opgenomen dat vanaf de grens van het luchthavengebied voor het gehele gebied waar het gewijzigde LIB op zal zien (het zogeheten LIB⁵ gebied) een motiveringsplicht geldt. Deze houdt in dat gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen in hun bestemmingsplan of de onderbouwing van een omgevingsvergunning een motiveringplicht hebben voor de wijze waarop zij rekening houden met de gevolgen van een vliegtuigongeval, waarbij zij de toename van het risico door toevoeging van kwetsbare objecten dienen af te wegen en te motiveren. Onderdeel van de motivering vormen mitigerende maatregelen, zoals locatiekeuze of eventuele maatregelen om de bestrijdbaarheid van gevolgen van een ongeluk te bevorderen. Ik zal met de betrokken gemeenten een traject starten om de nieuwe regels in het gewijzigde LIB, op basis van feitenmateriaal waar ik momenteel onderzoek naar laat doen, effectief in te vullen. De wijze waarop de motiveringplicht daadwerkelijk door gemeenten wordt geconcretiseerd laat ik monitoren en evalueren. Afhankelijk van de uitkomsten zie ik of aanpassing van het beleid nodig is.

⁵ Het afwegingsgebied geluid en externe veiligheid, voorheen 20 Ke.

Effectiviteit toezicht

De OVV beveelt aan om de effectiviteit van het toezicht op het vliegverkeer op en rond Schiphol te vergroten door meer menskracht en middelen in te zetten, door te investeren in de inhoudelijke kennis van toezichthouders, door meer inhoudelijke inspecties en door het functioneren van het ABL te verbeteren (aanbeveling 7f).

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/245706

Evenals de OVV heeft de ILT in beeld wat de ontwikkelingen zijn rond Schiphol. De ILT is er zich van bewust dat deze ontwikkelingen snel om een vernieuwde aanpak en extra inzet voor het toezicht vragen. Dit past ook goed binnen de transitie die binnen de inspectie in het kader van de Koers ILT 2021 loopt. In het onlangs aan de Kamer gestuurde meerjarenplan⁶ wordt toegelicht hoe de ILT zich er voor inspannt aan de politieke en maatschappelijke verwachtingen te voldoen. Daarbij zijn naast de wettelijke context en de zwaarste risico's ook andere overwegingen aan de orde als het gaat om efficiënt en effectief toezicht, zoals door de OVV benadrukt is.

Voor het vernieuwde toezicht rond Schiphol start ik met een programmatische aanpak. Daarin zijn onder meer het opzetten van integraler toezicht op Schiphol, het toezicht op ISMS en de versterking van de informatiepositie van ABL belangrijke nieuwe speerpunten. Daarnaast zet de ILT de reeds lopende toezichtactiviteiten voort. Om de nieuwe speerpunten in het programma op te kunnen pakken, trekt de ILT extra capaciteit aan bovenop de huidige capaciteit en inzet van de ILT. Op termijn zal de ILT, op basis van de ervaringen met de programmatische aanpak in de praktijk, bepalen welke (extra) inzet structureel nodig is voor effectief toezicht op Schiphol.

Ten slotte

Ik vertrouw erop u met bovenstaande afdoende te hebben geïnformeerd. Graag licht ik deze brief in een gesprek nader toe. De sector en ik gaan voorspoedig aan de slag met de nadere implementatie.

Een afschrift van deze brief zend ik conform uw verzoek aan de minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast informeer ik de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Sharon A.M. Dijkma

⁶ Kamerstuk 34 775 XII, nr. 4.