

Vergaderjaar 2014–2015

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 228

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 oktober 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de brief van 14 juli 2014 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit burgerluchthavens en de Regeling Toezicht Luchtvaart (Kamerstuk 31 936, nr. 222).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 oktober 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Dekken

Adjunct-griffier van de commissie,
Tjink

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit burgerluchthavens en de Regeling Toezicht Luchtvaart. Deze leden zijn verheugd dat de regelgeving voor bouwactiviteiten rondom luchthavens wordt verduidelijkt en versoepeld en de regelgeving voor ballonnen en schermzweeftoestellen wordt vereenvoudigd. Voornoemde leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van het Besluit burgerluchthavens en de Regeling Toezicht Luchtvaart.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit burgerluchthavens en de Regeling Toezicht Luchtvaart. Deze leden pleiten ervoor om geen nieuwe luchthavens of uitbreidingen van luchthavens te realiseren in of rondom vogelrijke gebieden.

Handhavingspunten geluidsbelasting

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het gevolg zal zijn van de nieuwe formulering met betrekking tot de plaatsing van handhavingspunten. Worden handhavingspunten in de praktijk door deze nieuwe formulering juist verder of minder ver van de baan geplaatst?

Ruimtelijke beperkingen vogelaantrekkende bestemmingen

De leden van de VVD-fractie vragen wat de praktische gevolgen zijn van de mogelijkheid een vogelstudie uit te laten voeren. Wat is het verwachte percentage bouwactiviteiten dat met een positieve vogelstudie toch doorgang kan vinden? Hoe wordt voorkomen dat er door hoopvolle projectontwikkelaars prijzige studies worden uitgevoerd, die in de praktijk zelden of nooit tot een positief resultaat leiden, zo vragen deze leden. En hoe wordt voorkomen dat over hetzelfde stuk grond door verschillende partijen vruchteloze en kostbare vogelstudies worden uitgevoerd?

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben recentelijk vernomen dat het ontwerppluchthavenbesluit Lelystad mede gebaseerd is op verouderde gegevens wat betreft mogelijke vogelaanvaringen en schade aan de natuur. Deze leden pleiten ervoor dat bij de aanleg of uitbreiding van luchthavens wordt uitgegaan van recente gegevens omtrent vogelpopulaties en bijbehorende risico's betreffende vogelaanvaringen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren verder dat de Staatssecretaris de mogelijkheden wil uitbreiden om op korte afstand van luchthavens activiteiten toe te staan die een vogelaantrekkende werking hebben. Hoe verhoudt deze uitbreiding zich tot het advies van onderzoeksbureau Arcadis om het luchthavenbesluit Schiphol aan te passen voor de zone van 0 tot 6 kilometer van de luchthaven en dit gebied anders in te richten in verband met de vliegveiligheid, zo vragen deze leden. Waarom wijkt de Staatssecretaris in haar voorgenomen regelgeving af van dit advies? Welke belangen wegen hierbij zwaarder dan de vliegveiligheid?

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren pleiten ervoor om het hierboven genoemde advies van Arcadis als leidraad te nemen voor luchthavens in Nederland en te zorgen dat geen nieuwe activiteiten met een vogelaantrekkende werking rondom luchthavens worden toegestaan. Vogelaantrekkende activiteiten rondom luchthavens die reeds plaatsvonden op de dag voordat een luchthavenbesluit inging, moeten in lijn met dit advies stoppen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wijzen op de kans om gebouwen en graslanden op en rondom luchthavens te voorzien van zonnepanelen en zo in één klap duurzame energieopwekking te stimuleren en mogelijke aanvaringen met vogels te voorkomen.

Beperkingengebieden helikopterluchthavens

De leden van de PvdA-fractie vinden het opmerkelijk dat er voor helikopterluchthavens die een vergunning op basis van het luchthavenbesluit nodig hebben, geen laserstraalvrij gebied meer hoeft te worden vastgesteld. Deze leden verzoeken de Staatssecretaris in te gaan op het gevaar dat laserstralen kunnen veroorzaken voor helikopterpiloten.

Hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid

De leden van de VVD-fractie vragen of door dit besluit, in tegenstelling tot in de huidige praktijk, ook nieuwe gebouwen met een onderwijs- of gezondheidsfunctie kunnen worden gebouwd in een onder het besluit vallend gebied, wanneer uit een veiligheidsstudie blijkt dat dit mogelijk is of wanneer er sprake is van bouwen in de schaduw van een reeds bestaand obstakel.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens wie er verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een luchtvaarttechnische studie. Wordt een dergelijke studie in een keer voor het gehele gebied rond een vliegveld uitgevoerd of moeten er verschillende studies worden uitgevoerd, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn er tevreden over dat de Staatssecretaris het initiatief neemt om mogelijk te maken dat hoge obstakels (zoals bomen) kunnen blijven staan indien uit een luchtvaarttechnisch onderzoek blijkt dat ze geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid opleveren en niet leiden tot operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.

Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vernemen graag of de wijziging van het Besluit burgerluchthavens ook leidt tot het vaststellen van nieuwe luchthavenindelingsbesluiten bij de relevante luchthavens. Indien dat het geval is, vragen deze leden wanneer de Kamer deze tegemoet kan zien.

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris bewerkstelligt dat ondanks de versoepeling van de regelgeving het Rijk toch het overzicht over en de eindverantwoordelijkheid voor veilige start- en landingszones rond de Nederlandse luchthavens houdt.

II. Reactie van de Staatssecretaris

De leden van de Partij voor de Dieren pleiten ervoor om geen nieuwe luchthavens of uitbreidingen van luchthavens te realiseren in of rondom vogelrijke gebieden.

Voor de aanleg van een nieuwe luchthaven of de uitbreiding van een luchthaven moet op grond van de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit worden genomen. Ter onderbouwing van de keuzes in een luchthavenbesluit wordt een milieueffectrapportage (MER) uitgevoerd naar de effecten van de luchthaven op de omgeving. In de MER wordt ook ingegaan op de aanwezigheid en het gedrag van vogels in de buurt van de luchthaven. Op basis van deze objectieve informatie besluit het bevoegd gezag of de effecten aanvaardbaar zijn, danwel dat er mitigerende maatregelen nodig zijn. Uiteraard zal in de feitelijke situatie gemonitord worden of er beheersmaatregelen moeten worden getroffen. Als er beheersmaatregelen moeten worden getroffen zal hierover een besluit moeten worden genomen. Op deze wijze kan met de feitelijke omstandigheden rekening worden gehouden en is een generiek verbod niet noodzakelijk.

Handhavingpunten geluidbelasting

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het gevolg zal zijn van de nieuwe formulering met betrekking tot de plaatsing van handhavingpunten. Worden handhavingpunten in de praktijk door deze nieuwe formulering juist verder of minder ver van de baan geplaatst?

De oorspronkelijke formulering «van het einde van de baan» leidde – vooral door het gebruik van verschillende startpunten op een baan – tot onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid werd in de praktijk weggenomen door voor vaststelling van de handhavingpunten op 100 meter van het einde van de baan uit te gaan van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt. Door de nieuwe formulering is dit nu eenduidig vastgelegd in de regelgeving. Het heeft derhalve geen invloed op de in de praktijk gehanteerde plaatsing van handhavingpunten en de aanvaardbare geluidsbelasting.

Ruimtelijke beperkingen vogelaantrekkende bestemmingen

De leden van de VVD-fractie vragen wat de praktische gevolgen zijn van de mogelijkheid een vogelstudie uit te laten voeren. Wat is het verwachte percentage bouwactiviteiten dat met een positieve vogelstudie toch doorgang kan vinden? Hoe wordt voorkomen dat er door hoopvolle projectontwikkelaars prijzige studies worden uitgevoerd, die in de praktijk zelden of nooit tot een positief resultaat leiden, zo vragen deze leden. En hoe wordt voorkomen dat over hetzelfde stuk grond door verschillende partijen vruchteloze en kostbare vogelstudies worden uitgevoerd?

Met de ontwerpbeperking in de wijziging van het BBL wordt de mogelijkheid gecreëerd om nieuwe activiteiten, waarvoor geen omgevingsvergunning benodigd is, in het gebied te realiseren waar beperkingen van bestemmingen en grondgebruik gelden in verband met de vogelaantrekkende werking. Deze bestemmingen en dit grondgebruik zijn niet toegestaan op grond van het verbod in het huidige BBL. Voorwaarde voor het eventueel toestaan van de nieuwe bestemmingen of het grondgebruik, is dat uit een studie naar de vogelaantrekkende werking kan worden geconcludeerd dat de deze activiteiten geen onaanvaardbaar risico voor de veiligheid van het vliegverkeer vormen. Op deze manier wordt een transparant kader voor de toekomst neergelegd, waarbij bijvoorbeeld natuurontwikkeling in de buurt van luchthavens niet zonder meer wordt uitgesloten. Het is niet mogelijk om aan te geven wat het percentage bouwactiviteiten is dat doorgang kan vinden, aangezien dit toekomstige activiteiten betreffen die nu nog zondermeer verboden zijn en waarvan in de toekomst bekeken zal moeten worden, wat de impact daarvan is voor de omgeving. Daarbij dient te worden beseft dat het risico

van vogelaantrekkende werking vooral gerelateerd is aan de ontwikkeling van natuur en water, niet de primaire markt voor projectontwikkelaars.

Het risico voor de vliegveiligheid van de vogelaantrekkende werking van de nieuwe bestemming of grondgebruik hangt af van het soort activiteit en de locatie tot de (baan van de) luchthaven. Bij ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van luchthavens zal een projectontwikkelaar rekening moeten houden met het vliegverkeer van die luchthaven en de gevolgen voor vogels. Het bij herhaling indienen van plannen die onvoldoende rekening houden met de aanwezigheid van de luchthaven, is het risico van de initiatiefnemer.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben recentelijk vernomen dat het ontwerpluchthavenbesluit Lelystad mede gebaseerd is op verouderde gegevens wat betreft mogelijke vogelaanvaringen en schade aan de natuur. Deze leden pleiten ervoor dat bij de aanleg of uitbreiding van luchthavens wordt uitgegaan van recente gegevens omtrent vogelpopulaties en bijbehorende risico's betreffende vogelaanvaringen.

Zoals ik eerder in deze beantwoording heb aangegeven wordt in een MER voor de uitbreiding van een luchthaven Lelystad onderzoek gedaan naar de kans op vogelaanvaringen. Op basis van deze objectieve informatie besluit het bevoegd gezag of de effecten aanvaardbaar zijn, danwel dat er mitigerende maatregelen nodig zijn. Voor de onderbouwing van het luchthavenbesluit dienen de meest recente relevante gegevens te worden gebruikt. In de MER Lelystad (Bijlagen bij Kamerstuk 31 936, nr. 202), uitgevoerd in de periode 2013/2014, is gebruik gemaakt van de actuele monitoringsrapportages van het SOVON en van de actuele inzichten met betrekking tot de risico's.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren verder dat de Staatssecretaris de mogelijkheden wil uitbreiden om op korte afstand van luchthavens activiteiten toe te staan die een vogelaantrekkende werking hebben. Hoe verhoudt deze uitbreiding zich tot het advies van onderzoeksbureau Arcadis om het luchthavenbesluit Schiphol aan te passen voor de zone van 0 tot 6 kilometer van de luchthaven en dit gebied anders in te richten in verband met de vliegveiligheid, zo vragen de leden. Waarom wijkt de Staatssecretaris in haar voorgenomen regelgeving af van dit advies? Welke belangen wegen hierbij zwaarder dan de veiligheid?

Van een uitbreiding van mogelijkheden om op korte afstand van luchthavens activiteiten toe te staan die een vogelaantrekkende werking hebben, waardoor de vliegveiligheid in gevaar kan worden gebracht, is geen sprake. De studie naar de vogelaantrekkende werking moet juist aantonen dat de voorgenomen activiteiten geen risico voor de veiligheid van het vliegverkeer vormen. Ik regel met deze wijziging dat het mogelijk is om nieuwe natuur aan te leggen, onder de voorwaarde dat uit een studie naar de vogelaantrekkende werking blijkt dat het plan niet leidt een significante vergroting van het risico.

Voor de situatie rond Schiphol heeft de Tweede Kamer in een motie (Kamerstuk 31 936, nr. 185) het kabinet verzocht om te komen met een integrale aanpak van de ganzenproblematiek bij de luchthaven Schiphol. Hier is invulling aan gegeven met een viersporenaanpak: vogeltoets, populatiebeheer, techniek en het beperken van fourageermogelijkheden. Op deze wijze kan het risico worden beheerst zonder dat er sprake is van een onevenredige impact op de omgeving. Ook bij Schiphol geldt in het huidige LIB dat er beperkingen gelden voor vogelaantrekkende bestemmingen of vormen van grondgebruik.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren pleiten ervoor om het hierboven genoemde advies van Arcadis als leidraad te nemen voor luchthavens in Nederland en te zorgen dat geen nieuwe activiteiten met een vogelaantrekkende werking rondom luchthavens worden toegestaan. Vogelaantrekkende activiteiten rondom luchthavens die reeds plaatsvonden op de dag voordat een luchthavenbesluit inging, moeten in lijn met dit advies stoppen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wijzen op de kans om gebouwen en graslanden op en rondom luchthavens te voorzien van zonnepanelen en zo in één klap duurzame energieopwekking te stimuleren en mogelijke aanvaringen met vogels te voorkomen.

Een nieuwe bestemming of grondgebruik is toegestaan indien uit een studie blijkt dat de vogelaantrekkende werking van de nieuwe bestemming of grondgebruik geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert. Met deze wijziging van het BBL wordt aange sloten bij de aanbevelingen van het Arcadis-rapport. Ingrijpen in de bestaande situatie is niet altijd nodig, want zij maken onderdeel uit van de feitelijke situatie, waarbij in de MER rekening wordt gehouden bij de afweging van diverse belangen voor een nieuw luchthavenbesluit. Als er al aanpassingen nodig zijn dan zal dat bij die besluitvorming aan de orde moeten komen. Het plaatsen van zonnepanelen op gebouwen en graslanden op en rond luchthavens om mogelijke aanvaringen met vogels te voorkomen is primair een zaak voor de grondeigenaren, waarbij uiteraard geldt dat daarbij voldaan moet worden aan de veiligheidsregels.

Beperkingengebieden helikopterluchthavens

De leden van de PvdA-fractie vinden het opmerkelijk dat er voor helikopterluchthavens die een vergunning op basis van het luchthavenbesluit nodig hebben, geen laserstraalvrij gebied meer hoeft te worden vastgesteld. Deze leden verzoeken de Staatssecretaris in te gaan op het gevaar dat laserstralen kunnen veroorzaken voor helikopterpiloten.

Nederland is partij bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (ICAO) en heeft dit verdrag omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving. In bijlage 14 bij het Verdrag is onderscheid aangebracht in luchthavens voor vliegtuigen, waarvoor een laserstraalvrij gebied moet worden vastgesteld, en helikopterluchthavens waarvoor dit niet wordt voorgeschreven. In het ICAO Aerodromes Panel zal worden nagevraagd of het risico van vaste laserinstallaties inderdaad zo beperkt is dat regelgeving achterwege kan blijven en of er monitoring op dit specifieke punt kan worden afgesproken. Het verbod op het gebruik van een laserstraal in het laserstraalvrije gebied ziet overigens alleen op vaste laserinstallaties en niet op de zogenaamde laserpointers. Het bewust aanschijnen van luchtvaartuigen met laserpointers wordt strafrechtrechtelijk gehandhaafd.

Hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid

De leden van de VVD-fractie vragen of door dit besluit, in tegenstelling tot in de huidige praktijk, ook nieuwe gebouwen met een onderwijs- of gezondheidsfunctie kunnen worden gebouwd in een onder het besluit vallend gebied, wanneer uit een veiligheidstudie blijkt dat dit mogelijk is of wanneer er sprake is van bouwen in de schaduw van een reeds bestaand obstakel.

De functie van het gebouw heeft geen invloed op de vliegveiligheid en dus op de daarvoor op te leggen beperkingen. Voorwaarden met betrekking tot de functie van gebouwen worden gesteld voor beperkingengebieden voor externe veiligheid en geluid. Dat betekent in de praktijk

dat voor gebouwen met een onderwijs- of gezondheidsfunctie soms een verbod geldt. Het voorliggende besluit brengt hierin geen verandering in.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens wie er verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een luchtvaarttechnische studie. Wordt een dergelijke studie in een keer voor het hele gebied rond een vliegveld uitgevoerd of moeten er verschillende studies worden uitgevoerd, zo vragen deze leden.

Bij het vaststellen van het luchthavenbesluit zal het bevoegd gezag moeten beschikken over alle relevante informatie, die nodig is voor het nemen van het besluit. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanleveren (uitvoeren) van een luchtvaarttechnische studie. Het is mogelijk om een dergelijke studie in één keer voor het gehele gebied rond de luchthaven uit te voeren.

De leden van de PvdA-fractie zijn er tevreden over dat de Staatssecretaris het initiatief neemt om mogelijk te maken dat hoge obstakels (zoals bomen) kunnen blijven staan indien uit luchtvaarttechnisch onderzoek blijkt dat ze geen onaanvaardbaar risico voor de veiligheid opleveren en niet leiden tot operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.

Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vernemen graag of de wijziging van het Besluit burgerluchthavens ook leidt tot het vaststellen van nieuwe luchthavenindelingsbesluiten bij de relevante luchthavens. Indien dit het geval is, vragen deze leden wanneer de kamer deze tegemoet kan zien.

De wijziging van het Besluit burgerluchthavens heeft niet tot gevolg dat bestaande luchthavenbesluiten gewijzigd moeten worden dan wel dat nieuwe luchthavenbesluiten moeten worden vastgesteld. Luchthavenbesluiten die echter zullen worden vastgesteld na de inwerkingtreding van deze wijziging van het Besluit burgerluchthavens, zullen overeenkomstig het gewijzigde Besluit burgerluchthavens worden opgesteld.

Overige vragen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris bewerkstelligt dat ondanks de versoepeling van de regelgeving het Rijk toch het overzicht over en de eindverantwoordelijkheid voor veilige start- en landingszones rond de Nederlandse luchthavens houdt.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de luchtvaartveiligheid van de Nederlandse luchthavens. Door middel van regelgeving en inspectie, toezicht en handhaving wordt deze verantwoordelijkheid ingevuld. Met dit wijzigingsbesluit worden ruimtelijke ontwikkelingen en activiteiten in de nabijheid van een luchthaven wel mogelijk, indien deze geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid vormen. De voorwaarde waaronder het Rijk dit toestaat is dat uit een studie naar de vogelaantrekkende werking kan worden geconcludeerd dat de bestemming of het gebruik geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert. Deze studies maken een objectieve bepaling mogelijk of obstakels, bestemmingen of grondgebruik de vliegveiligheid in gevaar brengen. Indien er sprake is van een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid is het obstakel, de bestemming of het grondgebruik niet toegestaan. Op deze wijze kan het Rijk invulling geven aan de verantwoordelijkheid voor de vliegveiligheid.