

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mw. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bestuurlijke Regie Schiphol

Uw contactpersoon

mw. S. Willemsen

BEL/RO

Telefoonnummer +31 235143654

willemsens@noord-holland.nl

1 | 7

Betreft: BRS zienswijze ontwerpwijziging LIB i.v.m. viaduct

Verzenddatum

20 april 2021

Kenmerk

1609015/1609018

Excellentie,

Uw kenmerk

Van 1 april tot 28 april 2021 ligt de ontwerpwijziging Luchthavenindelingbesluit Schiphol ter inzage met de mogelijkheid voor een ieder hierop zienswijzen in te dienen. De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS*) maakt graag gebruik van deze mogelijkheid.

Inleiding

Volgens de toelichting van het ontwerpbesluit is de aanpassing van het LIB noodzakelijk om de verdubbeling van het zuidelijke rijbaanviaduct over de A4, onderdeel van de verdubbeling van rijbaan Quebec, mogelijk te maken. Tegelijkertijd maakt u van de aanpassing van het LIB gebruik om op acht andere locaties de grens van het luchthavengebied aan te passen. Dat doet u met het oog op een betere beveiliging van de luchthaven en vanwege gewijzigd grondeigendom. U geeft aan dat het om technische wijzigingen gaat en er geen gevolgen zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van Schiphol.

Dat een wijziging van het luchthavengebied nodig is voor de aanleg van het zuidelijke rijbaanviaduct staat wat ons betreft niet ter discussie. Ook dat er redenen kunnen zijn om op andere locaties de grens van het luchthavengebied te wijzigen, willen wij op voorhand niet betwisten. Maar het gemak waarmee u de begrenzing van het luchthavengebied aanpast, verrast ons. Tot op heden bent u niet bereid gebleken het LIB aan te passen. Zelfs niet voor zover het de technische aanpassingen betreft waarover wij met elkaar overeenstemming hebben om knelpunten in relatie tot de ruimtelijke ordening op te lossen.

Deze zogenaamde "quick wins" die wij in het najaar van 2020 gezamenlijk hebben vastgesteld in de verkenning voor een nieuw robuust ruimtelijk beleid (conform uw kamerbrief van 9 december 2020) zijn zonder uitzondering met een relatief eenvoudige, technische wijziging van het LIB op te lossen.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Bij de ter inzage legging van de Ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol heeft u onlangs nog bevestigd dat u het LIB niet aanpast. Ook al blijkt uit het bijbehorende Milieueffectrapport dat er tal van locaties zijn waar de begrenzing van de beperkingengebieden niet op de goede plek liggen.

In de nu voorliggende ontwerp wijziging LIB past u wel de daarin opgenomen contouren aan. De aanpassing van de begrenzing van het luchthavengebied houdt de facto een aanpassing in van alle binnengrenzen van de beperkingengebieden. Want LIB 1 t/m 5 zijn overlappende gebieden en voor elk van hen is de binnengrens van het betreffende beperkingengebied gelijk aan de buitengrens van het luchthavengebied.

Los meteen óók de ro-knelpunten op

De aanleiding voor deze zienswijze is precies daarin gelegen. U past nu wel alle binnengrenzen van de LIB gebieden aan, maar niet de buitengrenzen. Als u tóch het LIB en de daarin opgenomen contouren gaat wijzigen, roepen wij u op meteen ook de voor ons relevante knelpunten in het LIB daarin mee te nemen en op te lossen.

Wij lichten dit hieronder graag nader toe.

Effectueer de Quick wins ro

Op 1 januari 2018 zijn er wijzigingen doorgevoerd in de regels voor externe veiligheid en geluid van het LIB. Desondanks sluiten beleid en regelgeving voor de beperkingengebieden nog steeds niet goed aan bij de daadwerkelijke praktijk en de behoefte aan maatwerk (zoals u in de LVN heeft geconstateerd).

In het gewijzigde LIB zit een aantal "weeffouten" die wij in het najaar van 2020 met uw ministerie hebben besproken.

Uit die gesprekken zijn *drie quickwins* benoemd die per omgaande als technische wijziging meegenomen kunnen worden in deze wijziging.

- ***Herstel de onjuiste uitleg van het begrip BSG***
In de toelichting op het LIB staat "met het begrip 'bestaand stedelijk gebied' wordt de fysiek bestaande situatie geduid en niet de (nog niet gerealiseerde) bestemming" (Staatsblad 2017 402, blz. 11). Dit is een onjuiste uitleg van het begrip "bestaand stedelijk gebied". De uitspraak in een recente zaak in hoger beroep (RvS 202000632/1/R1, 16 december 2020) bevestigt dat de uitleg die in de toelichting aan het begrip bestaand stedelijk gebied wordt gegeven niet overeenstemt met de wetspraktijk.
Quick win: Schrap in verwijzing naar deze uitspraak de gewraakte passage uit de toelichting. Dit zorgt voor eenduidigheid en rechtszekerheid.
- ***Geef opdracht aan de IL&T om stappenplan EV te volgen***
Twee jaar geleden is onder regie van uw ministerie een Stappenplan motiveringsplicht externe veiligheid opgesteld (Derde voortgangsrapportage veiligheid Schiphol, 7 februari 2020). Als onderdeel van dat traject is besloten ook een gezamenlijke werkwijze voor LIB3 op te stellen, inclusief een uitleg van de regels. Hoewel hierover inmiddels overeenstemming is bereikt, zijn wij nog in afwachting van de formele implementatie met als gevolg dat IL&T vasthoudt aan een afwijkende interpretatie en er onduidelijkheid over de regels is.

Quick win: Er ligt een gezamenlijk gedragen tekstvoorstel (zie in het kader hieronder) voor de aanpassing en toepassing van de regel en bijbehorende onderdeel van de toelichting. Op basis hiervan is het voor een ieder, dus ook voor de IL&T, duidelijk hoe de regels moeten worden geïnterpreteerd.

Wijzigingsvoorstel Art. 2.2.1b

1. Op de gronden die op de kaart in bijlage 3 bij dit besluit met nummer 3 zijn aangewezen, zijn met het oog op externe veiligheid geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten toegestaan, behoudens bestaand gebruik.
2. In afwijking van het eerste lid zijn nieuwe beperkt kwetsbare objecten, met uitzondering van woningen, toegestaan, mits het aantal personen dat gemiddeld per week op een perceel verblijft niet meer bedraagt dan 22 per hectare perceeloppervlak.
3. Onder perceel als bedoeld in het tweede lid wordt verstaan: perceel waarop een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan of een wijziging van het bestemmingsplan ten behoeve van een nieuw beperkt kwetsbaar object als bedoeld in het tweede lid, betrekking heeft, voor zover dit perceel valt binnen de gronden zoals bedoeld in het eerste lid.
4. In afwijking van het eerste lid is eveneens herstructurering van een gebied met beperkt kwetsbare objecten toegestaan, mits het aantal woningen en aantal personen dat in dat gebied gemiddeld verblijft omgerekend per hectare gebied, niet toeneemt.

Tekstvoorstel NvT

Op de kaart in bijlage 3 is het beperkingengebied voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten met nummer 3 weergegeven.

Uitgangspunt binnen dit reeds in het LIB opgenomen beperkingengebied blijft dat grote concentraties van personen moeten worden voorkomen. Binnen dit beperkingengebied zijn vanwege het risicoprofiel nieuwe kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten niet toegestaan. Vanwege het belang van leefbaarheid zijn nieuwe beperkt kwetsbare objecten, met uitzondering van woningen, waaronder in het LIB mede wordt verstaan woonschepen en woonwagens, onder voorwaarden toegestaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op het aantal personen dat, gecorrigeerd naar verblijftijd, op een perceel verblijft.

Concreet mag het aantal personen dat op een perceel verblijft, gecorrigeerd naar verblijftijd, omgerekend per hectare perceeloppervlak nooit meer dan 22 bedragen. Met perceel wordt alleen bedoeld op het perceel waar de omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan of een wijziging van het bestemmingsplan betrekking op heeft, voor zover dat perceel tenminste gelegen is binnen het beperkingengebied, aangeduid met nummer 3. Valt een perceel waar een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan of een wijziging van het bestemmingsplan betrekking op heeft slechts gedeeltelijk daarbinnen, dan gelden de bepalingen ook alleen voor dat gedeelte van het perceel.

Herstructurering van een gebied met beperkt kwetsbare objecten mag, maar dit mag er niet toe leiden dat het aantal woningen en aantal personen dat er gemiddeld omgerekend per hectare gebied verblijft toeneemt in het gebied. Het is niet in lijn met het externe veiligheidsdoel van het LIB om via herstructurering te komen tot verdere concentratie van personen.

De manier waarop bovenstaande regels worden toegepast, is uitgewerkt in het bij deze nota van toelichting behorende 'Stappenplan voor externe veiligheid'. In onderstaande tabel is een rekenvoorbeeld opgenomen.

De verantwoordelijkheid wordt aan gemeenten gelaten om vanwege het veiligheidsbelang terughoudend te blijven met nieuwe vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare functies en de afweging te maken of een andere locatie met een lager risico voorhanden is.

Het verlenen van een verklaring van geen bezwaar is in bijzondere omstandigheden mogelijk, maar hiervoor is nadere besluitvorming door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vereist.

- ***Pas maatwerk toe conform het beleidskader LIB***

U spreekt al enkele jaren over de noodzaak van maatwerk binnen het LIB. Maar de Verklaring van geen bezwaar ex artikel 8.9 Wet luchtvaart biedt voldoende ruimte om in specifieke situaties maatwerk te kunnen bieden. Het beleidskader dat daartoe is opgenomen in de toelichting van het LIB is hiervoor toereikend. Voor elke nieuwe ontwikkeling die niet binnen de regels past kan binnen dit kader een zorgvuldige, integrale beleidsafweging voor maatwerk worden gemaakt.

Wij constateren echter dat in de praktijk dit beleidskader niet wordt toegepast. En dat ook in de afweging voor afwijkingen van bouwhoogtes of doorsnijding van radarvlakken geenszins een integrale belangenafweging wordt gemaakt. Waarbij wij van mening zijn dat een handhavende instantie zoals de IL&T, niet het geëigende orgaan is voor het maken van een integrale beleidsafweging. En waarbij het signaal van uw ministerie komt dat kennis over locaties en gebieden ontbreekt om te kunnen oordelen over specifieke situaties.

Het uitblijven van een integrale beleidsafweging is een urgent knelpunt, omdat ontwikkelingen die juist bij kunnen dragen aan de leefbaarheid in een gebied op deze manier geen doorgang vinden. De voor de hand liggende oplossing is om de uitvoering zo in te richten dat het beleidskader wél kan worden toegepast door deze, net als bij de wijziging van het LIB voor afweging over ontwikkelingen in het landelijke gebied is gebeurd, bij de provincies te beleggen. Dat sluit ook aan bij het principe van de Omgevingswet, "decentraal, tenzij".

Quick win: neem in artikel 2.2.1 e een nieuw lid op dat de in het vijfde lid bedoelde verklaring van geen bezwaar wordt verleend indien het beleidskader is gevolgd en daarover een positief advies van de provincie is afgegeven.

De oplossing van bovengenoemde knelpunten is voor de regio van groot belang en geenszins ingewikkeld. Wij roepen u met klem op de voorliggende aanpassing van het LIB hiervoor te benutten.

Breng de beperkingengebieden in overeenstemming met het NNHS

In onze zienswijze van 29 maart 2021 op de Ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (LVB I) hebben wij nadrukkelijk onze zorg uitgesproken over de ontkoppeling van het LVB met het LIB. Het LVB en het LIB zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De begrenzing van de beperkingengebieden is gebaseerd op geluid- en risicocontouren die volgen uit de operatie op Schiphol. Het eerste LVB en LIB zijn gelijktijdig tot stand gekomen en in procedure gebracht. Ze hebben gelijkluidende teksten en de koppeling lag daar direct al in vast. Ze borgen hetzelfde doel en kunnen niet zonder elkaar.

De begrenzingen van de beperkingengebieden zijn echter niet meer gewijzigd sinds de inwerkingtreding van het eerste LIB en inmiddels sterk verouderd. In de Nota van Toelichting bij het per 1 januari 2018 gewijzigde LIB is daarover opgenomen: *“Wanneer het LVB wordt gewijzigd op grond van het NNHS zal gelijktijdig ook het LIB worden gewijzigd om de ligging van de beperkingengebieden in overeenstemming te brengen met de nieuwe geluid- en risicocontouren die volgen uit het NNHS”*. Toch is het LVB I ter inzage gelegd zonder bijbehorend LIB. Wij hebben u in onze zienswijze op het LVB I opgeroepen om tegelijkertijd met het juridisch borgen van het NNHS in het LVB ook de bijbehorende contouren vast te leggen in het LIB. Bij een LVB I hoort een LIB I dat daarmee in overeenstemming is. U kunt deze wijziging aangrijpen om de contouren gelijktijdig te actualiseren.

Wij herhalen: uit de bij het ontwerp LVB I behorende Milieueffectrapportage (zie de kaarten in de bijlage bij deze brief) blijkt dat de contouren in het huidige LIB niet meer kloppen en dat er overal verschuivingen zijn. Zo is de ligging van de LIB-3 niet meer conform de huidige operatie, is de huidige LIB-4 contour fors groter dan op grond van het maximale scenario in het MER berekend is, en ligt LIB-5 soms ver buiten de 48 Lden contour. U beschermt en beperkt dus de verkeerde gebieden. Dit bevreemdt ons te meer, nu u kennelijk wél bereid bent wijzigingen door te voeren ten behoeve van de beveiliging van de luchthaven. Dit lijkt ons niet uit te leggen richting de bewoners van de betreffende gebieden.

Daar komt bij dat onder de Omgevingswet het werkingsgebied voor het verplicht betrekken van luchtvaartgeluid bij cumulatie wordt uitgebreid tot de 48 Lden die uit de Milieueffectrapportage bij het LVB blijkt. De Omgevingswet verbindt dus ruimtelijke consequenties aan een contour die geen onderdeel uitmaakt van het LIB. Dit is op zich zelf al een juridisch onhoudbare situatie, maar wringt des te meer als wij voor het overige in de ruimtelijke ordening met achterhaalde contouren moeten blijven werken.

De BRS vindt het niet uit te leggen dat u het LIB niet aanpast en dat u blijft vasthouden aan 'oude' contouren die qua grootte en vorm niet meer aansluiten bij de huidige operatie van Schiphol. De aanpassing van het LIB is in het bijzonder van belang in het kader van de rechtszekerheid en de informatievoorziening van eigenaren, initiatiefnemers en gebruikers binnen het LIB-gebied. Maar is ook noodzakelijk ten behoeve van een zorgvuldige, transparante en uitlegbare afweging over nieuwe ontwikkelingen op specifieke locaties. Overigens is dit geenszins een ingewikkelde klus. Het daartoe noodzakelijke Milieurapport is hetzelfde als dat bij het LVB1 en ligt er dus al. Daarbij is haast geboden om te voorkomen dat deze rapporten verouderd zijn en een nieuwe milieueffectrapport dient te worden opgesteld.

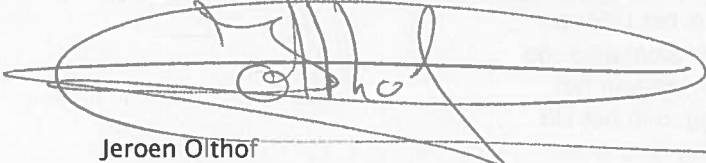
Tot slot

Wij zijn nu een aantal jaren in gesprek over de knelpunten die het huidige LIB in de ruimtelijke ordening oplevert. Tot nog toe zonder tastbaar resultaat.

Het verrast ons dat u nu wél bereid bent om het LIB aan te passen ten behoeve van een ontwikkeling die vanuit het perspectief van een veilige operatie op het luchthaventerrein nodig is.

Wij vragen u om ook de urgentie van de ruimtelijke problematiek te erkennen en de oplossingen tegelijkertijd via dit wijzigingsspoor te effectueren. Zowel de quick wins als de aanpassing van de contouren met het oog op een deugdelijke bescherming van de omgeving zijn simpel door te voeren. Het benodigde Milieueffectrapport ligt er al.

Hoogachtend, namens alle leden van de BRS,



Jeroen Olthof
Voorzitter Bestuurlijke Regie Schiphol

* BRS: samenwerkingsverband van vier provincies en 56 gemeenten.

Bijlage:

Huidig LIB 4 (58 Lden) en LIB 5 (voormalige 20 Ke) en 48 Lden en 58 Lden volgens NNHS

Bijlage

Huidig LIB 4 (58 Lden) en LIB 5 (voormalige 20 Ke) en 48 Lden en 58 Lden volgens NNHS



- 58 Lden MER NNHS
- - 48 Lden MER NNHS
- LIB4
- LIB5