

Ontwerpbesluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelet op:

Artikel 8.64, eerste lid, van de Wet luchtvaart en artikel XV van de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens, Stb. 2008, 561);

Gezien de beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat van 24 maart 2009, kenmerk VEN W/IVW-2009/3159 in verband met het veilig gebruik van de helihaven op grond van het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen;

Besluiten:

1

Voor de locatie gelegen aan Klein Hitland 10, Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas, geografische positie N 51°57'21,6" N 004°38'29,1"E af te zien van de vaststelling van een luchthavenregeling.

2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de achtste dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal blad waarin dit wordt geplaatst.

Den Haag, 11 november 2015

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

Toelichting

Algemeen

Deze luchthavenregeling behelst een besluit tot niet-vaststelling van een luchthavenregeling voor de helihaven Parc de IJsselhoeve B.V. (hierna: Parc de IJsselhoeve), gevestigd aan Klein Hitland 10 te Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Zuidplas. Dit geschiedt op grond van artikel XV, eerste lid, van de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake de vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens), verder te noemen de RBML.

De regelgeving voor luchthavens

Algemeen

Op grond van de huidige Wet luchtvaart, zoals deze met ingang van 1 november 2009 is komen te luiden na de inwerkingtreding van de RBML, is het in beginsel niet toegestaan met een burgerluchtvaartuig op te stijgen of te landen anders dan van of op een burgerluchthaven. Daarnaast is het verboden een burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor die luchthaven geen luchthavenbesluit of -regeling is vastgesteld.

In de Wet luchtvaart wordt een onderscheid gemaakt tussen Schiphol en overige burgerluchthavens. De overige burgerluchthavens zijn van nationale of regionale betekenis. De luchthavens van Eelde, Lelystad, Maastricht en Rotterdam zijn van nationale betekenis. De overige op het land gelegen luchthavens zijn van regionale betekenis.

Provinciale staten zijn belast met de vaststelling van een luchthavenbesluit of -regeling voor luchthavens van regionale betekenis. Zo'n besluit of regeling is gegoten in de vorm van een provinciale verordening.

Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien buiten het luchthavengebied het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Voor luchthavens zonder deze gevolgen, zoals Parc de IJsselhoeve, kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling.

In het kader van de vaststelling van een luchthavenregeling moet een oordeel worden geveld over allerlei omgevingsaspecten, zoals die van ruimtelijke ordening, mobiliteit, regionale economie, leefbaarheid, milieu, veiligheid en inrichting van het landelijk gebied. Met dit instrumentarium is door de wetgever beoogd de provincie in staat te stellen de rol als gebiedsregisseur te kunnen waarmaken. De wijze waarop met voornoemde aspecten in het kader van de vaststelling van bijvoorbeeld een luchthavenregeling wordt omgegaan is in principe geheel aan de beoordeling van de provincie gelaten. Daarover zijn in de Wet luchtvaart geen specifieke regels gegeven. Wettelijke regels zijn wel gegeven voor een aantal milieuaspecten, zoals geluidhinder en externe veiligheid. Om die redenen bevat een luchthavenregeling regels voor zover nodig vanwege de geluidbelasting van het luchthavenverkeer en het externe veiligheidsrisico. Ook kan zo'n regeling grenswaarden bevatten voor zover noodzakelijk met het oog op het externe veiligheidsrisico of de geluidbelasting. Verder wordt in de regeling het zogenaamde luchthavengebied vastgesteld. Dit is het gebied bestemd voor het luchthavenluchtverkeer. Onder het luchthavenluchtverkeer vallen de bewegingen van de luchtvaartuigen op de grond en de afwikkeling daarvan.

Ten aanzien van de betrokken luchthaven moet door de minister een verklaring van veilig gebruik van het luchtruim worden afgegeven. Ook gelden algemene regels voor het veilig gebruik van de luchthaven. Met het toezicht op de naleving van deze regels is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) belast.

In principe is het dus niet toegestaan met een luchtvaartuig te landen op of op te stijgen van een terrein anders dan van een luchthaven. Dit verbod geldt onder meer niet voor het landen en opstijgen van helikopters met een groot maatschappelijk belang, zoals voor politietaken en vormen van hulpverlening. Verder is het gedeputeerde staten onder meer mogelijk gemaakt ontheffing te verlenen van het verbod met bepaalde luchtvaartuigen te landen en op te stijgen anders dan op respectievelijk van luchthavens. Dit is de zogenaamde tug-ontheffing. Ten behoeve van de uitoefening van deze bevoegdheid is door gedeputeerde staten de beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2013 vastgesteld (Provinciaal blad 2013, 127).

Vroegere rechtsregime voor luchthavens (luchtvaartterreinen)

Tot 1 november 2009 was een regeling voor zogenaamde luchtvaartterreinen gegeven in de Luchtvaartwet. Op grond van die wet was het onder meer verboden met een luchtvaartuig op te stijgen anders dan van een luchtvaartterrein dan wel te landen anders dan op een luchtvaartterrein. Luchtvaartterreinen waren aangewezen of niet-aangewezen. De Luchtvaartwet bevatte een specifieke regeling voor de aanwijzing van luchtvaartterreinen. Daarnaast was het verboden een niet als luchtvaartterrein aangewezen terrein in te richten voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen. Het verbod met een luchtvaartuig op te stijgen anders dan van een luchtvaartterrein dan wel te landen anders dan op een luchtvaartterrein was, ingevolge het op 1 november 2009 vervallen Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen, verder te noemen het Signaal, onder meer niet van toepassing op het opstijgen of doen opstijgen van en het landen of doen landen op een helihaven, met bepaalde helikopters. Vereist was daarvoor wel dat aan bepaalde eisen van het Signaal werd voldaan. Zo moest door de minister worden nagegaan of de aanleg, inrichting en uitrusting van helihavens zodanig was dat daarvan een veilig gebruik kon worden gemaakt: de zogenaamde Signaal-beschikking. Deze beoordeling had dus de veiligheid van het gebruik als oogmerk.

De overige aspecten van de besluitvorming voor luchthavens, waarin dus ook gekeken moest worden naar aspecten zoals van ruimtelijke inpassing, verkeer en vervoer, regionale economie, de inrichting van het landelijk gebied en de leefbaarheid, werden niet in het kader van het Signaal gereguleerd. Deze kwamen aan de orde in het kader van de besluitvorming op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Het oordeel van de gemeente speelde bij de besluitvorming voor niet-aangewezen luchthavens dan ook vaak een essentiële rol.

Overgangsregime

Op grond van artikel XV, eerste lid, van de RBML, dient een beschikking afgegeven op grond van het Signaal, binnen een jaar na 1 november 2009 te worden omgezet in een luchthavenregeling. Luchthavenregelingen voor luchthavens waarvoor een Signaal-beschikking is afgegeven moesten dus voor 1

november 2010 door provinciale staten zijn vastgesteld. Tot de luchthavenregeling is vastgesteld, blijft een besluit voor een burgerluchthaven opgegeven op grond van Bignal geldig totdat voor deze luchthaven de betreffende luchthavenregeling in werking is getreden (artikel IX, derde lid RBML).

De vigerende rechtssituatie voor Parc de IJsselhoeve

Ten behoeve van Parc de IJsselhoeve is op 24 maart 2009, kenmerk VEN W/IVW-2009/3159, een (positieve) beoordeling door de minister van Verkeer en Waterstaat overeenkomstig artikel 7 Bignal uitgevoerd. Deze Bignal-beschikking had, zoals gezegd, alleen betrekking op het veilig gebruik.

Ten aanzien van deze Bignal-beschikking had op grond van artikel XV van de RBML voor 1 november 2010 door provinciale staten een luchthavenregeling moeten worden vastgesteld.

Voor Klein Hitland, het gebied waarin Parc de IJsselhoeve is gelegen, geldt het bestemmingsplan Hitland 2005, vastgesteld door de gemeenteraad van Zuidplas, op 28 juni 2005, identificatie NL.IM-RO.18920000BPNWK014. Ter plaatse van de helihaven geldt de bestemming recreatie. De gemeente Zuidplas staat op het standpunt dat de (aanleg van een) helihaven in strijd is met het bestemmingsplan. In 2010 hebben burgemeester en wethouders van de gemeente Zuidplas aan de aanvrager (Parc de IJsselhoeve) een dwangsom opgelegd, om te voorkomen dat zou worden gestart of geland met een helikopter.

Op 20 mei 2011 is de helihaven geïnspecteerd, door medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, met het oog op een mogelijk afgifte van toestemming tot ingebruikname. Bij brief van 22 juni 2011, kenmerk IENM/IVW-2011/4614, is deze toestemming door de minister verleend.

Op 1 juli 2011, kenmerk 21204435, is door gedeputeerde staten ontheffing verleend voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van de locatie voor het landen en opstijgen van helikopters op grond van de Wet luchtvaart. Deze ontheffing was geldig van 1 juli 2011 tot 1 augustus 2011. (Mede) in verband met de door de gemeente Zuidplas opgelegde last onder dwangsom, is van deze ontheffing geen gebruik gemaakt.

Onderbouwing van de beslissing voor luchthaven Parc de IJsselhoeve

Op grond van artikel XV, eerste lid, RBML, hebben wij een beslissing te nemen over het in bedrijf hebben van een burgerluchthaven op de locatie waarvoor op 24 maart 2009 door de minister van Verkeer en Waterstaat een Bignal-beschikking is afgegeven. In het kader van deze Bignal-beschikking is, zoals gezegd, geen oordeel geveld over de maatschappelijke wenselijkheid en aanvaardbaarheid van een luchtvaartterrein op de betreffende locatie, maar alleen over de veiligheid van het gebruik. Een oordeel over de maatschappelijke wenselijkheid en aanvaardbaarheid van een niet-aangewezen luchthaventerrein op de betreffende locatie is in zekere zin wel gegeven door de raad van de gemeente Zuidplas in het kader van het bestemmingsplan Hitland 2005. Een luchthaven op de betreffende locatie is, volgens burgemeester en wethouders van Zuidplas, in ieder geval in strijd met het bestemmingsplan Hitland 2005. Aan dat standpunt is ook gevolg gegeven door het opleggen van een dwangsom aan de exploitant van Parc de IJsselhoeve.

In het kader van de vaststelling van een luchthavenregeling op grond van artikel XV, eerste lid, RBML, hebben wij ons principieel te beraden over maatschappelijke aspecten als 'ruimtelijke ordening, mobiliteit, regionale economie, inrichting landelijk gebied'. Dat wij ons in het kader van de vaststelling van een luchthavenregeling over dergelijke aspecten hebben te buigen is met zoveel woorden aangegeven in de parlementaire stukken op de Wet luchtvaart en valt ook af te leiden uit recente jurisprudentie. Ten overvloede vermelden wij dat dit ook in de aanbiedingsbrief van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) van 24 maart 2009, kenmerk VEN W/IVW-2009/3159, bij voornoemde Bignal-beschikking is vermeld: "In de Eerste Kamer is het wetsvoorstel Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens aangenomen. Op grond van dit wetsvoorstel gaat de bevoegdheid om te beslissen over een aanvraag als deze over naar het provinciaal bestuur. Anders dan op dit moment het geval is, heeft het provinciaal bestuur de mogelijkheid een beleidskeuze te maken of een activiteit als in deze beschikking wordt toegestaan. Dit geldt ook voor reeds afgegeven beschikkingen. Het provinciaal bestuur moet binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet beslissen over een luchthavenregeling of luchthavenbesluit voor het gebruik en de toegestane activiteiten, waarvoor in deze beschikking toestemming wordt afgegeven. De provincie Zuid-Holland heeft te kennen gegeven dat zij voorzien dat de nu aangevraagde helihaven straks waarschijnlijk niet in het provinciaal beleid past."

In het kader van onze besluitvorming op grond van artikel XV, eerste lid, RBML, hebben wij onder meer te letten op de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM), de Wet milieubeheer, wat betreft de regelgeving voor milieubeschermingsgebieden voor stilte, de Natuurbeschermingswet, het oordeel van de betrokken

gemeente, alsmede de belangen van de eventuele exploitant van de luchthaven en andere belanghebbenden.

De VRM, vastgesteld op 9 juli 2014, stuurt op (boven)regionaal niveau op de inrichting van de ruimte in Zuid-Holland. Op hoofdlijnen wordt sturing gegeven aan de ruimtelijke ordening en maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer. Uit de VRM volgt dat terughoudend wordt omgegaan met nieuwe helihavens. Als leidend uitgangspunt voor de uitvoering van beleid wordt gezocht naar de balans tussen het belang van de luchtvaart aan de ene kant en bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving aan de andere kant. De Provincie gaat uit van maatwerk en zal per initiatief een nadere afweging maken, waarbij het totale aantal luchthavens op een vergelijkbaar niveau blijft als in 2013.

De locatie waarop de Bignal-beschikking betrekking heeft is gelegen op 750 meter van het milieubeschermingsgebied voor stilte Krimpenerwaard-Alblasserwaard. Een luchthaven op de betreffende locatie is, zoals reeds eerder aangegeven, naar het oordeel van burgemeester en wethouders van Zuidplas in strijd met het bestemmingsplan Hitland 2005. Van een voornemen tot wijziging van deze bestemming is ook geen sprake, getuige ook het ontwerp-bestemmingsplan Hitland 2015 waarin evenmin een luchthaven op de betreffende locatie mogelijk wordt gemaakt. De locatie verdient derhalve een nadere afweging op grond van het provinciale beleid.

De helikopter die zal starten en landen op de luchthaven, zal vooral de directie en eventueel gasten op het vakantiepark Parc de IJsselhoeve vervoeren. Het belang van Parc de IJsselhoeve is met name gelegen in een goede bereikbaarheid en het onderscheidend vermogen ten opzichte van andere vakantieparken.

Het belang van de gemeente Zuidplas, alsmede dat van de provincie Zuid-Holland, is gelegen in de bescherming van de rust en ruimte in de gemeente, in het bijzonder het nabij gelegen milieubeschermingsgebied voor stilte. Van belang voor de gemeente Zuidplas is tevens dat zij een discretionaire bevoegdheid heeft haar bestemmingsplannen zoals door haar gewenst vast te stellen.

Wij zijn van mening dat deze belangen zwaarder wegen dan het individuele belang van Parc de IJsselhoeve. Temeer daar gebruik van de gewenste helihaven geen voordeel heeft voor de lokale economie.

Bovendien merken wij nog op dat als desondanks een luchthavenregeling zou worden vastgesteld en Parc de IJsselhoeve de helihaven in gebruik neemt, zal worden gehandeld in strijd met het bestemmingsplan. Een luchthavenregeling brengt geen (verplichting tot) wijziging van het bestemmingsplan met zich mee. Evenmin kan een luchthavenregeling de bepalingen van een bestemmingsplan opzij zetten.

Nu op voorhand duidelijk is dat een vastgestelde luchthavenregeling niet kan worden gebruikt omdat het bestemmingsplan de uitvoerbaarheid daarvan in de weg staat, kan de Bignal-beschikking niet worden omgezet in een luchthavenregeling.

Op 16 mei 2011 heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van Parc de IJsselhoeve en medewerkers van de Milieudienst Rijnmond (DCMR). Daarin is door de medewerkers van DCMR te kennen gegeven dat de vaststelling van een luchthavenregeling niet mogelijk is en dat om die redenen aan het provinciaal bestuur van Zuid-Holland zal worden geadviseerd de Bignal-beschikking niet om te zetten in een luchthavenregeling. Dit is bevestigd aan Parc de IJsselhoeve bij brief van 26 mei 2011, kenmerk 21188724.

Op grond van bovenstaande zien wij geen aanleiding om tot vaststelling van een luchthavenregeling voor Parc IJsselhoeve B.V. over te gaan.

Zienswijzen

De ontwerp-luchthavenregeling heeft ter inzage gelegen van 13 februari 2014 tot en met 26 maart 2014. Een ieder was in de gelegenheid een zienswijze in te dienen. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Deze luchthavenregeling is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. De wijziging houdt verband met de vaststelling van de VRM op 9 juli 2014. Het provinciale Beleidsplan Regionale Luchtvaart 2008-2020 waaraan nieuwe helihavens werden getoetst, is ingetrokken.

Beroep

Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden op grond van artikel 8:6, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 2 van hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht gedurende zes weken vanaf de dag

na de dag waarop de luchthavenregeling is gepubliceerd, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Als tegen dit besluit beroep wordt ingesteld kan een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden ingediend (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit verzoek moet worden gericht aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Het origineel exemplaar van dit besluit wordt verzonden aan Parc de IJsselhoeve en afschriften ervan aan:

- Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zuidplas, Postbus 100, 2910 AC Nieuwerkerk aan den IJssel;
- Provincie Zuid-Holland, Afdeling Mobiliteit en Milieu, bureau Geluid, Luchtvaart en Duurzame Energie, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst, Directie Luchtvaartinspectie, Postbus 575, 2130 AN Hoofddorp
- Luchtverkeersleiding Nederland, Secretariaat MS/PRO, Postbus 75200, 1117 ZT, Schiphol Airport
- ANWB Medical Air Assistance B.V. t.a.v. Hoofd Vliegdiens, Emoeweg 16, 8218 PC Lelystad
- Korps Landelijke Politiediensten / Luchtvaartpolitie, Postbus 100, 3970 AC Driebergen
- Air Operations Control Station Nieuw Milligen (AOCS NM) CMILATCC, Postbus 52, 3886 ZH Garderen
- CLSK/Afdeling Missie Ondersteuning, t.a.v. HBMLVL, Postbus 8762, 4820 BB Breda
- Commando Zeestrijdkrachten, MARSITCEN, Stafbureau Luchtvaartoperaties, Postbus 10000, 1780 CA Den Helder

Den Haag, 8 september 2015

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris a.i.,

voorzitter,

drs. J.H. de Baas

drs. J. Smit