

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende de wijziging van de Beleidsregel ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland van 29 juni 2021 kenmerk 68379 houdende de wijziging van de Beleidsregel ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland van 17 januari 2012 (Provinciaal Blad 2012, nummer 04) en gewijzigd bij besluit van 8 juli 2014 (Provinciaal Blad 2014, nummer 1403).

Gedeputeerde staten van Zeeland,

In overweging nemende dat

- bij besluit van gedeputeerde staten van 17 januari 2012 de beleidsregel zijn vastgesteld inzake het verlenen van ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen ten behoeve van luchtvaart (Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland). De beleidsregels bij besluit van 8 juli 2014 zijn gewijzigd.
- het gewenst is genoemde beleidsregels te wijzigen voor zover het enkele artikelen en de toelichting op de beleidsregels betreft;
- ingevolge de Wet luchtvaart het verlenen van ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik tot de bevoegdheden van gedeputeerde staten behoort;

Gelet op

- artikel 8a.51 van de Wet luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens, de Regeling burgerluchthavens en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, en
- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Besluiten tot het vaststellen van de volgende wijziging van de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland:

Artikel 1

Na artikel 3 wordt artikel 3A ingevoegd:

Artikel 3A Gemotoriseerde luchtsporten

Een aanvraag die betrekking heeft op gemotoriseerde luchtsporten wordt geweigerd, tenzij deze aanvraag betrekking heeft op een locatiegebonden ontheffing ten behoeve van evenementen. Voor de aanvraag om een locatiegebonden ontheffing ten behoeve van evenementen zijn de in de artikelen 5 en 6 opgenomen criteria en nadere regels van toepassing.

In de titel van artikel 5

wordt het woord "Toetsingscriteria" vervangen door "Belangenafweging"

Artikel 6

wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt vervangen door "Een aanvraag om een locatiegebonden ontheffing wordt geweigerd indien de start- en of landingslocatie is gelegen buiten de toegestane gebieden zoals die zijn aangegeven op de Luchtvaartkaart Zeeland."
2. in het derde lid wordt het woord "eerste lid" vervangen door "tweede lid onder b"
3. In het vierde lid onder a wordt het woord "op" vervangen door "tot"

Artikel 7

wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt.
2. Het tweede en derde lid worden hernummerd naar het eerste lid respectievelijk het tweede lid.

De toelichting op de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland komt als volgt te luiden:

Toelichting

op de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland.

1. Inleiding

Na inwerkingtreding op 1 november 2009 van de gewijzigde Wet luchtvaart zijn gedeputeerde staten op grond van artikel 8a.51 van de Wet luchtvaart bevoegd tot het verlenen van een ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (hierna: TUG) van een terrein ten behoeve van luchtvaart. Dat betekent dat een ontheffing voor TUG noodzakelijk is voor starts en landingen van luchtvaartuigen, zoals genoemd in artikel 21 van het Besluit Burgerluchthavens, buiten luchthaventerreinen met een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling. Onderhavige beleidsregels zien toe op deze bevoegdheid en bevatten toetsingscriteria en voorwaarden waaronder een TUG-ontheffing voor verlening in aanmerking komt dan wel kan komen. De inhoud van de beleidsregels is mede gebaseerd op het model dat in interprovinciaal verband is opgesteld en vormt daar waar dat aan de orde is een uitwerking van het provinciaal beleid zoals vastgelegd in het Omgevingsplan Zeeland 2018 en het Milieuprogramma Zeeland 2018-2022. Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State over het weigeren van een ontheffing voor een paramotor (201700635/1/A3 d.d. 22 november 2017) is artikel 3A aan de beleidsregel toegevoegd ter verduidelijking van ons beleid met betrekking tot gemotoriseerde luchtporten. Door het opnemen van artikel 3A vervallen de in artikel 6 en 7 opgenomen afzonderlijke weigeringsgronden voor gemotoriseerde luchtporten die niet ten behoeve van een evenement worden uitgevoerd. Deze toelichting is naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State vooral voor het onderdeel "provinciaal beleid" verduidelijkt en daar waar nodig aangevuld. Daarbij zijn naast nieuwe teksten ook teksten gebruikt die al onderdeel uitmaakten van de bestaande toelichting maar zijn verplaatst/gewijzigd om te komen tot een logischere opbouw van deze toelichting.

2. Doel beleidsregels

Deze beleidsregels hebben als doel om voor luchtvaartbedrijven, individuele (rechts-) personen én voor het provinciebestuur tot een zo goed mogelijk werkend systeem van ontheffingen te komen, waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan de door de provincie te beschermen algemene, ruimtelijke en milieubelangen en anderzijds aan de bedrijfsmatige belangen van de luchtvaartbedrijven en de individuele belangen van (rechts-)personen. Met deze beleidsregels wordt beoogd het systeem van TUG-ontheffingen zo efficiënt mogelijk te laten werken, zodat de bedrijven, (rechts-)personen en de provincie niet onnodig geconfronteerd worden met administratieve en bestuurlijke lasten.

3. Juridische kaders

3.1 Algemeen

Met deze beleidsregels wordt invulling gegeven aan een aantal bepalingen van de Wet luchtvaart, de Wet natuurbescherming en de Algemene wet bestuursrecht ten behoeve van de uitoefening van de bevoegdheid van gedeputeerde staten een TUG-ontheffing al dan niet te verlenen. Gedeputeerde staten hebben overeenkomstig de beleidsregels te handelen, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Beleidsregels bieden dus per definitie ruimte voor afwijking. Voorwaarde voor afwijking is dat deze niet in strijd is met de rechtszekerheid en gedegen is gemotiveerd. Ter motivering van een besluit overeenkomstig de beleidsregels kan worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in de beleidsregels. Daarmee is een verdere onderbouwing van een beslissing, althans voor zover het gaat om de onderwerpen waarop de beleidsregels betrekking hebben, niet vereist. De besluitvorming voor de verlening van de TUG-ontheffing wordt door deze beleidsregels verduidelijkt. Deze beleidsregels verschaffen de aanvrager vooraf duidelijkheid of een TUG-ontheffing kan worden verleend en op grond van welke criteria alsmede over de aan de TUG-ontheffing te verbinden beperkingen en voorwaarden. Ook voor derde belanghebbenden, zoals gemeenten en omwonenden geven deze beleidsregels duidelijkheid en zekerheid.

3.2 Relevante wetgeving

Uit artikel 8a.50 van de Wet luchtvaart volgt dat het in principe niet is toegestaan met een luchtvaartuig te landen op of op te stijgen van een terrein anders dan van een luchthaven. In artikel 20 van het Besluit burgerluchthavens staan de hierop van toepassing zijnde uitzonderingen. Het betreft onder meer starts en landingen met helikopters ten behoeve van maatschappelijke vluchten, bijvoorbeeld in het kader van politietaken en bepaalde vormen van hulpverlening. Derhalve vallen starts en landingen van dergelijke luchtvaartuigen ten behoeve van de uitoefening van hun taak buiten de scope van deze beleidsregels. Omtrent het verlenen van een TUG-ontheffing gelden de volgende wettelijke bepalingen:

- a) er moet sprake zijn van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een bepaald terrein (artikel 8a.51 van de Wet luchtvaart);
- b) het terrein moet voldoen aan de eisen van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen;
- c) er moet sprake zijn van een categorie luchtvaartuig die voor een TUG-ontheffing in aanmerking komt (artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens);
- d) de proceduretermijn voor het verlenen van een TUG-ontheffing bedraagt maximaal 4 weken (artikel 35, eerste lid van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen);

- e) voorafgaand aan verlening van de ontheffing vindt overleg plaats tussen gedeputeerde staten en de burgemeester van de betrokken gemeente (artikel 35, tweede lid van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen);
- f) ten minste 24 uur van te voren moet de houder van de ontheffing melding doen van het gebruik van het terrein aan de Minister en de burgemeester van de gemeente waarin het desbetreffende terrein ligt (artikel 35, derde lid, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen).

Ad a) Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik

In interprovinciaal verband is afgesproken dat het gebruik van een terrein 12 dagen per jaar of minder als tijdelijk en uitzonderlijk wordt beschouwd. Deze beleidslijn wordt door alle provincies als zodanig aangehouden. Het 12-dagen criterium richt zich op het milieuaspect geluid. Dit criterium is ontstaan door jurisprudentie en biedt in het kader van het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieu de mogelijkheid om binnen milieu-inrichtingen maximaal 12 dagen per jaar activiteiten uit te voeren die meer geluid veroorzaken dan de geluidsgrenzen voor de representatieve bedrijfs situatie in de omgevingsvergunning toestaan.

Ad b) Terrein

Het begrip terrein is in de Wet luchtvaart niet nader omschreven. Dit begrip komt echter wel zelfstandige betekenis toe. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de specifieke afstandseisen die voor dit soort terreinen in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen zijn opgenomen. De aan deze terreinen gestelde eisen hebben openbare orde en veiligheid als oogmerk. Op grond daarvan valt af te leiden dat onder een terrein moet worden verstaan de gronden die daadwerkelijk voor het landen of opstijgen van luchtvaartuigen worden gebruikt. De betreffende terreinen kunnen bijvoorbeeld een weiland zijn, park of sportpark. Op de naleving van de eisen ziet de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat toe.

Ad c) In aanmerking komende luchtvaartuigen

Aan gedeputeerde staten is de bevoegdheid toegekend ontheffing te verlenen van genoemd verbod. Deze bevoegdheid strekt zich alleen uit tot bij Algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van luchtvaartuigen. De betreffende luchtvaartuigen zijn aangewezen in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens. Het gaat om het landen of opstijgen van helikopters, micro light airoplanes (MLA's), gemotoriseerde schermvliegtuigen, onbemande luchtvaartuigen (RPA's) meer dan 25 kilogram maar niet meer dan 150 kg, vliegtuigen die deelnemen aan een luchtvaartvertoning, watervliegtuigen, landbouwvliegtuigen, luchtschepen (zeppelins) en het opstijgen van zweeftoestellen.

Ad d) Proceduretermijn

De proceduretermijn voor het al dan niet verlenen van een TUG-ontheffing bedraagt vier weken na het indienen van de aanvraag. De opgenomen termijn van vier weken wijkt af van de standaard termijn van acht weken die de Algemene wet bestuursrecht hanteert. De gekozen termijn van vier weken komt tegemoet aan de behoefte vanuit de praktijk om op een betrekkelijk korte termijn een vlucht te kunnen uitvoeren en stelt daarnaast gedeputeerde staten in staat om een besluit tot ontheffing op een zorgvuldige wijze voor te bereiden. Er kan geen garantie worden geboden dat aanvragen die minder dan vier weken voorafgaand aan de geplande starts en landingen zijn ingediend, voorafgaand aan de datum van de geplande starts en landingen afgehandeld kunnen worden.

Ad e) Overleg met gemeenten

Bij het gebruik van een terrein voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik kan de openbare orde in het geding zijn. De verplichting om overleg te voeren met de burgemeester van de desbetreffende gemeente heeft als doel het belang van openbare orde en veiligheid te beschermen. Om die reden hebben wij voor de verlening van een TUG-ontheffing overleg te voeren met de burgemeester van de gemeente waarin het terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik is gelegen.

Ad f) Melding voorafgaand aan starts en landingen

De houder van de TUG-ontheffing dient, ten minste 24 uur voor de dag dat het terrein zal worden gebruikt, dit voornemen te melden aan de minister en de burgemeester van de gemeente waarin het betreffende terrein ligt. De melding aan de burgemeester heeft vooral de openbare orde als oogmerk.

Daarnaast wordt in de TUG-ontheffing bepaald dat een melding van dit voornemen moet worden gedaan aan gedeputeerde staten. Deze laatste melding, die in de praktijk aan Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zeeland wordt gedaan, heeft met name tot doel de controle op de naleving van de voorschriften van de TUG-ontheffing.

4. Beleidsmatige kaders

4.1 Provinciaal beleid

Het provinciale beleid is vastgelegd in het Omgevingsplan Zeeland 2018 en in het Milieuprogramma Zeeland 2018-2022. Ten behoeve van lawaaisporten, waaronder gemotoriseerde luchtsporten, geldt een terughoudend beleid dat zich richt op het behoud van stilte en rust ook buiten de Natura2000/milieubeschermsgebieden. De volgende uitgangspunten worden daarbij nagestreefd:

- het tegengaan van hinder voor mens en natuur;
- het behoud van stilte in de grote natuurgebieden van Zeeland (met inbegrip van de Deltawateren) en;
- het behoud van de waarde van een rustig platteland.

Het betreft hier een reeds lang gevoerd beleid dat sinds de decentralisatie van bevoegdheden vanuit het Rijk naar de provincies is geëffectueerd bij de uitoefening van de bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van artikel 8a.51 van de Wet luchtvaart.

4.2. Uitwerking provinciaal beleid in deze beleidsregels

4.2.1 Algemeen

Gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid tot het verlenen van een TUG-ontheffing gekregen na inwerkingtreding van de gewijzigde Wet luchtvaart op 1 november 2009. Bij deze wijziging zijn taken en bevoegdheden gedecentraliseerd van het Rijk naar provincies. Achterliggend doel van deze decentralisatie is dat het provinciaal bestuur met de invulling van haar bevoegdheden de milieuhygiënische (geluid en externe veiligheid) en ruimtelijke aspecten mee kan wegen in haar besluitvorming. Deze beleidsregels richten zich dan ook met name op deze aspecten. In deze beleidsregels wordt het uit het provinciaal beleid voortvloeiende uitvoeringsbeleid beschreven ten aanzien van TUG-ontheffing. Vanuit de Wet luchtvaart en bijbehorende wet- en regelgeving is een zekere beleidsvrijheid geboden voor het al dan niet verlenen van een TUG-ontheffing door gedeputeerde staten. De bevoegdheid van gedeputeerde staten, die is vastgelegd in artikel 8a.51, van de Wet luchtvaart betreft een discretionaire bevoegdheid. In de paragrafen 4.2.2 t/m 4.2.4 hebben wij deze bevoegdheid nader toegelicht.

4.2.2 Weigeren aanvraag gemotoriseerde luchtsport

In de sinds 2012 vigerende beleidsregels is in artikel 6 en 7 opgenomen dat aanvragen om een TUG-ontheffing voor gemotoriseerde luchtsporten (met uitzondering van evenementen bijlocatiegebonden ontheffingen) worden geweigerd, omdat deze luchtsporten leiden tot een ongewenste verstoring van rust en stilte in Zeeland. Het weigeren van een aanvraag voor gemotoriseerde luchtsporten heeft geleid tot een proces en uiteindelijk tot een uitspraak van de Raad van State (201700635/1/A3 d.d. 22 november 2017). De Raad van State acht, op grond van een door gedeputeerde staten toegezonden nadere onderbouwing van de weigeringsgrond, het in de beleidsregels opgenomen beleid om TUG-ontheffingen voor recreatieve luchtvaart te weigeren met uitzondering van evenementen niet onredelijk. Naar aanleiding van deze uitspraak hebben wij artikel 3A aan de beleidsregels toegevoegd en zijn de in artikel 6 en 7 opgenomen afzonderlijke weigeringsgronden voor gemotoriseerde luchtsporten die niet ten behoeve van een evenement worden uitgevoerd vervallen. Onder punt 4.2.3 wordt nader ingegaan op de resultaten van de nadere onderbouwing van de weigeringsgrond.

4.2.3 Onderzoek mate van geluid onderscheidende luchtsporten

In opdracht van de Raad van State is nader onderzoek verricht naar de mate van geluid die de onderscheiden luchtsporten produceren. Daarbij is aandacht besteed aan de vraag of, en gelet op de mate van geluid die de onderscheiden gemotoriseerde luchtsporten produceren, daarvoor wel of niet de mogelijkheid van verlening van een generieke TUG-ontheffing moet bestaan. Hiertoe zijn de volgende onderzoeken uitgevoerd:

- Akoestisch onderzoek luchtsporten: Inventarisatie provinciaal beleid en ervaringen paramotorvliegtuigen. Adviesbureau To70, d.d. oktober 2016
- Gemeten referentieniveau van het omgevingsgeluid in het landelijk gebied van provincie Zeeland. Adviesbureau Peutz, d.d. 2 november 2016
- Akoestisch onderzoek luchtsporten: Geluidmetingen paramotor. Adviesbureau To70, d.d. oktober 2017

Hoewel in het onderzoek van To70 alleen onderzoek is verricht naar de geluideffecten van paramotorvliegtuigen is de Raad van State van mening dat toch alle relevante gemotoriseerde luchtsporten, waarvoor op grond van artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens een TUG-ontheffing kan worden verleend, zijn meegenomen. Daarbij overweegt de Raad van State dat uit de uitgevoerde onderzoeken blijkt dat provincies met name aanvragen voor TUG-ontheffingen ontvangen voor helikopters, paramotorvliegtuigen en ballonvaartuigen. Helikopters vallen niet onder recreatieve luchtvaart en ballonvaren is ongemotoriseerd. Een apart onderzoek naar MLA's acht de Raad van State niet noodzakelijk omdat er voor MLA's geen of nauwelijks TUG-ontheffingen worden aangevraagd en de geluidseffecten van MLA's niet wezenlijk anders zijn dan die van paramotorvliegtuigen omdat voor beide dezelfde geluidseisen gelden.

Uit het door Peutz uitgevoerde onderzoek blijkt dat het achtergrondgeluid in het landelijke gebied van de provincie Zeeland 35 dB(A) bedraagt. Uit het onderzoek van To70 naar de geluidseffecten van een paramotorvliegtuig blijkt dat het starten van een paramotorvliegtuig bij een achtergrondgeluidniveau van 35 dB(A) een verstoring van dit achtergrondgeluidniveau oplevert over een gebied met een straal van circa 650 meter en dat de 40 dB(A) contour op circa 440 meter ligt. Bij overvliegen gaat het om een verstoring van het achtergrondgeluid van 20 dB(A) en als rekening wordt gehouden met het tonale karakter van het geluid gaat het om een verstoring van ongeveer 25 dB(A). Op basis van deze resultaten heeft de Raad van State geconcludeerd dat er door het starten en/of overvliegen van een paramotor sprake is van een significante toename van het geluidniveau bij het opstijgen van een paramotorvliegtuig en dat ook het overvliegen van een paramotorvliegtuig een relevante geluidbelasting veroorzaakt. De Raad van State acht op grond van de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken het in de beleidsregels opgenomen beleid om TUG-ontheffingen voor recreatieve luchtvaart te weigeren met uitzondering van evenementen niet onredelijk.

4.2.4. Luchtvaartkaart Zeeland

Om het beleid dat gericht is op het tegengaan van hinder voor mens en natuur (verstoring op de grond levende fauna) en het behoud van stilte in grote natuurgebieden van Zeeland, Natura2000 (N2000) gebieden en het Natuurnetwerk Zeeland (NNZ), ter plaatse van de aangevraagde start- en landingslocatie te visualiseren is de Luchtvaartkaart Zeeland ontwikkeld. De Luchtvaartkaart Zeeland is van toepassing op alle soorten luchtvaartuigen waarvoor een TUG-ontheffing aangevraagd kan worden en biedt zowel voor de luchtvaartsector als voor het bevoegd gezag direct duidelijkheid of het mogelijk is op een bepaalde locatie te starten en te landen. Daarmee ontstaan duidelijke en heldere regels voor alle betrokkenen en worden de administratieve lasten voor alle partijen beperkt. Bij een aanvraag om locatiegebonden TUG-ontheffing wordt de Luchtvaartkaart Zeeland gebruikt als toetsingscriterium om te bepalen of op de gewenste locatie gestart en geland mag worden. Bij de generieke TUG-ontheffing wordt de Luchtvaartkaart Zeeland in de vorm van een voorschrift verbonden aan een TUG-ontheffing. De Luchtvaartkaart is bij de generieke TUG-ontheffing geen toetsingscriterium. Indien uit de beoordeling van de aanvraag blijkt dat de TUG-ontheffing niet verleend kan worden, bijvoorbeeld omdat de aanvraag betrekking heeft op gemotoriseerde luchtsporten, dan vindt geen verdere toetsing aan de Luchtvaartkaart plaats en wordt niet aan een beoordeling van de start- en/of landingslocatie toegekomen. De Luchtvaartkaart Zeeland is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Geen starts en landingen met luchtvaartuigen binnen gebieden die deel uitmaken van het N2000&NNZ (met uitzondering van bloemdijken binnen NNZ);
2. Geen starts en landingen met luchtvaartuigen in een buffer van 1000 meter rondom N2000&NNZ gebieden groter dan 25 ha tenzij de bufferzone valt binnen:
 - geluidzones rond industrieterreinen;
 - 48 dB geluidcontour langs provinciale en rijkswegen;
 - gebieden die zich bevinden binnen een afstand van 250 meter rond bestaande clusters van woonbebouwing/-kernen (inclusief de clusters/kernen).

Ad 1.

Bloemdijken binnen NNZ ondervinden geen negatieve verstoringseffecten van het landen en opstijgen van luchtvaartuigen en zijn daarom niet meegenomen bij het beoordelen van verstoring door luchtvaartuigen.

Ad 2.

De Raad van State heeft bepaald dat aanvragen van gemotoriseerde luchtsporten waaronder paramotorvliegtuigen, mogen worden geweigerd. Dit betekent dat TUG-ontheffingen voornamelijk afgegeven worden ten behoeve van vluchten met helikopters. De buffer van 1000 meter is op de geluidsuitstraling van een helikopter gebaseerd en vloeit voort uit een onderzoek¹ waaruit blijkt dat een overvliegende helikopter op een hoogte van 300 meter geen verstoring van op de grond levende fauna geeft. Voor het landen en opstijgen is een afstand van 1000 meter tot het N2000&NNZ voor een helikopter voldoende om zich naar een hoogte van 300 meter te begeven voordat over het N2000&NNZ gevlogen wordt. Voor de te beschermen rust en stilte in en rond het N2000&NNZ is gekozen voor gebieden met een oppervlakte van meer dan 25 ha. Voor gebieden met een omvang kleiner dan 25 ha treedt door hun geringe omvang door invloeden van buitenaf al met enige regelmaat verstoring op. Het af en toe optreden van enige verstoring door luchtvaartuigen in deze gebieden levert daarom relatief geen extra

1) Op basis van het rapport 'Effecten op fauna, in het bijzonder vogels, als gevolg van verstoring door vliegtuigen en helikopters' van 21 oktober 2005 door Bureau Waardenburg B.V. en het rapport 'Bestaand gebruik kleine luchtvaart en beheerplannen Natura-2000' van 7 februari 2011 eveneens door Bureau Waardenburg B.V. hebben deskundigen van de provincie Zeeland geconcludeerd dat er geen sprake is van significante verstoring zoals bedoeld in de Wet natuurbescherming van (vogel)soorten boven de 300 meter (1000 ft) en op meer dan 1000 meter afstand van een natuurgebied.

verstoringseffecten op. Om die reden is rond gebieden kleiner dan 25 ha geen bufferzone aangehouden. In het N2000&NNZ gebied zelf mag uiteraard niet worden geland en/of opgestegen. De gebieden die als uitzondering op de bufferzone van 1000 meter worden genoemd zijn gebieden waarbinnen al een bepaalde mate van geluid aanwezig is waardoor het opstijgen en/ of landen van een luchtvaartuig niet leidt tot het verstoren van de rust en stilte.

Bij het tot stand komen van de Luchtvaartkaart Zeeland is overleg gevoerd met de belangrijkste aanvrager van TUG-ontheffingen in Zeeland. Op deze wijze zijn de belangen van de luchtvaartbedrijven bij het vaststellen van het beleid meegewogen.

Door het hanteren van een buffer van 1000 meter is het niet meer nodig om voor iedere aanvraag een passende beoordeling te maken in het kader van de Wet natuurbescherming. De praktijk van afgelopen jaren leert dat de Luchtvaartkaart Zeeland goed werkt en niet of nauwelijks tot klachten leidt.

Naast de Luchtvaartkaart Zeeland als instrument bij het verlenen van een TUG-ontheffing blijft de vergunningplicht in het kader van andere wet- en regelgeving zoals de Wet natuurbescherming onverminderd van toepassing. Tevens is het mogelijk dat naast een TUGontheffing een gemeentelijke toestemming nodig is in verband met bijvoorbeeld hetgeen bepaald is in het betreffende bestemmingsplan.

4.3. Incidenteel versus structureel gebruik

Ingevolge de Wet luchtvaart is het verlenen van een ontheffing gekoppeld aan het gebruik van een bepaald terrein. Deze beleidsregels brengen de opvatting tot uiting dat voor een terrein dat meer dan 12 dagen per jaar gebruikt wordt, of zal worden gebruikt, voor starts en landingen met luchtvaartuigen, er geen sprake meer is van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik. In dat geval is het tot stand brengen van een luchthavenregeling (of -besluit) voor dat terrein nodig, mits het provinciaal beleid en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving dit mogelijk maken. Op die manier wordt bevorderd dat voor een dergelijk, meer structureel gebruik een structurele afweging van belangen wordt gemaakt. Deze 12-dagenregel sluit aan bij de ontstane praktijk met betrekking tot afwijking van het normale gebruik van een inrichting in de omgevingsvergunning milieu voor wat betreft geluidemissies.

4.4 Interprovinciaal beleid

In interprovinciaal verband is afstemming gezocht met als doel om binnen Nederland op een eenduidige wijze om te gaan met de bevoegdheid TUG-ontheffingen te kunnen verlenen. Dat heeft geresulteerd in onder meer de toepassing van het 12-dagen criterium en de mogelijkheid twee verschillende soorten TUG-ontheffingen aan te kunnen vragen. Naast de overeenkomsten zijn er ook verschillen omdat iedere provincie rekening houdt met haar gebiedskarakteristieke kenmerken bij de invulling van haar beleid.

5. De TUG-ontheffingen

5.1 Twee soorten TUG-ontheffingen

Rekening houdend met de verschillende belangen en wensen van gedeputeerde staten van Zeeland en de luchtvaartsector is het mogelijk om twee soorten TUG-ontheffingen aan te vragen. Deze soorten TUG-ontheffingen betreffen:

1. generieke ontheffing
TUG-ontheffing voor terreinen binnen de provincie Zeeland, zoals toegestaan op de geldende Luchtvaartkaart Zeeland, met een melding voorafgaand voor maximaal twee starts en twee landingen per dag met een maximum van 12 dagen per terrein per kalenderjaar met de geldigheidsduur van maximaal één kalenderjaar;
2. locatiegebonden ontheffing
TUG-ontheffing bij evenementen/projecten voor starts en/of landingen op een specifiek terrein op één of meerdere dagen, met een maximum van 12 dagen per terrein per kalenderjaar.

Ad 1)

De generieke TUG-ontheffing is bedoeld voor maximaal twee starts en twee landingen per dag en per locatie. In dit geval wordt er een generieke ontheffing verleend voor een deel van of het gehele grondgebied van de provincie Zeeland, behalve daar waar het stijgen en landen is uitgezonderd (aangegeven bij de bij deze beleidsregels behorende Luchtvaartkaart Zeeland). Bij de aanvraag om een ontheffing zal door gedeputeerde staten overleg met de burgemeester van de desbetreffende of alle betrokken gemeenten moeten plaatsvinden.

Met deze constructie wordt bereikt dat incidenteel gestart en geland kan worden op een terrein zonder dat voor die specifieke locatie een locatiegebonden TUG-ontheffing moet worden aangevraagd. Op deze manier worden administratieve lasten beperkt voor overheid en bedrijfsleven omdat voor dit soort starts en landingen (maximaal 2x2) niet een gehele ontheffingsprocedure moet worden doorlopen. Verder wordt een bepaalde mate van flexibiliteit gecreëerd voor de luchtvaartsector zonder dat belangen geschaad worden, aangezien in de generieke TUG-ontheffing beperkende voorwaarden worden opge-

nomen omtrent de start- en landingslocatie en omdat de ontheffing altijd betrekking heeft op een kortdurende activiteit.

Ad 2)

De locatiegebonden ontheffingen worden verleend voor terreinen waar bijvoorbeeld een evenement plaatsvindt. Deze ontheffing wordt verleend voor een specifieke datum of data en voor een specifiek terrein. Het aantal starts en landingen op het terrein is bij een locatiegebonden TUG-ontheffing niet gemaximaliseerd op 2x2. Aan de locatiegebonden TUG-ontheffing kunnen specifieke voorwaarden worden verbonden al naar gelang de locatie.

Ad1 en Ad2)

Voor beide soorten ontheffingen geldt dat een terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik in totaal - de locaties van generieke en locatiegebonden ontheffingen bij elkaar opgeteld - maximaal 12 dagen per jaar mag worden gebruikt. Bij meer dan 12 dagen per jaar dient een luchthavenregeling te worden aangevraagd.

5.2. Belangenafweging

In ieder geval worden de volgende inhoudelijke criteria bij de afweging of een TUG-ontheffing kan worden verleend betrokken:

1. het belang van de aanvrager;
2. het belang van omwonenden vooral ten aanzien van de geluidbelasting en de openbare orde en veiligheid;
3. het belang voor natuur, milieu en de leefomgeving;
4. het advies van de burgemeester naar aanleiding van het verplicht overlegmoment in het kader van openbare orde en veiligheid.

Ad 1.

Het belang van de aanvrager Er dient een bepaalde noodzaak aanwezig te zijn om terreinen te gebruiken voor starts en landingen met luchtvaartuigen. Deze noodzaak kan onder meer bestaan uit economische en vervoer technische motieven. Door de noodzaak gebruik te moeten maken van een terrein ten behoeve van starts en landingen af te wegen wordt recht gedaan aan het incidentele karakter waarvoor de TUG-ontheffing is bedoeld. In het belang van de luchtvaartsector wordt aan bedrijfsmatig gebruik van terreinen ten behoeve van starts en landingen een zwaarder gewicht toegekend. Met name de helikopterbranche maakt veelvuldig gebruik van dergelijke start- en landingslocaties buiten luchthavens. Starts en landingen met helikopters worden daarom als bedrijfsmatig beschouwd.

Ad 2.

Het belang van omwonenden met name ten aanzien van de geluidbelasting en de openbare orde en veiligheid Overlast als gevolg van starts en landingen wordt onwenselijk geacht en dient zoveel als mogelijk voorkomen te worden. Ter voorkoming van overlast wordt een zwaarder gewicht toegekend aan het belang van omwonenden indien sprake is van gemotoriseerde luchtvaartuigen dan bij ongemotoriseerde luchtvaartuigen. Uit de praktijk blijkt dat - met name bij evenementen waarbij een locatie gebonden TUG-ontheffing is verleend en een groot aantal starts en landingen plaatsvinden - geluids-overlast wordt ervaren. Om de belangen van omwonenden te kunnen beschermen is bij locatie gebonden TUG-ontheffingen op basis van artikel 6, lid 4 onder c de mogelijkheid opgenomen om een maximum te verbinden aan het aantal starts en landingen per dag. Het belang van openbare orde en veiligheid wordt beschermd door:

- de *Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen* waarin rechtstreeks werkende regels en eisen zijn opgenomen ten aanzien van de start- en landingslocatie en
- het verplichte overlegmoment met de burgemeester waarin de betreffende start- en landingslocatie is gelegen. Zie verder onder Ad 4.

Ad 3.

Het belang van natuur, milieu en de leefomgeving Bescherming van de belangen van natuur, milieu en de leefomgeving komen voor wat betreft de start- en landingslocatie tot uiting in de Luchtvaartkaart Zeeland. Zie voor de uitgangspunten van de Luchtvaartkaart Zeeland paragraaf 4.2.4. De bescherming van natuur, milieu en de leefomgeving vloeien direct voort uit het Omgevingsplan Zeeland 2018 zoals beschreven onder paragraaf 4.1. Aan de bescherming van de in die paragraaf 4.1 genoemde waarden wordt een zwaar gewicht toegekend in de overweging al dan niet een TUG-ontheffing te verlenen.

Ad 4.

Het advies van de burgemeester naar aanleiding van het verplicht overlegmoment in het kader van openbare orde en veiligheid Het overlegmoment met de burgemeester heeft als doel gevaarlijke situaties of verstoring van de openbare orde te voorkomen. Negatief advies van de burgemeester kan daarom leiden tot weigeren van een aanvraag om TUG-ontheffing.

6. Artikelsgewijze toelichting (voor zover noodzakelijk)

Artikel 1

In artikel 1 zijn zes definities opgenomen die niet in de Wet luchtvaart en/of aanverwante wet- en regelgeving zijn gedefinieerd. Ten aanzien van de definitie van gemotoriseerde luchtsporten merken wij op dat vliegbewegingen met helikopters overeenkomstig het vigerende Omgevingsplan Zeeland 2018 niet beschouwd worden als gemotoriseerde luchtsporten. Dit betreft een bedrijfsmatige activiteit. Bedrijfsmatig gebruik van MLA's, MLH's en schermvliegtuigen is overigens op grond van artikel 7, derde lid van de Regeling MLA's, MLH's en schermvliegtuigen niet toegestaan. De definitie van gemotoriseerde luchtsporten komt overeen met de gehanteerde definitie in de Omgevingsverordening Zeeland 2018. Onder gemotoriseerde luchtsport valt tevens het bieden van gelegenheid tot het beoefenen van gemotoriseerde luchtsport. Hieronder wordt in ieder geval verstaan het aanbieden van praktijklessen en aanverwante activiteiten. Er is namelijk een onlosmakelijk verband tussen deze activiteiten en het beoefenen van gemotoriseerde luchtsport.

Artikel 3

De wet- en regelgeving geeft allereerst aan dat de ontheffing is gekoppeld aan het gebruik van een bepaald terrein. Gedeputeerde staten zijn van oordeel dat voor een terrein dat meer dan 12 dagen per jaar gebruikt wordt, of zal gaan worden, voor starts en landingen met één of meer luchtvaartuigen, er geen sprake meer is van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik waardoor het tot stand brengen van een luchthavenregeling voor dat terrein nodig is. Op die manier wordt bevorderd dat voor een dergelijk, meer structureel gebruik een structurele afweging van belangen wordt gemaakt. Hiervoor is aangesloten bij de ontstane praktijk met betrekking tot afwijking van het normale gebruik van een inrichting in de milieuvergunning voor wat betreft geluidemissies. Bij het formaliseren van nieuwvestiging van luchthavens is het Omgevingsplan Zeeland 2018 van toepassing. Ten aanzien van dit onderwerp wordt een terughoudend beleid gevoerd.

Artikel 3A

Dit artikel is toegevoegd naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State om, voordat in de beleidsregels wordt gesproken over het beoordelen van een aanvraag om een TUG-ontheffing, duidelijkheid te geven hoe op basis van ons beleid wordt omgegaan met een aanvraag die betrekking heeft op gemotoriseerde luchtsporten. De in dit artikel opgenomen weigeringsgrond voor gemotoriseerde luchtsporten, tenzij de aanvraag betrekking heeft op een locatiegebonden ontheffing ten behoeve van evenementen, is niet nieuw maar was voorheen pas opgenomen in de artikelen 6 en 7 die respectievelijk betrekking hebben op nadere regels voor locatie gebonden TUG-ontheffingen en nadere regels voor generieke TUG-ontheffingen. Door het toevoegen van artikel 3A zijn de in artikel 6 en 7 opgenomen afzonderlijke weigeringsgronden voor gemotoriseerde luchtsporten die niet ten behoeve van een evenement worden uitgevoerd vervallen.

Artikel 4

De grenzen van N2000&NNZ kunnen wijzigen. Als gevolg van deze wijzigingen is het mogelijk dat de Luchtvaartkaart Zeeland aangepast dient te worden. Verder is het mogelijk dat op basis van ervaringen met en/of evaluatie van de beleidsregels de Luchtvaartkaart Zeeland gewijzigd moet worden. De meest recente versie van de Luchtvaartkaart Zeeland is te vinden op de provinciale website, te weten www.zeeland.nl

Op de Luchtvaartkaart Zeeland zijn voor de duidelijkheid de wateren binnen Zeeland in de kleur blauw aangegeven. Deze wateren zijn echter allen N2000&NNZ. Derhalve kunnen voor starts- en landingen op wateren geen TUG-ontheffingen verleend worden.

Artikel 5

De bescherming ten aanzien van de verstoring van natuurwaarden ten behoeve van de start- en landingslocatie is opgenomen in de Luchtvaartkaart Zeeland. De belangenafweging voor het al dan niet verlenen van een TUG-ontheffing is in dit artikel opgenomen. Voor een toelichting op deze afweging wordt verwezen naar punt 5.2. De opsomming van de af te wegen belangen is niet limitatief.

Artikel 6 en 7

In de artikelen 6 en 7 zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het verlenen van respectievelijk locatiegebonden TUG-ontheffingen en generieke TUG-ontheffingen. Door het toevoegen van artikel 3A zijn de in artikel 6 en 7 opgenomen afzonderlijke weigeringsgronden voor gemotoriseerde luchtsporten die niet ten behoeve van een evenement worden uitgevoerd vervallen. Op grond van artikel 35, tweede lid van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen dienen gedeputeerde staten - voorafgaand aan het verlenen van de ontheffing - overleg te voeren met de burgemeester van de gemeente waarin het betreffende start- en landingsterrein ligt. De bedoeling van de wetgever is geweest ervoor zorg te dragen dat bij het verlenen van de TUG-ontheffing rekenschap is gegeven van de openbare orde en veiligheid op en rond de start- en landingslocatie. In de praktijk wordt aan dit artikel invulling gegeven door advies te vragen in het kader van openbare orde en veiligheid. Het advies wordt in de overwegingen

van het besluit verwerkt en indien nodig worden op grond van artikel 6 en 7 van deze beleidsregels nadere voorwaarden verbonden aan de ontheffing.

Vanuit de wet- en regelgeving geldt dat de houder van de TUG-ontheffing minimaal 24 uur voorafgaand aan de starts en landingen een melding moet doen. Met deze melding worden meerdere overheden ingelicht. Bij de generieke ontheffing is bepaald dat wij voorschriften kunnen opnemen ten aanzien van deze melding. Een voorbeeld hiervan is dat de melding minimaal 48 uur voorafgaand aan de starts en landingen moet worden gedaan. De oorzaak van dit verschil ligt in het feit dat gedeputeerde staten in het geval van een generieke ontheffing op voorhand niet weten waar men voornemens is te landen en te starten. Een langer tijdsbestek maakt het gedeputeerde staten mogelijk om adequaat toezicht op het feitelijk gebruik uit te oefenen en om de benutting van de ontheffing te monitoren. Dit is met name van belang bij het gebruik van de generieke ontheffing in de weekenden.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking in het Provinciaal Blad.

Aldus vastgesteld in de vergadering van gedeputeerde staten van 29 juni 2021.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris