

Medegebruik militaire luchtvaartterreinen

22 december 2006/Nr. MLA/146/2006

De Staatssecretaris van Defensie en de Minister van Verkeer en Waterstaat,
Gelet op:
artikel 33, tweede lid, van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47);
Gelezen:
het verzoek van Den Helder Airport C.V., d.d. 19 mei 2005 en de nota van Den Helder Airport C.V. van 6 november 2006;

Besluiten:

Artikel 1

In aanvulling op de beschikking d.d. 10 en 14 november 2003, Stcrt. 21 november 2003, nr. 226 wordt aan Den Helder Airport C.V. waaronder medebegrepen haar eventuele rechtsopvolgster onder algemene titel, als burgerexploitant, onder wiens verantwoordelijkheid burgermedegebruik op het militaire luchtvaartterrein De Kooy op commerciële basis plaatsvindt, ten behoeve van de exploitatie van dit burgermedegebruik, ontheffing verleend van het gestelde in artikel 33, eerste lid, onder a, van de Luchtvaartwet onder toepassing van de hierna volgende bepalingen.

Artikel 2

De ontheffing heeft betrekking op 2.000 vliegtuigbewegingen in het jaar 2006 die gebruik maken van de tussenkomst, de diensten en de faciliteiten van Den Helder Airport C.V.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 15 december 2006 en vervalt met ingang van 1 januari 2007.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*'s-Gravenhage, 22 december 2006.
De Staatssecretaris van Defensie,
voor deze,
de secretaris-generaal,
A.H.C. Annink.
De Minister van Verkeer en Waterstaat,
voor deze,
de directeur Luchthavens,
J.M. Fukken.*

Bezwaar

Tegen deze beschikking kunnen belanghebbenden op grond van de algemene wet bestuursrecht (Awb), binnen 6 weken na de dag waarop deze beschikking is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift dient te worden gericht aan de Minister van Defensie, ter attentie van de Commissie advisering bezwaarschriften Defensie, Postbus 20701, 2500 ES 's-Gravenhage. Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener; de dagtekening; een omschrijving van de beschikking waartegen het bezwaar is gericht; de gronden van het bezwaar. Indien onverwijld spoed dat vereist is, het mogelijk een voorlopige voorziening te vragen bij de president van de rechtbank die bevoegd is. In dat geval is griffierecht verschuldigd. Voorwaarde is dat een bezwaarschrift is ingediend.

Toelichting

1. Achtergronden

Het militaire luchtvaartterrein De Kooy is een op basis van de Luchtvaartwet aangewezen militair

luchtvaartterrein. Op dit militaire luchtvaartterrein vindt op permanente basis burgermedegebruik plaats. Het commerciële burgermedegebruik wordt sinds vele jaren afgehandeld door Den Helder Airport C.V. Naast het commerciële burgermedegebruik vindt er op het marinevliegveld De Kooy ook recreatief burgermedegebruik en burgermedegebruik met een algemeen maatschappelijk belang (amb) plaats. Er is thans een artikel 34 Luchtvaartwet (Lvw) ontheffing actueel voor de op De Kooy gehuisveste vliegclub ten aanzien van het recreatieve burgermedegebruik. Daarnaast kunnen ontheffingen ex artikel 34 Luchtvaartwet worden gegeven voor vluchten met een algemeen maatschappelijk belang (amb). Hierbij moet worden gedacht aan kalibratie-, politie-, ambulance- en donorvluchten. Het recreatieve verkeer en het amb-verkeer kunnen landen en stijgen zonder tussenkomst van Den Helder Airport C.V. en staan verder los van de vliegtuigbewegingen uitgevoerd door vliegtuigen met uitzondering van vaste vleugelvliegtuigen met schroefaandrijving die lichter zijn dan 6.000 kg alsmede de 5.000 vliegtuigbewegingen uitgevoerd door vaste vleugelvliegtuigen met schroefaandrijving die lichter zijn dan 6.000 kg die door tussenkomst van Den Helder Airport C.V. worden afgehandeld.

De geluidszone ingevolge de Lvw als weergave van de maximale geluidsbelasting door de gezamenlijke militaire en burgerluchtvaartuigen (startende en landende vliegtuigen) is vastgesteld op 5 juni 1992, nummer MG 9205762 en bij KB 94.006455 d.d. 18 augustus 1994 bekrachtigd.

Ingevolge de Lvw mag een aangewezen militair luchtvaartterrein in het algemeen niet worden gebruikt ten

behoefte van de civiele luchtvaart. Van dit verbod kan door de Minister van Defensie, gezamenlijk met de Minister van Verkeer en Waterstaat ontheffing worden verleend op basis van artikel 33 en op basis van artikel 34 Lvw.

Vanwege aantoonbare vervoersbehoeften zijn sinds 1998 aan Den Helder Airport verschillende beschikkingen gegeven voor het accommoderen van vliegtuigbewegingen. Met beschikking van 10 en 14 november 2003, nr.: MG2003002065 (Stcrt. 21 november 2003, nr. 226), nadien aangevuld met de beschikking op bezwaar d.d. 31 maart 2004 (Stcrt. 6 april 2004, nr. 67) is toestemming gegeven voor het accommoderen van 20.000 vliegtuigbewegingen door luchtvaartuigen, met uitzondering van vaste vleugelvliegtuigen met schroefaandrijving die lichter zijn dan 6.000 kg, alsmede 5.000 vliegtuigbewegingen door vaste vleugelvliegtuigen met schroefaandrijving die lichter zijn dan 6.000 kg.

2. Het verzoek

In het jaar 2005 is door de Minister van Defensie een besluit genomen over de plaatsing van de NH-90 helikopters. Een twaalfal fregattenhelikopters (NH-90-NFH Nato Frigate Helicopter) zal op marinevliegkamp de Kooy worden geplaatst en een achttal maritieme transporthelikopters (NH-90-MTTH Marinised Tactical Transport Helicopter) zal op de vliegbasis Gilze-Rijen worden geplaatst. Aan dit besluit zijn intensieve besprekingen voorafgegaan met de civiele medegebruiker, de gemeente Den Helder en de provincie Noord-Holland. Om reden van doelmatigheid had het de voorkeur van defensie om de gehele helikoptervloot op Gilze-Rijen te concentreren. Vanwege regionaal-economische redenen is evenwel anders besloten. Daaraan gekoppeld is in 2005 besloten dat het aantal civiele vliegtuigbewegingen vanaf De Kooy de komende jaren kan worden uitgebreid, zodat ook nieuwe bedrijvigheid naar Den Helder kan worden gehaald, zie Kamerbrief van 7 maart 2005.

De burgerexploitant heeft hierop een verzoek ingediend om uitbreiding van het aantal civiele vliegtuigbewegingen (door luchtvaartuigen, met uitzondering van vaste vleugelvliegtuigen met

schroefaandrijving die lichter zijn dan 6.000 kg) naar 22.000 per jaar vanaf De Kooy. Vanwege het feit dat een nadere onderbouwing voor wat betreft vervoersbehoefte alsmede onderbouwingen voor wat betreft toetsing aan de geluidszone, externe veiligheid en emissie van luchtverontreinigende stoffen ontbraken, is het verzoek enige tijd aangehouden. Naast dit verzoek om verruiming van de ontheffing ex artikel 33 Luchtvaartwet speelt een vergunningsplicht voor deze civiele vliegtuigbewegingen ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gedooft, in afwachting van onderzoek naar mogelijke consequenties van vliegtuigbewegingen op natuurwaarden in het Waddenzeegebied, een aantal van jaarlijks 20.000 civiele vliegtuigbewegingen. Vanwege het uitblijven van resultaten van voornoemd onderzoek is Defensie ook niet overgegaan tot het afgeven van een beschikking ex artikel 33 Luchtvaartwet voor 22.000 vliegtuigbewegingen.

Bij schrijven van 2 februari 2006 heeft de directeur van Den Helder Airport C.V. een drietal rapporten inzake geluidsbelasting, emissies door luchtverontreinigende stoffen en externe veiligheid ter onderbouwing van de structurele ophoging naar 22.000 vliegbewegingen overlegd. In een overleg tussen Den Helder Airport C.V., het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Defensie, de Waddenvereniging en Alterra van 13 november 2006 heeft de directeur Den Helder Airport C.V. een notitie d.d. 6 november 2006 overhandigd met de mededeling dat ondanks diverse tegenmaatregelen, in de tweede helft van december 2006 het aantal civiele vliegbewegingen het toegestane maximum van 20.000 dreigt te overschrijden. In dit overleg is door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven een overschrijding te willen gedogen en de aanwezige belangenorganisaties hebben aangegeven hiertegen geen bezwaar te hebben. Gelet op deze specifieke situatie en de gezamenlijke verklaring om meer civiele vliegbewegingen mogelijk te maken, is besloten om voor 2006 het aantal vliegbewegingen op te hogen tot

22.000, door middel van een aanvullende beschikking.

3. Beoordeling van het verzoek

De luchtvaartwet bevat voor een verzoek om ontheffing ex artikel 33, tweede lid – anders dan voor een aanwijzingsbesluit – geen bijzondere bepalingen. Voor het onderhavige besluit vormt het door de betrokken ministeries gevoerde beleid het uitgangspunt. Binnen de systematiek van de Luchtvaartwet is het instrument van ontheffingen op basis van de artikelen 33 en 34 het enige instrument om burgervliegverkeer toe te staan op een aangewezen militair luchtvaartterrein.

Bij de beoordeling van het verzoek van de exploitant zijn in beschouwing genomen de primaire toetspunten beleid, vervoersbehoefte en geluidsbelasting en, als gevolg van de uitspraak van de rechtbank te 's-Hertogenbosch d.d. 12 oktober 1998, de toetspunten emissie van luchtverontreinigende stoffen en externe veiligheid. Voorts is het verzoek getoetst aan het besluit Luchtkwaliteit 2005 inzake de immissies van luchtverontreinigende stoffen.

3.1 Beleid

Het verzoek van Den Helder Airport C.V. past in het kabinetsbeleid voor regionale en kleine luchthavens, zoals neergelegd in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen SBL (1988). Een nadere uitwerking van de beleidsontwikkelingen is aangekondigd in de Hoofddlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine luchthavens (SRKL). Het SRKL was beoogd als opvolger van het SBL. In de hoofddlijnennotitie SRKL is aangegeven dat in het SRKL de uitwerking van het milieukader voor het burgermedegebruik van de militaire luchtvaartterreinen wordt vastgelegd. Begin 2002 is besloten dat er geen SRKL zal worden vastgesteld voor de burgerluchtvaart, maar dat alle veranderingen door middel van regelgeving zouden worden vastgelegd.

Het militaire gebruik van de luchtvaartterreinen is geen onderwerp van het SRKL, maar van het Structuurschema Militaire Terreinen (SMT). In 1985 is het SMT vastgesteld. In het SMT is bepaald dat het Marinevliegkamp De Kooy, tezamen

met de andere militaire vliegvelden in Nederland, op de bestaande locaties worden gehandhaafd. Als beleid is aangegeven dat het Marinevliegkamp De Kooy de Main Operating Base is voor de helikopters van de Koninklijke Marine, dat bondgenootschappelijk medegebruik mogelijk is en dat sprake is van permanent burgermedegebruik en motorsportvliegen in clubverband. Het Marinevliegkamp De Kooy huisvest de Lynx-helikopters. De Lynx-helikopters hebben naast hun militaire functie tevens 'Search and Rescue' taken voor hulpverlening bij calamiteiten op zee en ziekentransport. Op De Kooy vindt structureel medegebruik plaats met name voor de off-shore industrie. In november 2001 is deel 1 (ontwerp PKB) van het Tweede

Structuurschema Militaire Terreinen uitgebracht. Daarin zijn de ligging, de belegging en het gebruik van de vliegbasis De Kooy herbevestigd. Het SMT-2 heeft op 21 december 2004 de instemming van de Tweede Kamer verkregen. De Eerste Kamer heeft op 10 mei 2005 stilzwijgend met het SMT-2 ingestemd. Onderhavige beschikking is in overeenstemming met het SMT-2. Het rijksbeleid staat in het kader van onderhavige beschikking niet ter discussie. Met deze beschikking wordt aan dit beleid overeenkomstig de Luchtvaartwet invulling gegeven.

3.2 Overschrijding aantal vliegbewegingen

Den Helder Airport C.V. heeft in 2006 het aantal offshore helikoptervluchten aanmerkelijk zien toenemen in verband met de grote vraag naar olie en gas en achterstallig onderhoud van de productieplatforms. Ondanks verschillende tegenmaatregelen, zoals het uitfasen van trainingsvluchten naar andere velden, is de toename zodanig dat er een overschrijding van de 20.000 vliegbewegingen dreigt plaats te vinden. Hoewel de overschrijding van het aantal vliegbewegingen naar verwachting ruim binnen de 2.000 extra vliegbewegingen zal blijven, is voor de beoordeling van dit verzoek uitgegaan van de reeds eerder dit jaar ingediende rapporten waarbij als uitgangspunt 22.000 vliegbewegingen is genomen.

3.3 Geluidsbelasting

Door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) zijn geluidsbelastingberekeningen uitgevoerd ten aanzien van het Marinevliegkamp De Kooy. Uit deze berekeningen volgt het volgende. De geluidsbelastingberekening is gebaseerd op een prognose van het aantal civiele vliegtuigbewegingen van 21.960 op jaarbasis. Er zijn twee varianten berekend. In de eerste variant wordt uitgegaan van het in de zoneringsberekening uit 1983 aangenomen militair verkeer verminderd met 2000 werkelijke bewegingen. Bij de tweede variant is uitgegaan van het actuele militaire verkeer uit de jaarberekening 2001 en extra militaire bewegingen van de kustwacht en de SAR-helikopter.

Het rapport laat zien dat bij de eerste variant de bijbehorende 35 Ke-geluidscontour in geringe mate de geluidszone overschrijdt aan de zuidwest zijde. Deze overschrijding heeft geen relatie met de wijziging in het civiele vliegverkeer maar houdt verband met een wijziging in enkele van de vliegroutes voor het militaire en civiele vliegverkeer die in 1990 is doorgevoerd. Sinds deze wijziging is doorgevoerd laten de resultaten van de handhaving zien dat de daadwerkelijke geluidsbelasting steeds kleiner is dan die volgens de geluidszone; de gepresenteerde jaarcontouren van de afgelopen jaren tonen overigens aan dat de 35 Ke-contour behorende bij het actuele militaire en civiele vliegverkeer op jaarbasis steeds gelegen is binnen de 35 Ke-contour van de vastgestelde geluidszone.

ton/jaar	Fuel	CO ₂	CO	CxHy	PM10	NOx	SO ₂
Vaste vleugel 2800 bw	25	65	2	0.3	0,01	0.1	0.01
Helikopters 19.836 bw	1141	3560	16	5.5	0.48	6.4	0.46
Helikopters 2.000 bw	106	331	1	0.6	0.05	0.6	0.04

Uit het vorenstaande volgt dat met een toename met 2.000 vliegbewegingen van helikopters de emissies, behoudens koolmonoxide, met ongeveer 10% toenemen. Voor een beoordeling van de luchtkwaliteit kan een vergelijking worden gemaakt met de resultaten van uitvoerige onderzoeken die zijn uitgevoerd voor het Milieueffectrapport militair luchtvaartterrein Eindhoven. De bovenstaande emissiewaarden zijn vele malen lager dan die bij het militaire luchtvaartterrein Eindhoven. Dit geldt niet voor PM10. Voor PM10 zijn de waarden bij De Kooy vier maal hoger dan bij Eindhoven. In het kader van het MER militair luchtvaartterrein Eindhoven is geconstateerd dat de concentratie PM10 rond het luchtvaartterrein Eindhoven hoofdzakelijk wordt bepaald door

In de tweede variant blijven de geluidscontouren geheel binnen de 35 Ke zoneringscontour.

Aanvullend kan worden vermeld dat de in de prognose opgenomen helikoptertype Sikorsky S61 op dit moment reeds vervangen is door de meer geluidsarme Agusta AB-139. Hier is in de geluidsberkeningen nog geen rekening gehouden.

Geconcludeerd kan worden dat beide varianten geen effect op de ligging van geluidbelastingcontour hebben.

3.4 Emissie van luchtverontreinigende stoffen en luchtkwaliteit

Wat betreft het toetspunt emissie van luchtverontreinigende stoffen het volgende. Voor dit toetspunt bestaat geen wettelijk kader en geen beleidskader.

In het NLR rapport is voor de berekening van de emissies gebruik gemaakt van de zogeheten Landing and Take Off (LTO) cycli methodiek. Met deze methodiek worden, voor een aantal luchtverontreinigende stoffen, de totale emissies van het luchtverkeer aan de hand van de brandstofstroom berekend als de som van de emissies van de afzonderlijke vliegbewegingen. Emissies berekeningen zijn uitgevoerd voor de volgende luchtverontreinigende stoffen: koolstofdioxide (CO₂), koolmonoxide (CO), onverbrande koolwaterstoffen (CxHy), fijn stof (PM10), stikstofoxiden (NOx) en zwaveldioxide (SO₂).

In onderstaande tabel staan de emissies van luchtverontreinigende stoffen en de brandstofstroom vermeld.

achtergrondconcentraties en de bijdrage van het wegverkeer, niet door het vliegverkeer. De PM10 bijdrage als gevolg van de activiteiten op en rond het luchtvaartterrein Eindhoven zijn in vergelijking met de PM10 bijdrage rond verkeerswegen verwaarloosbaar. Bij Eindhoven vindt geen overschrijding plaats van de grenswaarde voor de jaargemiddelde PM10 concentratie uit het Besluit luchtkwaliteit 2005. De overschrijding van de grenswaarde voor de 24-uursgemiddelde PM10 concentratie uit het Blk2005 vindt uitsluitend plaats op en rond de verkeerswegen als gevolg van het wegverkeer. Gelet op de constatering bij het militaire luchtvaartterrein Eindhoven ten aanzien van de luchtkwaliteit (immissies luchtverontreinigende stoffen), vormt het aspect emissie geen belemmering voor inwilliging van het verzoek van Den Helder Airport C.V.

3.5 Externe veiligheid

Wat betreft het toetspunt externe veiligheid het volgende. Voor de beoordeling van externe veiligheid van vliegtuigbewegingen bij Amsterdam Airport Schiphol is een rekenmodel ontwikkeld. Dit betreft een methodiek die bestaat uit drie modellen: het ongevalskansmodel, het ongevalskolatiemodel en het ongevalsgevolgenmodel. Vergelijkbare rekenmodellen zijn gemaakt voor burger regionale luchtvaart.

Voorts is een rekenmodel gemaakt voor militaire jachtvliegtuigen en vaste vleugeltransportvliegtuigen. Onderzoek vindt plaats naar de ontwikkeling van een rekenmodel voor militaire en burger helikopters. Een formeel beoordelingskader van externe veiligheid voor militaire luchtvaartterreinen zoals De Kooy ontbreekt op dit moment.

Externe veiligheidsbeleid (ev-beleid) heeft tot doel het beschermen van kwetsbare en minder kwetsbare bestemmingen (woningen, scholen, ziekenhuizen, bedrijven, kantoren, etc.) tegen activiteiten die een gevaar (kunnen) opleveren. Externe veiligheid rond luchtvaartterreinen richt zich op effecten als direct gevolg van een ongeval met een opstijgend of landend vliegtuig waaraan personen blootstaan die zich buiten de begrenzing van het

luchtvaartterrein bevinden. Binnen het ev-beleid worden in het algemeen twee soorten risico onderscheiden: het plaatsgebonden risico (voorheen het individueel risico genoemd) en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico is de kans, per jaar, dat een denkbeeldig persoon die gedurende een jaar permanent op dezelfde locatie verblijft, komt te overlijden als direct gevolg van een vliegtuigongeluk. Groepsrisico is het risico dat een of meer mensen tegelijk komen te overlijden ten gevolge van een vliegtuigongeluk. Ev-beleid richt zich op het beheersen van de risico's.

Als kwalitatieve risico-analyse is het zogenaamde Totaal Risico Gewicht (TRG) berekend van het gezamenlijke vliegverkeer. Dit TRG is het product van het aantal bewegingen, het gemiddelde vliegtuiggewicht en de gemiddelde ongevalkans.

De Externe Veiligheidsbeschouwing voor Den Helder Airport heeft naar voren gebracht dat het TRG voor het jaar 2006 1,09 bedraagt. De bijdrage van de helikopterbewegingen is bepalend voor het TRG (87%). Het aandeel van de vast vleugelvliegtuigen in het TRG is klein (3%). De 2.000 extra gewenste helikopterbewegingen leveren een bijdrage van ongeveer 10% aan het totale TRG.

Het feit dat de totale bijdrage van de helikopters bepalend is voor het TRG wordt veroorzaakt doordat zowel de gemiddelde ongevalkans als het gemiddeld MTOW voor civiele helikopters een factor twee groter zijn dan voor vaste vleugelvliegtuigen. Daarnaast vinden er op Den Helder Airport ongeveer acht maal zoveel civiele helikopterbewegingen plaats dan civiel vaste vleugelvliegtuigbewegingen.

Concluderend kan worden gesteld dat de 2.000 extra helikopterbewegingen niet bepalend zijn voor het TRG. De Luchtvaartwet bevat voor externe veiligheid geen normstelling en beoordelingskader. Een belangrijke overweging bij de beoordeling van de externe veiligheid is dat ook nu al bij de start- en landingsprocedures het vliegen over bebouwing zoveel mogelijk wordt vermeden. Bovendien is de routestructuur dusdanig van aard dat het vliegen over aaneengesloten bebouwing zoveel mogelijk wordt voorko-

men. De verkeersleiding draagt zorg voor het juist volgen van de routes door het vliegverkeer. De geluidszone is een extra waarborg, indien er niet volgens de bepaalde routestructuur wordt gevlogen zou de geluidszone op een teveel gevlogen afwijkende route kunnen worden overschreden. De geluidszone is mede gebaseerd op de routestructuur. De uitkomsten van de externe veiligheidsbeschouwing is zodanig dat deze inwilliging van het verzoek van Den Helder Airport C.V. rechtvaardigen.

4. Voorlopig onderzoeksresultaat Alterra

Aangezien het Waddenzeegebied deel uitmaakt van het gebied waarvoor de Natuurbeschermingswet geldt, wordt een rapport opgesteld met de te verwachten effecten van bewegingen van civiele helikopters op vogels die gebruik maken van de fourageer- en rustmogelijkheden van dat gebied. Dit rapport wordt opgesteld voor de vergunningverlening door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van de Natuurbeschermingswet. De in eerste instantie afgegeven vergunning was gebaseerd op een soortgelijke rapportage voor een verhoging van 16.000 naar 20.000 civiele vliegbewegingen. Terwijl volgens nieuw inzicht de vergunning zich ook over (een deel van) de bestaande vluchten had moeten uitstrekken. Het rapport neemt ook de 2.000 extra vluchten mee. Het rapport wordt naar verwachting begin 2007 opgeleverd.

In het overleg van 13 november 2006 heeft Alterra aangegeven dat de voorlopige onderzoeksresultaten aangeven dat de civiele vliegtuigbewegingen, inclusief de 2.000 extra vluchten, geen significante effecten hebben op de natuur. Deze voorlopige onderzoeksresultaten vormen voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in ieder geval geen belemmering om een eventuele overschrijding vanaf half december van het bij besluit van 10 en 14 november 2003 toegestane maximaal aantal vliegbewegingen en het verzoek om 2.000 extra vliegbewegingen te accommoderen.