



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit burgerluchthavens

Nader Rapport

17 juni 2022

IENW/BSK-2022/119589

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 april 2022, nr. 2022000773, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 mei 2022, nr. W17.22.00041/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat het besluit wordt vastgesteld.

Het ontwerpbesluit strekt tot aanpassing van het Besluit burgerluchthavens in verband met wijzigingen ten aanzien van de ruimtelijke beperkingen rondom helikopterluchthavens op en nabij ziekenhuizen en in verband met luchthavens die worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen.

Op grond van artikel 10 van het BBL worden kwetsbare gebouwen aan hun bestemming onttrokken binnen een 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour en op grond van artikel 12 van het BBL worden binnen een contour van 70 dB(A) L_{den} geluidsgevoelige gebouwen aan hun bestemming onttrokken. Het BBL wordt hierbij gewijzigd zodat – indien op het dak van of naast/nabij een ziekenhuis een heli haven ten behoeve van spoedeisende hulpverlening is ingericht – die ruimtelijke beperkingen niet van toepassing zijn op dat ziekenhuis zelf en de op het terrein gelegen bijgebouwen die ten dienste staan van het ziekenhuis.

De Afdeling advisering merkt op dat de in het ontwerpbesluit gebruikte formulering ‘gebouwen met een gezondheidsfunctie of een gebouw met een nevenfunctie van die gezondheidszorgfunctie’ meer omvat dan alleen ziekenhuizen met de op hun terrein gelegen bijgebouwen die ten dienste staan van het ziekenhuis. Dit heeft als gevolg dat ook gebouwen met een gezondheidsfunctie die niet ten dienste staan van het ziekenhuis en buiten het ziekenhuisterrein liggen maar wel binnen de in het luchthavenbesluit vast te stellen risico- en geluidcontour vallen, niet aan hun bestemming hoeven te worden onttrokken. De Afdeling advisering merkt hierbij op dat uit de toelichting bij het ontwerpbesluit niet blijkt of deze ruimere reikwijdte van de uitzondering is beoogd en adviseert dit nader toe te lichten.

Het advies van de Afdeling advisering wordt opgevolgd. In de toelichting bij het ontwerpbesluit is verduidelijkt dat de ruimere reikwijdte van de wijziging is voorzien. Gelet op de verwachte (beperkte) omvang van de vast te stellen risico- en geluidcontouren is het overigens niet te verwachten dat er zich situaties voor zullen doen waarin deze contouren buiten het ziekenhuisterrein zullen vallen. Daar komt bij dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een luchthavenbesluit een afweging maakt over de geluidsruimte die een luchthaven krijgt en de ruimtelijke effecten die dit met zich brengt.

Het ontwerpbesluit zoals aangeboden aan de Afdeling advisering voorzag in inwerkingtreding op een bij Koninklijk besluit te bepalen moment. Gelet op de herhaalde wens om binnen afzienbare termijn luchthavenbesluiten vast te stellen voor helikopterluchthavens op en nabij ziekenhuizen, is er alsnog voor gekozen om het ontwerpbesluit in werking te laten treden op 1 juli 2022. Het ontwerpbesluit en de toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers.*



Advies Raad van State

No. W17.22.00041/IV
's-Gravenhage, 25 mei 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 april 2022, no.2022000773, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit burgerluchthavens in verband met ruimtelijke beperkingen rondom helikopterluchthavens op en nabij ziekenhuizen en in verband met luchthavens die worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de eerste plaats in de mogelijkheid dat ruimtelijke beperkingen, in verband met externe veiligheidsrisico's en geluidbelasting vanwege het gebruik van een luchthaven op een gebouw met een gezondheidszorgfunctie of een gebouw met een nevenfunctie van die gezondheidszorgfunctie, niet van toepassing zijn op dat gebouw zelf. Ten tweede maakt deze wijziging het mogelijk om bij luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen, waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt, te kunnen volstaan met een luchthavenregeling.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de reikwijdte van de wijzigingen van artikel 10, 11 en 12 van het BBL. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting, en zo nodig het ontwerpbesluit, wenselijk.

Artikel 10, 11 en 12 van het BBL voorzien in regels omtrent externe veiligheid en geluidbelasting. Op grond van deze artikelen worden woningen en kwetsbare gebouwen aan hun bestemming onttrokken, indien zij binnen een bepaalde risico- en geluidcontour vallen en is nieuwbouw binnen die contouren niet toegestaan. Artikel 1, onderdeel C, D en E van het ontwerpbesluit, voorziet in het opnemen van een uitzondering op deze regels.

Uit de toelichting blijkt dat de uitzondering nodig is voor luchthavenbesluiten voor ziekenhuizen, inclusief de op het terrein gelegen bijgebouwen die ten dienste staan van het ziekenhuis. Omdat zij vanwege hun gezondheidszorgfunctie onder de definitie van een geluidsgevoelig en kwetsbaar gebouw vallen, zouden zij zonder deze uitzondering aan hun bestemming onttrokken moeten worden, zodra er een luchthavenbesluit genomen wordt om op of bij dat ziekenhuis een helikopterhaven ten behoeve van spoedeisende hulpverlening mogelijk te maken.¹

Verder blijkt uit de toelichting dat voor de formulering 'gebouw met een gezondheidszorgfunctie' is gekozen om bij het Bouwbesluit 2012 aan te sluiten.² De term 'gezondheidszorgfunctie' wordt in het Bouwbesluit 2012 gedefinieerd als een gebruiksfunctie voor medisch onderzoek, verpleging, verzorging of behandeling.³ De Afdeling merkt op dat de formulering 'gebouw met een gezondheidszorgfunctie of een gebouw met een nevenfunctie van die gezondheidszorgfunctie' meer omvat dan alleen ziekenhuizen met de op hun terrein gelegen bijgebouwen die ten dienste staan van het ziekenhuis. Ook fysiotherapie- of huisartspraktijken bijvoorbeeld, vallen onder deze definitie.

Het gevolg van deze ruimere reikwijdte is dat ook gebouwen met een gezondheidszorgfunctie die niet ten dienste staan van het ziekenhuis en buiten het ziekenhuisterrein liggen maar wel binnen de risico- en geluidcontour vallen, onder de uitzondering vallen. Daarmee worden zij, net als het ziekenhuis en haar bijgebouwen, niet aan hun bestemming onttrokken. Uit de toelichting blijkt niet of deze ruimere reikwijdte van de uitzondering is beoogd.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

¹ Zie paragraaf 2.1 van de Nota van Toelichting. Zie ook artikel 1 van het BBL.

² Zie paragraaf 2.1 van de Nota van Toelichting.

³ Artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012.



Besluit zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van het Besluit burgerluchthavens in verband met ruimtelijke beperkingen rondom helikopterluchthavens op en nabij ziekenhuizen en in verband met luchthavens die worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 1 april 2022, nr. IENW/BSK-2021/339547, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 8.1a, derde lid, 8.44, vierde lid, en 8.47, derde lid, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IENW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit burgerluchthavens wordt als volgt gewijzigd:

A

In de alfabetische rangschikking van artikel 1, eerste lid, wordt een begripsomschrijving ingevoegd, luidende:

onbemand luchtvaartuig: onbemand luchtvaartuig als bedoeld in artikel 3 van de basisverordening;

B

In artikel 5, tweede lid, wordt, onder verlettering van onderdeel d naar onderdeel e, een onderdeel ingevoegd, luidende:

- d. een luchthaven die uitsluitend wordt gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt;

C

Aan artikel 10 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Het eerste lid is niet van toepassing op een gebouw met een gezondheidszorgfunctie of een gebouw met een nevenfunctie van die gezondheidszorgfunctie, indien op of nabij dat gebouw een luchthaven is gelegen die uitsluitend wordt gebruikt voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening.

D

Aan artikel 11 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het eerste en derde lid zijn niet van toepassing op een gebouw met een gezondheidszorgfunctie of een gebouw met een nevenfunctie van die gezondheidszorgfunctie, indien op of nabij dat gebouw een luchthaven is gelegen die uitsluitend wordt gebruikt voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening.

E

Aan artikel 12 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een gebouw met een gezondheidszorgfunctie of een gebouw met een nevenfunctie van die gezondheidszorgfunctie, indien op of nabij dat gebouw een luchthaven is gelegen die uitsluitend wordt gebruikt voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening.



ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in een wijziging van het op de Wet luchtvaart gebaseerde Besluit burgerluchthavens (hierna: BBL). Het BBL bevat onder meer regels omtrent de vaststelling van beperkingengebieden rond luchthavens – uitgezonderd de luchthaven Schiphol en militaire luchthavens – en de ruimtelijke beperkingen die daarbinnen gelden in verband met het externe-veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het gebruik van de luchthaven. Deze wijziging van het BBL is tweeledig. Ten eerste houdt deze wijziging van het BBL in dat indien op het dak van of naast/nabij het ziekenhuis een helihaven ten behoeve van spoedeisende hulpverlening is ingericht, die ruimtelijke beperkingen niet van toepassing zijn op dat ziekenhuis zelf en de op het terrein gelegen bijgebouwen die ten dienste staan van het ziekenhuis. Ten tweede maakt deze wijziging het mogelijk om bij luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt, te kunnen volstaan met een luchthavenregeling.

2. Aanleiding tot wijziging van het BBL

2.1 Aanleiding tot wijziging van de artikelen 10, 11 en 12 BBL

Met ingang van 1 november 2009 is de wijziging van de Wet luchtvaart betreffende Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (hierna: RBML, Stb. 2008, 561) in werking getreden. Met de RBML zijn de bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening met betrekking tot burgerluchthavens (met uitzondering van de in de wet genoemde luchthavens van nationale betekenis) gedecentraliseerd naar de provincies.

Op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart moet voor iedere luchthaven een luchthavenbesluit of luchthavenregeling worden vastgesteld. Voor de luchthavens van regionale betekenis, waaronder helihavens, moet dat door de desbetreffende provincies worden gedaan. In artikel 5 van het BBL is bepaald dat een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld, indien een contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} of een geluidcontour van 56 dB(A) L_{den} buiten het luchthavengebied valt. Het verschil tussen een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling is met name dat in een luchthavenbesluit de ruimtelijke beperkingen rondom de luchthaven als gevolg van het gebruik moeten worden meegenomen en in een luchthavenregeling niet (omdat de contouren hiervan per definitie binnen het luchthavengebied zelf vallen).

Bij de voorbereiding van het BBL in 2009 is ervan uitgegaan dat voor helihavens – gelet op het meestal geringe aantal vliegbewegingen met helikopters – altijd met een luchthavenregeling zou kunnen worden volstaan. In de praktijk blijkt dat toch niet altijd het geval te zijn. Het aantal vliegbewegingen in combinatie met het per definitie beperkte luchthavengebied van een helihaven heeft tot gevolg dat in een aantal gevallen toch een luchthavenbesluit nodig is. De in het BBL opgenomen ruimtelijke beperkingen leveren over het algemeen geen problemen op, maar dat is wel het geval bij een helihaven op of nabij een ziekenhuis. Vanwege de gezondheidszorgfunctie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 valt een ziekenhuis inclusief de op het terrein van het ziekenhuis gelegen bijgebouwen die ten dienste staan van het ziekenhuis, onder de in artikel 1 van het BBL opgenomen definitie van geluidsgevoelig en kwetsbaar gebouw. Op grond van artikel 10 van het BBL worden kwetsbare gebouwen aan hun bestemming onttrokken binnen een 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour en op grond van artikel 12 van het BBL worden binnen een contour van 70 dB(A) L_{den} geluidsgevoelige gebouwen aan hun bestemming onttrokken. Daarmee komt het ziekenhuis zelf onder deze ruimtelijke beperkingen te vallen als de helihaven is gesitueerd op het dak van het ziekenhuis of naast het ziekenhuis. Het ziekenhuis zou dan (op termijn) niet langer op die plek kunnen blijven. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Het hiervoor geschetste probleem doet zich op dit moment voor bij verschillende helihavens van ziekenhuizen, onder meer het VUmc in Amsterdam, het UMCG in Groningen, het Erasmus MC in Rotterdam, het ETZ in Tilburg en het MC Leeuwarden. Voor deze helihavens geldt nu nog het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (BIGNAL-besluit) onder de Luchtvaartwet op grond van overgangsrecht uit RBML. In plaats daarvan dient een luchthavenbesluit te worden voorbereid, maar om de hiervoor aangegeven redenen (d.w.z. dat deze ziekenhuizen dan aan hun bestemming zouden moeten worden onttrokken o.g.v. de huidige regelgeving) kan dat niet voordat deze ruimtelijke beperking is aangepast.

Door de wijziging van het BBL kan voor de betreffende helihavens van de ziekenhuizen een luchthavenbesluit worden vastgesteld. Tegen deze nieuw vast te stellen luchthavenbesluiten staan rechtsmidelen open bij de bestuursrechter. Hiermee wordt tevens de rechtsbescherming van omwonenden gewaarborgd.



2.2 Aanleiding tot wijziging van artikel 5, tweede lid, BBL

De ontwikkeling van drones (onbemande luchtvaartuigen) neemt een grote vlucht en daar spelen drone-ontwikkelaars, fabrikanten, kennis- en onderzoeksinstituten en universiteiten op in. De Nederlandse industrie heeft een grote ambitie om op het gebied van onbemand vervoer, inclusief drones, een leidende rol te spelen. Ook het particuliere gebruik van drones (modelluchtvaartuigen) zit in de lift. Om de innovatie op het gebied van drones te stimuleren, is de gelegenheid om te testen en experimenteren een essentiële randvoorwaarde. Testlocaties kunnen de gelegenheid bieden voor het uitvoeren van testen en experimenten binnen een afgebakend gebied. Op deze manier kunnen drone-ontwikkelaars op een laagdrempelige manier nieuwe toepassingen testen en voor innovatie zorgen.

Een terrein dat geheel of gedeeltelijk bestemd is voor het opstijgen en het landen van luchtvaartuigen is een luchthaven (artikel 1.1 van de Wet luchtvaart). Wanneer een terrein gebruikt wordt voor onbemande luchtvaartuigen, dan is dit terrein ook een luchthaven. Gebruik van een terrein voor het opstijgen en landen van onbemande luchtvaartuigen zal zich in de praktijk met name voordoen indien sprake is van gebruik als testlocatie. In andere gevallen is er niet per se een noodzaak om op te stijgen of te landen van of op een luchthaven, in ieder geval niet indien het onbemande luchtvaartuigen betreft waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt. Het verbod om op te stijgen of te landen anders dan van of op een luchthaven, geldt immers op grond van artikel 20, aanhef en onder a, van het BBL niet voor deze onbemande luchtvaartuigen.

Op grond van de Wet luchtvaart is het verboden een luchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. 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 (artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart). Een exploitant zal bij de aanvraag onderzoeken ter onderbouwing dienen aan te leveren waaruit blijkt of een luchthavenbesluit al dan niet is vereist. Op grond van het huidige BBL moet door de Provinciale Staten per aanvraag worden beoordeeld of kan worden volstaan met een luchthavenregeling, of dat, gelet op het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting, een luchthavenbesluit noodzakelijk is. Uit onderzoek van het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) is echter gebleken dat wanneer een luchthaven uitsluitend gebruikt wordt voor vluchten met onbemande luchtvaartuigen, het externe veiligheidsrisico en de geluidsbelasting niet zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling rond de luchthaven.¹ Er kan dus met een luchthavenregeling worden volstaan. Dit maakt het eenvoudiger om een voor onbemande luchtvaartuigen bestemde luchthaven te starten en stimuleert zo onder andere het testen van en experimenteren met drones tot 25 kilogram.

Met deze wijziging wordt in het Besluit burgerluchthavens naast de al gebruikte begrippen 'op afstand bestuurd luchtvaartuig' (hierna: RPA'S) en 'modelluchtvaartuig', het overkoepelende begrip 'onbemand luchtvaartuig' geïntroduceerd. Onder dit begrip vallen alle onbemande luchtvaartuigen, zowel recreatief, beroepsmatig als onbemande luchtvaartuigen die niet op afstand bestuurd worden, maar autonoom kunnen vliegen. Voor wat betreft de definiëring wordt aangesloten bij de definitie van 'onbemand luchtvaartuig' zoals opgenomen in artikel 3 van de basisverordening.² In de nieuwe basisverordening is de competentie van de Europese Unie uitgebreid naar alle onbemande luchtvaartuigen. Besloten is daarom om de voorgenomen wijziging van het BBL daarmee in lijn met de Europese regelgeving te laten gelden voor al deze onbemande luchtvaartuigen en dus niet enkel voor RPA's of modelluchtvaartuigen.

In de overige bepalingen in het BBL met betrekking tot modelluchtvaartuigen en RPA's gaat het om de mogelijkheden om te starten en landen buiten luchthavens. Voor deze bepalingen is het voor nu nog steeds wenselijk om een onderscheid te maken tussen RPA's en modelluchtvaartuigen. Om deze reden worden de reeds opgenomen begrippen dan ook nu niet aangepast.

2.3 Verordeningen (EU) nr. 2019/945 en (EU) nr. 2019/947

Op dit moment vindt het gebruik van terreinen als testlocaties plaats binnen de huidige wettelijke kaders, waarbij met name op basis van ontheffingen wordt gewerkt. Op 31 december 2019 zijn de

¹ Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum, 'Milieu-effecten van testfaciliteiten van drones', (NLR-CR-2017-180), juli 2017. (Vindplaats: <https://www.internetconsultatie.nl/testlocatiedrones>).

² Verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212).



gedelegeerde verordening (EU) 2019/945³ en de uitvoeringsverordening (EU) 2019/947⁴ inzake onbemande luchtvaartuigen in werking getreden. De verordeningen zijn per 31 december 2020 van toepassing geworden. De verordeningen bevatten bepalingen op het gebied van luchtwaardigheid, personeel en vluchtuitvoering en zullen de nationale droneregelgeving op deze gebieden vervangen. Voor wat betreft het gebruik van luchthavens door drones wordt in de verordeningen niets geregeld. Het nationale recht blijft op dat gebied dan ook van toepassing. Wel wordt in het kader van de Europese verordeningen nader bekeken op welke wijze testlocaties in de toekomst gebruikt kunnen worden.

3. Uitvoering en handhaving

Met de wijziging van de artikelen 10, 11 en 12 van het BBL worden de onbedoelde gevolgen van het in 2009 vastgestelde BBL weggenomen. Er is geen sprake van wijzigingen in de uitvoering van het BBL of de handhaving ervan. Ook ten aanzien van de uitvoering en de handhaving van nog vast te stellen luchthavenbesluiten vindt geen wijziging plaats. Verwezen wordt daarom naar par. 3.5.3 en 4.4 van de memorie van toelichting bij de RBML (*Kamerstukken II*, 2005–06, 30 452, nr. 3) en par. 1 van de nota van toelichting bij het BBL (Stb. 2009, 412) waarin uitleg is gegeven over provinciale bevoegdheden in relatie tot de uitvoering en handhaving van luchthavenbesluiten voor luchthavens van regionale betekenis. De wijziging van artikel 5, tweede lid, van het BBL brengt met zich mee dat door Provinciale Staten met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen niet meer hoeft te worden beoordeeld of kan worden volstaan met een luchthavenregeling, of dat, gelet op het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting, een luchthavenbesluit noodzakelijk is. Dit vereenvoudigt de uitvoering van het BBL.

4. Consultatie

De wijziging van de artikelen 10, 11 en 12 van het BBL vindt mede plaats op verzoek van de betrokken provincies in verband met de voorbereiding van de luchthavenbesluiten voor de betreffende ziekenhuizen met helihavens. Aan het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) is een ontwerp van dit wijzigingsbesluit toegezonden voor commentaar. Het IPO heeft aangegeven in te stemmen met het voorstel en dat er met deze wijziging een belemmering wordt weggenomen om luchthavenbesluiten voor helihavens op en nabij ziekenhuisdaken vast te stellen. Daarbij heeft het IPO nog wel enkele aandachtspunten meegegeven. In eerste instantie leek het probleem uitsluitend te gaan om helihavens die op het dak van het ziekenhuis gevestigd zijn. Uit de consultatie bleek echter dat in sommige gevallen de landplaats van de helikopter ook naast het ziekenhuis gevestigd kan zijn. Het onderhavige besluit is daarop aangepast. Verder waren er opmerkingen naar aanleiding van de consultatie over de begrippen spoedeisende hulpverlening en de uitzondering voor de bijgebouwen van het ziekenhuis. Dit is naar aanleiding van dit commentaar verder verduidelijkt in de toelichting. Ook voor wat betreft de wijziging van artikel 5, tweede lid, van het BBL is het IPO geconsulteerd. Het IPO heeft eind 2020 aangegeven dat zij zich ook kunnen vinden in de onderhavige wijziging.

5. Internetconsultatie en regeldruk

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit, met uitzondering van de bepaling die is neergelegd in artikel I, onderdeel A, is niet aangeboden voor openbare internetconsultatie. Reden hiervoor is dat de onderhavige wijziging regelgeving betreft zonder noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen. De betreffende helihavens zijn reeds gevestigd en operationeel op de betreffende ziekenhuizen. Er wordt geen verandering gebracht in rechten en verplichtingen, administratieve lasten/regeldruk of uitvoeringslasten. Het betreft immers het regelen van een uitzondering op de beperking die aan het gebruik van grond in verband met het externe-veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer is gesteld. Op grond van de Wet luchtvaart moet voor de betreffende helihavens een luchthavenbesluit worden vastgesteld. Dat is alleen mogelijk na inwerking-treding van de hier bedoelde regelgeving omdat de betreffende ziekenhuizen zonder deze regelgeving aan hun bestemming zouden moeten worden onttrokken. Het onderdeel van dit wijzigingsbesluit dat betrekking heeft op luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen (artikel I, onderdeel A), is eerder als onderdeel van het Besluit testlocaties drones aangeboden voor openbare internetconsultatie.⁵ Het IPO heeft in haar reactie op deze consultatie een opmerking gemaakt over het feit dat zij niet eerder in het proces bij de voorgenomen wijziging betrokken is geweest. Daarnaast heeft het IPO-bezwaar gemaakt tegen het feit dat het toenmalige besluit het voor drones tot 150 kilogram mogelijk maakte om te kunnen volstaan met een luchthavenregeling. Dit

³ Gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152).

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152).

⁵ Het Besluit testlocatie drones is van 26-09-2017 tot 24-10-2017 aangeboden voor openbare internetconsultatie (zie: <https://www.internetconsultatie.nl/testlocatiedrones>).



commentaar is aanleiding geweest om voor wat betreft de wijziging van artikel 5, tweede lid, BBL, in overleg te treden met het IPO en om een gewichtsgrens op te nemen van 25 kilogram. Het IPO heeft aangegeven zich te kunnen vinden in het onderhavige wijzigingsbesluit. Gelet op het voorgaande zal een nieuwe internetconsultatie niet in betekenende mate kunnen leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit. Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR deelt de analyse dat er geen gevolgen zijn voor de regeldruk en heeft om die reden geen formeel advies uitgebracht.

6. Voorhang

Een ontwerp van deze wijziging van het BBL is om gevolg te geven aan de artikelen 8.1a, derde lid, en 8.47, vierde lid, van de Wet luchtvaart, aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden in verband met voorhang. Vanuit de Tweede Kamer zijn enkele feitelijke vragen gesteld met betrekking tot de effecten van het onderhavige besluit. Deze vragen zijn beantwoord en hebben niet geleid tot een wijziging van het Besluit.

7. Inwerkingtreding

De wijziging van het BBL treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikelsgewijze toelichting

1. Wijziging artikelen 10, 11 en 12 BBL in verband met helihavens op of nabij ziekenhuisdaken

Deze wijziging van het BBL houdt in dat de beperkingen (onttrekking aan de bestemming en verbod op nieuwbouw) opgenomen in de artikelen 10, eerste lid, 11, eerste en derde lid, en 12, eerste en tweede lid, van het BBL, niet van toepassing zijn op een kwetsbaar respectievelijk geluidsgevoelig gebouw met een gezondheidszorgfunctie met een helihaven. Door de wijziging van het BBL kan voor de betreffende helihavens van de ziekenhuizen een luchthavenbesluit worden vastgesteld.

Een ziekenhuis is een gebouw met een gezondheidszorgfunctie. Een ziekenhuis(terrein) bestaat in de praktijk vaak niet alleen uit één gebouw van het ziekenhuis zelf. Er kunnen ook andere gebouwen met een gezondheidszorgfunctie op het terrein staan. Het komt verder regelmatig voor dat er ook diverse bijgebouwen zijn, mogelijk ook met een andere functie, zoals bijvoorbeeld een laboratorium of woonverblijf voor verplegend personeel, die ten dienste staan van het ziekenhuis. Het betreft dan gebouwen met een nevenfunctie. Dit is volgens de definitie van het Bouwbesluit 2012 een gebruiksfunctie die ten dienste staat van een andere gebruiksfunctie. Het laboratorium betreft dan bijvoorbeeld een industrie functie die tevens nevenfunctie van de gezondheidszorgfunctie is. Dit geldt ook voor de tot het ziekenhuis behorende winkelfuncties, bijeenkomstfuncties (kerkzaal, vergaderruimte), kantoorfuncties, onderwijsfuncties en woonfuncties (bijv. woonverblijf verplegend personeel). Het is van belang dat ook dit gebruik mogelijk blijft. De uitzondering is dan ook van toepassing op al deze gebouwen met een nevenfunctie die ten dienste van het ziekenhuis staan.

De wijziging van de artikelen 10, 11 en 12 van het BBL heeft enkel betrekking op luchthavens die worden gebruikt voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om traumavluchten, donorvluchten, het vervoer van het medisch team en SAR-vluchten (Search and Rescue). Daarnaast zullen er af en toe ook vluchten plaats vinden die verband houden met training van de piloot, noodzakelijk onderhoud of reparaties en tanken. Deze vluchten zijn ook noodzakelijk om vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening te kunnen uitvoeren vanaf deze locaties.

2. Wijziging artikel 5, tweede lid, van het BBL in verband met luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt.

De Wet luchtvaart biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat voor daarbij te omschrijven luchthavens in elk geval kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling (artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart). Door luchthavens die uitsluitend worden gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen toe te voegen aan de opsomming in artikel 5, tweede lid, van het BBL, wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Hiermee kan te allen tijde worden volstaan met een luchthavenregeling bij een luchthaven die uitsluitend wordt gebruikt voor onbemande luchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt. Dit levert voor de aanvrager van een luchthavenregeling (meestal de exploitant) een besparing van de administratieve lasten op, omdat deze niet meer hoeft aan te tonen dat een luchthavenbesluit niet vereist is.

Gekozen is om deze bepaling enkel te laten gelden voor luchthavens waar wordt gevlogen met



onbemande luchtvaartuigen waarvan de totale massa ten hoogste 25 kilogram bedraagt. Onbemande luchtvaartuigen tot 25 kg beschikken namelijk over een elektromotor en produceren om die reden minder geluid dan onbemande luchtvaartuigen met een verbrandingsmotor. Hierdoor zal, gelet op het eerder aangehaalde rapport van de NLR, de geluidsbelasting niet zodanig zijn dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling rond de luchthaven.

De voorgenomen wijziging betekent niet dat het niet langer mogelijk is een luchthaven in bedrijf te hebben waar wordt gevlogen met onbemande luchtvaartuigen zwaarder dan 25 kilogram. In een dergelijk geval zullen Provinciale Staten, zoals ook nu het geval is, per aanvraag moeten beoordelen of kan worden volstaan met een luchthavenregeling, of dat, gelet op het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting, een luchthavenbesluit noodzakelijk is.

De onderhavige wijziging heeft geen gevolgen voor een luchthaven waar naast onbemande luchtvaartuigen ook andere luchtvaartuigen opstijgen en landen, waardoor mogelijk vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist. Deze wijziging ziet namelijk enkel op luchthavens die uitsluitend worden gebruikt door onbemande luchtvaartuigen waarvan de totale massa niet meer dan 25 kg bedraagt.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,