



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 3 oktober 2023, nr. IENW/BSK-2023/276146, tot wijziging van de Regeling burgerluchthavens in verband met het berekenen van de geluidbelasting van luchtvaartuigen die worden ingezet voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en politietaken

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 3, vierde lid, onderdeel a, van het Besluit burgerluchthavens;

BESLUIT:

ARTIKEL I

In Bijlage 1, hoofdstuk 7, onder 1, bij de Regeling burgerluchthavens wordt na 'zoals voor de overige burgerluchthavens vastgelegd in de indelingslijst (zie ook paragraaf 3.2 en 5.1).' toegevoegd 'Luchtvaartuigen die volgens hoofdstuk 8 zijn gecertificeerd worden ingedeeld op basis van de ICAO-code van het luchtvaartuigtype. Wanneer een luchtvaartuig dat volgens hoofdstuk 8 is gecertificeerd wordt ingezet voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en/of politietaken en in de appendices, bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanvullende informatie beschikbaar is over het luchtvaartuigtype waartoe het luchtvaartuig behoort, kan de geluidbelasting overeenkomstig die aanvullende informatie worden berekend.'

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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



TOELICHTING

Inleiding

Met de onderhavige regeling wordt een wijziging aangebracht in bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens. In deze bijlage is het rekenvoorschrift opgenomen voor de berekening van de Lden-geluidbelasting in dB(A) voor overige burgerluchthavens. De aanpassing van het rekenvoorschrift heeft tot doel om de geluidbelasting van luchtvaartuigen waarmee vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en/of politietaken worden uitgevoerd te kunnen berekenen aan de hand van het daadwerkelijke type luchtvaartuig zoals dat in gebruik is.

Aanleiding

Op regionale luchthavens vindt naast recreatief en commercieel, ook maatschappelijk vliegverkeer plaats in de vorm van bijvoorbeeld politie- en traumahelikopters (spoedeisende hulpverlening). In de huidige zogenaamde omzettingsregelingen¹, waarin de gebruiksruijme van de luchthavens is vastgelegd, is sprake van een gemeenschappelijke gebruiksruijme voor alle typen verkeer. De afgelopen jaren is voornamelijk het aantal traumavluchten significant toegenomen. Doordat de traumahelikopter uitrukt voor noodoproepen, heeft de luchthaven echter geen invloed op het aantal vluchten van deze helikopter. Commercieel verkeer is wel te plannen en dus kan daarop worden gestuurd. Inmiddels blijkt uit de eerste monitoring dat zich bijvoorbeeld op Rotterdam The Hague Airport (RTHA) in het eerste kwartaal (sinds de start van het gebruiksjaar dat elk jaar loopt van 1 november tot 31 oktober) een geluidsoverschrijding van naar verwachting 105% voordoet, veroorzaakt door de zich doorzettende sterke stijging van maatschappelijke vluchten (12% stijging, incl. straffactor voor de nachtvluchten).

Probleembeschrijving

In de handhavingsberekeningen wordt gerekend met een bepaalde variant van de helikopters als referentietoestel, terwijl in de praktijk grotendeels gevlogen wordt met een stillere variant. Volgens het rekenvoorschrift in bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens zijn vliegtuigtipes ingedeeld naar een ICAO-code. Per code worden representatieve geluid- en prestatiegegevens gebruikt. Voor de traumahelikopters is het zo dat de nieuwe, stillere traumahelikopter dezelfde ICAO-code is gegeven, omdat het formeel gezien hetzelfde type is als het referentietoestel. Doordat de ICAO-code hetzelfde is gebleven, moeten beide varianten volgens de geregistreerde, zwaardere, variant doorgerekend worden. Dit houdt in dat de stillere helikopter doorgerekend wordt als een meer luidruchtige variant en hiermee zwaarder dan werkelijk meetelt in de berekening van de geproduceerde geluidbelasting.

Inhoud van deze regeling

Referentiewaarden ten behoeve van de geluidsberekeningen worden door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) gepubliceerd in de zogeheten appendices. Vanwege het maatschappelijk belang en de spoedeisende hulpverlenende aard van de traumahelikopter is het onwenselijk om door beperkt beschikbare gebruiksruijme de inzet van de traumahelikopter verder te beperken dan nodig. Met deze wijziging wordt het mogelijk gebruik te maken van aanvullende gegevens als deze voor het vliegtuigtipe beschikbaar zijn in deze appendices. Hiermee kan in het geval van de traumahelikopter gerekend worden met een beter met de praktijk overeenkomende geluidsbelasting, ondanks dat beide varianten eenzelfde ICAO-code hebben. Deze wijziging slaat enkel op luchtvaartuigen die primair worden ingezet ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en omvat ook daaraan ondersteunende soorten vluchten, uitgevoerd met hetzelfde luchtvaartuig. Denk hierbij aan vluchten noodzakelijk voor training, onderhoud, tanken of verplaatsing ten behoeve van de operatie.

Met de aanpassing wordt meer geluidsruijme gerealiseerd, doordat met een lagere geluidsbelasting gerekend kan worden indien met de stillere variant van de traumahelikopter gevlogen wordt. Momenteel is er één totale gebruiksruijme waarbinnen al het verkeer moet passen, inclusief het maatschappelijke verkeer. Het is op grond van het huidige juridisch kader niet mogelijk om vast te leggen dat deze ruijme uitsluitend ten goede komt aan spoedeisende hulpverlening en/of politievluchten. Dit is echter wel het gewenste effect. Daarom wordt met luchthavens waarbij de gebruiksruijme beperkt is, de bestuurlijke afspraak gemaakt dat deze vrijgekomen ruijme enkel zal worden gebruikt

¹ De omzettingsregelingen hebben een tijdelijk karakter en zullen worden vervangen door luchthavenbesluiten.



om spoedeisende hulpverlening en/of politievluchten mogelijk te blijven maken. Met Rotterdam The Hague Airport zijn deze afspraken reeds gemaakt.

Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van onder meer de grenswaarden ten behoeve van de geluidbelasting zoals opgenomen in luchthavenbesluiten en omzettingsregelingen van overige burgerluchthavens van nationale betekenis en handhaaft deze. In dat verband is deze regeling aan de Inspecteur-Generaal (hierna: IG) van de ILT voorgelegd ter toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) van de bepalingen van de regeling. Ten aanzien van de handhaafbaarheid merkt de IG op dat niet handhavend opgetreden kan worden wanneer eventuele vrijgekomen ruimte ten goede komt aan ander verkeer dan vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of politietaken. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid merkt de IG op deze wijziging een negatieve uitwerking heeft, aangezien de ILT op dit moment niet beschikt over een overzicht met alle uitgevoerde traumavluchten voorzien van dag, datum, tijdstip, registratie en vermelding van 'stille' of 'lawaaige' variant. Ten aanzien van de fraudebestendigheid maakt de IG geen specifieke opmerkingen. De opmerkingen van de IG geven geen aanleiding tot aanpassing van de onderhavige regeling.

Effecten op de administratieve lasten en nalevingskosten

Er worden geen veranderingen verwacht in administratieve lasten of nalevingskosten. De huidige registratiesystematiek van luchtvaartuigen, waaronder helikopters die worden ingezet voor traumavluchten, voldoet om met de wijziging om te kunnen gaan. Een kleine aanpassing aan de Lden-tool, een instrument waarmee berekeningen worden gedaan om de geluidbelasting te kunnen bepalen, leidt ertoe dat verder geen veranderingen hoeven plaats te vinden in bestaande processen.

Consultatie en advies

Een ontwerp van de onderhavige regeling is in de periode van 24 juli 2023 tot en met 4 september 2023 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Het doel van deze consultatie was burgers en bedrijven te informeren over de in voorbereiding zijnde regelgeving en hen de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het ontwerp. Er zijn 19 zienswijzen ingediend.

Meerdere respondenten zijn van mening dat trauma- en politiehelikopters geheel niet beperkt zouden moeten worden. Bereikbaarheid en toegankelijkheid van traumazorg zijn van groot maatschappelijk belang. Echter, ook de gezondheid van omwonenden van luchthavens is van belang. Door normen en grenzen aan geluid van luchtverkeer te stellen worden omwonenden beschermd. Omdat trauma- en politievluchten ook tot overlast kunnen leiden, is het onwenselijk hier geen enkele voorwaarde aan te stellen.

Een aantal respondenten heeft opmerkingen bij het niet kunnen afdwingen dat vrijgekomen geluidsruimte niet kan worden ingezet voor een toename in andersoortige vluchten, zoals die van commerciële aard. Bij de vaststelling van een luchthavenbesluit kan ervoor gekozen worden om een aparte gebruiksruimte vast te stellen voor spoedeisend maatschappelijk verkeer en vluchten ten behoeve van politietaken. Door het aanwijzen van een aparte gebruiksruimte wordt tevens wettelijk geregeld dat deze ruimte niet kan worden gebruikt voor het uitvoeren van handelsverkeer of andere niet-maatschappelijke vluchten. Dergelijke afspraken kunnen enkel in het luchthavenbesluit worden vastgelegd.

Enkele respondenten kaarten aan dat het advies van de Inspecteur Generaal van de ILT over de Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid (HUF) ontbreekt. Deze was gedurende de internetconsultatie nog in behandeling bij de ILT. Sindsdien is het definitieve resultaat van de toets ontvangen. Dit is opgenomen onder het kopje 'Toezicht en Handhaving' in deze toelichting.

Een enkele respondent benadrukt dat ook Kustwacht SAR-helikopters meegenomen dienen te worden in de wijziging. Onder spoedeisende hulpverlening vallen vluchten ter bestrijding van brand, search and rescue-vluchten, traumavluchten en donorvluchten. De wijziging geldt daarmee ook voor SAR-operaties door de kustwacht. Echter, in tegenstelling tot de traumahelikopter, is er momenteel voor de SAR-helikopters geen sprake van twee varianten die verschillen in mate van geluidsproductie. Daarmee is er ook geen sprake van aanvullende invoergegevens. De wijziging heeft daarmee geen direct effect op de SAR-operaties.



Sommige respondenten merken op dat er altijd met de meest actuele gegevens gerekend zou moeten worden. In het voorschrift voor de berekening van geluidbelasting is een werkwijze geschetst hoe om wordt gegaan met geluid- en prestatiegegevens van vliegtuigen. In de handhaving wordt uitgegaan van dezelfde gegevens (vastgelegd in de zogenoemde appendices) als die ten grondslag hebben gelegen aan de vaststelling van het besluit (omzettingsregeling of luchthavenbesluit). Wel is het mogelijk om deze appendices aan te vullen met gegevens van nieuwe toestellen. Zo wordt geborgd dat vaststelling van een besluit en de handhaving ervan volgens dezelfde regels plaatsvindt.

Enkele respondenten adviseren om het voorstel niet op voorgestelde datum in te laten gaan om de verandering goed te kunnen doorvoeren of adviseren om rekening te houden met de vaste verandermomenten. Een ingangsdatum op korte termijn is echter wenselijk om eventuele beperkingen aan spoedeisende vluchten of politievluchten op bepaalde luchthavens te voorkomen. Mede daarom is gekozen om af te wijken van de minimum invoeringstermijn om eventuele beperkingen aan spoedeisende vluchten of politievluchten op bepaalde luchthavens tijdig te voorkomen. Problemen met de uitvoerbaarheid van de regelgeving voor bestaande besluiten worden niet voorzien.

Sommige respondenten vragen zich af hoe de wijziging zich verhoudt tot de geluidsnormen van de WHO, welke maatregelen er worden voorzien tot het meten van impact van additioneel vliegverkeer op gezondheid van omwonenden en hoe zeker is dat de nieuwe helikopters stiller zijn. Er volgen uit deze wijziging allereerst geen veranderingen aan gehanteerde normen, systemen of processen voor het meten en monitoren van geluidproductie. Dezelfde kaders, systemen en normen die voor deze wijziging gelden, blijven gelden. Tevens wijzigen de vastgestelde geluidsruimte en emissienormen niet als gevolg van de wijziging.

Uit openbaar toegankelijke gegevens uit het luchtvaartuigenregister² blijkt tenslotte dat de gecertificeerde geluidsproductie van de nieuwere modellen traumahelikopters (EC135 P3H) lager is dan van het oudere model (EC135 T2+). Deze waarden zijn vastgelegd in overeenstemming met internationale standaarden voor certificering van geluid geproduceerd door luchtvaartuigen.

Een enkele respondent waarschuwt tenslotte dat privé helikoptereigenaren meer zouden kunnen vliegen. De wijziging is echter alleen van toepassing op luchtvaartuigen die worden ingezet voor de uitvoering van spoedeisende hulpverlening en politietaken. Voor civiele vluchten verandert er dus niets.

Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. Hiermee wordt ingevolge Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Ar) afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn. Inwerkingtreding op het volgende vaste verandermoment, te weten 1 januari 2024, zou in dit geval namelijk ongewenste gevolgen hebben voor de operatie van de luchthavens.

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

² <https://www.ilent.nl/onderwerpen/luchtvaartuigregister#/>