



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde

Nader Rapport

IENW/BSK-2025/257876

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juli 2025, nr.2025001475, 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 8 oktober 2025, nr. W17.25.00156/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2025, no.2025001475, 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 vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde (Luchthavenbesluit Eelde), met nota van toelichting.

Dit ontwerpbesluit betreft een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart voor de luchthaven Eelde.¹ Voor het in bedrijf hebben van de luchthaven Eelde is een luchthavenbesluit vereist. Met een luchthavenbesluit kan de exploitant de beoogde ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven realiseren. Luchthaven Eelde is aangewezen als luchthaven van nationale betekenis.²

De luchthaven opereert nu op grond van de Omzettingsregeling luchthaven Eelde, een ministeriële regeling die in juli 2012 is vastgesteld op grond van het overgangsrecht in de Wijzigingswet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (Wet RBML). De Omzettingsregeling vormt een overgangsregeling tussen het aanwijzingsbesluit dat in het verleden op grond van de Luchtvaartwet is vastgesteld en het luchthavenbesluit dat op grond van de huidige Wet Luchtvaart moet worden vastgesteld voor exploitatie.³

Op basis van de Wet RBML had uiterlijk op 1 november 2014 een luchthavenbesluit moeten worden vastgesteld voor de luchthaven.⁴ Vanwege het uitblijven van een luchthavenbesluit stelde de Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde (VOLE) in 2021 beroep in bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Dit beroep is gegrond verklaard. In de uitspraak is overwogen dat de minister weinig voortvarend te werk was gegaan bij het zetten van stappen in de richting van een besluit. In de uitspraak is de Kroon opgedragen om uiterlijk op 31 december 2024 het luchthavenbesluit vast te stellen.⁵

Met dit ontwerpbesluit wordt aan de wettelijke verplichting een luchthavenbesluit vast te stellen alsnog voldaan.⁶ Het gevolg hiervan is dat de omzettingsregeling zal komen te vervallen.⁷

Ten opzichte van de omzettingsregeling wordt een aantal wijzigingen voorgesteld. Het gaat om:

¹ Artikel 8.70, eerste lid, Wet luchtvaart.

² Artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart. Andere luchthavens van nationale betekenis zijn de luchthavens Lelystad, Maastricht en Rotterdam. Voor de luchthaven Schiphol geldt een bijzonder regime.

³ Toelichting, paragraaf 1.1 (Aanleiding).

⁴ Artikel XIII, tweede lid, Wet RBML en Stb. 2009, 438.

⁵ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State van 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:835. De toelichting vermeldt deze uitspraak overigens niet.

⁶ Artikel 8.1a, derde lid, en artikel 8.70, eerste lid, Wet luchtvaart.

⁷ Artikel X, achtste lid, Wet RBML.



- Verruiming van de openingstijden: voorgesteld wordt de openingstijden op weekdagen voor commercieel passagiersverkeer te verruimen naar 06.00 uur tot 00.00 uur in plaats van 06.30 uur tot 23.00 uur, en in het weekend en op feestdagen naar 07.30 uur tot 00.00 uur in plaats van 07.30 uur tot 23.00 uur.
- Wijziging van het baangebruik: voorgesteld wordt om een bepaalde baan niet meer als start- en landingsbaan op te nemen in het luchthavenbesluit. Deze baan is door de exploitant sinds september 2017 buiten gebruik gesteld en is nu in gebruik als taxibaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding met hoger recht. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting van het ontwerpbesluit.

De Regering onderschrijft deze opmerking van de Afdeling. Paragraaf 2.1.7 van de nota van toelichting is daarom aangevuld met een passage over de verhouding van het besluit met hoger recht.

De vaststelling van het besluit heeft gevolgen voor omwonenden van de luchthaven. In de toelichting wordt daarom ingegaan op de belangen van omwonenden en worden deze afgewogen, onder meer waar het de verruiming van de openingstijden van de luchthaven betreft. Daarbij wordt onder andere het effect van de verruimde openingstijden op de nachtrust bij de direct omwonenden genoemd.

In dit kader gaat de toelichting echter niet in op de verhouding van het besluit met hoger recht, in het bijzonder het recht van omwonenden op bescherming van het privéleven, zoals vastgelegd in onder meer artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest). Hierdoor is onduidelijk of en in welke mate volgens de regering deze fundamentele rechten door het besluit worden geraakt en, als daarvan sprake is, welke rechtvaardiging daarvoor wordt gegeven.

De Afdeling overweegt hierbij dat uit rechtspraak volgt dat lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning kunnen bewerkstelligen. Als daadwerkelijk sprake is van een dergelijke inmenging moet een fair balance worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het besluit en de daarin vastgelegde verruiming van de openingstijden met hoger recht, in het bijzonder het recht van omwonenden op bescherming van het privéleven.

De Regering onderschrijft de opmerking van de Afdeling. Paragraaf 2.1.7 van de nota van toelichting is daarom aangevuld met een passage over de verhouding van het besluit en de daarin vastgelegde verruiming van de openingstijden met hoger recht, in het bijzonder het recht van omwonenden op bescherming van het privéleven.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele wijzigingen aan te brengen in het ontwerpbesluit:

- In het ontwerpbesluit was opgenomen dat het besluit in werking treedt op een bij Koninklijk besluit te bepalen moment. Het moment van inwerkingtreding is aangepast naar 1 november 2025.
- Op basis van de laatste inzichten en interpretaties van het rekenvoorschrift voor geluidsbelasting zijn de grenswaarden voor de handhavingspunten en de beperkingengebieden vanwege de geluidbelasting opnieuw berekend. Deze zijn opgenomen in bijlage 1 en 3 bij het Luchthavenbesluit. De herberekening heeft geleid tot lagere grenswaarden voor de handhavingspunten en kleinere beperkingengebieden vanwege de geluidbelasting.
- In de nota van toelichting is nader verduidelijkt waarom is afgezien van openbare internetconsultatie.
- Enkele andere wijzigingen van ondergeschikte aard.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman.*



Advies Raad van State

No. W17.25.00156/IV

's-Gravenhage, 8 oktober 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2025, no.2025001475, 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 vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde (Luchthavenbesluit Eelde), met nota van toelichting.

Dit ontwerpbesluit betreft een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart voor de luchthaven Eelde.¹ Voor het in bedrijf hebben van de luchthaven Eelde is een luchthavenbesluit vereist. Met een luchthavenbesluit kan de exploitant de beoogde ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven realiseren. Luchthaven Eelde is aangewezen als luchthaven van nationale betekenis.²

De luchthaven opereert nu op grond van de Omzettingsregeling luchthaven Eelde, een ministeriële regeling die in juli 2012 is vastgesteld op grond van het overgangsrecht in de Wijzigingswet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (Wet RBML). De Omzettingsregeling vormt een overgangsregeling tussen het aanwijzingsbesluit dat in het verleden op grond van de Luchtvaartwet is vastgesteld en het luchthavenbesluit dat op grond van de huidige Wet Luchtvaart moet worden vastgesteld voor exploitatie.³

Op basis van de Wet RBML had uiterlijk op 1 november 2014 een luchthavenbesluit moeten worden vastgesteld voor de luchthaven.⁴ Vanwege het uitblijven van een luchthavenbesluit stelde de Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde (VOLE) in 2021 beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beroep is gegrond verklaard. In de uitspraak is overwogen dat de minister weinig voortvarend te werk was gegaan bij het zetten van stappen in de richting van een besluit. In de uitspraak is de Kroon opgedragen om uiterlijk op 31 december 2024 het luchthavenbesluit vast te stellen.⁵

Met dit ontwerpbesluit wordt aan de wettelijke verplichting een luchthavenbesluit vast te stellen alsnog voldaan.⁶ Het gevolg hiervan is dat de omzettingsregeling zal komen te vervallen.⁷

Ten opzichte van de omzettingsregeling wordt een aantal wijzigingen voorgesteld. Het gaat om:

- Verruiming van de openingstijden: voorgesteld wordt de openingstijden op weekdays voor commercieel passagiersverkeer te verruimen naar 06.00 uur tot 00.00 uur in plaats van 06.30 uur tot 23.00 uur, en in het weekend en op feestdagen naar 07.30 uur tot 00.00 uur in plaats van 07.30 uur tot 23.00 uur.
- Wijziging van het baangebruik: voorgesteld wordt om een bepaalde baan niet meer als start- en landingsbaan op te nemen in het luchthavenbesluit. Deze baan is door de exploitant sinds september 2017 buiten gebruik gesteld en is nu in gebruik als taxibaan.⁸

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de verhouding met hoger recht. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting van het ontwerpbesluit.

De vaststelling van het besluit heeft gevolgen voor omwonenden van de luchthaven. In de toelichting wordt daarom ingegaan op de belangen van omwonenden en worden deze afgewogen, onder meer waar het de verruiming van de openingstijden van de luchthaven betreft. Daarbij wordt onder andere het effect van de verruimde openingstijden op de nachtrust bij de direct omwonenden genoemd.⁹

In dit kader gaat de toelichting echter niet in op de verhouding van het besluit met hoger recht, in het bijzonder het recht van omwonenden op bescherming van het privéleven, zoals vastgelegd in onder meer artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamen-

¹ Artikel 8.70, eerste lid, Wet luchtvaart.

² Artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart. Andere luchthavens van nationale betekenis zijn de luchthavens Lelystad, Maastricht en Rotterdam. Voor de luchthaven Schiphol geldt een bijzonder regime.

³ Toelichting, paragraaf 1.1 (Aanleiding).

⁴ Artikel XIII, tweede lid, Wet RBML en Stb. 2009, 438.

⁵ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:835. De toelichting vermeldt deze uitspraak overigens niet.

⁶ Artikel 8.1a, derde lid, en artikel 8.70, eerste lid, Wet luchtvaart.

⁷ Artikel X, achtste lid, Wet RBML.

⁸ Toelichting, paragraaf 1.1 (Aanleiding).

⁹ Toelichting, paragraaf 8.5 (Afweging en overweging van de verruiming van de openingstijden).



tele vrijheden (EVRM) en artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest).¹⁰ Hierdoor is onduidelijk of en in welke mate volgens de regering deze fundamentele rechten door het besluit worden geraakt en, als daarvan sprake is, welke rechtvaardiging daarvoor wordt gegeven.

De Afdeling overweegt hierbij dat uit rechtspraak volgt dat lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning kunnen bewerkstelligen. Als daadwerkelijk sprake is van een dergelijke inmenging moet een fair balance worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel.¹¹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het besluit en de daarin vastgelegde verruiming van de openingstijden met hoger recht, in het bijzonder het recht van omwonenden op bescherming van het privéleven.

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 vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁰ Zie ook Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (W17.25.00077/IV).

¹¹ Zie ten aanzien van artikel 8 EVRM onder meer EHRM 8 juli 2003 (GK), Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punt 96–99; 10 juni 2014, Eckenbrecht en Ruhmer t. Duitsland, ECLI:CE:ECHR:2014:0610DEC002533010, punt 27–31; 24 juli 2014, Udovičić t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2014:0424JUD002731009, punt 136–138; 13 juli 2017, Jugheli t. Georgië, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62–64.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde (Luchthavenbesluit Eelde) [KetenID WGK002925]

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

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 juni 2025 nr. IENW/BSK-2025/134835, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [nummer]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van [datum], nr. IENW/BSK-[nummer], Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

APU: Auxiliary Power Unit of hulpaandrijvingseenheid;

bedrijfswoning: woning in of bij een gebouw of op of bij een terrein, slechts bestemd voor het huishouden van een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de functie van het gebouw of terrein, noodzakelijk is;

beperkt kwetsbaar gebouw: gebouw met een kantoor-, cel-, industrie-, sport- of logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

circuitvlucht: vliegtuigbeweging in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven, in het bijzonder verband houdend met het starten, het oefenen voor het landen en het landen en waaronder begrepen het uitvoeren van touch and go's en missed approaches;

exploitant: de exploitant van de luchthaven Eelde, zijnde Groningen Airport Eelde N.V.;

extramurale opslag of verwerking: opslag of verwerking anders dan in een volledig afgesloten gebouw;

gebouw: gebouw als bedoeld in bijlage 1.1 van de Omgevingswet;

geluidgevoelig gebouw: gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

handelsverkeer: verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers, vracht of post, en die betreffen:

1°. geregelde vluchten, zijnde lijnvluchten of commerciële vluchten, uitgevoerd op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling; en

2°. niet-geregelde vluchten, zijnde chartervluchten in het passagiers- en vrachtvervoer of commerciële vluchten met een ongeregeld karakter;

kwetsbaar gebouw: gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

landing: het moment waarop een luchtvaartuig contact met de grond maakt;

lesvlucht: vlucht onder leiding van een instructeur om vliegvaardigheid te verkrijgen;

obstakel: object dat zich boven het maaiveld bevindt en zich niet voortbeweegt;

oefenvlucht: solovlucht voor het verkrijgen dan wel behouden van vliegvaardigheid;

Onze Minister: de minister van Infrastructuur en Waterstaat;

overig gebouw: gebouw, niet zijnde een woning, een beperkt kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw;

positievlucht: een vlucht zonder lading (passagiers, vracht, post) van een luchthaven om vanaf de volgende luchthaven een vlucht met lading uit te voeren;

proefvlucht: vlucht die wordt uitgevoerd ter beproeving van de eigenschappen en goede werking van een luchtvaartuig of voor de levering van bewijs van het voldoen aan de luchtwaardigheidsvoorschriften;

spoedeisende hulpverlening: vluchten ter bestrijding van brand, vluchten van een Search- and Rescue-dienst als bedoeld in artikel 1 van de Regeling inzake de SAR-dienst 1994, traumavluchten, ambulancevluchten, humanitaire vluchten en donorvluchten;

start: het moment waarop een luchtvaartuig contact met de grond verbreekt;

straalvliegtuig: een vliegtuig waarbij de voortstuwing direct door ten minste één straalmotor wordt verzorgd.

vliegtuigbeweging: de aankomst of het vertrek van een vliegtuig op of van de luchthaven.



Artikel 2. Reikwijdte

Dit besluit is van toepassing op de luchthaven Eelde en de gebieden die zijn opgenomen in de bijlagen.

Artikel 3. Gebruiksjaar

Het gebruiksjaar van de luchthaven omvat de periode van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar.

HOOFDSTUK 2. LUCHTHAVENLUCHTVERKEER

§ 2.1. Regels en grenswaarden met het oog op de geluidbelasting

Artikel 4. Grenswaarden voor de geluidbelasting

1. De geluidbelasting in een handhavingspunt dat is aangegeven op de kaart in bijlage 1, met uitzondering de geluidbelasting van vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken, bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.
2. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken geldt een grenswaarde van maximaal 3.823 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

Artikel 5. Regels voor de geluidbelasting

1. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven is enkel toegestaan op maandag tot en met vrijdag in de periode van 06.30 uur tot 00.00 uur, en op zaterdag, zondag en officiële feestdagen in de periode van 07.30 uur tot 00.00 uur.
2. Onverminderd het eerste lid is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven tussen 23.00 uur en 00.00 uur enkel toegestaan voor handelsverkeer en positievluchten, met uitzondering van verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die exclusief open staan voor vracht of post.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen met luchtvaartuigen die in nood verkeren of met luchtvaartuigen die worden ingezet voor spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken.

Artikel 6. Proef-, les- en oefenvluchten

1. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van circuitvluchten als onderdeel van proef-, les- dan wel oefenvluchten, met vliegtuigen met schroefaandrijving met een maximaal toegelaten totaal massa van minder dan 6.000 kg vindt plaats van maandag tot en met zaterdag van 08.00 uur tot 22.00 uur en op zondag en officiële feestdagen van 10.00 uur tot 19.00 uur.
2. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van circuitvluchten als onderdeel van les- dan wel oefenvluchten met vliegtuigen met schroefaandrijving met een maximaal toegelaten totaal massa van 6.000 kg of meer en met straalvliegtuigen is verboden.
3. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van circuitvluchten als onderdeel van proefvluchten met vliegtuigen met schroefaandrijving met een maximaal toegelaten totaal massa van 6.000 kg of meer en met straalvliegtuigen vindt plaats van maandag tot en met vrijdag van 08.00 uur tot 20.00 uur, niet zijnde officiële feestdagen, met dien verstande dat voor het aantal van de bedoelde circuitvluchten een grenswaarde van 43 vluchten per jaar geldt.
4. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van vluchten met vliegtuigen met het doel valschermspringen te beoefenen is in de periode van 17 september tot en met 14 april alleen toegestaan:
 - a. op zaterdag tussen 09.00 uur en 20.00 uur;
 - b. op zondag en officiële feestdagen tussen 10.00 uur en 20.00 uur.

§ 2.2. Regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging

Artikel 7. Voorzieningen aan stilstaande vliegtuigen en reductie van APU-gebruik

1. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat elektriciteitsvoorziening aan stilstaande



vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer aanwezig en van voldoende kwaliteit is.

2. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de afhandelingsplaatsen uiterlijk 1 januari 2040 beschikken over infrastructuur en voorzieningen van voldoende kwaliteit voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer.
3. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de elektriciteit voor de elektriciteitsvoorziening en voor de toevoer van geconditioneerde lucht uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig is van het elektriciteitsnet of ter plaatse wordt opgewekt zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen.
4. Bij de afhandeling van een vliegtuig aan de afhandelingsplaats draagt de gezagvoerder er zorg voor dat er geen gebruik gemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige APU, voor zover de infrastructuur en voorzieningen voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht beschikbaar zijn.
5. De gezagvoerder kan afwijken van het vierde lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder om veiligheidsredenen geen doorgang kan vinden.

Artikel 8. Taxiën

1. De gezagvoerder draagt er zorg voor dat het vliegtuig met gebruikmaking van het minimale noodzakelijke aantal motoren van, naar en over de start- en landingsbaan taxiet.
2. De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder onveilig is of aan de normale operatie van het vliegtuig in de weg staat.

HOOFDSTUK 3. RUIMTELIJKE INDELING

Artikel 9. Aanduiding luchthavengebied

1. Het luchthavengebied is het gebied dat als zodanig is aangewezen op de kaart in bijlage 1.
2. De gronden die bestemd zijn voor de start- en landingsbaan zijn aangegeven op de kaart in bijlage 1.

Artikel 10. Aanduiding beperkingengebieden in verband met het plaatsgebonden risico en de geluidbelasting

1. De contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico zijn aangegeven op de kaart in bijlage 2.
2. De contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van $70 L_{den}$, $56 L_{den}$ en $48 L_{den}$ zijn aangegeven op de kaart in bijlage 3.

Artikel 11. Aanduiding beperkingengebieden in verband met de vliegveiligheid

1. De contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden zijn aangegeven op de kaart in bijlage 4.
2. De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5i.
3. De contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5j tot en met 5w.
4. Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik is aangegeven op de kaart in bijlage 6.
5. Het laserstraalvrije gebied is aangegeven op de kaart in bijlage 7.

Artikel 12. Ruimtelijke beperkingen binnen de beperkingengebieden in verband met het externe veiligheidsrisico

1. In het gebied als bedoeld in artikel 10, eerste lid, binnen een 10^{-5} -plaatsgebonden risicocontour:

- a. worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen aan hun bestaande functie onttrokken;
 - b. is nieuwbouw van een gebouw niet toegestaan.
2. Beëindiging van het bestaande gebruik van een woning gelegen in het gebied, bedoeld in het eerste lid, kan niet worden geleverd van degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit rechtmatig gebruiker is van een woning als bedoeld in het derde lid.
 3. Van bestaand gebruik als bedoeld in het tweede lid is sprake indien op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit:
 - a. een woning rechtmatig aanwezig was en voor bewoning werd gebruikt; of
 - b. een omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend voor een woning op de desbetreffende plaats, mits binnen zes maanden na die datum een begin met de werkzaamheden is gemaakt.
 4. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onderdeel b:
 - a. is vervangende nieuwbouw van bedrijfswoningen toegestaan;
 - b. kan door Onze Minister een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw en voor nieuwbouw van een overig gebouw.
 5. In het gebied dat gelegen is op een 10^{-6} -plaatsgebonden risicocontour en tussen deze contour en de daarbinnen liggende 10^{-5} -plaatsgebonden risicocontour is nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet toegestaan.
 6. In afwijking van het vijfde lid kan door Onze Minister voor nieuwbouw van een gebouw een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven.
 7. Ten aanzien van een woning en een kwetsbaar gebouw wordt de verklaring, bedoeld in het zesde lid, slechts afgegeven:
 - a. bij nieuwbouw op een open plek in de bestaande bebouwing;
 - b. bij verandering van de functie van een gebouw; of
 - c. bij verplaatsing van een woning of een kwetsbaar gebouw naar een minder risicodragende locatie binnen het gebied.
 8. Het zevende lid, aanhef en onder c, wordt niet eerder toegepast dan nadat de oude woning of het oude kwetsbare gebouw aan de bestaande functie is onttrokken.

Artikel 13. Ruimtelijke beperkingen binnen de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting

1. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van $70 L_{den}$, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidgevoelige gebouwen aan hun bestaande functie onttrokken. Artikel 12, derde, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van $56 L_{den}$ is nieuwbouw van een woning, niet zijnde een bedrijfswoning, en een geluidgevoelig gebouw niet toegestaan.
3. In afwijking van het tweede lid:
 - a. is nieuwbouw van een bedrijfswoning toegestaan, en
 - b. kan door Onze Minister een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven voor een woning of een geluidgevoelig gebouw, gelegen op de contour van $56 L_{den}$ of in het gebied tussen de contour van $56 L_{den}$ en de contour van $70 L_{den}$ die:
 - 1° een open plek in de bestaande bebouwing opvult;
 - 2° zal dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing; of
 - 3° binnen het desbetreffende gebied wordt verplaatst naar een locatie waar de geluidbelasting ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer minder is.
4. Het derde lid, onderdeel b, aanhef en onder 3°, wordt niet eerder toegepast dan nadat de oude woning of het oude geluidgevoelige gebouw aan de bestaande functie is onttrokken.

Artikel 14. Ruimtelijke beperkingen binnen het beperkingengebied in verband met veiligheid

1. Op de gronden gelegen in de veiligheidsgebieden als bedoeld in artikel 11, eerste lid:
 - a. is een obstakel niet toegestaan, tenzij dit breekbaar en licht van constructie is en voldoet aan de voorschriften, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Regeling burgerluchthavens;

- b. zijn hellingen niet groter dan 5%;
 - c. zijn hellingovergangen zo geleidelijk mogelijk; en
 - d. zijn abrupte overgangen en plotseling tegengestelde hellingen niet toegestaan.
2. Het eerste lid geldt niet indien:
- a. het obstakel of de helling is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit;
 - b. voor het obstakel of de helling vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is verleend; of
 - c. het obstakel een boom of struik betreft, tenzij de Inspectie Leefomgeving en Transport op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven oordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.
3. Het is verboden om op de gronden, bedoeld in het eerste lid, zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 15. Hoogtebeperkingen in het beperkingengebied in verband met de vliegveiligheid

1. Op de gronden gelegen binnen de gebieden, bedoeld in artikel 11, tweede lid, zijn geen obstakels toegestaan hoger dan de op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5i aangegeven waarden.
2. Het eerste lid geldt niet indien:
- a. het obstakel is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit;
 - b. voor het obstakel vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is verleend; of
 - c. het obstakel een boom of struik betreft, tenzij de Inspectie Leefomgeving en Transport op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven oordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.
3. Op de gronden als bedoeld in het eerste lid, is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, genoemd in artikel 14, eerste lid.

Artikel 16. Beperkingen binnen het beperkingengebied in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening

1. Op de gronden gelegen binnen gebieden als bedoeld in artikel 11, derde lid, is geen obstakel toegestaan hoger dan de op de kaarten in de bijlagen 5j tot en met 5w aangegeven waarden.
2. Het eerste lid geldt niet indien:
- a. het obstakel is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit;
 - b. een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is verleend; of
 - c. het obstakel een boom of struik betreft, tenzij de Inspectie Leefomgeving en Transport op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven of LVNL beoordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de goede werking van de apparatuur, bedoeld in artikel 11, derde lid, oplevert.
3. Op de gronden als bedoeld in het eerste lid, is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, bedoeld in artikel 14, eerste, lid.

Artikel 17. Beperkingen in verband met vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik

1. Op de gronden gelegen binnen het beperkingengebied met vogelaantrekkende activiteiten, bedoeld in artikel 11, vierde lid, is een functie of een grondgebruik binnen de volgende categorieën niet toegestaan:



- a. industrie in de voedingsopslag met extramurale opslag of overslag;
- b. viskwekerij met extramurale opslag;
- c. opslag of verwerking van afvalstoffen met extramurale opslag of verwerking;
- d. natuurgebied of vogelgebied;
- e. moerasgebied of oppervlaktewater of een combinatie daarvan groter dan drie hectare dan wel waarvan het totaal van de opgesplitste delen groter is dan drie hectare.

2. Het eerste lid geldt niet:
 - a. voor zover een functie of een grondgebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit; of
 - b. wanneer op basis van een studie naar de vogelaantrekkende werking kan worden geconcludeerd dat een functie of een grondgebruik geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.

Artikel 18. Laserstraalvrij gebied

1. Op de gronden gelegen binnen het gebied, bedoeld in artikel 11, vijfde lid, is een functie voor of een gebruik door een laserstraal die de vliegveiligheid kan verstoren niet toegestaan.
2. Het eerste lid geldt niet voor zover de functie of het gebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 19.

Met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt artikel 5 als volgt gewijzigd:

- a. In het eerste lid wordt 'in de periode van 06.30 uur tot 00.00 uur' vervangen door 'in de periode van 06.00 uur tot 00.00 uur'.
- b. In het tweede lid wordt na 'het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven' ingevoegd 'tussen 06.00 uur en 06.30 uur en'.

Artikel 20. Evaluatiebepaling

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dit besluit en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit, waaronder de milieueffecten, in de praktijk.

Artikel 21. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 22. Citeertitel

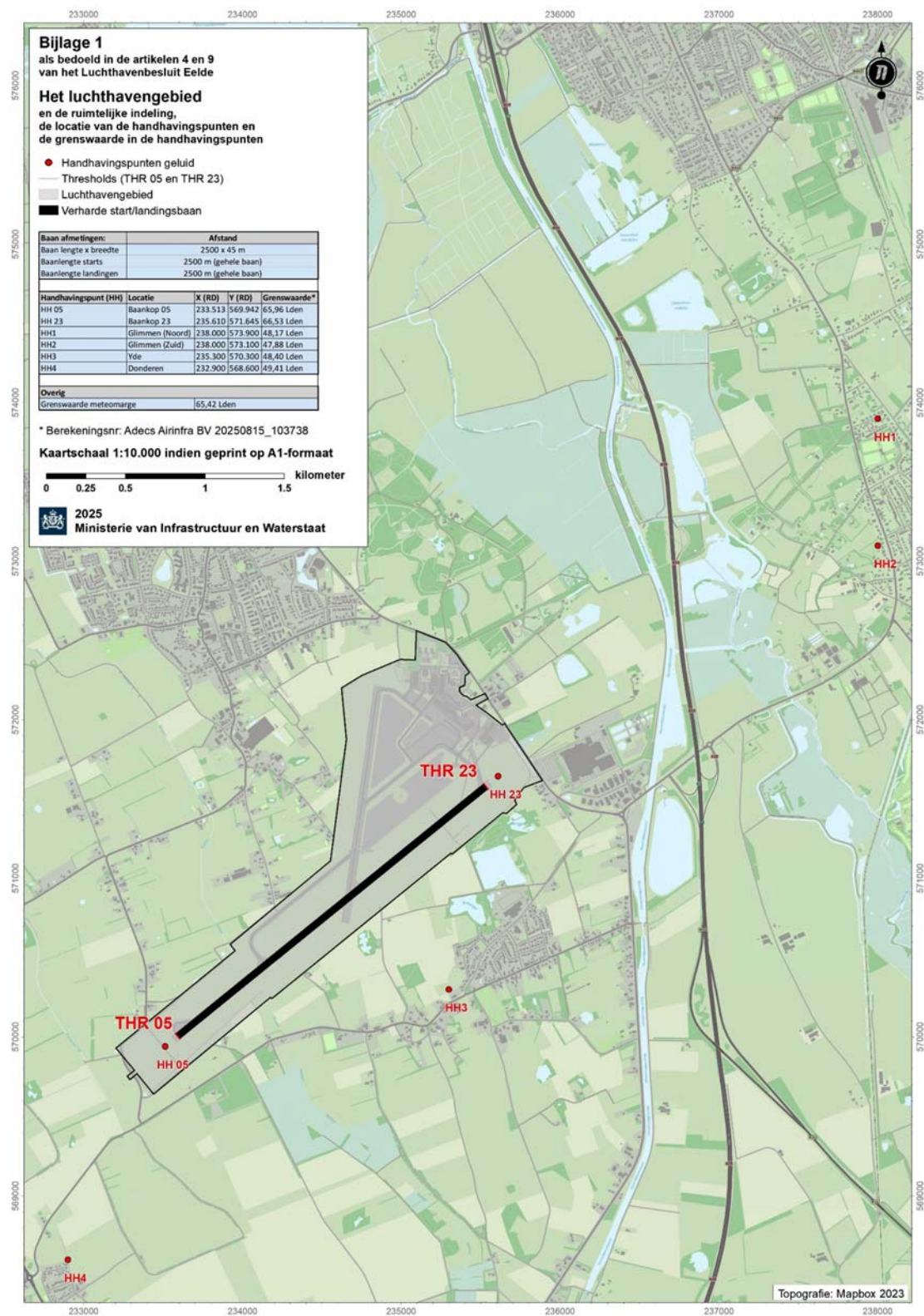
Dit besluit wordt aangehaald als: Luchthavenbesluit Eelde.

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,

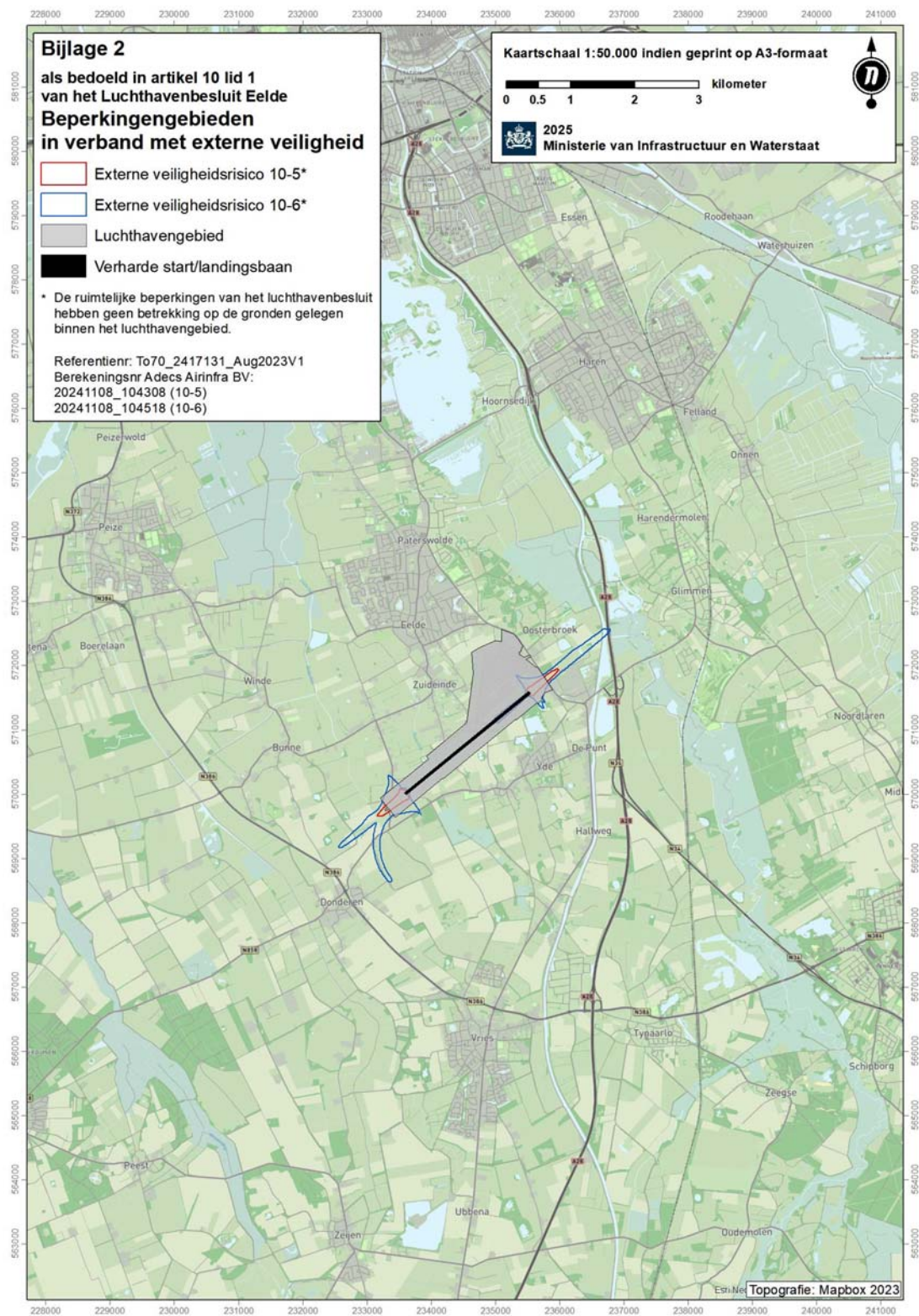
BIJLAGEN BIJ HET LUCHTHAVENBESLUIT EELDE

Bijlage 1 als bedoeld in de artikelen 4 en 9 van het Luchthavenbesluit Eelde



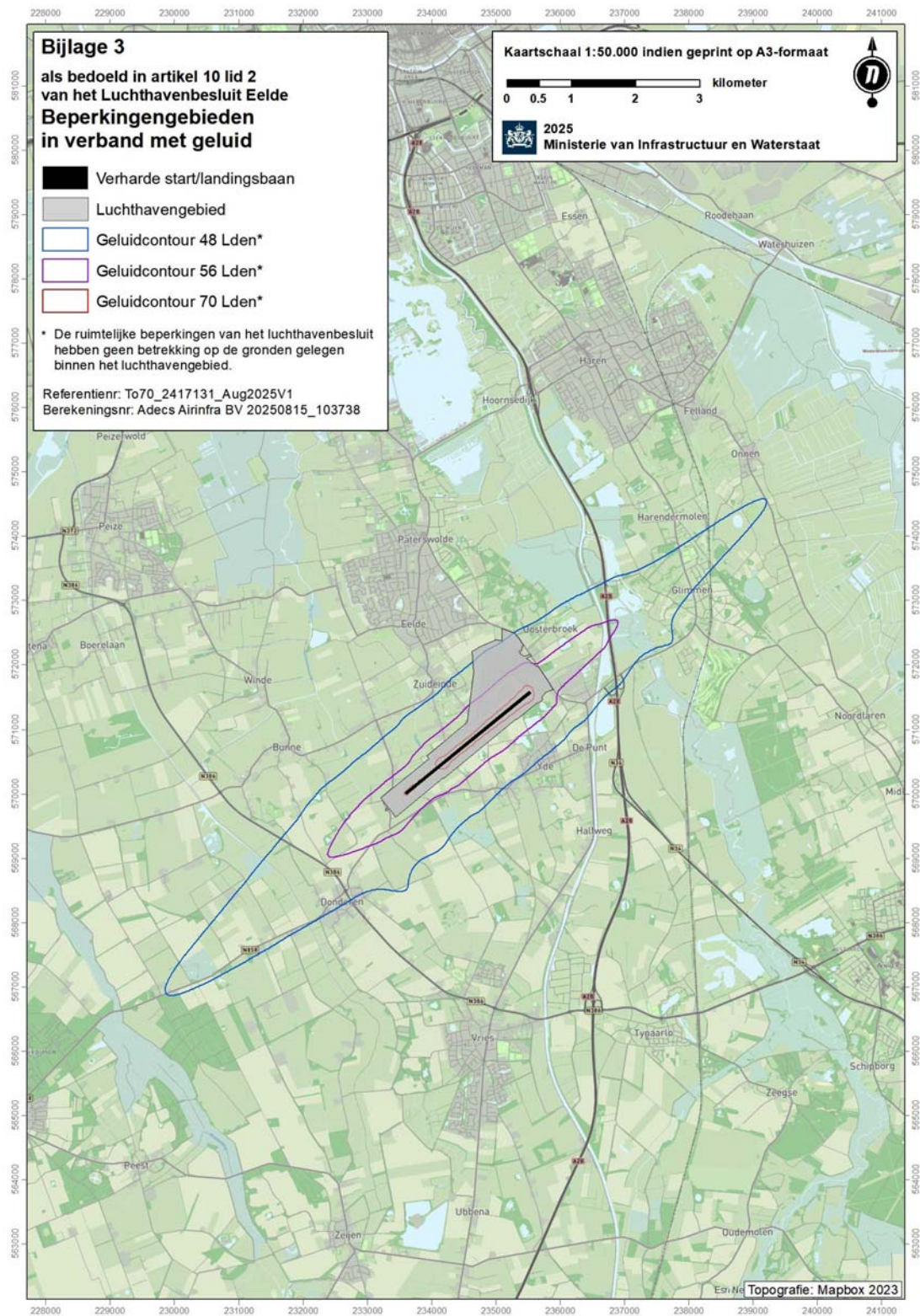
Kaart (1:10.000) met aanduiding van het luchthavengebied en de ruimtelijke indeling, de locatie van de handhavingspunten en de grenswaarde in de handhavingspunten

Bijlage 2 als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



Kaart (1:50.000) met de contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico zijn aangegeven

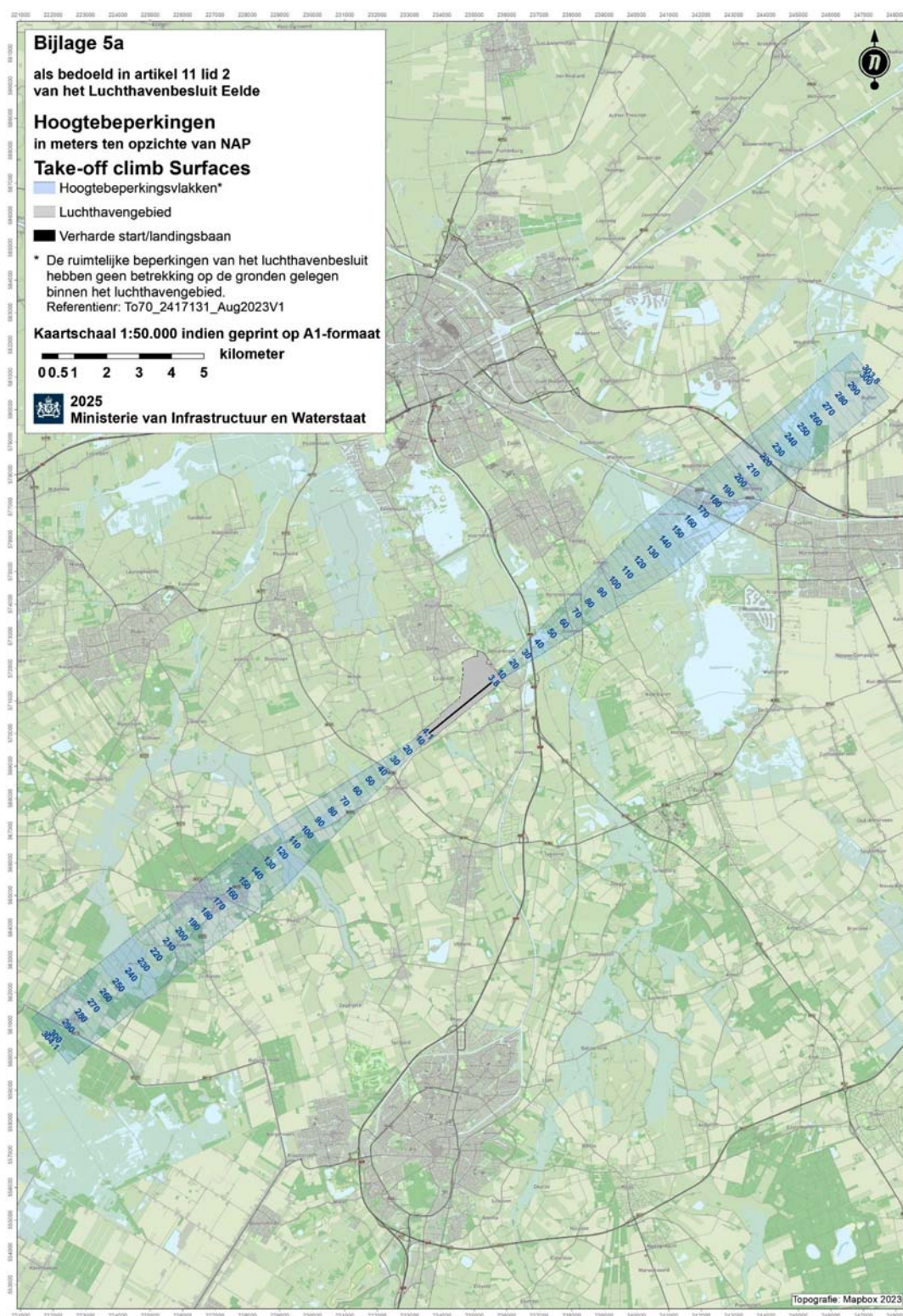
Bijlage 3 als bedoeld in de artikelen 10, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



Kaart (1:50.000) met de contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 70 Lden, 56 Lden en 48 Lden

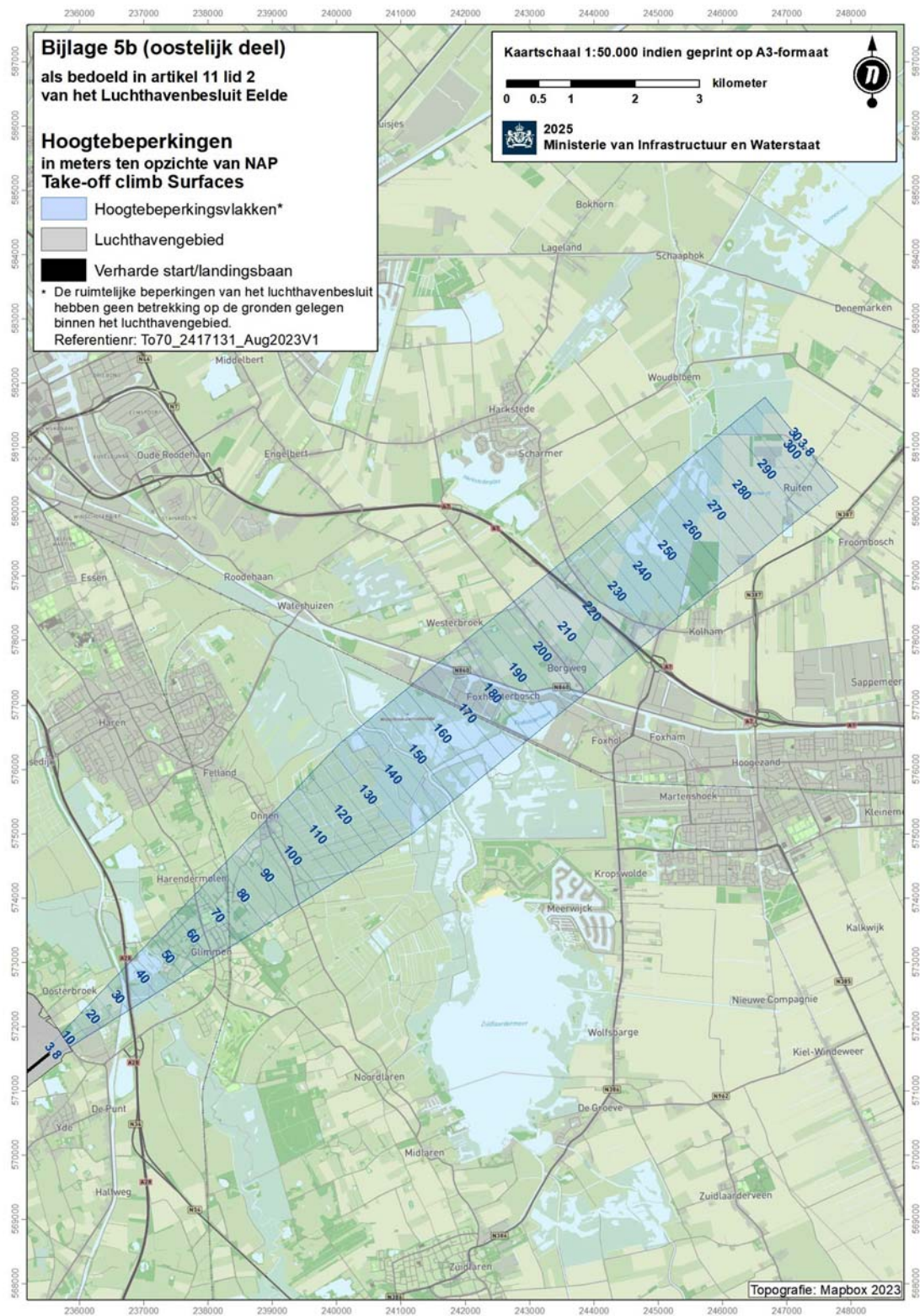


Bijlage 5a als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



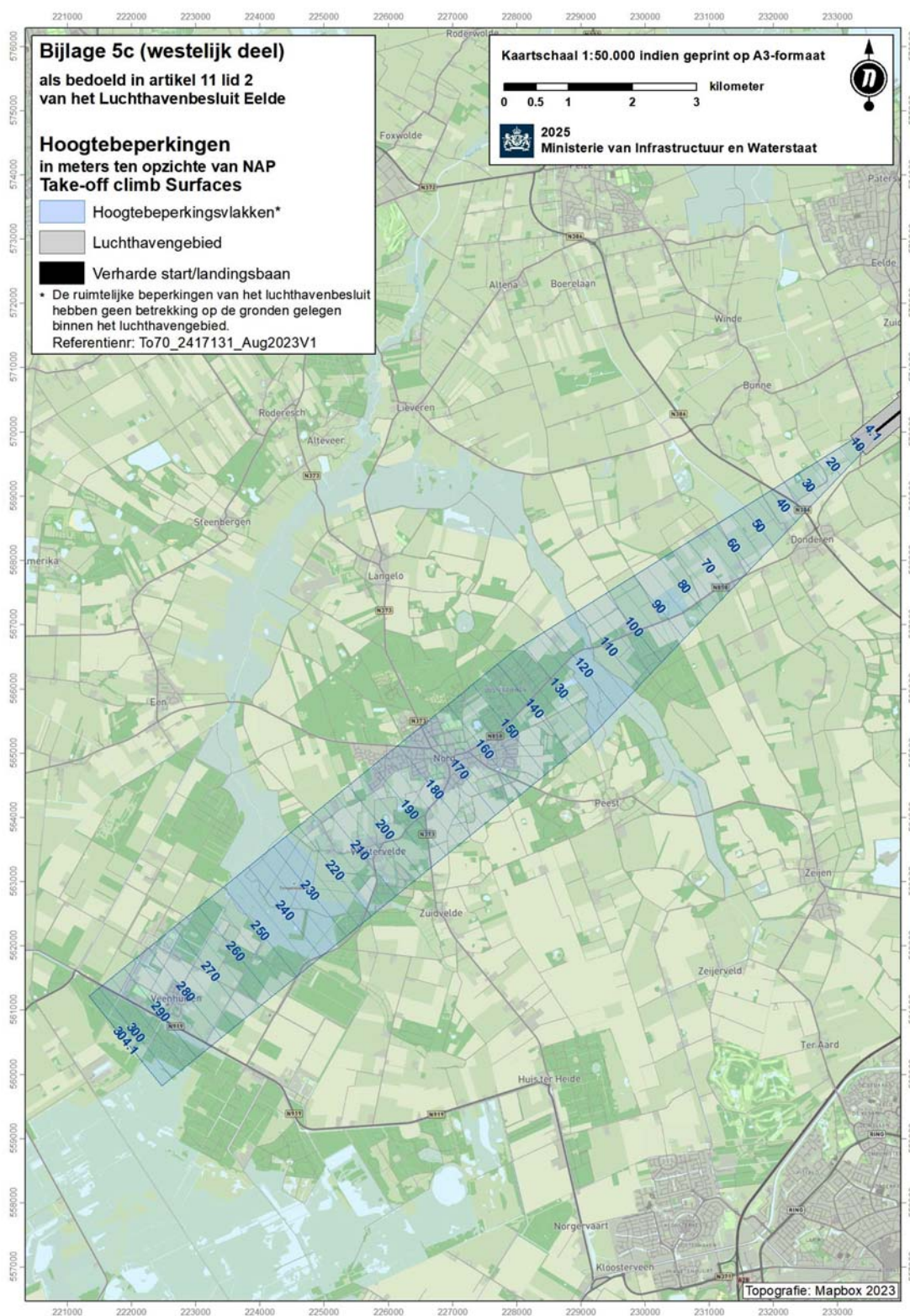
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surfaces

Bijlage 5b als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde

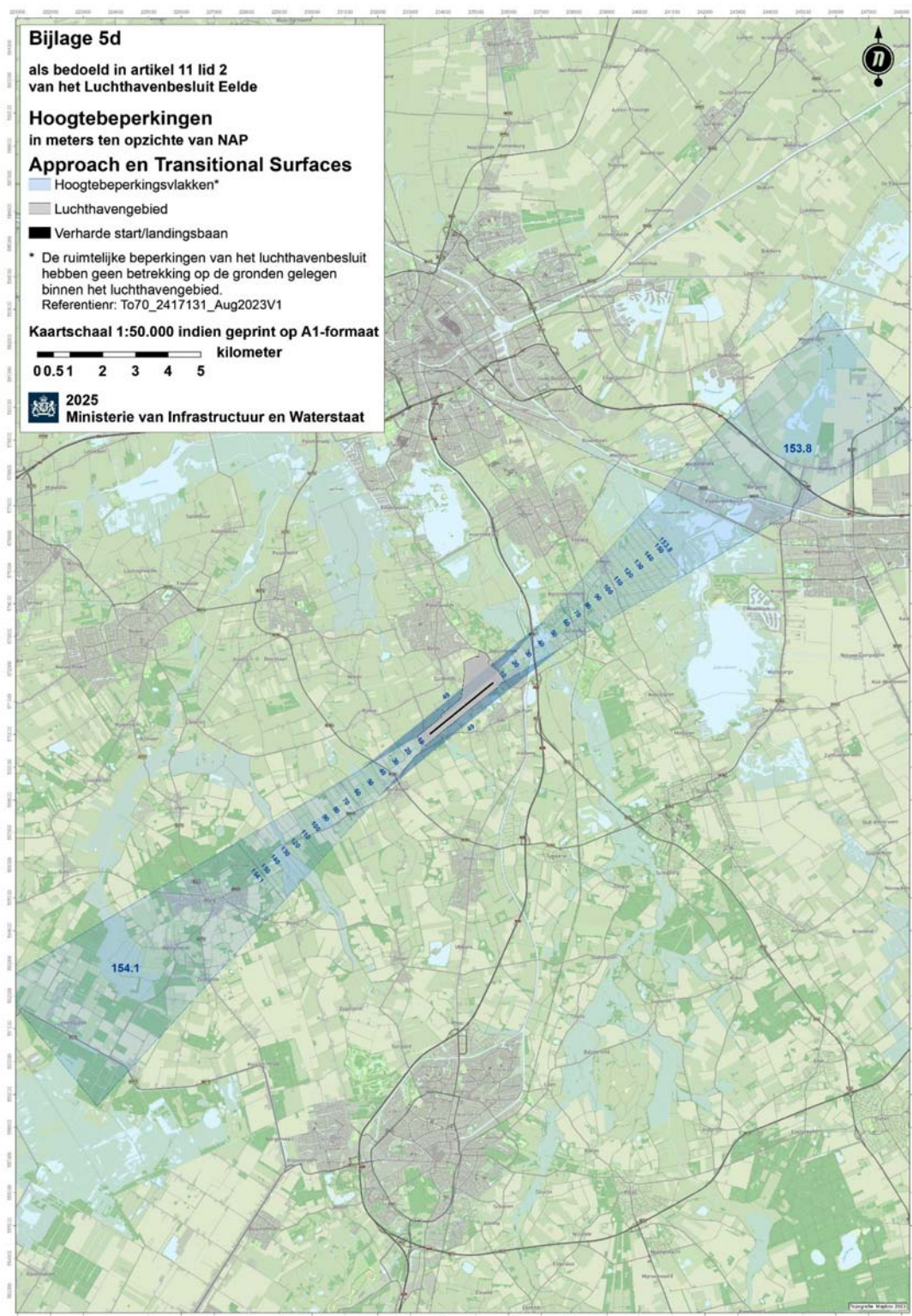


Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surface oostelijk deel

Bijlage 5c als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde

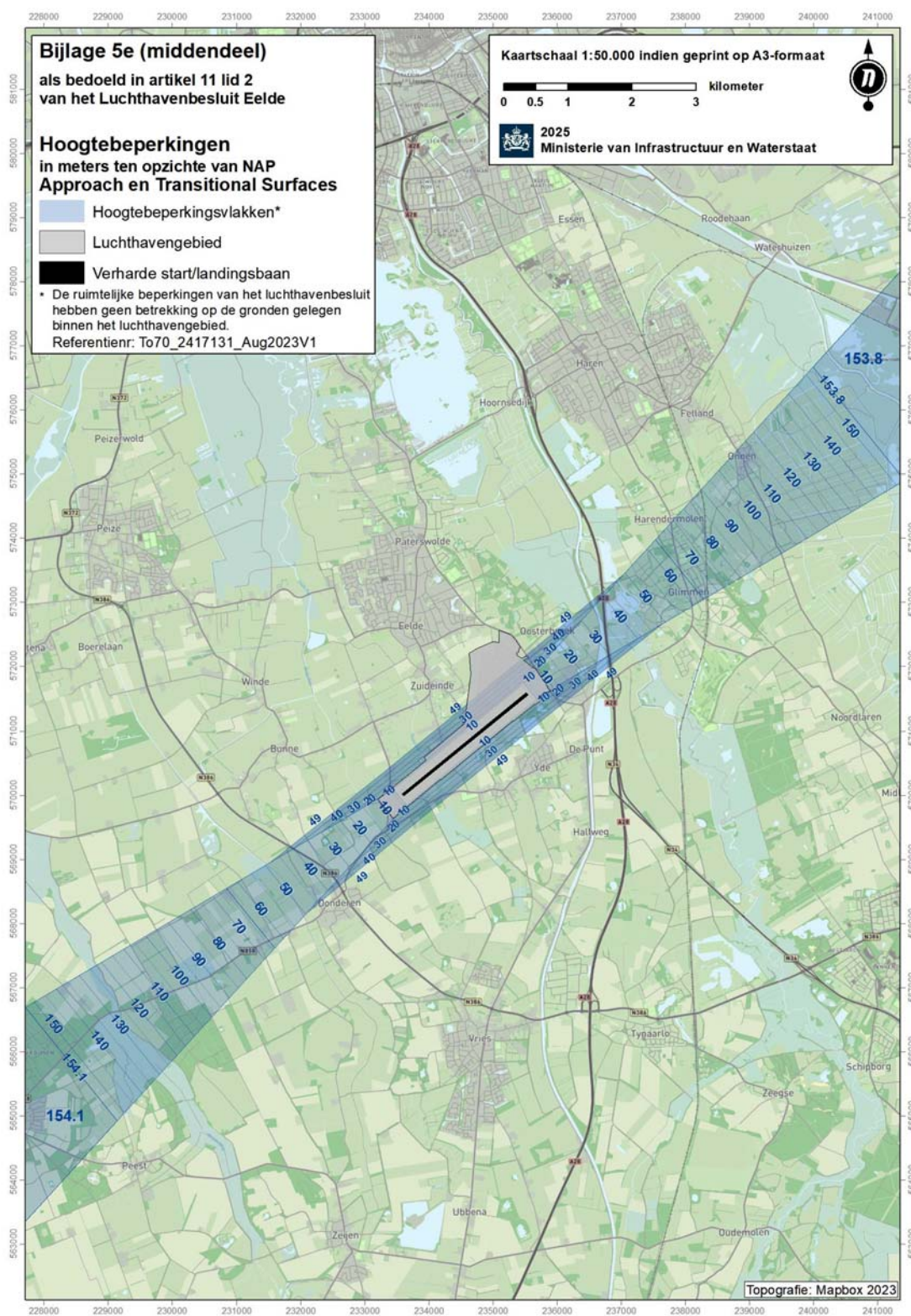


Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surface westelijk deel



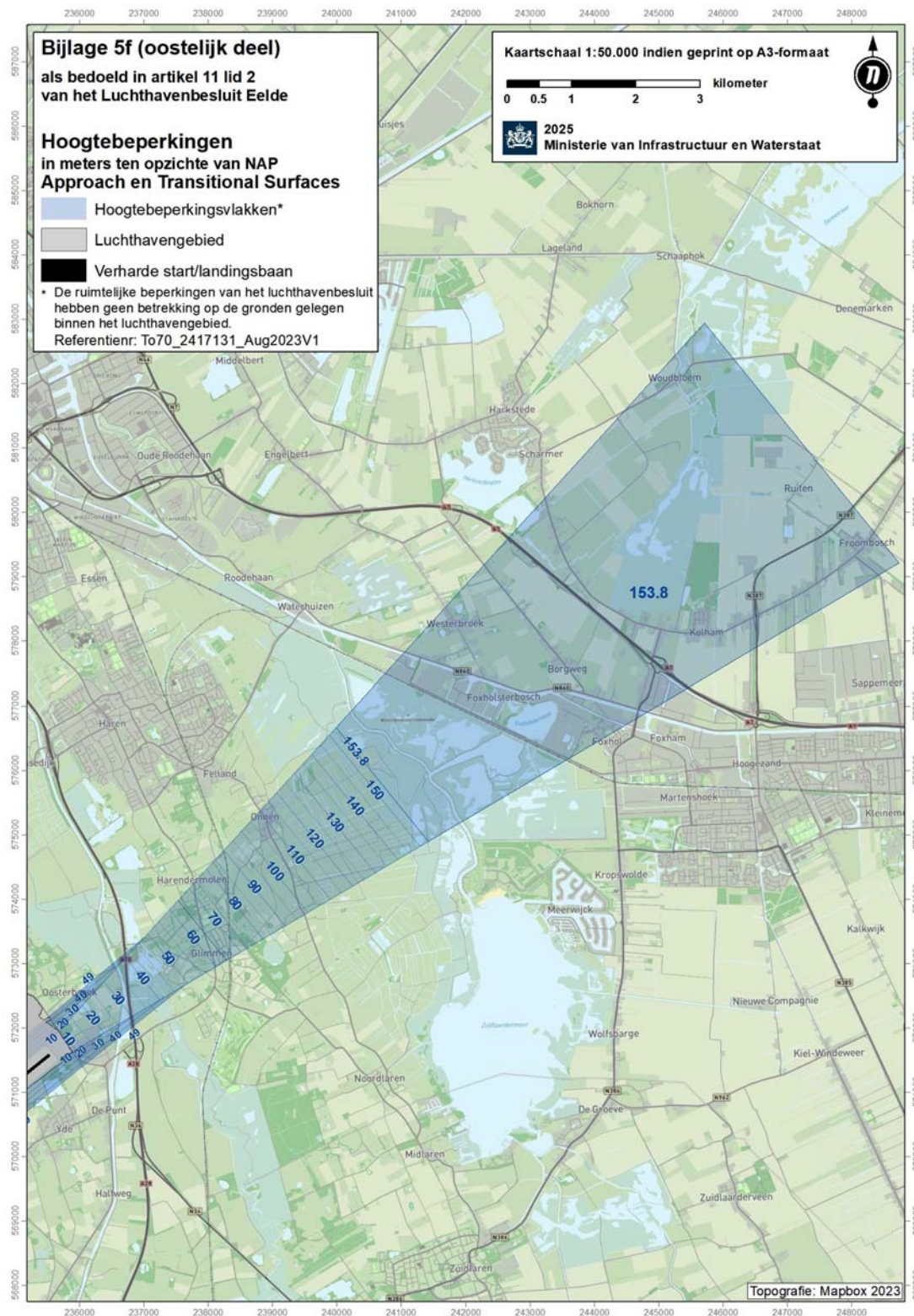
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces

Bijlage 5e als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



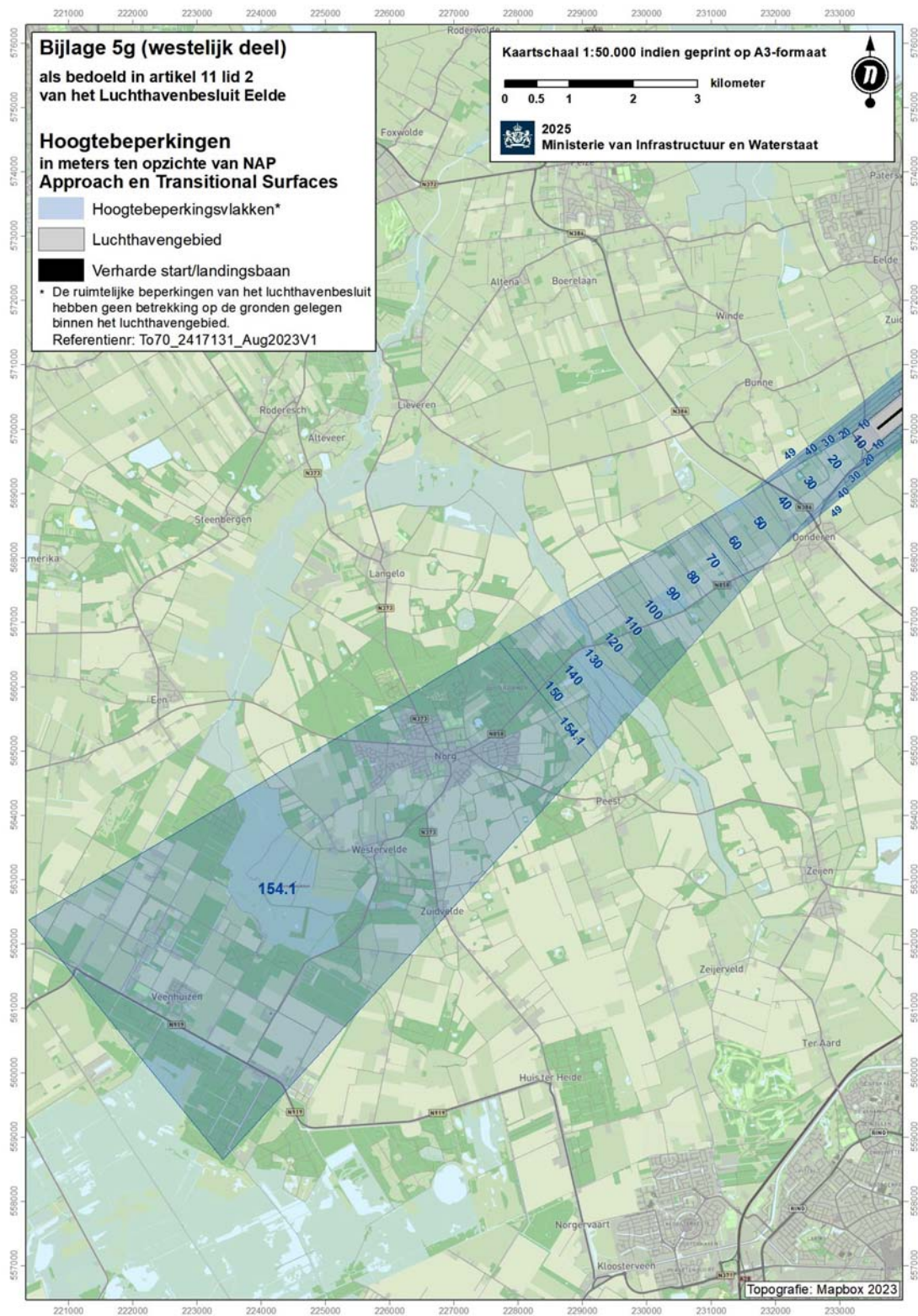
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces middendeel

Bijlage 5f als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



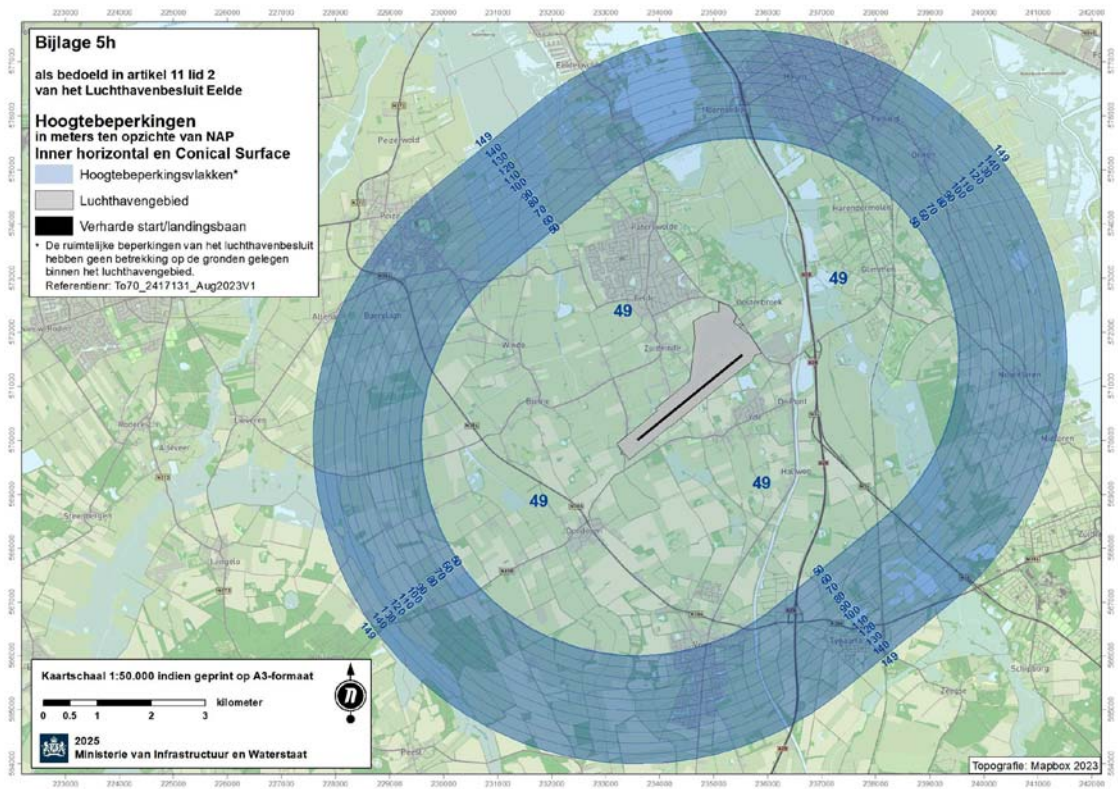
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces oostelijk deel

Bijlage 5g als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



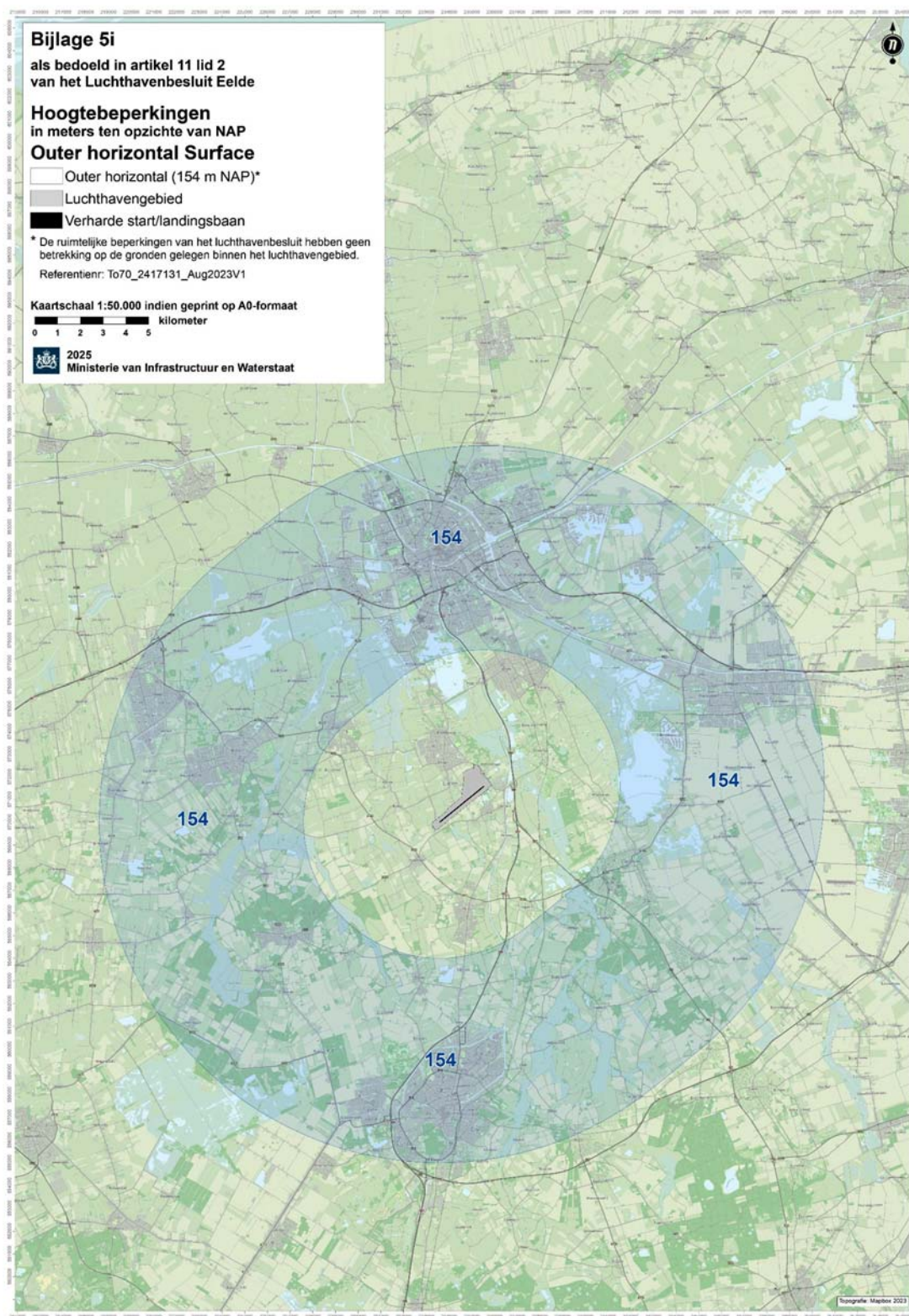
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces westelijk deel

Bijlage 5h als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



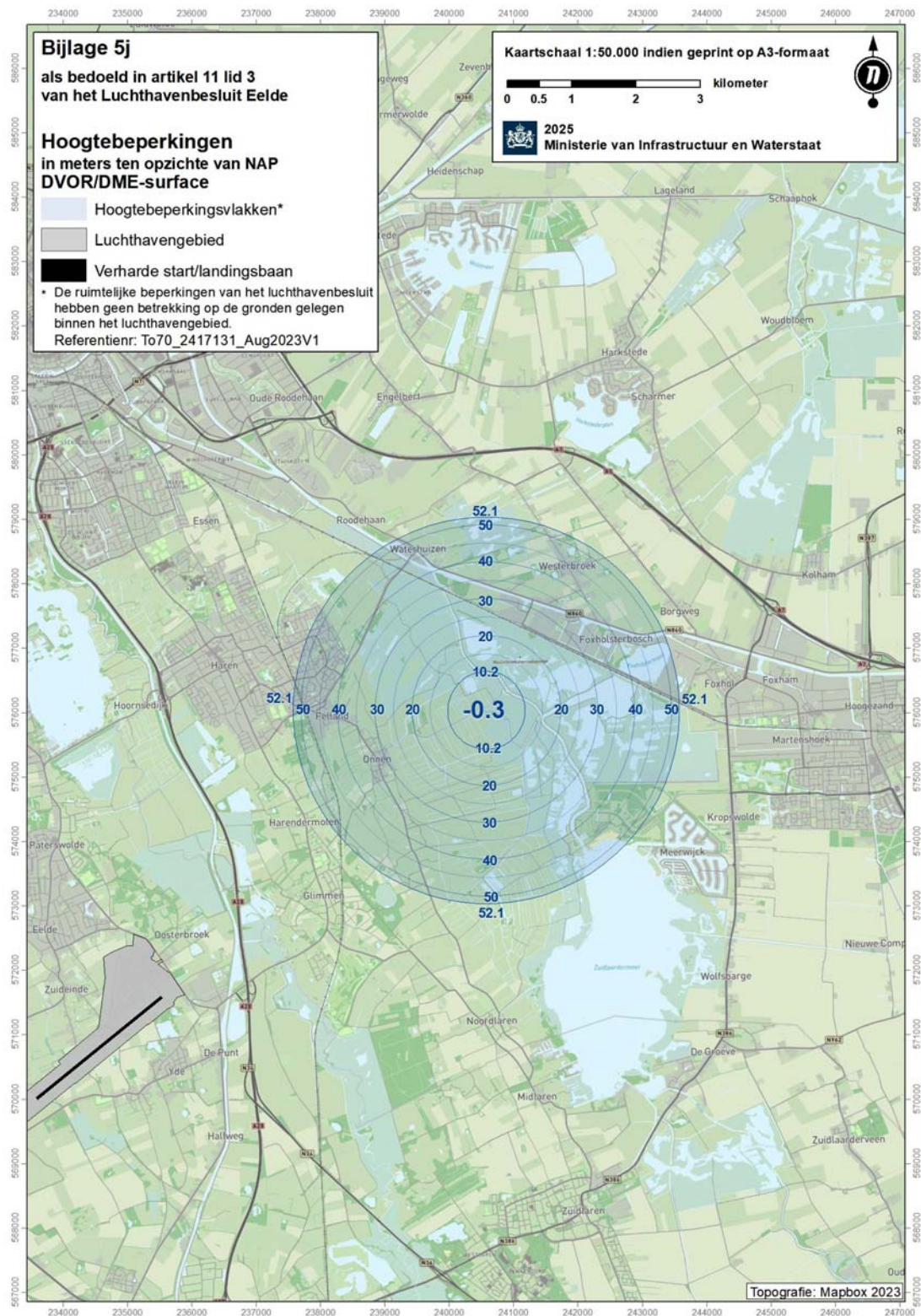
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Inner horizontal en Conical Surface

Bijlage 5i als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



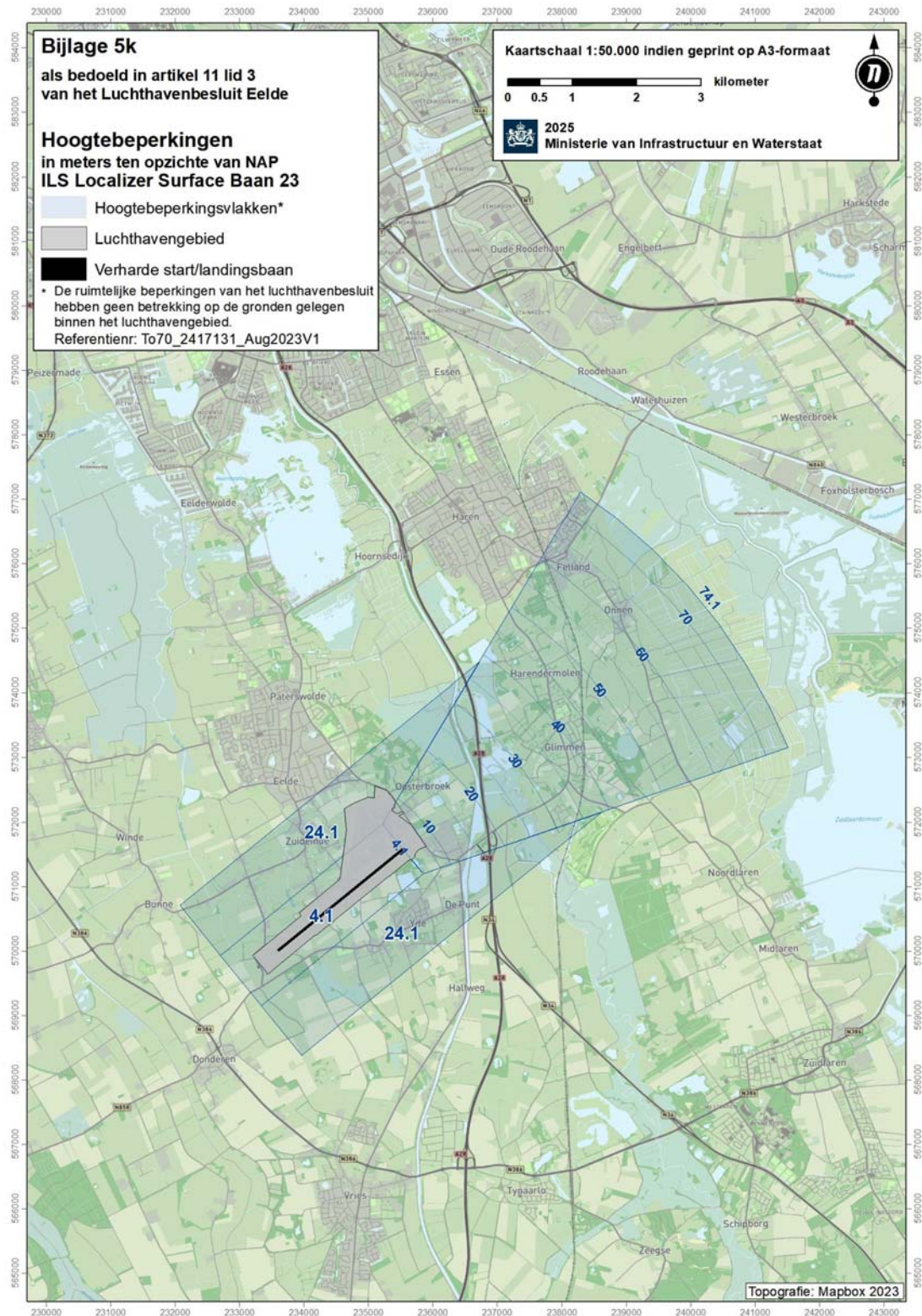
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Outer horizontal Surface

Bijlage 5j als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



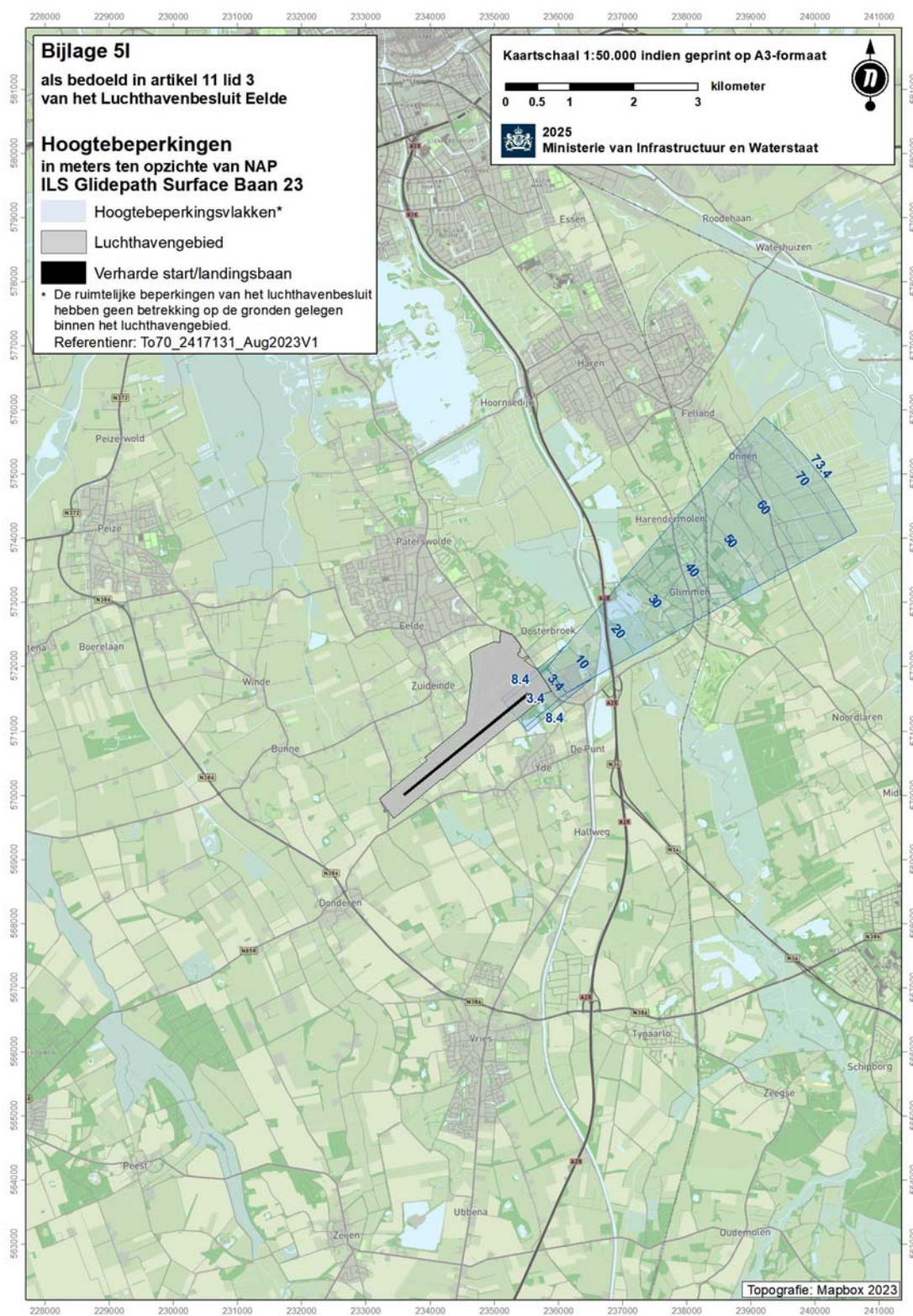
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: DVOR/DME-surface

Bijlage 5k als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



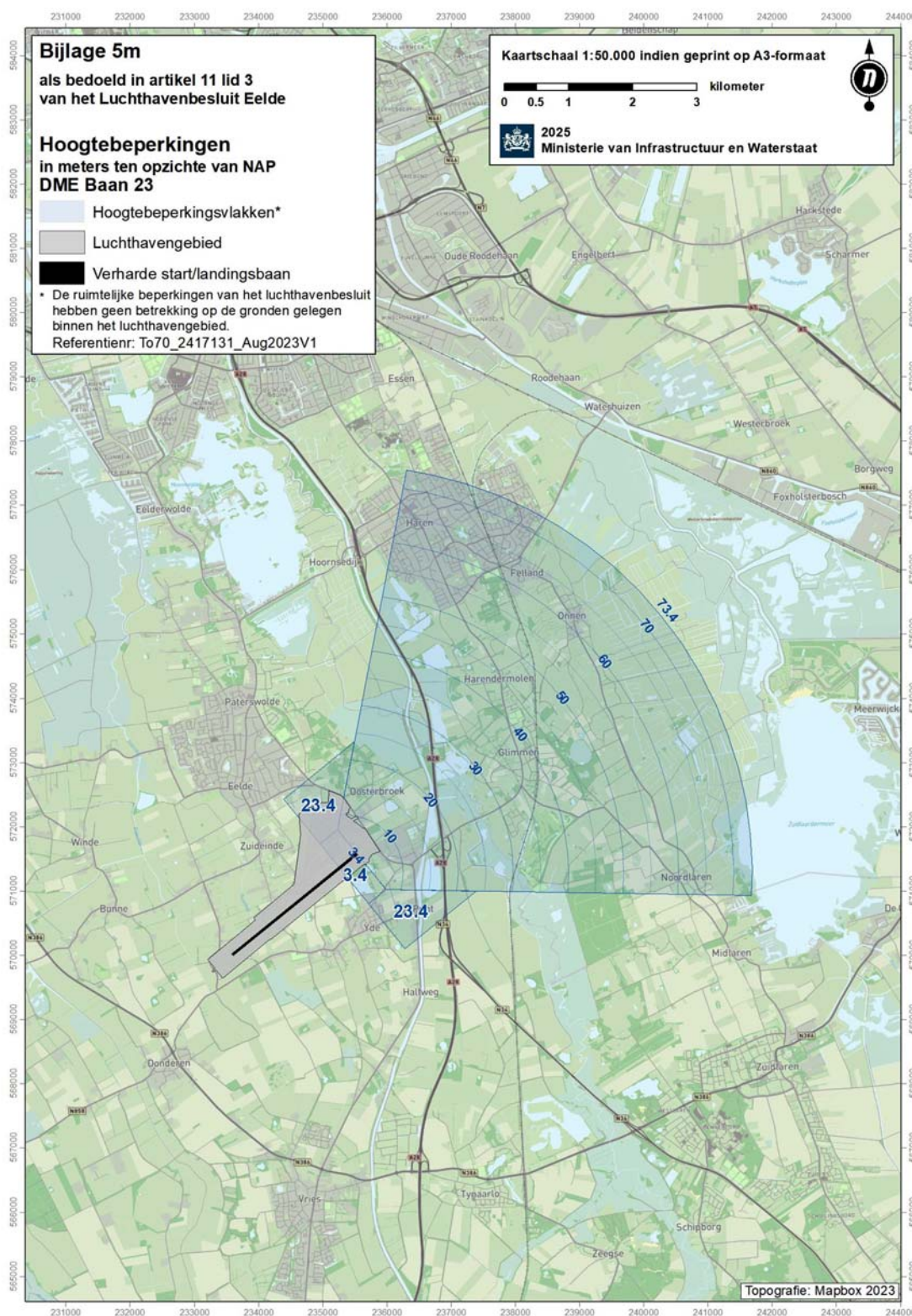
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: ILS Localizer Surface Baan 23

Bijlage 5I als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



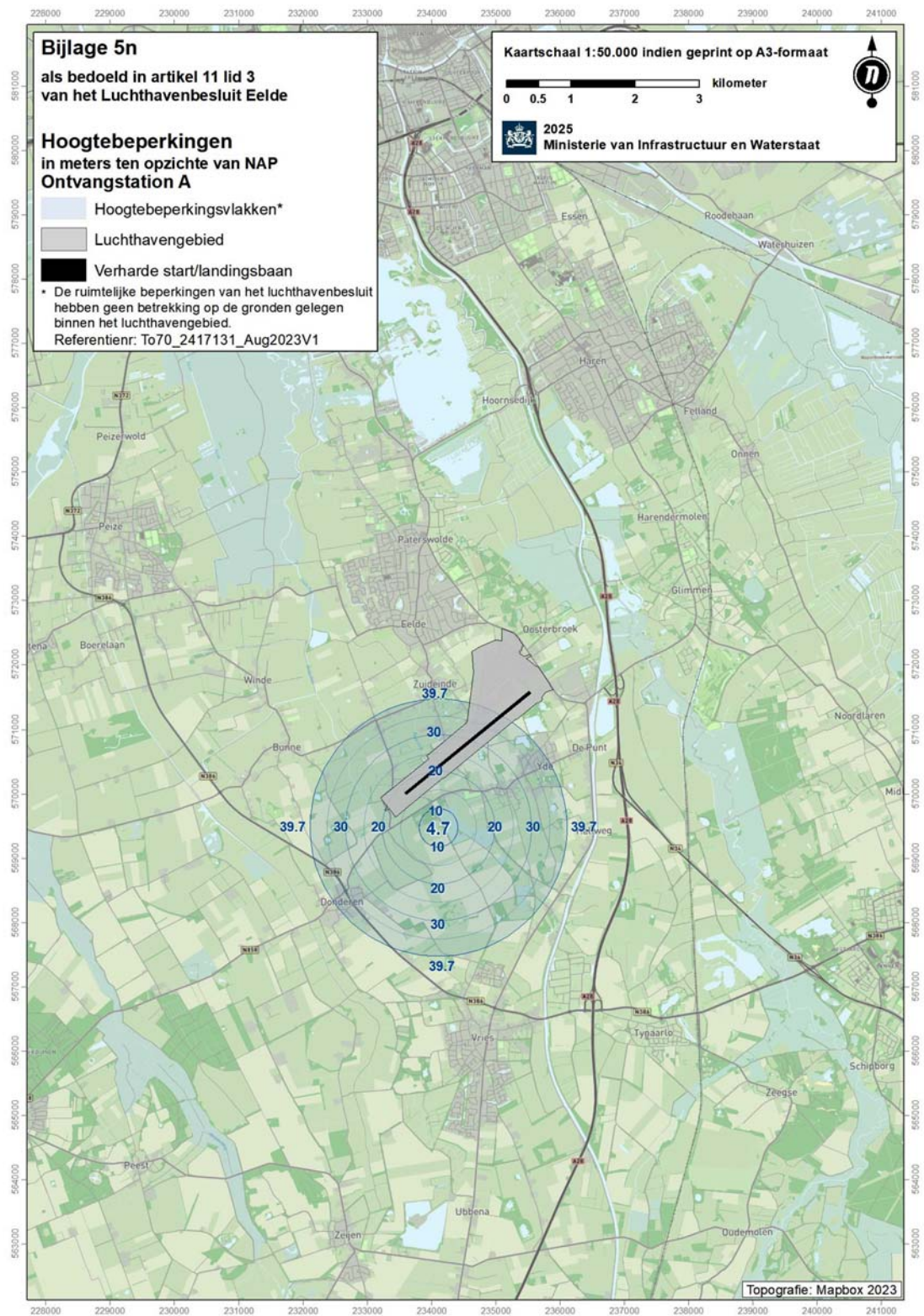
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor ILS Glidepath Surface Baan 23

Bijlage 5m als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



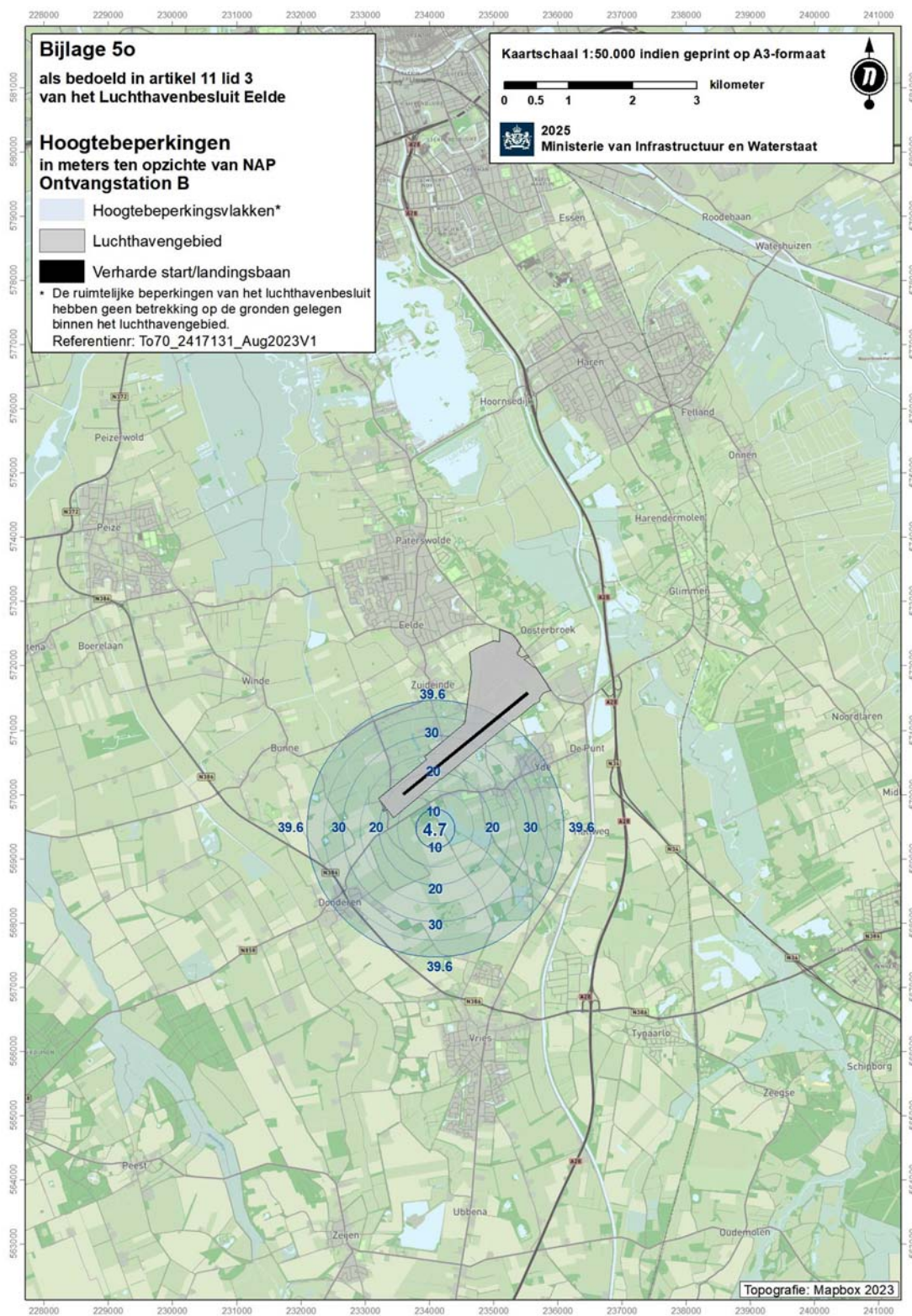
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor DME Baan 23

Bijlage 5n als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



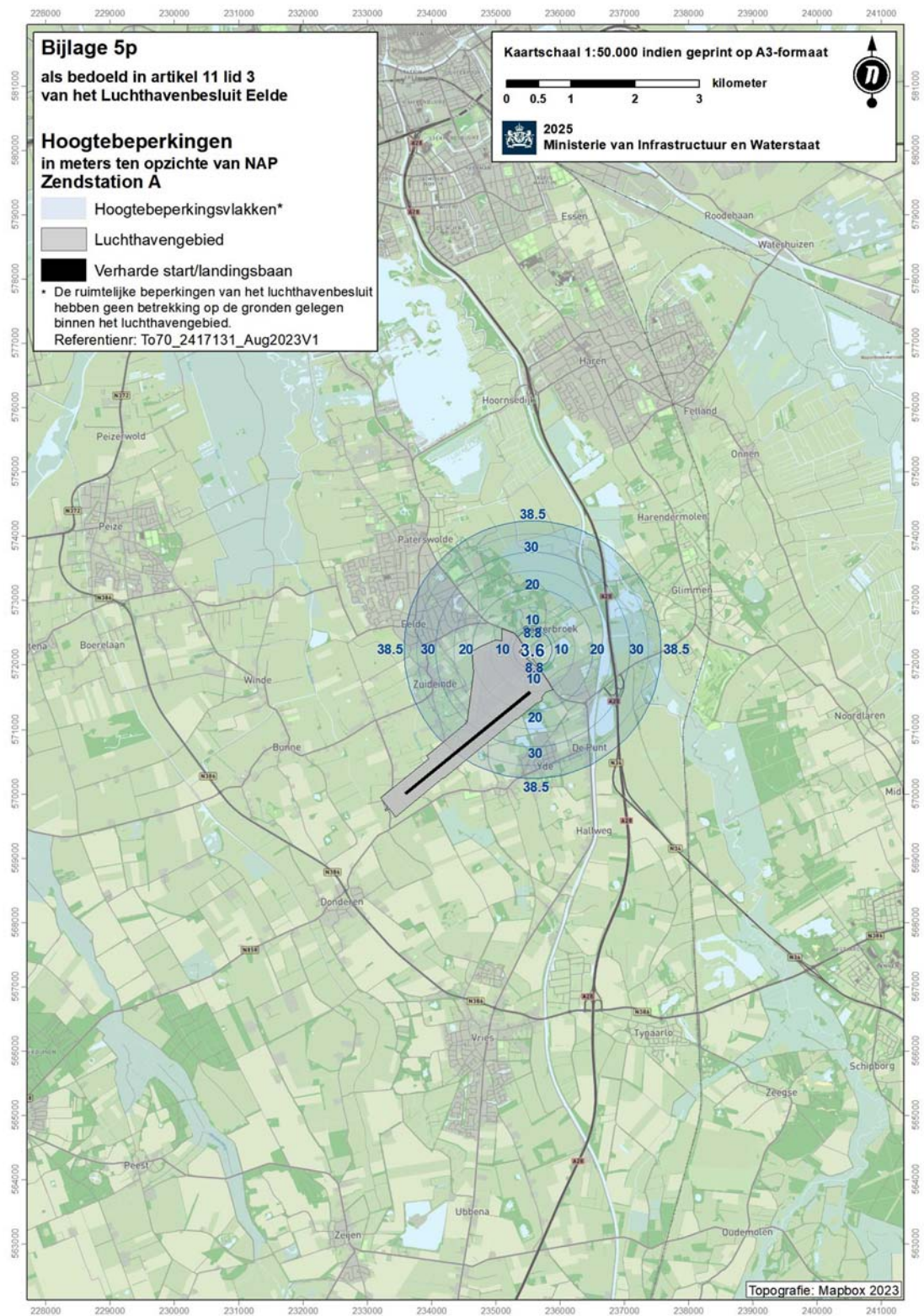
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor ontvangststation A

Bijlage 5o als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



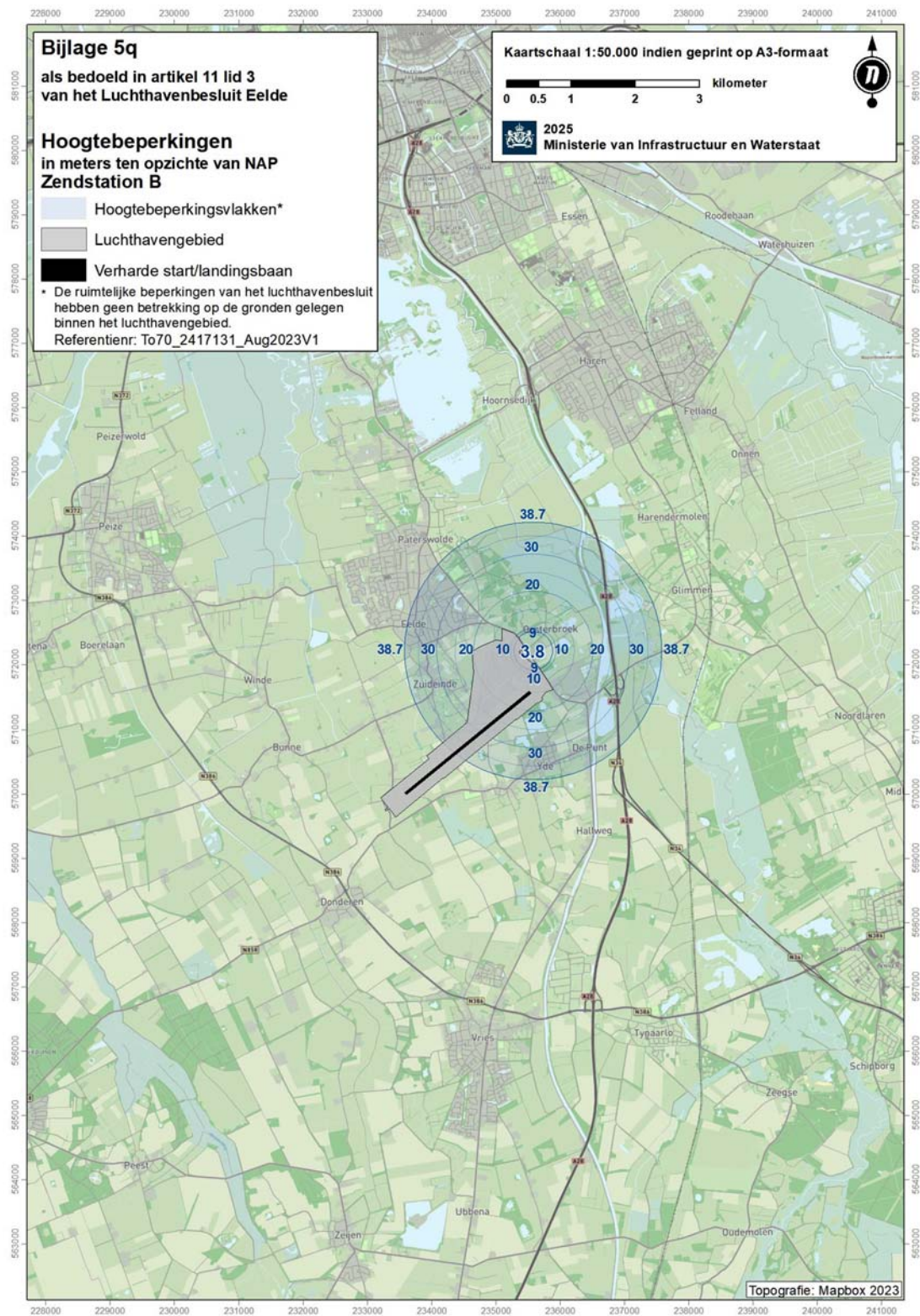
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor ontvangststation B

Bijlage 5p als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



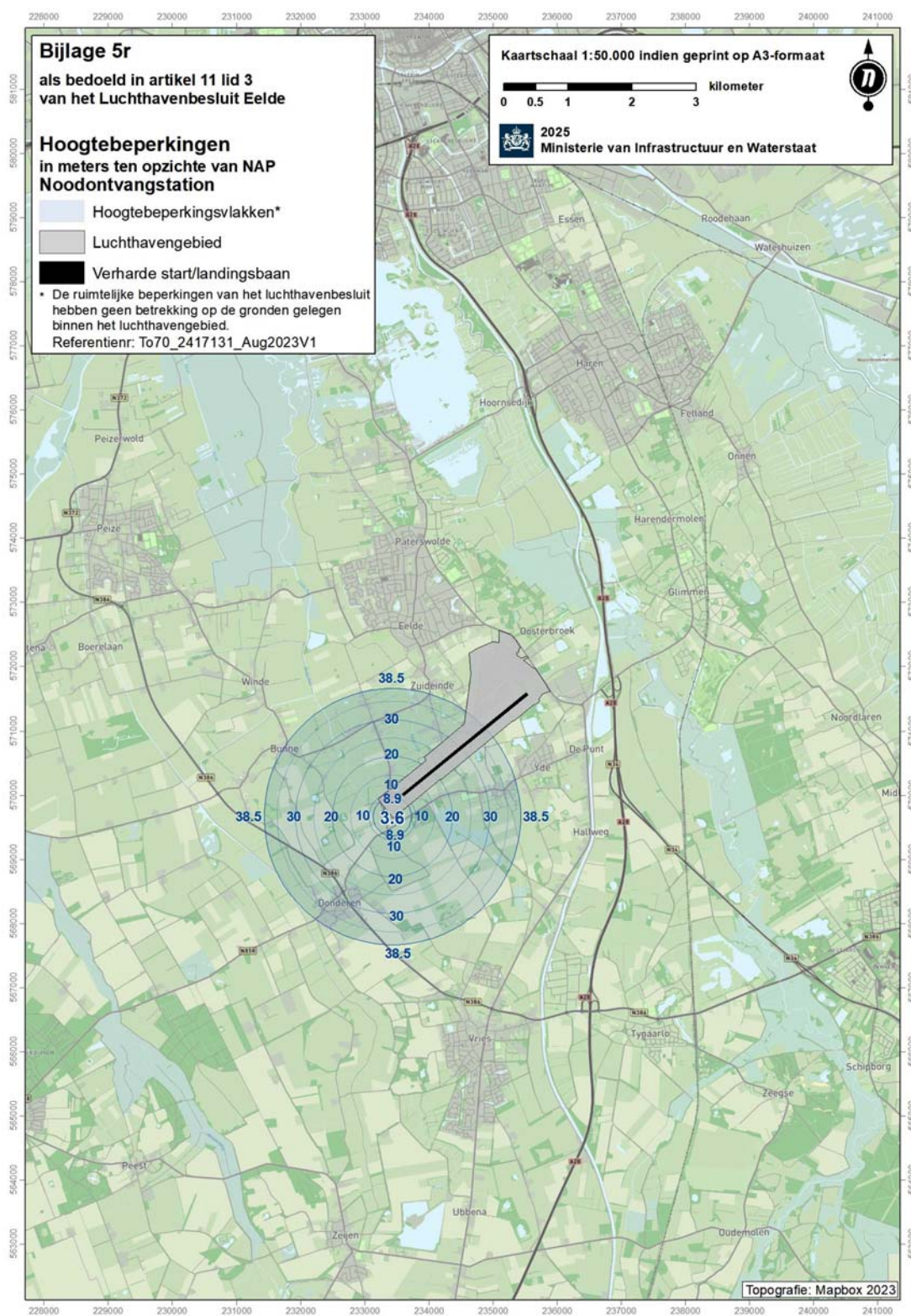
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor zendstation A

Bijlage 5q als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor zendstation B

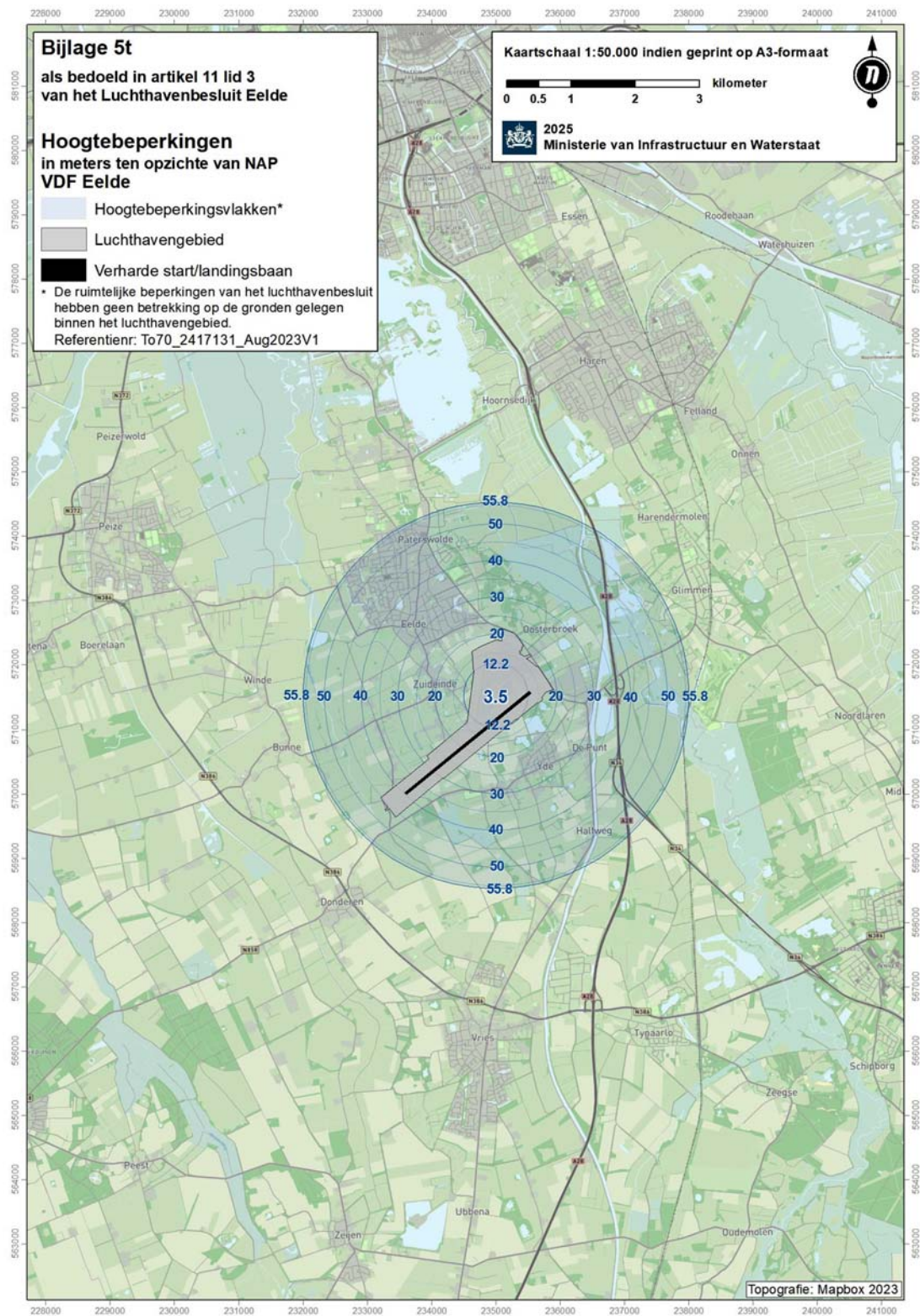
Bijlage 5r als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor noodontvangstation

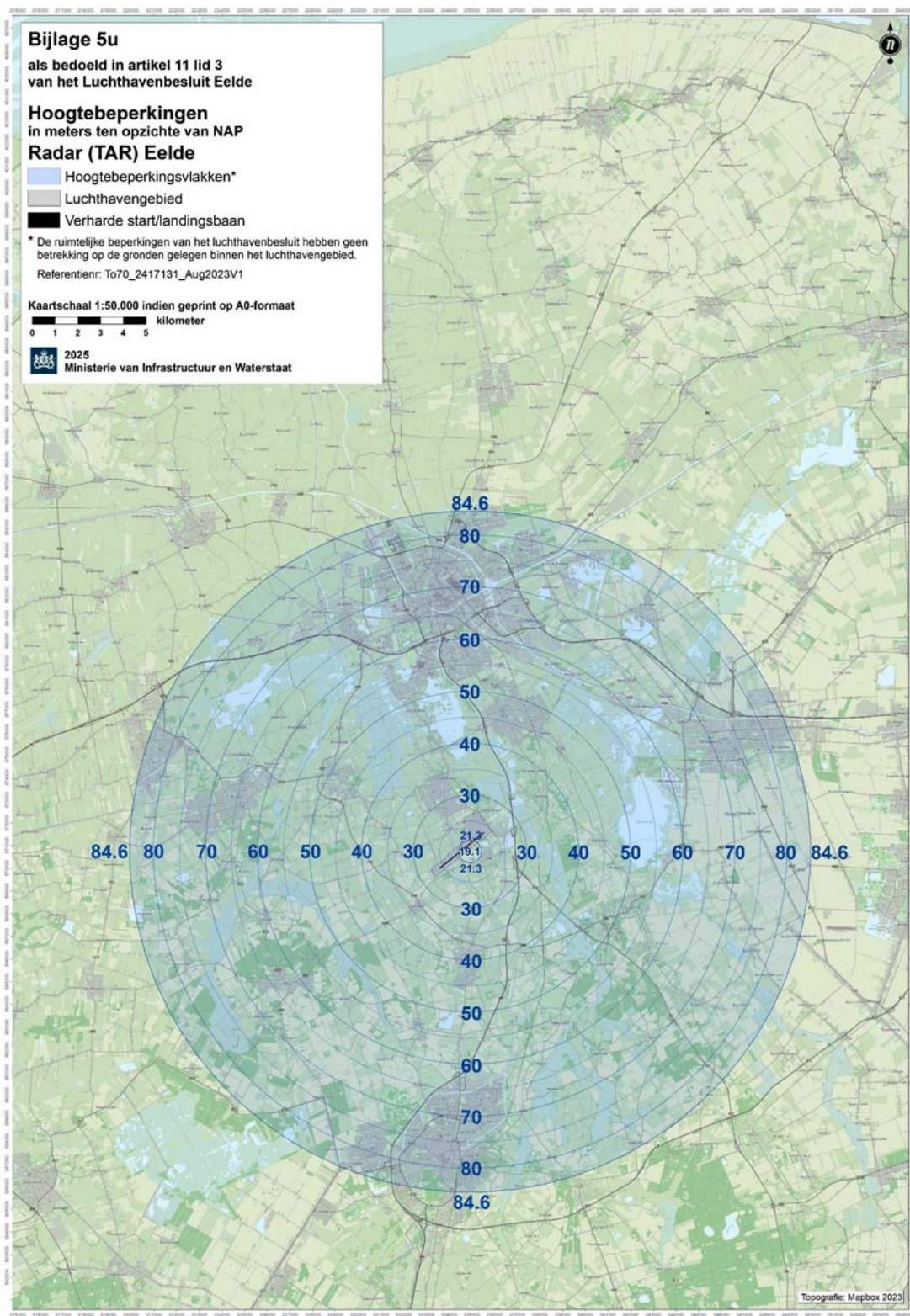


Bijlage 5t als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



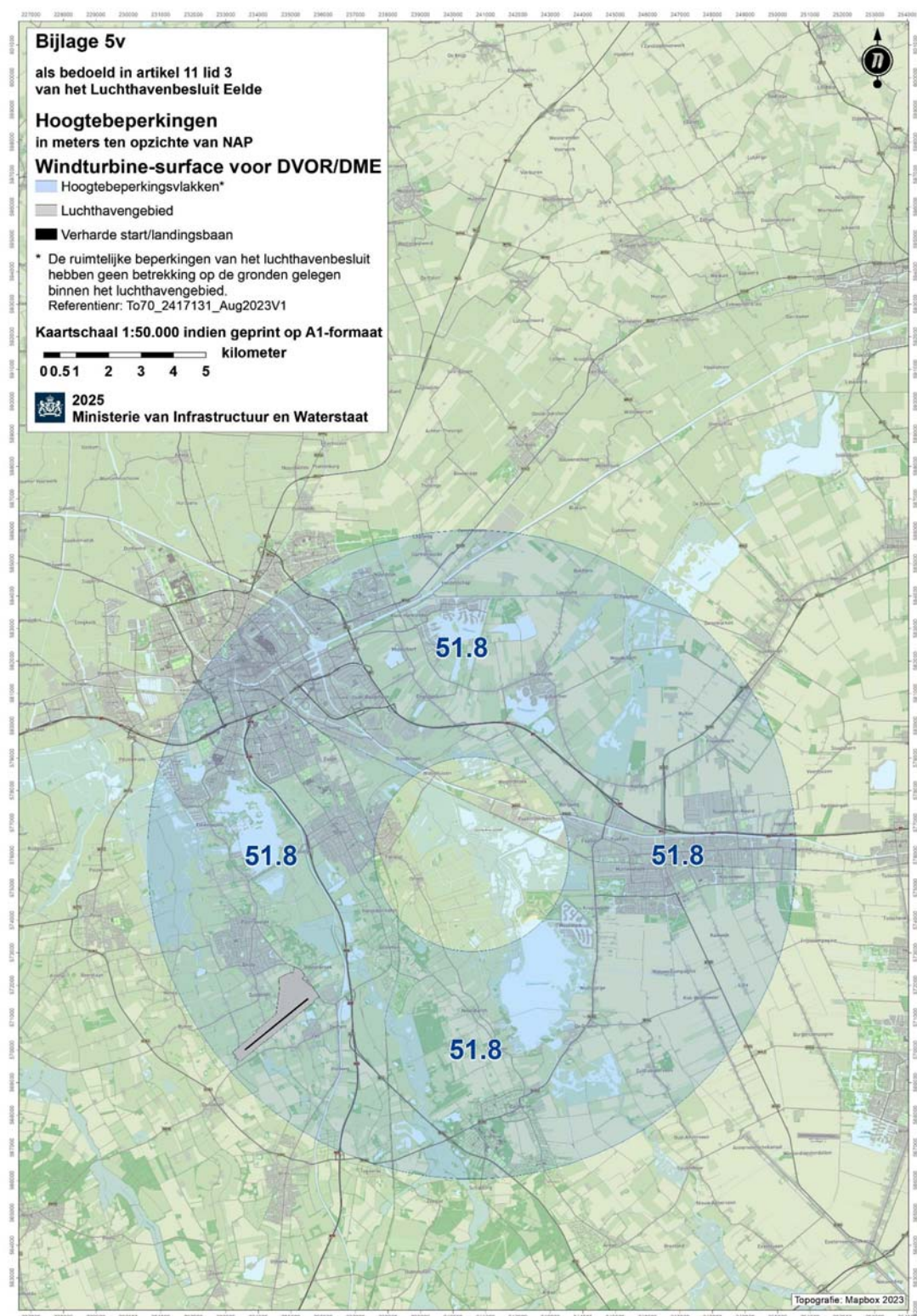
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor VDF Eelde

Bijlage 5u als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde

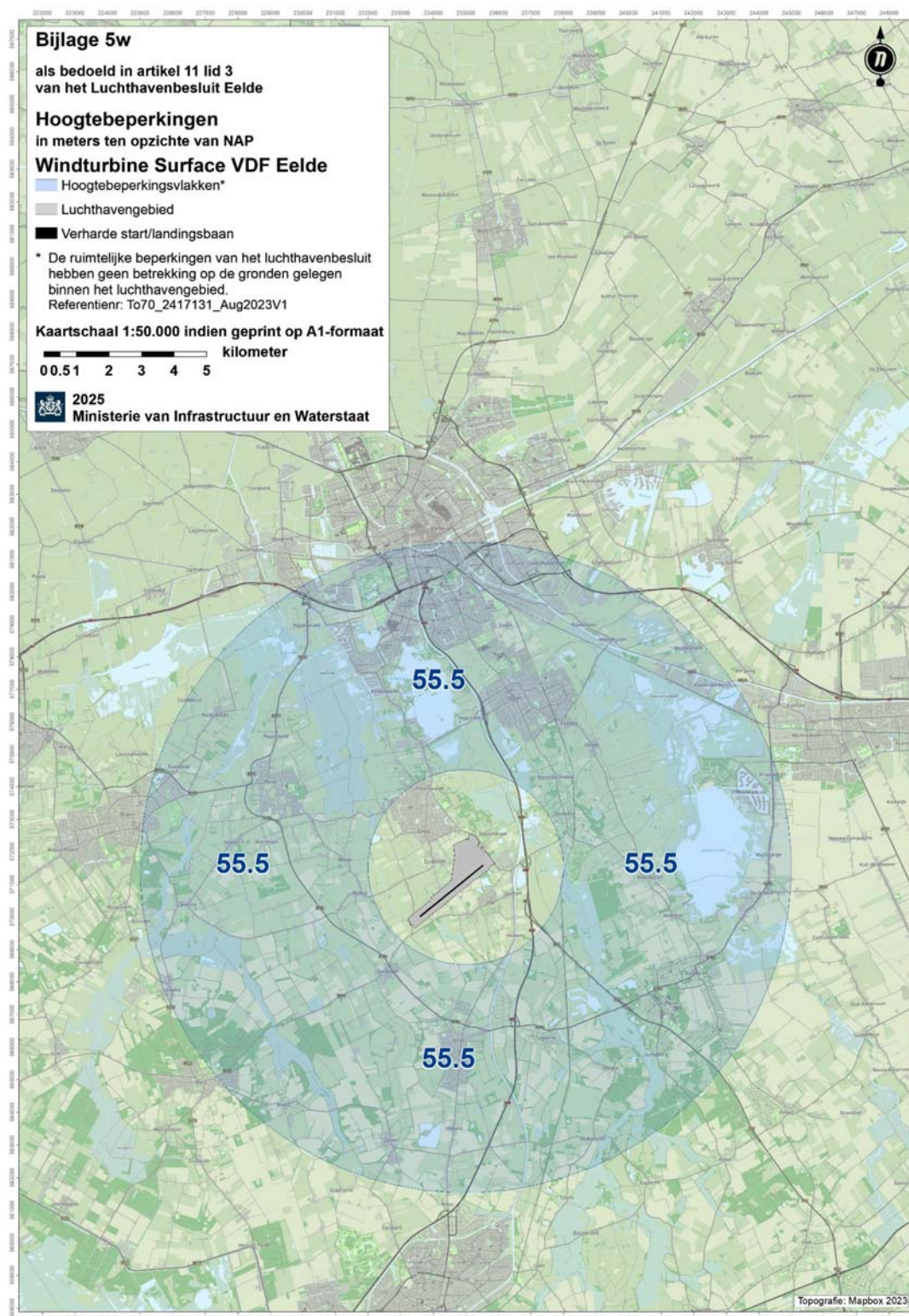


Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor Radar (TAR) Eelde

Bijlage 5v als bedoeld in artikel 11, derde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde

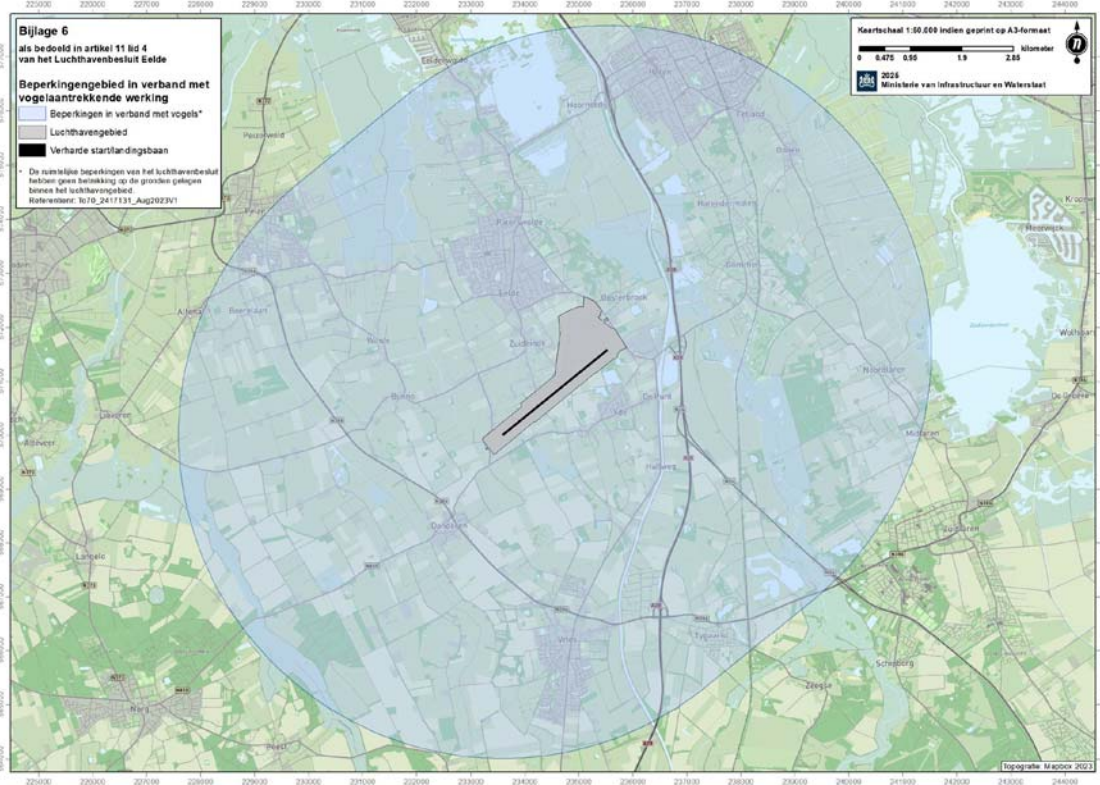


Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Windturbine-surface voor DVOR/DME

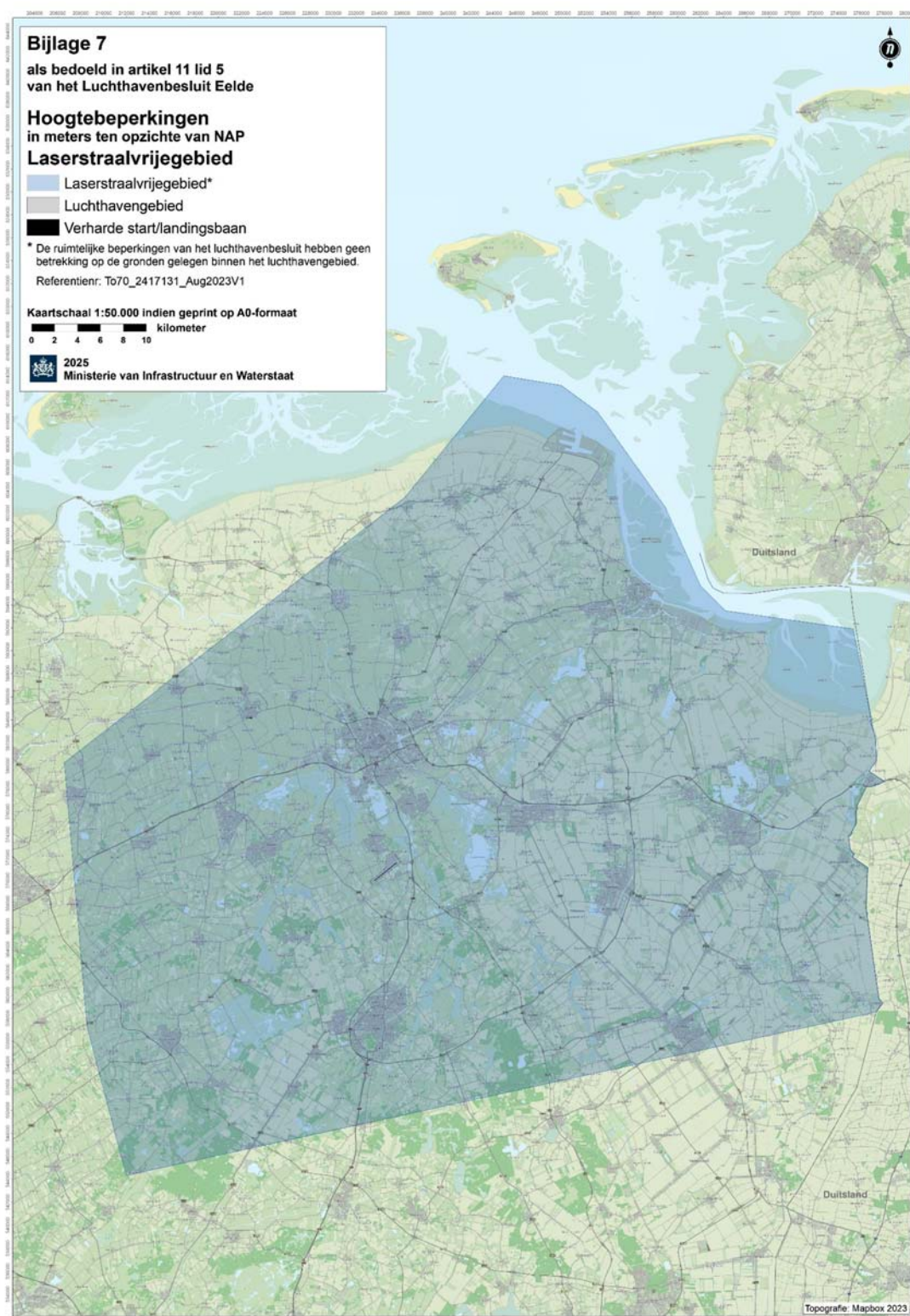


Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Windturbine-surface voor VDF Eelde

Bijlage 6 als bedoeld in artikel 11, vierde lid, van het Luchthavenbesluit Eelde



Kaart (1:50.000) met het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik



Kaart (1:50.000) met het laserstraalvrije gebied



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1.	Inleiding	41
1.1	Aanleiding	41
1.2	Leeswijzer	42
2.	Wettelijk kader en procedures	42
2.1	Wettelijk kader	42
2.1.1	Wet luchtvaart	42
2.1.2	Besluit burgerluchthavens (Bbl)	44
2.1.3	Regeling burgerluchthavens (Rbl), Doc29 en NORAH	44
2.1.4	Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (Rvgl) en EU-Verordening 139/2014	45
2.1.5	Omgevingswet en Omgevingsbesluit	45
2.1.6	Algemene wet bestuursrecht	46
2.2	Voormalige juridische grondslag voor luchthaven Eelde	46
2.3	Procedure van totstandkoming	46
2.3.1	Milieu-effectrapportage (mer)	47
2.3.2	Inhoudelijke analyses voor de aanvraag van het Luchthavenbesluit	48
2.3.3	Besluitvorming	48
3.	Beleidskader luchthaven Eelde	50
3.1	Luchtvaartnota 2020–2050	50
3.1.1	Algemeen	50
3.1.2	Luchthaven Eelde	51
3.2	Programma Luchtruimherziening	51
3.3	Nota Ruimte	52
3.4	Beleid provincies	52
3.4.1	Financieel beleid	52
3.4.2	Ruimtelijk beleid	52
3.5	Ruimtelijk beleid gemeente Tynaarlo	52
4.	Economische effecten	53
4.1	Algemeen	53
4.2	Verwachte ontwikkeling luchtverkeer	53
4.2.1	Passagiers	53
4.2.2	Lesvluchten	54
4.2.3	Maatschappelijke verkeer	54
4.2.4	Vracht	54
4.3	Bedrijfseconomische haalbaarheid	54
4.4	Maatschappelijk-economische effecten	55
4.4.1	Effecten voor gebruikers van de luchthaven Eelde	55
4.4.2	Effecten voor producenten	55
4.4.3	Effecten op werkgelegenheid en toerisme	55
4.4.4	Maatschappelijke en externe effecten	55
4.5	Toetsing van de economische onderbouwing	56
5.	Milieueffecten	57
5.1	Algemeen	57
5.2	Uitgangspunten mer-beoordelingsnotitie	57
5.3	Geluidbelasting van het luchthavenverkeer	58
5.3.1	Inleiding	58
5.3.2	Methode	59
5.3.3	Geluidbelasting gedurende het etmaal (L_{den})	59
5.3.4	Geluidbelasting gedurende de nacht (L_{night})	60
5.3.5	Geluidbelasting in handhavingspunten	61
5.3.6	Exclusieve grenswaarden voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken	61
5.3.7	Nieuwe rekenmethoden Doc29 en NORAH	61
5.3.8	Overige geluidaspecten	62
5.3.9	Conclusie	63
5.4	Externe veiligheid	64
5.4.1	Plaatsgebonden risico	64
5.4.2	Totaal risico gewicht	65
5.4.3	Groepsrisico	65
5.4.4	Omliggende industrieën en aanvoer/opslag van gevaarlijke stoffen	65
5.5	Luchtkwaliteit	65
5.5.1	Emissies	65
5.5.2	Concentraties	66
5.5.3	Geur	66
5.5.4	Ultrafijnstof	67
5.6	Natuur	67
5.6.1	Verstoring	67
5.6.2	Stikstofdepositie	67
5.7	Ruimtelijke ordening	68
5.7.1	Geluidbelasting	68
5.7.2	Externe veiligheid	68
5.7.3	Vliegveiligheid	68



6.	Regionale verkenning	69
6.1	Algemeen	69
6.2	Belanghebbenden	70
6.3	Invulling regionale verkenning	70
6.4	Opbrengsten	71
7.	Parallele trajecten en procedures	72
7.1	Uitgevoerde toetsen op het Luchthavenbesluit	72
7.2	Veiligheidscertificaat	74
7.3	Militair medegebruik	75
8.	Overwegingen	75
8.1	Algemeen	75
8.2	Afweging van economische belangen	75
8.3	Afweging van milieu- en veiligheidsbelangen	76
8.4	Afweging van participatieproces	76
8.5	Afweging en overweging van de verruiming van de openingstijden	77
8.5.1	Verruiming openingstijd wanneer dit uitvoerbaar is	78
8.6	Overwegingen aanvullende maatregelen	79
8.6.1	Exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer	79
8.6.2	Additionele grenswaarden en regels vanwege geluidbelasting	80
8.6.2.1	Aanvullende handhavingspunten	80
8.6.2.2	Tegengaan oneigenlijk gebruik meteomarge	83
8.6.3	Additionele grenswaarden en regels vanwege lokale luchtverontreiniging	84
8.6.3.1	Beperken gebruik APU	84
8.6.3.2	Taxiën op het minimaal noodzakelijk aantal motoren	85
8.6.4	Additionele grenswaarden en regels vanwege (externe) veiligheid	85
8.6.5	Aanpassing gebruiksjaar	85
9.	Evaluatie	86
10.	Verwerking reactie voorhang- en zienswijzenprocedure	86
10.1	Voorhang Eerste en Tweede Kamer	86
10.2	Zienswijzen	87
11.	Besluit	88
12.	Handhaving	89
12.1	Handhaving door ILT	89
12.2	Ruimtelijke doorwerking en handhaving door gemeenten	90
12.3	Verslaglegging	90
12.4	Overleg en klachten	90
12.5	Planschade en nadeelcompensatie	91
13.	Regeldruk en administratieve lasten	91
14.	Inwerkingtreding	92

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (hierna: Wet RBML) op 1 november 2009 is een nieuw stelsel van bepalingen voor luchthavens, met uitzondering van Schiphol, in werking getreden¹. Dit stelsel bevat regels om de milieuruimte en externe veiligheidsruimte van luchthavens te bepalen, zowel voor het gebruik van de luchthaven door vliegverkeer als voor de ruimtelijke indeling van het gebied in de nabijheid van luchthavens.

Om dit nieuwe stelsel volledig te implementeren schrijft de Wet RBML voor dat de gebruiksvergunning van de luchthaven Eelde vervangen moet worden door een Luchthavenbesluit. Om het nieuwe stelsel al zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de Wet RBML van toepassing te laten zijn is voor de luchthaven Eelde al in 2012 een zogenaamde omzettingsregeling vastgesteld en van kracht geworden². De omzettingsregeling vormt een soort overgangsbesluit tussen het aanwijzingsbesluit dat in het verleden op grond van de Luchtvaartwet is vastgesteld en het luchthavenbesluit dat voor de luchthaven Eelde op grond van de nieuwe regelgeving moet worden vastgesteld. De omzettingsregeling blijft van kracht tot het moment waarop voor de luchthaven een luchthavenbesluit is vastgesteld en deze in werking is getreden.

Mede in het licht van bovenstaande heeft de exploitant van de luchthaven Eelde, Groningen Airport

¹ Stb. 2008, 561.

² Stcr. 2012, 14093.

Eelde N.V. (hierna: de initiatiefnemer), op 18 juli 2024 bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het bevoegd gezag) een aanvraag gedaan voor een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde (met kenmerk: DIR.024.015).

In de aanvraag geeft de initiatiefnemer aan de ambitie te hebben om in 2033 binnen de gebruiksgrenzen jaarlijks 350.000 passagiers te verwerken. Op jaarbasis vraagt de initiatiefnemer ruimte aan voor het kunnen accommoderen van 71.639 vliegtuigbewegingen, waarvan 2.444 handelsverkeer, 3.823 maatschappelijk verkeer³, 45.600 lesverkeer en 19.772 overig general aviation (GA) verkeer (zie verder hoofdstuk 2 en 3). Daarbij wordt ook een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige gebruiksvergunning, de Omzettingsregeling luchthaven Eelde (hierna: Omzettingsregeling), gevraagd. Het gaat om:

- Wijziging (verruiming) van de openingstijden: gevraagd wordt de openingstijden op weekdagen voor commercieel passagiersverkeer te verruimen naar 06.00 uur tot 00.00 uur in plaats van 06.30 uur tot 23.00 uur, en in het weekend en op feestdagen naar 07.30 uur tot 00.00 uur in plaats van 07.30 uur tot 23.00 uur.
- Wijziging van het baangebruik: gevraagd wordt om baan 01-19 niet meer als start- en landingsbaan op te nemen in het luchthavenbesluit. Deze baan is door de initiatiefnemer al sinds september 2017 buiten gebruik gesteld en is nu in gebruik als taxibaan.

Het bevoegd gezag heeft het verzoek van de initiatiefnemer en de daarbij geleverde onderbouwing overwogen en na de beoordeling van de ingediende zienswijzen en de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer een luchthavenbesluit voorbereid conform de daartoe strekkende bepalingen in de Wet luchtvaart.

Het voorliggende besluit betreft een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart voor de luchthaven Eelde. Met het Luchthavenbesluit Eelde (hierna: het Luchthavenbesluit) kan de initiatiefnemer de beoogde ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven Eelde realiseren. Het Luchthavenbesluit vervangt de Omzettingsregeling die door het bevoegd gezag is vastgesteld op grond van het overgangsrecht in de Wet RBML. De Omzettingsregeling heeft het aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Eelde van 15 mei 2001⁴, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 februari 2010⁵, vervangen.

1.2 Leeswijzer

In de nota van toelichting is in hoofdstuk 2 het wettelijk kader beschreven dat voor de luchthaven Eelde geldt. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidskaders voor de luchthaven Eelde en omgeving zoals deze door het Rijk en de regionale en lokale overheden is vastgesteld. De hoofdstukken 4 en 5 beschrijven achtereenvolgens de te verwachten effecten van het Luchthavenbesluit op de economie, het milieu en de ruimtelijke kwaliteit. In hoofdstuk 6 wordt weergegeven hoe de initiatiefnemer de belangen van haar omgeving in kaart heeft gebracht door middel van zijn participatietraject. In hoofdstuk 7 worden de relevante parallelle trajecten en procedures geschetst, bijvoorbeeld ten aanzien van de toetsen die zijn uitgevoerd op het Luchthavenbesluit. Hoofdstuk 8 laat zien welke overwegingen tot het besluit hebben geleid. Hoofdstuk 9 gaat in op de evaluatiebepaling. Hoofdstuk 10 gaat in op de zienswijzen op het ontwerp Luchthavenbesluit en de reactie vanuit de Eerste en Tweede Kamer. In hoofdstuk 11 wordt aangegeven welk besluit het bevoegd gezag heeft genomen. Hoofdstuk 12 geeft aan op welke wijze het besluit wordt gehandhaafd en hoofdstuk 13 geeft een overzicht van de regeldruk en administratieve lasten. Hoofdstuk 14 geeft tenslotte informatie over de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit. De artikelsgewijze toelichting volgt na het algemene deel van de nota van toelichting.

2. Wettelijk kader en procedures

2.1 Wettelijk kader

2.1.1 Wet luchtvaart

Het Luchthavenbesluit valt onder het regime van de Wet luchtvaart. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart wordt bepaald dat de luchthaven Eelde van nationale betekenis is. Voor luchthavens van nationale betekenis wordt het Luchthavenbesluit ingevolge artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) vastgesteld. De voordracht voor het Luchthavenbesluit wordt gedaan door het bevoegd gezag.

³ In de toelichting op het Luchthavenbesluit wordt voor de vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken de term 'maatschappelijk verkeer' gebruikt.

⁴ Stcr. 2001, 98.

⁵ Stcr. 2010, 3403.

Het is op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart verboden om een (burger)luchthaven van nationale betekenis in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit geldt. Een luchthavenbesluit bevat bepalingen omtrent het luchthavenluchtverkeer (waaronder grenswaarden met het oog op de geluidbelasting, het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging) en de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven. Deze richten zich tot sectorpartijen als de exploitant, de luchtverkeersleidingorganisatie(s) en de gezagvoerders die van de luchthaven gebruikmaken, alsmede, wat de bepalingen omtrent de ruimtelijke indeling betreft, tot gemeenten.

In een luchthavenbesluit kan op grond van artikel 8.70, tweede lid, in combinatie met artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart binnen de totale gebruiksruimte een grenswaarde met het oog op de geluidbelasting exclusief worden toegewezen voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012. Daarmee ontstaat een aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer. Ook kunnen op grond van artikel 8.70, tweede lid, in combinatie met artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart regels of grenswaarden worden opgenomen die noodzakelijk zijn met het oog op het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging.

Naast de grenswaarden en gebruiksregels bevat het Luchthavenbesluit de aanduiding van het luchthavengebied en de bestemmingen die daarbinnen gelden. De regels binnen het luchthavengebied beperken zich tot het aanwijzen van de gronden bestemd voor de start- en landingsbanen. Ook bevat het Luchthavenbesluit de beperkingengebieden buiten het luchthavengebied met de daarin geldende ruimtelijke regels in verband met de geluidbelasting, het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer en in verband met de vliegveiligheid. De regels in de beperkingengebieden kennen verschillende regimes. Zo gelden in de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer regels omtrent de toelaatbaarheid van gebouwen. Er zijn gebieden waar voor bepaalde gebouwen geldt dat ze aan hun functie moeten worden onttrokken en gebieden waar bepaalde nieuwe gebouwen verboden zijn. In bepaalde gebieden leiden de regels onder andere tot hoogtebeperkingen voor nieuwe objecten, gebouwen of bouwwerken (zoals windmolens) in verband met de vliegveiligheid en daarnaast tot beperking van nieuwe vogelaantrekende activiteiten.

Met het vastleggen van de gebieden en regels in verband met de vliegveiligheid wordt uitvoering gegeven aan bepalingen die door de Internationale burgerluchtvaartorganisatie in bijlage 14 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart zijn vastgesteld (hierna: ICAO-verdrag).⁶ Nederland heeft deze regels geïmplementeerd in de Wet luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens (hierna: Bbl), de Regeling burgerluchthavens (hierna: Rbl) en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (hierna: Rvgtl). Anders dan de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer, is de omvang van de gebieden in verband met de vliegveiligheid niet gerelateerd aan de verwachte hoeveelheid luchtvaartuigen. Deze beperkingengebieden zijn gerelateerd aan het type luchtvaart dat van de luchthaven gebruik gaat maken, de openstellingstijden en het feit dat het luchthavenluchtverkeer wordt gecoördineerd door een luchtverkeersleidingorganisatie.

De bepalingen in het Luchthavenbesluit omtrent de ruimtelijke indeling van het luchthavengebied en de beperkingengebieden richten zich niet tot de sectorpartijen, maar tot de betrokken gemeenten. Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en artikel 8.8 van de Wet luchtvaart dienen de gemeenten het luchthavengebied en de beperkingengebieden, alsmede de beperkingen die daarin gelden, binnen een jaar na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit dan wel binnen een andere bij het besluit te bepalen termijn in hun omgevingsplan op te nemen. Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en de artikelen 8.8, tweede lid, van de Wet luchtvaart kan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een voorbereidingsbesluit nemen als bedoeld in artikel 4.16, tweede lid, van de Omgevingswet. In het derde lid van artikel 4.16 van de Omgevingswet is bepaald dat het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan wijzigt met voorbeschermingsregels.

Uit artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid en artikel 8.9, tweede lid, van de Wet luchtvaart volgt verder dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit het Luchthavenbesluit in acht moet worden genomen. Als het Luchthavenbesluit de bouw- of aanlegactiviteit niet toestaat, kan de gevraagde omgevingsvergunning niet worden verleend.

Met het opleggen van ruimtelijke regels worden diverse belangen gediend. Naast de vliegveiligheid is dat de bescherming van de omgeving tegen de gevolgen van de geluidbelasting en het externe

⁶ Het op 7 december 1944 tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (*Trb.* 1973, 109).

veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer. Het is mogelijk dat in bijzondere gevallen deze belangen ook worden gediend zonder dat aan het Luchthavenbesluit strikt de hand wordt gehouden. Voor die gevallen is in artikel 8.9, derde tot en met vijfde lid, van de Wet luchtvaart, een afwijkmogelijkheid opgenomen met een verklaring van geen bezwaar. Deze verklaring wordt afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) namens het bevoegd gezag.

2.1.2 Besluit burgerluchthavens (Bbl)

Het Bbl regelt onder meer, als nadere uitwerking van de Wet luchtvaart, welke gebieden en voorschriften in het Luchthavenbesluit opgenomen moeten worden en volgens welke bepalingen en waarden deze worden vastgesteld. Bij het vaststellen van de ruimtelijke beperkingengebieden en de regels die daarin gelden, is in het besluit overeenkomstig artikel 8.70, vierde lid, van de Wet luchtvaart het Bbl in acht genomen.

Het Luchthavenbesluit bevat op grond van artikel 8 van het Bbl voor het luchthavenluchtverkeer in ieder geval:

- één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt, en
- één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van een geluidcontour van $56 L_{den}^7$.

Verder bevat het Luchthavenbesluit op grond van artikel 9 van het Bbl in ieder geval:

- contouren ter aanduiding van het 10^{-5} - en 10^{-6} -plaatsgebonden risico (externe veiligheid);
- een geluidcontour van $48 L_{den}$;
- een geluidcontour van $56 L_{den}$;
- een geluidcontour van $70 L_{den}$;
- contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;
- een gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid;
- contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding;
- een gebied van 6 kilometer rondom de start- en landingsbaan met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik;
- een laserstraalvrij gebied.

Binnen deze contouren en gebieden gelden ruimtelijke beperkingen die in de artikelen 10 tot en met 17 van het Bbl zijn beschreven. In deze artikelen is een afwijkmogelijkheid opgenomen in de vorm van een verklaring van geen bezwaar. Deze verklaring wordt afgegeven door de ILT namens het bevoegd gezag.

Voor de geluidcontour van $48 L_{den}$ gelden geen generieke ruimtelijke beperkingen. Voor deze contour geldt op grond van artikel 19 van het Bbl dat bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit een afweging wordt gemaakt over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in relatie tot het gebruik van de luchthaven.

2.1.3 Regeling burgerluchthavens (Rbl), Doc29 en NORAH

De Rbl bevat rekenvoorschriften om de omvang te bepalen van de gebieden waar ruimtelijke beperkingen gelden als gevolg van geluid, externe veiligheid en vliegveiligheid. Daarnaast zijn er ook rekenvoorschriften om de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven te bepalen en bepalingen die relevant zijn voor de handhaving van het Luchthavenbesluit. De maximaal toegestane geluidbelasting wordt vastgelegd in de vorm van grenswaarden in handhavingspunten in de omgeving van de luchthaven Eelde.

Met ingang van 30 juli 2024 zijn onder begeleiding van de European Union Aviation Safety Agent (EASA) Europese rekenmethoden voor geluid, afkomstig van vliegtuigen en helikopters, ontwikkeld. Het betreft de rekenmethoden Doc29 (Report on Standard Method of Computing Noise Contours around Civil Airports) voor geluid afkomstig van vliegtuigen en NORAH (Noise of Rotorcraft Assessed by a Hemisphere-approach) voor geluid afkomstig van helikopters. Deze rekenvoorschriften zijn opgenomen in de Rbl. Voorheen werd gebruikgemaakt van het Nederlands Rekenmodel (hierna: NRM), waarmee ook de grenswaarden voor de maximale geluidbelasting in de Omzettingsregeling zijn bepaald. Door het gebruik van Doc29 en NORAH wordt de geluidbelasting rond regionale

⁷ Waar in het Luchthavenbesluit wordt gesproken over L_{den} wordt bedoeld $dB(A) L_{den}$.

burgerluchthavens nauwkeuriger bepaald, onder andere door gebruik te maken van uitgebreidere vliegtuiggegevens en een verbeterde modellering van de vliegoperaties rondom de luchthavens. Hierdoor sluiten de berekeningen nauwkeuriger aan bij het werkelijke geluid in de leefomgeving rond de luchthavens. De leefomgeving wordt hierdoor beter beschermd tegen de hinder die vliegtuiggeluid met zich meebrengt.

Het vervangen van de bepalingmethoden voor de geluidbelasting sluit aan bij de aanbevelingen van de Programmatische Aanpak Meten van Vliegtuiggeluid (PAMV).⁸ Het sluit ook aan bij de Europese bepalingmethoden en er wordt invulling gegeven aan het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage uit 2016⁹. De geluidbelasting in de grenswaarden en in de beperkingengebieden vanwege de geluidbelasting in het Luchthavenbesluit zijn dan ook bepaald volgens de methoden van Doc29 en NORAH.

Geluidbelasting in L_{den}

De L_{den} -geluidbelasting, die conform het hierboven genoemde rekenvoorschrift wordt berekend, heeft betrekking op al het luchthavenluchtverkeer op een luchthaven. Daarbij hoort het geluid van landende en startende vliegtuigen (op de start- en landingsbaan en in de lucht), maar ook het geluid op de grond (van bijvoorbeeld het taxiën van en naar de baan). Alhoewel dit laatste lokaal tot hinder kan leiden, is het effect van taxiënde vliegtuigen op de totale berekende jaargemiddelde geluidbelasting verwaarloosbaar. Daarom wordt dit effect niet in kaart gebracht in de bepalingmethode Doc29.

2.1.4 Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (Rvgt) en EU-Verordening 139/2014

Op grond van artikel 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart is het verboden een overige luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit vereist is, in bedrijf te hebben zonder een geldig veiligheidscertificaat. De Rvgt stelt eisen aan de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het veilig gebruik van luchthavens en andere terreinen met het oog op de orde en veiligheid op die luchthavens en terreinen op basis van artikel 8a.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Vanaf 31 december 2017 dienen luchthavens te beschikken over een veiligheidscertificaat op basis van EU-verordening 139/2014.¹⁰ Op het moment dat luchthavens over een certificaat op basis van de EU-verordening 139/2014 beschikken zijn de regels uit de Rvgt over de certificering dan ook niet langer van toepassing. Een aantal bepalingen, genoemd in artikel 2, tweede lid, van de Rvgt, blijft echter wel van toepassing omdat deze voorschriften bevatten die niet op EU-niveau worden gereguleerd. Per 28 december 2017 beschikt de initiatiefnemer over een Europees veiligheidscertificaat. De wijzigingen in dit Luchthavenbesluit vergen niet dat er een nieuw veiligheidscertificaat aangevraagd moet worden door de initiatiefnemer. De ILT heeft dit bevestigd.

2.1.5 Omgevingswet en Omgevingsbesluit

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht geworden. Hierin zijn onderdelen van de (voormalige) Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming de Wet ruimtelijke ordening opgenomen.

Milieueffectrapportage en beoordeling

Op basis van artikel 16.43 van de Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen die (a) aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport (ook wel: mer) moet worden gemaakt en waarvoor (b) moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een milieueffectrapport is verplicht bij een project wanneer (1) het project is opgenomen in kolom 1 van de tabel in bijlage V bij het Omgevingsbesluit en (2) er een projectbesluit of een besluit nodig is, als genoemd in kolom 4 van die tabel.

Als het project voldoet aan de voorwaarden in kolom 2 van de tabel in bijlage V Omgevingsbesluit, dan is het opstellen van een project-MER verplicht. Voldoet het project niet aan die voorwaarden, dan is kolom 3 van de tabel van toepassing en mag eerst een mer-beoordeling gedaan worden. Met een mer-beoordeling bepaalt het bevoegd gezag of het project aanzienlijke milieueffecten heeft en dus of een milieueffectrapport nodig is.

⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 31 936 nr. 1156.

⁹ Commissie mer, Advies 3052, Nieuw Normen- en Handhavingssysteem Schiphol 2016, 25 augustus 2016.

¹⁰ Verordening (EU) nr. 139/2014 van de Europese Commissie van 12 februari 2014 tot vaststelling van eisen en administratieve procedures met betrekking tot luchtvaartterreinen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 44).

De aanvraag betreft enkel een wijziging van het gebruik van de luchthaven Eelde en is daarmee een activiteit als bedoeld in categorie J7 kolom 3 van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit. De initiatiefnemer heeft daarom een mer-beoordelingsnotitie opgesteld en aangeboden aan het bevoegd gezag.

Natuur, flora en fauna

De Omgevingswet bevat verder regels die zijn gericht op het behoud van biodiversiteit en van aanwezige flora en fauna in Nederland. Activiteiten die mogelijk schade opleveren voor de natuur en de flora en fauna behoeven vergunningen, waarbij negatieve effecten eventueel moeten worden gemitigeerd.

Voor zover de effecten van het voorgenomen gebruik, in dit geval de wijziging van het bestaande gebruik van de luchthaven Eelde, kunnen leiden tot gevolgen voor natuurgebieden en voor kwetsbare soorten flora en fauna, zijn de genoemde wetten van toepassing. Eventueel benodigde vergunningen (onder andere de natuurvergunning) op basis van deze wetten zullen door de initiatiefnemer aangevraagd moeten worden. Op dit moment beschikt de luchthaven Eelde over een natuurvergunning.¹¹ Het voorgenomen gebruik van de aanvraag voor dit luchthavenbesluit past binnen deze natuurvergunning (zie paragraaf 5.6).

Geluidcontourvlakken

In artikel 3.38, derde lid, aanhef en onderdeel b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) wordt, voor het bepalen van het gecumuleerde geluid, voor de luchtvaart aangesloten op de geluidcontouren uit de luchtvaartwetgeving. Voor de luchthaven Eelde wordt een beperkter aantal geluidcontouren vastgesteld in het Luchthavenbesluit dan de geluidcontourvlakken benodigd voor omgevingsrechtelijke voorschriften van het Bkl. Deze geluidcontourvlakken volgen niet uit artikel 3.38 van het Bkl maar worden genoemd in artikel 11.52 van het Bkl (inhoud gegevens geluidregister)¹². De buitenrand van de contourvlakken van 70, 56, en 48 L_{den} in het geluidregister moeten identiek zijn aan de geluidcontouren zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 10 van het Luchthavenbesluit. Dit kan alleen als het onderliggende vliegverkeer, waarop zowel de geluidcontouren van het tweede lid van artikel 10 en de geluidcontourvlakken van het geluidregister zijn gebaseerd, hetzelfde is. Het Luchthavenbesluit is hierin leidend voor het geluidregister. De regels over het register bepalen welke gegevens hierin moeten worden opgenomen maar niet hoe de geluidcontouren moeten worden bepaald.

2.1.6 Algemene wet bestuursrecht

Tegen het Luchthavenbesluit staat beroep open bij de bestuursrechter conform de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 2, hoofdstuk 2, van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht staat artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart, dat de grondslag vormt voor het Luchthavenbesluit, genoemd als grondslag voor een besluit waartegen rechtstreeks beroep (in eerste en enige aanleg) wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.2 Voormalige juridische grondslag voor luchthaven Eelde

Het voormalige gebruik van de luchthaven Eelde was geregeld in de Omzettingsregeling zoals in 2012 vastgesteld door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op grond van de Wet RBML. De Omzettingsregeling heeft het aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Eelde van 15 mei 2001, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 februari 2010, vervangen.

2.3 Procedure van totstandkoming

Voor de totstandkoming van het Luchthavenbesluit zijn door het bevoegd gezag en de initiatiefnemer verschillende fasen doorlopen.

¹¹ Vergunning Natuurbeschermingswet 1998 Baanverlenging Groningen Airport Eelde, provincie Groningen en Drenthe, kenmerk: 2009-53.209/49/A.13, LGW, 2009.

¹² Het geluidregister wordt gebruikt om het gecumuleerd geluid (artikel 3.38 Besluit kwaliteit leefomgeving of Bkl) en het gezamenlijk geluid (artikel 3.39 Bkl) te bepalen. Het gecumuleerd geluid moet het bevoegd gezag, die gaat over het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied (artikel 3.20 Bkl) van een geluidbronsort (wegen, spoorwegen, etc.), gebruiken om de aanvaardbaarheid van die toelating te kunnen beoordelen.

2.3.1 Milieu-effectrapportage (mer)

Voornemen en mer-beoordeling

De initiatiefnemer heeft bij brief van 29 december 2023 (met kenmerk: MdG/23.dir.048) bij het bevoegd gezag het voornemen tot het aanvragen van een luchthavenbesluit kenbaar gemaakt. Daarbij is door de initiatiefnemer een mer (milieueffectrapportage)-beoordelingsnotitie aangeleverd met het verzoek aan het bevoegd gezag om een besluit te nemen of er een mer-procedure dient te worden doorlopen.

Voor het doorlopen van de mer-procedure ter voorbereiding op het Luchthavenbesluit is binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een functiescheiding aangebracht. Dit is een functiescheiding in een adviserende rol richting de initiatiefnemer voor het mer (ingevuld door het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritiem, ook wel DGLM) en de rol van bevoegd gezag (ingevuld door het directoraat-generaal Milieu en Internationaal, ook wel DGMI).

Het bevoegd gezag heeft op 15 januari 2024 een ontvangstbevestiging naar de initiatiefnemer gestuurd (met kenmerk: IENW/BSK-2024/61354). In deze ontvangstbevestiging zijn de formele stappen om tot een mer-beoordelingsbeslissing te komen geschetst en is aangegeven welke documenten van de initiatiefnemer worden verwacht als onderdeel van de formele aanvraag van het Luchthavenbesluit. Ten aanzien van de wens tot verruiming van de openingstijden is door het bevoegd gezag een aantal cumulatieve voorwaarden meegegeven, te weten:

- Er moet draagvlak zijn vanuit de provincies en de omgeving van de luchthaven;
- De verruiming moet onderbouwd zijn middels concrete intenties vanuit luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van de verruimde openingstijden;
- Er moet gedurende de verruimde openingstijden luchtverkeersleiding beschikbaar zijn; en
- De voorgenomen ruimte moet passen binnen de huidige vergunde milieuruimte, zoals vastgelegd in de Omzettingsregeling.

Ten behoeve van het Luchthavenbesluit zijn in opdracht van het bevoegd gezag de beperkingengebieden vanwege vliegveiligheid geactualiseerd en in oktober 2023 aan de initiatiefnemer verstrekt.¹³ Deze gebieden zijn onafhankelijk van het gebruik van de luchthaven en hangen samen met de ligging van de start- en landingsbaan en de positionering van communicatie- en navigatieapparatuur. Aan de initiatiefnemer is gevraagd om een beschrijving van de eventuele ruimtelijke consequenties van deze beperkingengebieden en de beperkingengebieden vanwege geluid en externe veiligheid toe te voegen bij de aanvraag van het Luchthavenbesluit.

Proces en inhoud mer-beoordelingsbeslissing

Omdat sprake is van een voorgenomen activiteit als bedoeld in categorie J7 van bijlage V bij het Omgevingsbesluit, heeft de initiatiefnemer een mer-beoordelingsnotitie opgesteld. Deze notitie bevat een beschrijving van de referentiesituatie, de voorgenomen activiteit en de milieuaspecten die zijn onderzocht. Daarmee is voldaan aan artikel 16.45, eerste lid, van de Omgevingswet.

De procedure vereist dat het bevoegd gezag op grond van artikel 16.43, tweede lid, van de Omgevingswet een besluit neemt omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit (in dit geval het Luchthavenbesluit), vanwege de aanzienlijke gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een mer moet worden gemaakt. Het bevoegd gezag heeft ter voorbereiding van dit besluit voor de luchthaven Eelde advies gevraagd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer). Het gevraagde advies is op 23 april 2024 openbaar gemaakt.¹⁴

De Commissie mer heeft in haar advies gesteld dat de gevolgen voor de natuur in de mer-beoordelingsnotitie voldoende zijn onderbouwd en dat het voornemen geen belangrijke milieugevolgen veroorzaakt. Voor enkele andere punten constateerde de Commissie mer echter dat de notitie niet voldoende informatie bevatte om deze conclusie te kunnen trekken. Het was dan ook op basis van de mer-beoordelingsnotitie niet uit te sluiten dat het voornemen tot belangrijke milieugevolgen zou leiden. Het ging daarbij om de volgende punten:

- De gevolgen van de verruimde openingstijden waren onvoldoende in beeld gebracht wanneer het gaat om geluidhinder in de nacht en/of slaapverstoring;
- De meest actuele inzichten (blootstellings-responsrelaties) voor het berekenen van ernstige geluidhinder en slaapverstoring zijn niet gebruikt. Hetzelfde constateerde de Commissie mer voor hinder van vliegtuiggeluid in cumulatie met andere bronnen. Waarom deze gegevens toch van toepassing zouden zijn was niet onderbouwd.

¹³ 'Obstakelvlakken en beperkingengebieden Luchthavenbesluit Luchthaven Eelde', To70, kenmerk: 23.171.14, oktober 2023.

¹⁴ Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde – advies voor de mer-beoordeling, Commissie voor de me.r., projectnummer: 3809, 23 april 2024.

Daarnaast heeft de Commissie mer waargenomen dat de mer-beoordelingsnotitie niet vooruit heeft gelopen op de inzet van stillere typen vliegtuigen dan de geactualiseerde huidige vlootmix in de voorgenomen situatie. Hiermee concludeerde de Commissie mer dat wanneer die wel worden ingezet er mogelijk meer vliegtuigbewegingen binnen dezelfde geluidruimte passen. De Commissie mer gaf aan dat zij niet kon nagaan of er in het Luchthavenbesluit een maximumaantal vliegtuigbewegingen zou worden vastgesteld, omdat er op het moment van advisering geen concept-Luchthavenbesluit beschikbaar was. Als gevolg hiervan heeft de Commissie mer niet kunnen beoordelen of de notitie op dit punt de belangrijke milieueffecten van het Luchthavenbesluit weer zou geven. Mede op basis van het advies van de Commissie mer heeft het bevoegd gezag op 18 juni 2024 de luchthaven gevraagd naar een aanvulling op de mer-beoordelingsnotitie.¹⁵

Het bevoegd gezag heeft het besluit (met kenmerk: IENW/BSK-2024/293498) genomen dat met de mer-beoordelingsnotitie de milieueffecten voldoende in beeld zijn gebracht en dat hieruit blijkt dat het besluit geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft. Daarom hoeft voor het Luchthavenbesluit geen milieueffectrapport te worden opgesteld. Dit is per brief van 5 december 2024 (met kenmerk: IENW/BSK-2024/293530) aan de initiatiefnemer kenbaar gemaakt.

Contra-expertise Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR)

Het NLR heeft in opdracht van het bevoegd gezag tijdens de totstandkoming van de mer-beoordelingsnotitie een controle uitgevoerd op de toegepaste invoergegevens van de berekeningen van geluidbelasting en externe veiligheid.¹⁶ Er is niet gekeken naar de rekenuitkomsten en er zijn geen controleberekeningen gedaan. Het NLR heeft de beschikbaar gestelde invoergegevens en documentatie beoordeeld op eenduidigheid en navolgbaarheid. Het NLR heeft geadviseerd om enkele aanvullingen te doen waar eenduidigheid ontbrak over de nieuwe rekenvoorschriften Doc29 en NORAH.

2.3.2 Inhoudelijke analyses voor de aanvraag van het Luchthavenbesluit

Parallel aan het kenbaar maken van het voornemen is door de initiatiefnemer gewerkt aan de inhoudelijke onderbouwing van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit. Concreet is gewerkt aan een economische onderbouwing en de afronding van de mer-beoordelingsnotitie. Daarnaast is gewerkt aan een participatieverslag.

Voor de economische onderbouwing van het voorgenomen gebruik heeft de initiatiefnemer een inschatting gemaakt van de verkeersprognoses voor de luchthaven, de bedrijfseconomische haalbaarheid (businesscase) en de maatschappelijk-economische effecten ervan.

De initiatiefnemer heeft verder naar aanleiding van het verzoek van het bevoegd gezag om een aantal aanvullingen de mer-beoordelingsnotitie afgerond. Daar waar mogelijk is ook het advies van het NLR door de luchthaven verwerkt in de definitieve versie van de mer-beoordelingsnotitie. Deze versie heeft de initiatiefnemer op 18 juli 2024, als onderdeel van de aanvraag van het Luchthavenbesluit, aangeboden aan het bevoegd gezag. Op verzoek van het bevoegd gezag heeft de initiatiefnemer de mer-beoordelingsnotitie nader aangevuld en op 30 augustus 2024 en aangeboden aan het bevoegd gezag.¹⁷

De initiatiefnemer heeft in zijn aanvraag onderbouwd op welke wijze hij invulling heeft gegeven aan de voorwaarden die het bevoegd gezag hierover vooraf heeft gesteld (zie paragraaf 2.3.1). Er is onder andere een participatieverslag bij de aanvraag gevoegd waarin is beschreven hoe het proces van de regionale verkenning (participatie) is verlopen en wat de uitkomsten waren.

Ten slotte heeft de initiatiefnemer een notitie aan zijn aanvraag toegevoegd, waarin het een voorstel voor de wens tot verruiming van de openingstijden heeft gedaan.¹⁸ Hierover is onder andere door de initiatiefnemer met Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) gesproken.

2.3.3 Besluitvorming

Op 18 juli 2024 heeft de initiatiefnemer een aanvraag gedaan voor een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde zoals beschreven in paragraaf 1.1. Daarbij zijn ook de volgende bijlagen toegevoegd:

- Bijlage A: Strategie Groningen Airport Eelde 2024–2033 met bijlagen;

¹⁵ Brief aan GAE over aanvulling mer-beoordeling, kenmerk: IENW/BSK-2024/174966, 18 juni 2024.

¹⁶ 'Contra-expertise t.b.v. het luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde', NLR, kenmerk: NLR-CR-2023-401, 16 mei 2024.

¹⁷ 'Ruimtelijke Ordening GAE t.b.v. aanvraag LHB', Adecs Airinfra, kenmerk: pd240720not/sM/gN/rV/kd, 24 juli 2024.

¹⁸ 'Bijlage C: Toelichting verruiming openingstijden ten behoeve van aanvraag Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde', Groningen Airport Eelde, 18 juli 2024.

- Bijlage B: Onderzoek SEO second opinion: notitie Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde;
- Bijlage C: Toelichting verruiming openingstijden;
- Bijlage D: Mer-beoordeling Adecs Airinfra;
- Bijlage E: Participatieverslag regionale verkenning strategie en Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde met bijlagen.

Mer-beoordelingsbeslissing

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.1, heeft het bevoegd gezag, mede op basis van de aangevulde versie van de mer-beoordelingsnotitie, geoordeeld dat er geen sprake is van aanzienlijke gevolgen voor het milieu en dat voor de voorgenomen activiteit geen mer hoeft te worden opgesteld. Dit besluit is per brief van 5 december 2024 (met kenmerk: IENW/BSK-2024/293530) aan de initiatiefnemer medegedeeld.

Luchthavenbesluit

Op grond van de aanvraag en de daarbij gevoegde informatie heeft het bevoegd gezag een ontwerp van het Luchthavenbesluit opgesteld. Daarvoor heeft het bevoegd gezag de aanvraag en de daarbij gevoegde informatie getoetst. Het heeft zich daarbij laten bijstaan door onafhankelijke onderzoekers.

Het bevoegd gezag heeft, om vast te kunnen stellen of het voornemen (bedrijfs)economisch haalbaar is, de economische onderbouwing laten toetsen door onderzoeksbureau Decisio. In een eerder stadium is de Commissie mer gevraagd om de opgestelde mer-beoordelingsnotitie te beoordelen en is een mer-beoordelingsbeslissing door het bevoegd gezag genomen. Ook deze beoordeling is betrokken bij het opstellen van het ontwerp van het Luchthavenbesluit. Tevens zijn de uitkomsten van de controle die door het NLR in opdracht van het bevoegd gezag is uitgevoerd op de toegepaste invoergegevens van de berekeningen van geluidbelasting en externe veiligheid van de mer-beoordelingsnotitie betrokken bij het opstellen van het Luchthavenbesluit.

Verder heeft het bevoegd gezag zelf informatie verzameld om invulling te kunnen geven aan het Luchthavenbesluit. Het gaat om een analyse van onderzoeksbureau Adecs Airinfra naar de ligging van de wettelijk voorgeschreven handhavingspunten en eventuele aanvullende handhavingspunten op basis van de meest recente inzichten en rekenvoorschriften in L_{den}¹⁹. Daarnaast gaat het om definitieve berekeningen van de grenswaarden voor geluidbelasting van deze handhavingspunten en de ligging van de beperkingengebieden vanwege de geluidbelasting, op basis van de meest recente inzichten en rekenvoorschriften.

Integrale veiligheidsanalyse (IVA)

In de Luchtvaartnota 2020–2050²⁰ (hierna: de Luchtvaartnota) is opgenomen dat bij belangrijke besluiten van het bevoegd gezag die leiden tot significante veranderingen in de luchtvaart er een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse (hierna: IVA) wordt uitgevoerd. De analyse brengt de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in beeld en wordt uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag. Om een beeld te krijgen of er zich significante veranderingen in de luchtvaart voordoen en een IVA uitgevoerd moet worden is het van belang om een beeld te krijgen welke veranderingen in de luchtvaart relevant zijn voor de veiligheid. Dit betreft in de eerste plaats een verandering waarbij er sprake is van groei van het luchtverkeer op een luchthaven. Door een toename van het aantal vliegtuigbewegingen op een luchthaven neemt de druk op het complexe operationele proces en de betrokken actoren daarin verder toe. Andere aspecten die relevant zijn voor de veiligheid zijn onder andere drukte in het luchtruim, complexiteit van luchtvaartprocessen, nieuwe luchtruimgebruikers (zoals onbemande luchtvaartuigen), vergaande automatisering van luchtvaartprocessen, nieuwe technologieën en maatregelen voor het beperken van hinder.

Het bevoegd gezag heeft het aangevraagde Luchthavenbesluit aan de hand van bovenstaand kader beoordeeld. Op grond van de volgende constatering is het oordeel dat er ten gevolge van het aangevraagde Luchthavenbesluit geen sprake is van een significante veranderingen in de luchtvaart en daarmee geen IVA nodig is:

- Ten opzichte van de referentiesituatie is er met het aangevraagde Luchthavenbesluit geen sprake van een significante toename van het luchtverkeer en ook geen sprake van een andersoortige mix van verkeer.
- Voor wat betreft de operationele wijzigingen is het oordeel dat het veiligheidsniveau verbetert doordat de baan 01-19 niet meer voor starten en landen wordt gebruikt.

¹⁹ 'Advies handhavingspunten LHB luchthaven Eelde', Adecs Airinfra, kenmerk: i&w241118not/sM/rv/kd, 20 december 2024.

²⁰ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2020–2021, 31 936, nr. 820.

- De plaatsgebonden risico-contouren van de voorgenomen situatie zijn over het algemeen kleiner in oppervlakte dan die van de referentiesituatie en liggen veelal binnen de contouren van de referentiesituatie. Dit wordt veroorzaakt door de afgenomen ongevalskansen, maar ook door de veranderingen in de vlootsamenstelling met meer kleinere en lichtere toestellen.
- De externe veiligheid van de start- en landingsbaan die operationeel is neemt toe. Dit wordt met name veroorzaakt door de afgenomen ongevalskansen, maar ook door de veranderingen in de vlootsamenstelling met meer kleinere en lichtere toestellen.

Terinzagelegging en vaststelling

Het ontwerp van het Luchthavenbesluit heeft samen met alle relevante onderbouwende documenten ter inzage gelegen van 7 februari 2025 tot en met 20 maart 2025. Het ontwerp Luchthavenbesluit is verder op 7 februari 2025 per brief aan de Eerste en Tweede Kamer ter voorhang aangeboden op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart.²¹ Hoofdstuk 10 geeft een nadere toelichting op hoe met de reactie van de Eerste en Tweede Kamer en de ingediende zienswijzen rekening is gehouden bij het opstellen van het Luchthavenbesluit.

3. Beleidskader luchthaven Eelde

3.1 Luchtvaartnota 2020-2050

3.1.1 Algemeen

De Luchtvaartnota bevat de beleidsmatige opgave voor de luchtvaart voor de periode tot 2050. De Luchtvaartnota is daarmee kaderstellend voor het vast te stellen Luchthavenbesluit voor luchthaven Eelde. In de Luchtvaartnota staan vier publieke belangen centraal, te weten:

- Veiligheid in de lucht en op de grond;
- Nederland goed verbinden;
- Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving;
- Nederland duurzaam.

De Luchtvaartnota stelt dat de luchtvaart moet zorgen voor minder hinder en uitstoot van vervuilende stoffen. Alleen als de luchtvaart er aantoonbaar in slaagt om stiller en schoner te worden, kan groei worden gerealiseerd. Er is een nieuwe balans nodig tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. Het Rijk gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit bovengenoemde publieke belangen.

Regionale luchthavens dragen bij aan de internationale verbondenheid van Nederland. Vanaf regionale luchthavens worden vooral Europese bestemmingen aangedaan. Reizigers, zo blijkt uit onderzoek²², vertrekken graag vanaf een luchthaven die dichtbij ligt. Regionale luchthavens zijn daarmee van belang voor de bereikbaarheid van regio's. Tegelijkertijd leggen de luchthavens druk op de kwaliteit van de leefomgeving rond die luchthavens.

Vanuit een nationaal perspectief en vanuit de borging van de publieke belangen ziet het Rijk specifieke rollen en functies voor de verschillende luchthavens. De burgerluchthavens van nationale betekenis (waaronder de luchthaven Eelde) hebben primair een rol voor het versterken van de regionale economie, maar kunnen vanuit nationaal perspectief ook ondersteunend zijn aan Schiphol en/of het verbindingennetwerk van Nederland. Ook kunnen de luchthavens experimenteerruimte bieden voor innovaties op het gebied van hinderbeperking, duurzaamheid, veiligheid of drones.

Het Rijk vindt dat regionale luchthavens waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is, waaronder de luchthaven Eelde, zich moeten ontwikkelen voor de regio's waarin ze liggen. Betrokkenheid van regionale overheden en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de luchthavens is daarbij onmisbaar. Dat is ook de reden dat in de Luchtvaartnota is aangegeven dat het Rijk van de burgerluchthavens verwacht dat zij in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling(en) verkennen. Ze moeten daarbij rekening houden met de ambities van de Rijksoverheid en de ruimte voor groei binnen het geldende Luchthavenbesluit. Na deze regionale verkenning beslist het Rijk over de verdere ontwikkeling van de luchthavens.

In de Luchtvaartnota zijn verschillende beleidsopgaven geformuleerd die raken aan de ontwikkeling

²¹ Kamerstukken II 31 936, nr. 1203.

²² 'De vliegende Hollander', Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 22 maart 2018.

van de luchthavens van nationale betekenis. Deze opgaven betreffen bijvoorbeeld het beperken en verminderen van de impact van de luchtvaart op het gebied van geluid, emissies van luchtverontreinigende stoffen en duurzaamheid (zoals het realiseren van geen CO₂-emissies voor de grondgebonden operatie in 2030).

De Luchtvaartnota geeft ook aan dat de koersaanpassing niet in een keer te maken is. Voor sommige keuzes is er al bestaand beleid, maar in een aantal gevallen moeten de beleidsinstrumenten worden ontwikkeld. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de aanpak van de klimaatopgave en de kwaliteit van de leefomgeving. Bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit kunnen dus ook niet alle gewenste beleidsresultaten of beleidsinstrumenten meegenomen worden. Voor een dergelijke inzet geldt dat voortschrijdend inzicht stapsgewijs verwerkt zal worden in toekomstige wijzigingen van luchthavenbesluiten. Daarbij is het van belang om oog te houden voor regionaal maatwerk. Per luchthaven kunnen specifieke afspraken gemaakt worden, vooruitlopend op de eventuele vaststelling van normen. Deze afspraken kan de luchthaven als initiatiefnemer meenemen in de aanvraag voor een luchthavenbesluit. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kan als bevoegd gezag vervolgens besluiten om die afspraken in het luchthavenbesluit op te nemen en/of besluiten tot aanvullende maatregelen.

Verder is in de Luchtvaartnota het beleidskader voor general aviation (ook wel kleine of algemene luchtvaart genoemd) beschreven. Samen met het Rijk ontwikkelen de regionale luchthavens en provincies (als regionaal bevoegd gezag) beleid dat zorgt voor voldoende ruimte. General aviation is van belang voor de gehele luchtvaart. Met name op gebied van innovatie en verduurzaming zijn in de general aviation op relatief korte termijn de eerste resultaten te verwachten waar de grote luchtvaart voordeel van kan hebben. General aviation fungeert hiermee als kraamkamer voor de gehele luchtvaart. Verder is de general aviation van belang voor het opleiden en getraind houden van vliegend personeel voor de gehele luchtvaart. Het Rijk vindt dat alle luchtsporten in Nederland mogelijk moeten blijven. Tegelijkertijd is Nederland een compact land met een complex luchtruim waardoor niet alles mogelijk is. Afstemming tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de sector en de regio's is nodig om alle luchtsporten te kunnen behouden en locaties te bepalen waar welke sport en onder welke voorwaarden in de toekomst mogelijk blijft. De keuzes hiervoor worden onder meer bepaald door de beschikbaarheid van het luchtruim. Centraal beleid en afstemming met regio's is nodig.

3.1.2 Luchthaven Eelde

De luchthaven Eelde is een belangrijke factor in de ontwikkeling van de regionale economie en de internationale bereikbaarheid van Noord-Nederland. Vanuit nationaal perspectief kan de luchthaven ondersteunend zijn aan Schiphol en het verbindingennetwerk van Nederland. Daarnaast vervult de luchthaven Eelde maatschappelijke functies. De luchthaven Eelde fungeert als standplaats van de traumahelikopter van het Mobiel Medisch Team (MMT) van het Universitair Medisch Centrum Groningen. Verder worden donorvluchten gefaciliteerd en vluchten die uitgevoerd worden voor politie, brandweer en het Ministerie van Defensie. Tevens is er experimenteerruimte voor innovaties (bijvoorbeeld ten aanzien van waterstof).

3.2 Programma Luchtruimherziening

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Defensie en de luchtverkeersdienstverleners maken samen een nieuwe indeling van het luchtruim. Dit wordt gedaan in het programma Luchtruimherziening. Het programma kent twee grote opgaven, te weten de herindeling van het Nederlandse luchtruim (de hoofdstructuur) en hoger naderen luchthavens. Met de herindeling van het Nederlandse luchtruim (de hoofdstructuur) creëert het kabinet ruimte voor Defensie (Koninklijke Luchtmacht) door het oefengebied in het noordelijk deel van het Nederlands luchtruim uit te breiden. In de beoogde herindeling zorgt het noordelijk oefengebied ervoor dat de civiele verkeersstromen in het hogere luchtruim van en naar Schiphol enigszins naar het zuiden verschuiven. Het verleggen van deze verkeersstromen heeft gevolgen voor de aansluiting op de regionale luchthavens van nationale betekenis. Voor elke regionale luchthaven geldt, net als voor Schiphol, dat de routes moeten aansluiten op de nationale routestructuur die verbonden is met het internationale netwerk. Dat betekent ook dat op grotere hoogte de aansluiting voor luchthaven Eelde moet worden aangepast. Er zijn geen wijzigingen voorzien die invloed hebben op het Luchthavenbesluit.

Na publicatie van het ontwerp Luchthavenbesluit voor luchthaven Eelde heeft het kabinet het schetsontwerp van de nieuwe luchtruimindeling en de aanpak voor het hoger naderen van luchthavens op 4 maart 2025 aan de Tweede Kamer aangeboden²³. In de effectanalyse bij het schetsontwerp is aangegeven dat de nieuwe indeling (waaronder de uitbreiding van het noordelijk oefengebied)

²³ Kamerstukken II, 31 936, nr. 1218.

geen/verwaarloosbare effecten heeft op geluid in de omgeving van luchthaven Eelde. Gelet hierop is de verwachting dat de luchtruimherziening geen impact zal hebben op de ligging van de handhavingspunten en de bijbehorende grenswaarden. In de verdere uitwerking van de Luchtruimherziening wordt hiernaar gekeken. Indien blijkt dat wel sprake is van een wijziging, dan zal op dat moment worden bezien of en zo ja, welke consequenties dat heeft voor het Luchthavenbesluit.

3.3 Nota Ruimte

In het Voorontwerp Nota Ruimte²⁴ is ten aanzien van de luchtvaart opgenomen dat het Rijk zich wil inzetten op een gebalanceerde ontwikkeling, waarin afwegingen gemaakt moeten worden tussen veiligheid, internationale bereikbaarheid, klimaat en een gezonde leefomgeving. Hierbij staat het streven naar brede welvaart aan de basis. Schiphol is de nationale luchthaven en blijft de belangrijkste hub voor het vliegverkeer in Nederland. Een verbetering van internationaal spoorvervoer helpt om een alternatief met een kleinere milieu-impact te bieden voor vliegen op internationale bestemmingen die op relatief korte afstand liggen. In dit kader zal voor de toekomst worden gestudeerd op verbetering en uitbreiding van hogesnelheidstreinen. Op middellange termijn komen hiervoor aanvullend ook elektrische vliegtuigen in beeld. De regionale luchthavens Rotterdam, Eelde, Eindhoven, Maastricht en (toekomstig) Lelystad hebben toekomstperspectief als zij van belang zijn voor de regio, onderscheidend qua aanbod en aanvullend op Schiphol. Gezien de opkomst van de onbemande luchtvaart (zoals drones) en schaarste die dreigt te ontstaan in de lucht, is het van belang dat luchtzijdig en landzijdig gebruik op elkaar worden afgestemd.

3.4 Beleid provincies

De provincies Groningen en Drenthe hebben in verschillende rollen een relatie met luchthaven Eelde. Dit is zowel in de vorm van eigenaar als de verantwoordelijkheid ten aanzien van het ruimtelijk beleid rondom de luchthaven Eelde.

3.4.1 Financieel beleid

Vanuit de regio is er bestuurlijk steun voor de luchthaven Eelde. De provincies Groningen en Drenthe, als aandeelhouders van de luchthaven, steunen ook de strategie voor de luchthaven Eelde, waarin de ontwikkelingen voor de luchthaven Eelde voor de komende 10 jaar uiteen zijn gezet. Dit heeft zich ook geuit in de financiële steun van beide provincies van in totaal € 45 miljoen voor de komende 10 jaar, waarmee de niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB)-kosten²⁵ worden bekostigd.²⁶

3.4.2 Ruimtelijk beleid

In de 'Omgevingsvisie Drenthe 2022'²⁷ staat dat de provincie Drenthe werkt aan versterking van het luchtvervoer. Verder wordt in het stuk gesteld dat luchthaven Eelde een belangrijke rol speelt in de internationale bereikbaarheid van de regio en dat het een sterke vestigingsplaatsfactor vormt. De provincie Drenthe richt zich met partners in Noord-Nederland onder meer op de ontwikkeling van vestigingsmogelijkheden rond de luchthaven. De provincie vindt het van belang dat de ontwikkeling van de luchthaven Eelde gepaard gaat met zo min mogelijk overlast en milieuschade. De provincie ondersteunt dan ook de ambitie van de luchthaven Eelde om zich te ontwikkelen tot een duurzame, groene luchthaven en voorloper te worden bij het ontwikkelen en toepassen van duurzame innovaties in de luchtvaart, zoals emissieloos transport. De provincie wil de luchthaven Eelde en de omgeving verder ontwikkelen tot een economische werklocatie. Het uitgangspunt van de provincie is hierbij dat rondom de luchthaven Eelde economische ontwikkelingen en kansen worden gestimuleerd door hieraan ruimte te bieden.

De provincie Groningen heeft geen specifiek ruimtelijk beleid voor luchthaven Eelde.

3.5 Ruimtelijk beleid gemeente Tynaarlo

In de Omgevingsvisie Tynaarlo 2023–2040 (mei 2023)²⁸ staat dat de strategische ligging van de gemeente Tynaarlo binnen de regio ervoor zorgt dat verschillende bedrijventerreinen op gemeentelijk grondgebied een functie hebben voor bedrijven met een (boven)regionaal karakter. De luchthaven Eelde is daar een voorbeeld van. De luchthaven Eelde biedt ruimte voor de ontwikkeling van luchtha-

²⁴ Voorontwerp Nota Ruimte, ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 2024.

²⁵ Het gaat hier om kosten van de brandweer en security.

²⁶ 'Statenstuk 2023-137' voor de provincie Drenthe en 'Statensstuk 2023-090212' (ontwerpbesluit) en '2023-088882' (Statenvoorstel) voor de provincie Groningen.

²⁷ Omgevingsvisie 2022, vastgesteld door Provinciale Staten van Drenthe op 28 september 2022.

²⁸ Omgevingsvisie Tynaarlo 2023–2040, vastgesteld door de gemeenteraad van Tynaarlo op 14 november 2023.

ven gebonden bedrijvigheid, mits er sprake is van een duurzaam, realistisch en haalbaar toekomstperspectief voor de luchthaven Eelde. De gemeente gaat er in deze omgevingsvisie vanuit dat de luchthaven Eelde blijft bestaan en dat het zich, binnen de nationale luchthavenvisie, als regionale luchthaven verder ontwikkelt, waarbij innovatie en verduurzaming van de luchtvaart het leidend perspectief vormen. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zullen door de gemeente zorgvuldig worden getoetst aan het toekomstperspectief van de luchthaven Eelde en aan een zorgvuldige ruimtelijke inpassing in het landschap.

4. Economische effecten

4.1 Algemeen

De initiatiefnemer heeft bij de aanvraag voor het Luchthavenbesluit een economische onderbouwing aangeleverd. Deze onderbouwing, bestaande uit verschillende documenten die zijn opgesteld door de initiatiefnemer zelf en onderzoeksbureaus SEO en Berenschot, gaat in op de verwachte vervoervolumes en de maatschappelijk-economische effecten van de luchthaven Eelde. Daarnaast heeft de initiatiefnemer een bedrijfseconomische onderbouwing aangeleverd. Het bevoegd gezag heeft deze onderbouwingen door een onafhankelijk bureau (Decisio) laten toetsen. In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de economische en bedrijfseconomische onderbouwing en de resultaten van de toetsing daarvan beschreven.

4.2 Verwachte ontwikkeling luchtverkeer

De ambitie van de initiatiefnemer is om in 2033 jaarlijks 350.000 passagiers te verwerken. Op jaarbasis vraagt de initiatiefnemer ruimte aan voor het kunnen accommoderen van 71.639 vliegtuigbewegingen, waarvan 2.444 handelsverkeer, 3.823 maatschappelijk verkeer, 45.600 lesverkeer en 19.772 overig verkeer (general aviation). Daarnaast wil de initiatiefnemer het verwerken van luchtvracht mogelijk maken. Ter onderbouwing van deze ambitie zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd door en in opdracht van de initiatiefnemer.

4.2.1 Passagiers

De initiatiefnemer en SEO geven in de economische onderbouwing²⁹ aan dat de ambitie van de initiatiefnemer voor 350.000 passagiers in 2033 haalbaar is. Dit aantal passagiers bestaat voornamelijk uit passagiers van chartervluchten. Voor 2033 wordt uitgegaan van 296.000 passagiers uit chartervluchten. Hierbij wil de luchthaven inzetten op meer 'jaarrond' vliegoperaties om afhankelijkheid van seizoenen af te vlakken. Daarnaast wordt uitgegaan van circa 45.000 passagiers uit lijnvluchten. Hierbij zet de initiatiefnemer in op het aantrekken van lijndiensten die voldoen aan de regionale marktvraag. Vanuit vluchten van kleine luchtvaart (general aviation) verwacht de luchthaven 9.000 passagiers te accommoderen.

Als onderbouwing hoe tot het aantal van 350.000 passagiers te komen per 2033 wordt gegeven:

- De capaciteit van luchthavens en milieuruimte in Nederland en Europa wordt steeds schaarser. Hierbij kan de luchthaven Eelde een belangrijke bijdrage leveren aan het ondersteunen van de netwerkfunctie van Schiphol, door vliegverkeer te faciliteren dat wel belangrijk is voor Nederland, maar niet noodzakelijk is voor de netwerkfunctie (netwerkkwaliteit) van Schiphol.
- Volgens onderzoek dat is uitgevoerd door Kantar Public in opdracht van de initiatiefnemer is gebleken dat mensen graag vanaf regionale luchthavens vliegen. De initiatiefnemer stelt dat het de eigen regionale markt wil bedienen, naast het ondersteunen van Schiphol. Daarbij stelt de initiatiefnemer dat het ziet dat haar afzetgebied groeit.
- Met een verruiming van de openingstijden wordt de luchthaven Eelde aantrekkelijker voor luchtvaartmaatschappijen om vliegtuigen op de luchthaven te stationeren. Hierdoor zullen luchtvaartmaatschappijen meerdere vluchten kunnen uitvoeren vanaf de luchthaven Eelde. Dit heeft verdere groei van het aantal passagiers tot gevolg.
- De prognose voor de passagiersontwikkeling ligt binnen de bandbreedtes van de WLO (welvaart en leefomgeving)-scenario's³⁰ (laag en hoog). Hiermee ligt de prognose in lijn met de uitgangspunten die door het Rijk zijn vastgesteld³¹. Dit maakt een groei naar 350.000 passagiers aannemelijk.

²⁹ In de documenten 'economische onderbouwing', 'financiële onderbouwing Strategie Groningen Airport Eelde NV 2024–2033' en 'Analyse effecten verruiming openingstijden Groningen Airport Eelde'.

³⁰ De WLO-scenario's zijn scenario's die de basis vormen voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland. De scenario's zijn in 2015 opgesteld door het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en het CPB (Centraal Planbureau). De scenario's zijn toekomstverkenningen voor het jaar 2030 en het jaar 2050. Zie <https://www.wlo2015.nl/>.

³¹ 'Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024–2033', SEO, kenmerk: 2023-124, 7 november 2023.

4.2.2 Lesvluchten

Op de luchthaven Eelde is de KLM Flight Academy gevestigd. Zij accommodeert de lesvluchten. Voor de lesvluchten wil de luchthaven inzetten op een gelijkblijvend aantal vliegtuigbewegingen vanaf 2024. Er wordt ten aanzien van het lesverkeer dan ook geen groei voorzien en gewenst door de initiatiefnemer. Via hogere luchthaventarieven en het ontmoedigen van lesvliegtuigen afkomstig van andere luchthavens wordt hier door de initiatiefnemer invulling aan gegeven. Uitgangspunt is dat het aantal vliegtuigbewegingen voor de lesvluchten circa 46.000 bedraagt.

4.2.3 Maatschappelijke verkeer

Het maatschappelijke verkeer op de luchthaven bestaat uit vluchten met de traumahelikopter, donorvluchten en vluchten die uitgevoerd worden voor bijvoorbeeld politie en brandweer. In de periode tot 2033 voorziet de initiatiefnemer en het Mobiel Medisch Team (MMT) een groei van 500 vliegtuigbewegingen van de vluchten van de traumahelikopter. In de mer-beoordelingsnotitie is uitgegaan van 3.823 vliegtuigbewegingen per jaar voor het maatschappelijk verkeer in 2033.

4.2.4 Vracht

De initiatiefnemer heeft in de onderbouwing rekening gehouden met het mogelijk maken van een zeer beperkte ontwikkeling van vrachtluchten in de vlootmix. De initiatiefnemer heeft hiervoor 250 vliegtuigbewegingen voor vracht per jaar ingepast voor 2033. Als onderbouwing wordt daarvoor gegeven:

- Vanwege de schaarste op Schiphol is er vraag naar ruimte om full-freighter vrachtlvliegtuigen af te handelen in de regio.
- In samenwerking met het regionaal bedrijfsleven verwacht de initiatiefnemer vracht te kunnen afhandelen dat geen direct belang voor de hub-functie van Schiphol heeft, maar wel voor (Noord-)Nederland.

4.3 Bedrijfseconomische haalbaarheid

De ambitie van de initiatiefnemer is om in 2033 jaarlijks 350.000 passagiers te verwerken. Om hiertoe te komen acht de initiatiefnemer een beperkt aantal investeringen nodig in de luchthaveninfrastructuur. Het gaat hierbij om NEDAB-investeringen in brandweer en security, infrastructuur, vastgoed en overige investeringen. Dit gaat om een bedrag van circa € 30,1 miljoen voor de periode van 2024 tot en met 2033.³² Onderdeel van deze investeringen is een investering in de uitbreiding van de terminal en de parkeerterreinen nodig in 2030. Deze investeringen worden geraamd op € 4,9 miljoen. De behoefte voor deze investering is te koppelen aan de groei van het aantal af te handelen passagiers. In 2030 verwacht de initiatiefnemer dat het aantal passagiers op circa 325.000 ligt.³³

Voor de exploitatie van de luchthaven Eelde wordt uitgegaan van verschillende soorten opbrengsten. Deze opbrengsten bestaan uit havengelden, opbrengsten uit gebouwen en terreinen, brandstofverkoop en overige bedrijfsopbrengsten. Van deze opbrengsten zijn de opbrengsten uit de havengelden het grootst. Daarnaast zijn deze opbrengsten gebaseerd op de hierboven genoemde verwachte ontwikkeling van het luchtverkeer, die gebaseerd zijn op bestaande activiteiten. Toekomstige ontwikkelingen (zoals elektrisch vliegen) zijn niet meegenomen.

Tegenover de opbrengsten staan de kosten voor de exploitatie van de luchthaven Eelde. Deze kosten bestaan uit personeelskosten, afschrijvingskosten en overige bedrijfskosten. Binnen de kosten zijn de personeelskosten de grootste kostenpost.

Daarnaast ontvangt de luchthaven Eelde een jaarlijkse bijdrage voor de NEDAB-kosten van de provincie Drenthe en provincie Groningen voor de periode van 10 jaar. Het gaat hierbij om een totaalbedrag van circa € 45 miljoen.³⁴

De economische onderbouwing van de initiatiefnemer stelt dat zij vanaf 2025 kostendekkend kan opereren, mede door de toekenning van de bijdrage voor de NEDAB-kosten. Hiervoor moet een passagiersomvang van circa 200.000 tot 225.000 passagiers per jaar behaald worden.

Hierbij stelt de economische onderbouwing dat de verruiming van de openingstijden van belang is om het aantal passagiers dat benodigd is voor een meer robuuste financiële positie voor de luchthaven.

³² 'Financiële onderbouwing Strategie Groningen Airport Eelde NV 2024–2033', Groningen Airport Eelde, 24 april 2023.

³³ 'Analyse effecten verruiming openingstijden Groningen Airport Eelde', SEO, kenmerk: 2024-90, 24 juni 2024.

³⁴ 'Statensstuk 2023-137' voor de provincie Drenthe en 'Statensstuk 2023-090212' (ontwerpbesluit) en '2023-088882' (Statenvoorstel) voor de provincie Groningen.

ven Eelde op kortere termijn te behalen. Een verruiming van de openingstijden kan bijdragen aan de ontwikkeling van het bestemmingsportfolio van de luchthaven Eelde en past daarmee binnen de strategie van de initiatiefnemer. Echter, als de openingstijden niet verruimd worden zal de groei van het aantal passagiers later in de tijd plaatsvinden.³⁵

Verder heeft de initiatiefnemer ook een onderbouwing gegeven van de vraag die er vanuit de markt bestaat voor de verruiming van de openingstijden in de vorm van steunbrieven van verschillende partijen (Corendon, TUI, Board of Airline Representatives In the Netherlands (BARIN) en Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR)). Deze brieven onderschrijven het belang van ruimere openingstijden. Er zijn (nog) geen toezeggingen gedaan dat deze partijen meer gebruik gaan maken van de luchthaven Eelde als de openingstijden worden verruimd.

4.4 Maatschappelijk-economische effecten

Om de maatschappelijk-economische effecten van het voorgenomen gebruik te beschrijven heeft onderzoeksbureau SEO in opdracht van de initiatiefnemer de maatregelen waar in de aanvraag om is verzocht, onderzocht. Het gaat hierbij om de effecten van een verruiming van de openingstijden in combinatie met de benodigde investeringen in de luchthaveninfrastructuur. Deze zijn afgezet ten opzichte van de situatie waarin deze maatregelen niet zijn genomen (nulalternatief).

4.4.1 Effecten voor gebruikers van de luchthaven Eelde

Volgens de economische onderbouwing³⁶ resulteert het voorgenomen gebruik in baten voor reistijd en transportkosten voor de extra reizigers die vanaf de luchthaven Eelde zullen vliegen. Dit komt doordat de extra vluchten die uitgevoerd worden vanaf de luchthaven Eelde zorgen voor een verschuiving van reizigers van andere Nederlandse luchthavens naar de luchthaven Eelde. De contante waarde van deze baten bedraagt circa € 11,2 miljoen.

4.4.2 Effecten voor producenten

Door de extra passagiers als gevolg van de verruimde openingstijden ontstaan er schaalvoordelen die kunnen leiden tot een efficiëntere operatie. Deze schaalvoordelen zijn echter klein. Daarnaast zijn er investeringen van € 4,9 miljoen nodig in de terminal- en parkeercapaciteit om de extra reizigers te kunnen accommoderen. De lasten van de producenten komen uit op een contante waarde van € 0,35 miljoen.

4.4.3 Effecten op werkgelegenheid en toerisme

De economische onderbouwing stelt dat er geen significante brede economische effecten zullen optreden door de extra passagiers als gevolg van de verruimde openingstijden. Er wordt daarom niet uitgegaan van effecten op de werkgelegenheid, het toerisme en andere agglomeratievoordelen.

4.4.4 Maatschappelijke en externe effecten

De economische onderbouwing veronderstelt dat eventuele vrijkomende ruimte op andere luchthavens in Nederland (als gevolg van de verschoven vraag richting de luchthaven Eelde) direct en gelijksoortig wordt opgevuld met vliegactiviteiten. Onder deze veronderstelling zijn de naar de luchthaven Eelde verschoven activiteiten volledig additioneel. De maatschappelijke en externe effecten worden dus gebaseerd op het totaal van de additionele reizigerskilometers.

In de economische onderbouwing worden externe veiligheid, luchtvervuilende emissies, geluid, broeikasemissies en emissies van brandstof- en elektriciteitsproductie voor de verruimde openingstijden onder de externe en maatschappelijke effecten meegenomen. Voor de berekening van de lasten van deze effecten wordt gekeken naar de vliegreis en het voor- en natransport naar de luchthaven Eelde. Hierbij wordt verondersteld dat de contante waarde voor de effecten als volgt zijn: externe veiligheid € 0,9 miljoen, luchtvervuilende emissies € 1 miljoen en geluid € 0,4 miljoen.

De kosten van de broeikasgasemissies en de emissies van brandstof- en elektriciteitsproductie zijn afhankelijk van de gekozen en de te hanteren CO₂-prijs. In de economische onderbouwing worden drie

³⁵ 'Financiële onderbouwing Strategie Groningen Airport Eelde NV 2024-2033', Groningen Airport Eelde, 24 april 2023 en zie rapport 'Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033', SEO, kenmerk: 2023-124, 7 november 2023.

³⁶ 'Analyse effecten verruiming openingstijden Groningen Airport Eelde', SEO, kenmerk: 2024-90, 24 juni 2024.

scenario's gebruikt om de CO₂-prijs te bepalen.³⁷ Het lage scenario gaat uit van een beperkt klimaatbeleid en het hoge scenario gaat uit van de in 2014 in Europees verband aangenomen klimaatdoelen. Het derde scenario dat is gebruikt hanteert de CO₂-prijs die past bij een beleid dat noodzakelijk is om de 2-gradendoelstelling³⁸ in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs te halen. Dit leidt tot de contante waarden van de lasten van broeikasemissies van € 2,2 miljoen in het lage scenario, € 8,6 miljoen in het hoge scenario en € 14,7 miljoen in het 2-gradenscenario. Voor de lasten van de emissies van brandstof- en elektriciteitsproductie zijn de contante waarden € 2,8 miljoen in het lage scenario, € 3,9 miljoen in het hoge scenario en € 4,9 miljoen in het 2-gradenscenario.

4.5 Toetsing van de economische onderbouwing

Het bevoegd gezag heeft aan onderzoeksbureau Decisio gevraagd om een onafhankelijke toets uit te voeren op de informatie omtrent de vervoersprognoses, de financiële analyses en de economische effecten die de initiatiefnemer heeft ingediend ter onderbouwing van de aanvraag. Het betreft een toets van de plausibiliteit van de in de onderbouwing gedane aannames en berekende effecten. Hieronder zijn de resultaten van de toets door Decisio weergegeven.³⁹

Ten aanzien van het verwachte vervoersvolume voor *passagiers* geeft Decisio aan dat de ambitie van 350.000 passagiers plausibel is. Decisio stelt dat groei aannemelijk is gegeven de nog steeds mondiaal stijgende vraag naar luchtvaart en de prognoses passen binnen de WLO-scenario's. Een relatief hoge groei tot en met 2030 past ook bij het herstel na de coronapandemie en de krapte op Schiphol en andere regionale luchthavens in Nederland. Risico's en onzekerheden (verruiming Schiphol, opening Lelystad Airport, economische krimp) zijn niet expliciet in beeld gebracht. Decisio oordeelt dat de prognoses dus plausibel zijn en dat het nut van een verruiming van openingstijden (vanuit het perspectief van de luchthaven) is aangetoond. Dit omdat wanneer de verruiming van de openingstijden niet doorgaat, de verwachting is dat het aantal passagiers in 2033 50.000 lager uitvalt. Dit heeft ermee te maken dat het aanbod aan bestemmingen met de verruiming sterk kan toenemen: er zijn meer combinaties voor luchtvaartmaatschappijen mogelijk om twee of drie bestemmingen op een dag aan te bieden. Daarnaast stelt het dat er verbetering mogelijk is in zowel de onderbouwing als het inzicht in risico's en onzekerheden.

Decisio oordeelt ook dat het ingediende scenario voor het Luchthavenbesluit consistent is in alle aangeleverde studies. De vergelijking met het scenario zonder verruimde openingstijden vindt op verschillende wijzen plaats. Decisio oordeelt dat prognoses voor passagiersgroei en ontwikkeling van het aantal vluchten plausibel zijn. Daarnaast stelt het ook dat de onderbouwing steviger kan op onderdelen. Het belangrijkste aandachtspunt is volgens Decisio dat slechts gerekend is met één scenario. Dit maakt volgens Decisio de financieel en maatschappelijk-economische doorrekeningen kwetsbaarder. Decisio geeft aan dat dit niet hoeft te leiden tot een negatief toetsoordeel, omdat de keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing aan de initiatiefnemer zelf is en samenhangt met de regionale behoefte.

Ten aanzien van de *bedrijfseconomische haalbaarheid (financiële effecten)* oordeelt Decisio dat er een deugdelijke onderbouwing achter de bedrijfseconomische analyse zit. Het stelt dat de gedane aannames los van elkaar plausibel en realistisch zijn. Ook is het belang van de ruimere openingstijden aangetoond. Decisio ziet echter dat er wel risico's zijn in de economische onderbouwing die niet expliciet in beeld zijn gebracht. En juist de combinatie van onzekerheden per aanname, maakt dat Decisio stelt dat zij over het geheel genomen de financiële onderbouwing als een relatief optimistische inschatting van de toekomstige inkomsten en bedrijfsresultaat zien. Decisio oordeelt dat deze niet onhaalbaar, maar wel optimistisch zijn.

Decisio geeft aan dat het duidelijk is dat er een NEDAB-bijdrage nodig is. Deze NEDAB-bijdrage is ook toegezegd door de aandeelhouders waarmee de bedrijfseconomische haalbaarheid voor de komende tien jaar geborgd blijft, mits er geen grote financiële tegenvallers optreden. De prognose laat een ruimschoots positief bedrijfsresultaat zien vanaf 2025 inclusief deze NEDAB-bijdrage, waarmee er wel enige ruimte is voor tegenvallers. Decisio stelt ook dat de onderbouwing niet duidelijk maakt wat er precies gebeurt als er een pessimistischer scenario optreedt wanneer bijvoorbeeld de groei voor een langere tijd achterblijft of tarieven onder druk komen te staan. Decisio stelt dat de financiële onderbouwing beperkt stilstaat bij dit risico.

Ten aanzien van inschatting van *de maatschappelijk-economische effecten* stelt Decisio dat er geen

³⁷ De uitgangspunten voor de berekeningen van de CO₂-prijs zijn afkomstig uit het rapport 'De prijs van een reis', editie 2022, van CE Delft.

³⁸ Dit is de doelstelling om de opwarming van de aarde tot maximaal 2 graden Celsius te beperken.

³⁹ 'Toets economische onderbouwing Luchthavenbesluit GAE', Decisio, 8 oktober 2024.

volledige integrale MKBA conform de werkwijze voor luchtvaartspecifieke MKBA's is opgesteld. Decisio geeft aan dat dit ook niet noodzakelijk is, omdat de keuze voor de diepgang en het detail-niveau van de economische onderbouwing aan de initiatiefnemer zelf is en samenhangt met de regionale behoefte.

Decisio oordeelt dat de maatschappelijk-economische effecten niet volledig conform de werkwijze voor luchtvaartspecifieke MKBA's in beeld gebracht zijn, maar dat de maatschappelijk-economische betekenis wel in lijn met de afspraken tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de initiatiefnemer in beeld is gebracht. Voor de verruiming van de openingstijden is zoveel mogelijk aangesloten bij de werkwijze voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Decisio stelt dat het een aantal aandachtspunten bij de berekeningen ziet, maar dat deze aandachtspunten in de regel tot positievere effecten van uitbreiding van de openingstijden leiden. Decisio noemt de berekeningen dus conservatief, want, zoals Decisio stelt, de baten worden eerder onderschat dan overschat en klimaatkosten eerder overschat dan onderschat. Daarnaast is er niet gerekend met meerdere groeiscenario's, maar zijn de effecten van de centrale prognose van de luchthaven Eelde in beeld gebracht.

5. Milieueffecten

5.1 Algemeen

De initiatiefnemer heeft onderzoeksbureau Adecs Airinfra een mer-beoordelingsnotitie laten opstellen, waarin de milieueffecten van het voorgenomen gebruik conform de ambitie van de initiatiefnemer in beeld zijn gebracht.⁴⁰ Er zijn berekeningen uitgevoerd om te bepalen welke effecten optreden op het gebied van geluid en externe veiligheid. Voor de overige effecten zoals luchtkwaliteit, natuur, wegverkeer, klimaat en gezondheid is een kwalitatieve inschatting gemaakt gebaseerd op reeds beschikbare berekeningen of informatie. Daarnaast zijn de gevolgen voor de ruimtelijke ordening beschreven. Er is een aanvullende notitie door Adecs Airinfra opgeleverd over de effecten op het milieu met betrekking tot de verruiming van de openingstijden. Daar waar mogelijk is ook het advies van het NLR naar aanleiding van de contra-expertise op de invoergegevens van de geluid- en externe veiligheidsberekeningen door de luchthaven verwerkt in de definitieve versie van de mer-beoordelingsnotitie. De relevante conclusies uit de mer-beoordelingsnotitie worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

5.2 Uitgangspunten mer-beoordelingsnotitie

In de mer-beoordelingsnotitie zijn de milieueffecten onderzocht van het voorgenomen gebruik van de luchthaven Eelde. De milieueffecten van het voorgenomen gebruik zijn vergeleken met de milieueffecten van de referentiesituatie.

De referentiesituatie is gelijk aan de verkeerssamenstelling van de Omzettingsregeling uit 2012. Voor de voorgenomen situatie in 2033 is uitgegaan van de verkeerssamenstelling en verkeersverdeling in 2022. Daarbij is wel een aantal aanpassingen gedaan. Zo is op verzoek van het MMT en met akkoord van de initiatiefnemer het aantal bewegingen in het segment 'Traumaheli' met 500 verhoogd. Hiermee wordt aangesloten bij het aantal vliegtuigbewegingen dat verwacht wordt door het MMT. De verkeerssamenstelling van de voorgenomen activiteit zijn verdeeld in 2.444 vliegtuigbewegingen handelsverkeer, 3.823 bewegingen maatschappelijk verkeer, 45.600 bewegingen lesverkeer en 19.772 overig verkeer. Deze verdeling van verkeerssegmenten werd ten tijde van de vaststelling van de Omzettingsregeling (referentiesituatie) niet gebruikt. Daardoor zijn er geen gegevens beschikbaar van de referentiesituatie in deze verdeling. Om deze reden is in de mer-beoordelingsnotitie de volgende vergelijking van verkeerssamenstelling opgenomen:

Tabel 1: Aantallen vliegtuigbewegingen per verkeerssegment referentiesituatie ten opzichte van voorgenomen activiteit.

Segment	Vliegtuigbewegingen referentiesituatie (Omzettingsregeling)	Vliegtuigbewegingen voorgenomen activiteit
Handelsverkeer	6.910	2.444
Overig groot verkeer	1.284	772
Business-jets	630	2.205
Klein vast verkeer	58.626	62.003
Helikopter trauma	1.400	3.500
Helikopter overig	250	715

⁴⁰ 'm.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde', Adecs Airinfra, kenmerk: ehgg230905not/wH/kd, 18 juli 2024.

Segment	Vliegtuigbewegingen referentiesituatie (Omzettingsregeling)	Vliegtuigbewegingen voorgenomen activiteit
Totaal	69.100	71.639

De grenswaarden voor geluid in de Omzettingsregeling (de referentiesituatie) zijn bepaald met het Nederlandse Reken Model (NRM). De voorgenomen situatie (gebaseerd op het jaar 2033) van de luchthaven is eerst ook berekend conform deze NRM-rekenmethode. Daarbij is getoetst of deze binnen de vigerende grens van de Omzettingsregeling blijft. Vervolgens is de voorgenomen situatie bepaald met de Europese rekenmethode Doc29, een rekenmethode die inmiddels wettelijk is voorgeschreven voor een luchthavenbesluit en het NRM vervangt.

Voor berekeningen van de voorgenomen situatie met het NRM zijn de geluidgegevens uit de Appendices versie 13.4 behorende bij het L_{den}-rekenvoorschrift toegepast. Voor de berekeningen van de voorgenomen situatie met Doc29 zijn de geluid- en prestatiegegevens uit de ANP (Aircraft Noise and Performance)-database behorende bij het Doc29-voorschrift toegepast. Voor de geluidbelasting van het helikopterverkeer is het NORAH-rekenmodel toegepast. De toepassing van het NORAH-rekenmodel is ook onderdeel van het Doc29-voorschrift. Deze versies bevatten meer specificaties in de vliegtuigtypen dan NRM, waardoor berekeningen beter aansluiten bij de werkelijkheid.

Verder is een aantal (technische) aanpassingen gedaan om de berekeningen volgens de meest recente inzichten te kunnen doen. Deze aanpassingen zijn terug te vinden in de aangeleverde mer-beoordelingsnotitie door de initiatiefnemer. Verder is over het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie het volgende verondersteld:

- **Baangebruik:** de luchthaven heeft een Y-vormig banenstelsel waarvan momenteel alleen baan 05-23 actief in gebruik is en baan 01-19 als taxibaan wordt gebruikt. De heersende windrichting is de belangrijkste factor voor de baankeuzen. Het gehanteerde baangebruik is gelijk aan het werkelijk geregistreerde baangebruik uit 2022. De verwachting is dat dit baangebruik realistisch is voor de voorgenomen situatie. Ten opzichte van de Omzettingsregeling is het baangebruik veranderd doordat baan 01-19 niet meer gebruikt wordt om op te stijgen of te landen.
- **Verdeling verkeer over de dag:** de openingstijden in de voorgenomen situatie zijn verruimd ten opzichte van de referentiesituatie, namelijk van 06.30 uur tot 23.00 uur doordeweeks naar 06.30 uur tot 00.00 uur en van 07.30 uur tot 23.00 uur in het weekend naar 07.30 uur tot 00.00 uur. De verruimde openingstijden voor dit verkeer in de ochtend op maandag tot en met vrijdag (06:00 uur en 06:30 uur) gaan pas in op het moment dat er voldoende capaciteit bij LVNL is en er een onderbouwd verzoek door de initiatiefnemer is gedaan bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De verruimde tijden hebben alleen effect op het groot commercieel passagiersverkeer (handelsverkeer). 60% van het handelsverkeer volgt het patroon van de referentiesituatie. De overige 40% van het handelsverkeer volgt een verdeling van 60% dag, 25% avond en 15% nacht.
- **Verdeling van verkeer over de week:** er is gekeken naar de verdeling over de week- en weekenddagen voor de voorgenomen situatie. De verdeling is gebaseerd op gegevens uit kalenderjaar 2022. Binnen elk segment, met uitzondering van de traumahelikopter, wordt op weekdays (ma–vr; 77–93%) relatief meer gevlogen dan op weekenddagen (za–zo; 7–23%). Dit is meer dan op basis van een evenredige verdeling zou worden verwacht (normaal weekday 71%; weekenddag 29%).
- **Verdeling van verkeer over het jaar:** er is gekeken naar de verdeling over het zomer- en winterseizoen voor de voorgenomen situatie. De verdeling is gebaseerd op gegevens uit kalenderjaar 2022. De verdeling voor handelsverkeer is bijgesteld (2022: 19% winter; 81% zomer) naar 30% winter; 70% zomer, omdat de initiatiefnemer meer bestemmingen ambieert waar jaarrond op gevlogen kan worden door het handelsverkeer. De initiatiefnemer merkt op dat het handelsverkeer zich binnen elk seizoen verspreidt en niet uitsluitend in pieken binnen vakantieperiodes valt, doordat veel vakantiepassagiers bewust buiten de piekseizoenen op vakantie gaan. De bijgestelde verdeling voor de voorgenomen situatie is 42% winter en 58% zomer.
- **Routes en spreiding:** er is gecheckt in het AIP of er in de periode sinds de routeonderzoeken van 2017 aanpassingen aan de vliegroutes zijn geweest. Dit bleek niet het geval. Om die reden zijn de beschikbare routes en spreidingsgebieden uit het routeonderzoek van 2017 toegepast voor de berekeningen van de voorgenomen situatie.

5.3 Geluidbelasting van het luchthavenverkeer

5.3.1 Inleiding

In de mer-beoordelingsnotitie is de geluidbelasting die gepaard gaat met het voorgenomen gebruik van de luchthaven in beeld gebracht en vergeleken met de referentiesituatie. In de notitie worden twee verschillende geluidmodellen gebruikt, te weten het NRM en Doc29/NORAH. Het NRM is het rekenmodel dat gebruikt is om de geluidbelasting in de huidige vergunning – de Omzettingsregeling – te bepalen. Doc29/NORAH is een nieuwe rekenmethode die gebruikt wordt voor het berekenen en

vastleggen van de grenswaarden en contouren voor geluid in een luchthavenbesluit.

De vergelijkingen tussen de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik worden gemaakt op basis van resultaten van de geluidbelastingberekeningen met het NRM. De geluidbelasting behorende bij het voorgenomen gebruik is vervolgens bepaald met Doc29/NORAH.

In de vergelijking is gekeken naar de relevante L_{den} -contouren en de handhavingspunten in het verlengde van de start- en landingsbaan (handhavingspunten 05 en 23, zoals opgenomen in de Omzettingsregeling). Ook is de geluidbelasting in de nacht (L_{night}) berekend.

5.3.2 Methode

Voor alle hieronder gepresenteerde resultaten uit de mer-beoordelingsnotitie geldt dat de geluidbelastingberekeningen met het NRM in L_{den} en L_{night} zijn uitgevoerd op grond van artikel 3, tweede en vierde lid, van het Bbl en volgens het in artikel 4, eerste lid, en bijlage 1, van de Rbl bedoelde voorschrift zoals dit luidde tot 30 juli 2024. Voor de berekeningen uitgevoerd met Doc29/NORAH is gebruikgemaakt van het rekenvoorschrift zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, en bijlage 1 van Rbl zoals dit geldt vanaf 30 juli 2024.

Voor de relevante geluidcontouren – voorgeschreven zijn de geluidcontouren van 48, 56 en 70 L_{den} – is de oppervlakte (in km^2) bepaald. Binnen de contouren is het aantal bestaande woningen en het aantal ernstig gehinderden (ernstig slaapverstoorden waar het L_{night} betreft) vastgesteld met behulp van daartoe strekkende gegevensbestanden en rekenregels.

Voor de telling van het aantal woningen binnen de contouren is gebruikgemaakt van een woningbestand op basis van BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), versie juni 2023, en dit is aangevuld met populatiegegevens van het CBS over 2022. Het BAG bevat naast bestaande woningen ook woningen waarvoor een bouwvergunning is verleend of waarvan de bouw is gestart. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen als bewoonde woningen. Uit een inventarisatie op basis van de Omgevingsvisies van de omliggende gemeenten Tynaarlo, Groningen en Noordenveld volgt dat geen grootschalige woningbouw verwacht wordt binnen de bepaalde L_{den}/L_{night} -contouren. Daarnaast mag er momenteel geen nieuwbouw van woningen plaatsvinden binnen de 35 Ke-contour. Bij alle tellingen is afgerond op 10-tallen.

In februari 2023 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) een rapport gepubliceerd over het onderzoek dat zij in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft gedaan naar relaties tussen de blootstelling aan vliegtuiggeluid en de mate van hinder of slaapverstoring door vliegverkeer op militaire en civiele luchthavens in Nederland⁴¹. Het RIVM heeft voor dit onderzoek gegevens gebruikt uit de Gezondheidsmonitor 2020 van de GGD (Gemeentelijke Gezondheidsdienst). Deze monitor gaat over de vraag hoe omwonenden hun gezondheid ervaren.

Voor de luchthaven Eelde zijn in het RIVM-rapport geen nieuwe blootstelling-respons relaties (ook bekend onder de term dosis-effect relaties) bepaald. Het RIVM geeft onder andere als reden hiervoor aan dat niet genoeg deelnemers waren aan het onderzoek, waardoor dat tot te veel onzekerheid zou hebben geleid in de afgeleide relaties. Bovendien wordt er volgens het RIVM te weinig 's nachts gevlogen om een blootstelling-respons relatie op te stellen voor ernstige slaapverstoring. Voor het bepalen van het aantal (ernstig) gehinderden en slaapverstoorden is daarom in de mer-beoordelingsnotitie gebruikgemaakt van de blootstelling-respons relaties zoals die voor Schiphol zijn opgesteld (GES2002). Deze keuze is in de mer-beoordelingsnotitie kwalitatief onderbouwd waarbij ook is ingegaan op de relatie met andere dosis-effect-relaties zoals voor Rotterdam-The Hague Airport en van de World Health Organisation (WHO).

5.3.3 Geluidbelasting gedurende het etmaal (L_{den})

De geluidcontouren van het voorgenomen gebruik zijn qua oppervlakte kleiner dan in de referentiesituatie (zie tabel 2). De contouren zijn zijdelings van de baan, qua grootte, te vergelijken met de referentiesituatie. In het verlengde van de baan zijn de contouren van de voorgenomen situatie aanzienlijk kleiner. De redenen daarvoor zijn een combinatie van de toegepaste luchtvaarttypen, die voor de voorgenomen situatie over het algemeen stiller zijn, en de aantallen vliegtuigbewegingen binnen deze typen. Er is namelijk een afname van het aantal vliegtuigbewegingen met groot (handels)verkeer.

⁴¹ Relaties vliegtuiggeluid – hinder en slaapverstoring 2020 Civiele en militaire vliegvelden in Nederland, RIVM-rapport 2022-0007, 2023.

Tabel 2: Oppervlaktes L_{den} -contouren in referentiesituatie en voorgenomen gebruik (berekend met NRM)

Geluidbelasting	Referentiesituatie	Voorgenomen gebruik
70 L_{den}	0,44 km ²	0,26 km ²
56 L_{den}	4,50 km ²	2,69 km ²
48 L_{den}	20,21 km ²	11,39 km ²

Het aantal woningen binnen de L_{den} -contouren van de voorgenomen situatie is gelijk of (ruim) lager dan in de referentiesituatie. In het totaal is het aantal getelde woningen binnen de voorgenomen situatie ten opzichte van de referentiesituatie overal gelijk of lager. Dit geldt ook voor het aantal ernstig gehinderden. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van tabel 3.

Tabel 3: Aantal bestaande woningen en ernstig gehinderden (EGH) in referentiesituatie en bij voorgenomen gebruik.

Blootstelling	Referentiesituatie		Voorgenomen gebruik	
	Woningen	EGH	Woningen	EGH
70 L_{den}	0	0	0	0
65 L_{den}	0	0	0	0
60 L_{den}	10	0	0	0
55 L_{den}	40	20	30	10
50 L_{den}	640	260	70	20
45 L_{den}	3.020	750	970	260

5.3.4 Geluidbelasting gedurende de nacht (L_{night})

Om te bekijken wat de geluidbelasting in de nacht is, is voor het voorgenomen gebruik bepaald wat de L_{night} -geluidbelasting is. Hiervoor worden alleen vluchten tussen 23.00 uur en 07.00 uur betrokken. Bij het voorgenomen gebruik gaat het dan alleen om vluchten in de periodes 06.00 uur – 07.00 uur en 23.00 uur – 00.00 uur. Daarvan zijn er circa 745 vliegtuigbewegingen (inclusief meteomarge) van het totaal aantal vluchten (71.639) voorzien op jaarbasis. Dit is meer dan de 62 vliegtuigbewegingen (inclusief meteomarge) in de referentiesituatie. De effecten van de extensieregeling zijn niet berekend, omdat deze onderdeel zijn van de nachtperiode van de openingstijden.

De voorgenomen situatie levert grotere contouren qua oppervlaktes op dan de referentiesituatie (zie tabel 4). Dit heeft deels te maken met het verschuiven en het toenemen van verkeer naar en in de nachtperiode. Alleen in het verlengde van de baan aan de noordoostkant is de contour van de voorgenomen situatie iets korter. Er is met name een toename van het contour-oppervlak in het zuidwesten.

Tabel 4: oppervlaktes L_{night} contouren in referentie situatie en bij voorgenomen gebruik (berekend met NRM)

Geluidbelasting	Referentiesituatie	Voorgenomen gebruik
48 L_{night}	0,43 km ²	1,27 km ²
40 L_{night}	1,64 km ²	4,33 km ²

Het aantal woningen binnen de L_{night} -contouren laat een geringe toename zien. Die wordt veroorzaakt doordat de L_{night} -contouren van de voorgenomen situatie groter zijn dan de referentiesituatie door het extra verkeer in deze periode. In de mer-beoordelingsnotitie is aangegeven dat er geen effecten zijn op het aantal ernstig slaapverstoorden (zie tabel 5).

Tabel 5: Aantal bestaande woningen en ernstig slaapverstoorden (ESV) in referentie situatie en bij voorgenomen gebruik.

Blootstelling	Referentiesituatie		Voorgenomen gebruik	
	Woningen	ESV	Woningen	ESV
60 L_{night}	0	0	0	0
55 L_{night}	0	0	0	0
50 L_{night}	0	0	0	0
45 L_{night}	0	0	0	0
40 L_{night}	0	0	30	0

5.3.5 Geluidbelasting in handhavingspunten

De grenswaarden in handhavingspunten in een luchthavenbesluit geven aan wat de waarde van de maximaal toegestane geluidbelasting is. In de mer-beoordelingsnotitie zijn de resultaten van de berekening van de waarden in de handhavingspunten van de referentiesituatie vergeleken met de voorgenomen situatie (zie tabel 6). De handhavingspunten liggen in het verlengde van de baan, 100 meter van de baankop. Aangezien het hier een vergelijking betreft op basis van de methode zoals deze geldt voor de Omzettingsregeling is hierbij al het verkeer betrokken, ook het maatschappelijk verkeer. In het Luchthavenbesluit zal maatschappelijk verkeer echter niet meer betrokken worden bij de grenswaarden voor geluid, zoals hieronder verder wordt toegelicht in paragraaf 5.3.6 en in paragraaf 8.6.1.

Bij de beide baankoppen zijn de waarden in de voorgenomen situatie lager dan in de referentiesituatie. Het verschil bij baankop 23 is veel kleiner. Dit mag op basis van de geluidcontouren verwacht worden doordat het (trauma)helikopterverkeer in de handhavingsberekening ook recht over de handhavingspunten vliegt.

Tabel 6: Vergelijking geluidbelasting in handhavingspunten in referentiesituatie en voorgenomen gebruik (berekend met NRM)

Handhavingspunt	X-coördinaat	Y-coördinaat	Referentie	Voorgenomen gebruik
HH_05	233.513	569.942	65,07 L _{den}	62,22 L _{den}
HH_23	235.610	571.645	70,82 L _{den}	68,97 L _{den}

5.3.6 Exclusieve grenswaarden voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken

Het maatschappelijk verkeer bestaat uit vliegtuigbewegingen van de traumahelikopter, van de politiehelikopter en uit overige medische vluchten. In de mer-beoordelingsnotitie wordt aangegeven dat de bijdrage van het maatschappelijk verkeer dusdanig laag is dat er geen 70 L_{den}-contour bepaald kan worden.

Het bevoegd gezag stelt via het Luchthavenbesluit een exclusieve grenswaarde vast voor het maatschappelijk verkeer. De overwegingen hiervoor zijn uiteengezet in paragraaf 8.6.1.

5.3.7 Nieuwe rekenmethoden Doc29 en NORAH

Zoals hierboven beschreven zijn in de mer-beoordelingsnotitie de vergelijkingen tussen de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik gebaseerd op het NRM. Daarnaast bestaan momenteel de eerdergenoemde rekenmodellen Doc29 en NORAH. Dit heeft weliswaar geen invloed op de werkelijke geluidbelasting, maar met de rekenmodellen veranderen de getalsmatige uitkomsten van de geluidbelastingberekeningen. Daarom is in de mer-beoordelingsnotitie een vergelijking gemaakt tussen de geluidbelasting van het voorgenomen gebruik berekend met NRM en het voorgenomen gebruik berekend met Doc29/NORAH.

Uit de vergelijking blijkt dat de oppervlaktes van de L_{den}-contouren berekend met Doc29/NORAH groter zijn dan wanneer deze berekend worden met NRM (zie tabel 7). Echter, de contouren zijn nog steeds kleiner dan binnen de referentiesituatie. Ook de vorm van de contouren is anders. Over het algemeen zijn de contouren van het voorgenomen gebruik berekend met Doc29/NORAH breder en langer dan die berekend met NRM. Aangezien de toegepaste invoer van het verkeer voor beide berekeningen gelijk is, zijn alle verschillen te wijten aan verschillen in de rekenmethode. Dit betreft zowel de wijze van verwerken van routes en spreiding, de toegepaste geluid- en prestatiegegevens als de rekenmethode zelf.

Tabel 7: Oppervlaktes L_{den} contouren voorgenomen gebruik berekend met NRM en voorgenomen gebruik berekend met Doc29/NORAH

Geluidbelasting	Voorgenomen gebruik NRM	Voorgenomen gebruik Doc29/NORAH
70 L _{den}	0,26 km ²	0,38 km ²
56 L _{den}	2,69 km ²	3,88 km ²
48 L _{den}	11,39 km ²	16,24 km ²

Vergelijkbare conclusies kunnen getrokken worden voor het aantal woningen en ernstig gehinderden, en voor de L_{night}-contouren. Voor het aantal woningen binnen de L_{night}-contouren en het aantal ernstig slaapverstoorden zijn er geen verschillen tussen de resultaten met NRM en Doc29/NORAH.

Tabel 8: Aantal woningen en ernstig gehinderden voorgenomen gebruik berekend met NRM en voorgenomen gebruik met Doc29/NORAH

Blootstelling	Voorgenomen gebruik NRM		Voorgenomen gebruik Doc29/NORAH	
	Woningen	EGH	Woningen	EGH
70 L_{den}	0	0	0	0
65 L_{den}	0	0	0	0
60 L_{den}	0	0	10	0
55 L_{den}	30	10	40	20
50 L_{den}	70	20	300	120
45 L_{den}	970	260	1.330	410

Tabel 9: Oppervlaktes L_{night} -contouren voorgenomen gebruik berekend met NRM en voorgenomen gebruik berekend met Doc29/NORAH

Geluidbelasting	Voorgenomen gebruik NRM	Voorgenomen gebruik Doc29/NORAH
48 L_{night}	1,27 km ²	1,07 km ²
40 L_{night}	4,33 km ²	4,95 km ²

In de mer-beoordelingsnotitie is ook nog specifiek aandacht voor het verruimen van de openingstijden op de grootte van de L_{den} -contouren en de aantallen ernstig gehinderden, en de L_{night} -contouren. In deze vergelijkingen gaat het in beide gevallen om het voorgenomen gebruik.

Uit de resultaten blijkt dat er een lichte toename is van het aantal ernstig gehinderden als gevolg van de verruiming van de openingstijden. Verder heeft de verruiming ook effect op de contouropervlaktes; deze worden allemaal iets groter ten opzichte van de huidige openingstijden. Voor zowel het aantal ernstig gehinderden als de contouropervlaktes geldt echter dat deze in het voorgenomen gebruik kleiner zijn dan in de huidige situatie, ook wanneer de openingstijden verruimd worden. In de mer-beoordelingsnotitie is aangegeven dat de verruimde openingstijden niet leiden tot een ander effect in de ernstige slaapverstoring. Zie tabel 10 en 11.

Tabel 10: Effect van verruimde openingstijden op de oppervlaktes van de L_{den} -contouren en aantal ernstig gehinderden (EGH)

Geluidbelasting	Huidige openingstijden	Verruimde openingstijden
48 L_{night}	0,46 km ²	1,07 km ²
40 L_{night}	1,78 km ²	4,95 km ²

Tabel 11: Effect van verruimde openingstijden op de oppervlaktes van de L_{night} -contouren

Blootstelling	Huidige openingstijden		Verruimde openingstijden	
	Oppervlak	EGH	Oppervlak	EGH
70 L_{den}	0,37 km ²	0	0,38 km ²	0
56 L_{den}	3,71 km ²	10	3,88 km ²	20
48 L_{den}	15,34 km ²	250	16,24 km ²	290

5.3.8 Overige geluidaspecten

In de mer-beoordelingsnotitie zijn de overige geluidaspecten die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn kwalitatief beschreven. Samengevat:

- *Geluid van taxiënde vliegtuigen, run-ups en eventueel proefdraaien*: het geluid van taxiën, run-ups en proefdraaien valt onder de geluidbelasting door luchthavenluchtverkeer. Echter, omdat het geluid als gevolg van deze operaties in de geluidbelasting verwaarloosbaar is ten opzichte van het geluid van startende en landende vliegverkeer op de luchthaven, worden deze effecten niet meegenomen in de berekeningen van de jaargemiddelde geluidbelasting.⁴²
- *Laagfrequent geluid*: trillingen als gevolg van lage frequenties worden met name veroorzaakt door starts van grotere vliegtuigen. Er is in het verleden onderzoek gedaan naar grondgeluid. Grondge-

⁴² Het feit dat deze effecten een verwaarloosbare invloed hebben op de geluidbelasting betekent niet dat er door deze operaties lokaal hinder ervaren kan worden.

luid wordt voornamelijk gedomineerd door laagfrequent geluid. In dat onderzoek zijn nabije woningen betrokken die op een afstand van ruim 2 km liggen. In de referentiesituatie was er nog sprake van mogelijke invloed van laagfrequent geluid. In de voorgenomen situatie zijn de toestellen die dit veroorzaken niet in de invoerset opgenomen. Daarom wordt verwacht dat verstoring door laagfrequent geluid in het gebied van 2 km rondom de luchthaven niet significant zal zijn.

- *Passagiersafhandeling*: Over geluid ten gevolge van passagiersafhandeling, zoals bagageafhandeling en wegverkeer, zijn weinig gegevens en onderzoeken bekend. Het effect van wegverkeer is opgenomen onder 'cumulatie van geluid'. Door de verruiming van de openingstijden in de voorgenomen situatie wordt verwacht dat tot 150 keer per jaar bagageafhandeling in de nachtperiode plaats kan vinden. Verwacht wordt dat het geluidniveau van de bagageafhandeling substantieel onder het geluidniveau van de vliegtuigbeweging zelf ligt en over het algemeen niet tot (meer) hinder leidt. Deze bronnen horen juridisch gezien niet bij de geluidbelasting door luchthavenluchtverkeer, maar vallen onder grondgebonden geluid.
- *Stiltegebieden*: aangegeven wordt dat in voorgaande milieueffectrapportages is gebleken dat er geen significante effecten van het vliegverkeer van de luchthaven Eelde waren op deze gebieden. Het aantal vliegtuigbewegingen van de voorgenomen situatie ten opzichte van de referentiesituatie is toegenomen. Echter zit deze toename in de kleinere (en daardoor veelal stillere) vliegtuigen en helikopters. Het grotere verkeer is afgenomen. Daarnaast bestaat het handelsverkeer voor een groot deel uit nieuwe en stillere vliegtuigtypen. Deze combinaties leveren kleinere geluidcontouren op en er zal daarom geen significant effect op stiltegebieden ontstaan.
- *Niet-akoestische factoren*: de factoren met de meeste impact zijn angst en geluidgevoeligheid alsmede geluidwerende maatregelen getroffen aan gevels en daken. De eerste twee factoren beïnvloeden de geluidbeleving negatief. De derde factor beïnvloedt deze positief. Een belangrijk aspect is de mate van vertrouwen in de autoriteiten en daarbij is de beschikbaarheid van informatie van belang voor de persoon die hinder ervaart. De initiatiefnemer is van mening dat de communicatie/omgang met de omwonenden de afgelopen 2 jaren aanzienlijk verbeterd is, waardoor niet wordt verwacht dat de voorgenomen situatie voor andere effecten zal zorgen.
- *Cumulatie van geluid*: cumulatie van geluid is het effect van de opeenstapeling van meerdere geluidbronnen in de omgeving. Het wordt dus veroorzaakt door meerdere bronnen op en om de luchthaven. Voor het gecumuleerd geluid zijn geen normen vastgelegd. Er wordt verwacht dat het wegverkeersgeluid afneemt in de voorgenomen situatie, aangezien de voorgenomen situatie ten opzichte van de Omzettingsregeling een grote afname van handelsverkeer laat zien. De nabijgelegen (spoor)wegen gaan uit van een geluidproductieplafond, waardoor dit in het gecumuleerd geluid geen verschil zal opleveren. Wel wordt een toename van de verkeersaantrekkende werking van de luchthaven in de nachtperiode verwacht vanwege de verruimde openingstijden. De verwachting is dat deze toename wordt gecompenseerd door minder geluid van de andere bronnen. Het gecumuleerde geluid zal dus niet toenemen ten opzichte van het geluid geproduceerd door de luchthaven.
- *Het maximale geluidniveau en aantallen*: het maximale geluidniveau (soms omschreven als piekgeluid) gedurende een vliegtuigpassage wordt beschreven met de geluidmaat $L_{A,max}$. Voor wat betreft handelsverkeer heeft de voorgenomen situatie een aanzienlijk lager aantal vliegtuigbewegingen dan de referentiesituatie. De vliegtuigbewegingen worden bovendien uitgevoerd met veelal nieuwe en stillere vliegtuigen. Absoluut gezien zorgt het handelsverkeer voor de hoogste $L_{A,max}$ waarden. Door de stillere vloot gaan deze waarden afnemen. Vanwege de verruimde openingstijden zouden extra activiteiten in het handelsverkeer voor een andere hinderbeleving kunnen zorgen. In de referentiesituatie waren ook activiteiten in de nachtperiode meegenomen. Deze toestellen hadden een hoger maximaal geluidniveau dan de toestellen in de invoerset van de voorgenomen situatie. Ondanks dat het aantal vliegtuigbewegingen in de nachtperiode toeneemt, zal het maximale geluidniveau van elke vliegtuigbeweging in de nachtperiode substantieel afnemen. Voor wat betreft helikopterverkeer en klein vastvleugelig verkeer is het geluidniveau in de voorgenomen situatie meer dan verdubbeld ten opzichte van de referentiesituatie. Dit kan voor een toename van de hinder zorgen. Echter, er wordt ook gesteld dat er veel begrip is voor helikopterbewegingen van maatschappelijke betekenis. Daarnaast wordt steeds meer een stiller toestel ingezet. Ook wordt gesteld dat de hinder niet verdubbeld hoeft te zijn omdat het helikopterverkeer altijd in de richting van het incident vertrekt en het maximale geluidniveau zich verspreidt over de luchthaven in plaats van naar 1 punt. Het klein vastvleugelig verkeer neemt in aantallen toe waardoor de hinder kan toenemen. Echter, het klein verkeer bevat stillere toestellen in de invoerset van de voorgenomen situatie ten opzichte van de referentiesituatie. Daardoor kan de hinder weer afnemen.

5.3.9 Conclusie

In de mer-beoordelingsnotitie wordt geconcludeerd dat het voorgenomen gebruik over het algemeen leidt tot een lagere geluidbelasting in de omgeving ten opzichte van de referentiesituatie. Dat geldt daarmee ook voor het aantal ernstig gehinderden. Wel leidt de verruiming van de openingstijden tot

een toename van de geluidbelasting in de nachtperiode⁴³.

In de mer-beoordelingsnotitie is het voorgenomen gebruik ook berekend met Doc29/NORAH en vergeleken met de verschillende uitkomsten van de berekeningen met NRM en Doc29/NORAH. Uit de berekeningen volgt dat de geluidbelasting berekend met Doc29/NORAH weliswaar hoger is dan berekend met NRM (bij eenzelfde verkeersscenario), maar dat deze nog altijd lager is in de referentiesituatie berekend met NRM. Ook hier geldt de geluidbelasting in de nachtperiode als uitzondering. Om een indicatie te krijgen van de verschillen tussen de referentiesituatie berekend met NRM of Doc29/NORAH, is in aanvulling op de mer-beoordelingsnotitie⁴⁴ onderzocht wat de verschillen zijn bij berekeningen die wel volgens beide rekenmethoden zijn uitgevoerd. Het gaat hier om verschillen in invoer en methodische verschillen tussen een NRM- en een Doc29-berekening. De conclusies als gevolg van een vergelijking op basis van NRM zouden niet anders zijn dan wanneer de vergelijking was gebaseerd op een Doc29 berekening.

5.4 Externe veiligheid

Externe veiligheid heeft betrekking op mogelijke ongevallen tijdens een start of een landing van een vliegtuig en de kans dat daarbij slachtoffers vallen onder aanwezigheid op de grond. Er wordt onderscheid gemaakt naar plaatsgebonden risico (PR), totaal risico gewicht (TRG) en groepsrisico.

In de mer-beoordelingsnotitie zijn effecten op externe veiligheid van de voorgenomen situatie in beeld gebracht en vergeleken met de referentiesituatie. Voor het berekenen van de externe veiligheid van de voorgenomen situatie in relatie tot het vliegverkeer is gebruikgemaakt van het rekenmodel GEVERS versie 2.3 (juli 2023). Deze versie bevat alle aanpassingen, zoals herziene ongevalskansen, die per 1 juli 2023 in bijlage 2 van de Rbl zijn opgenomen.⁴⁵ Voor het helikopterverkeer is gebruikgemaakt van 2 sectoren die zich in lijn bevinden met de baan waarbij de helispot op de baankop 23 is gelegd. Er is gekozen voor deze aanname omdat het helikopterverkeer nabij de baan deze routes volgt en omdat verder van de baan het helikopterverkeer zich verspreidt.

5.4.1 Plaatsgebonden risico

Het plaatsgebonden risico gaat over het minimale beschermingsniveau voor de inwoners van een bepaald gebied. Er wordt dan gekeken naar de kans dat iemand die een jaar onafgebroken en onbeschermd op een plaats aanwezig is, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeluk. Daarbij wordt ook gekeken naar het aantal (beperkt) kwetsbare objecten binnen de contouren.

De referentiesituatie is destijds (2009) berekend door het NLR met behulp van de destijds beschikbare versie van het rekenmodel TRIPAC. Er was toen nog geen GEVERS-rekenmodel beschikbaar, maar het TRIPAC-model is het model waarop het GEVERS-rekenmodel gebaseerd is. De referentiesituatie is opnieuw berekend met de huidige GEVERS-versie (versie 2.3) en de bijbehorende ongevalskansen. De voorgenomen situatie is ook met deze versie van GEVERS berekend. In tabel 12 zijn de resultaten uit de mer-beoordelingsnotitie weergegeven.

Uit de vergelijking volgt dat de PR-contouren van de voorgenomen situatie over het algemeen kleiner in oppervlakte zijn dan die uit de referentiesituatie en veelal binnen de contouren van de referentiesituatie liggen (tabel 12). Aangegeven wordt dat dit vooral veroorzaakt wordt door de afgenomen ongevalskansen, maar ook door de veranderingen in de vlootsamenstelling. Aan de zuidkant is waar te nemen dat de 10^{-6} -contour van de voorgenomen situatie bij de route van het circuit anders bepaald wordt in GEVERS dan dat destijds in TRIPAC is gedaan. Er liggen geen kwetsbare objecten in de 10^{-5} en 10^{-6} -contouren.

Verder is er sprake van een tweetal afwijkingen van de contouren ten opzichte van de referentiesituatie. Bij de baankoppen van baan 01-19 zijn geen risicocontouren, omdat in de voorgenomen situatie geen verkeer meer op baan 01-19 plaatsvindt. Daarnaast ontstaat een 10^{-6} -contour net langs de baan 05-23 ter hoogte van baankop 23. Gesteld wordt dat dit wordt veroorzaakt door de andere wijze van modellering van de (trauma)helikopters in de voorgenomen situatie.

⁴³ De nachtperiode is gedefinieerd van 23.00 uur tot 07.00 uur. De aangevraagde verruiming van de openingstijden zijn doordeweeks van 6:00 uur tot 0:00 uur en op zaterdag, zondag en officiële feestdagen van 7:30 uur tot 0:00 uur.

⁴⁴ 'Aanvullingsnotitie verschil Doc.29+NORAH en NRM (m.e.r.-beoordelingsnotitie)', Adecs Airinfra, kenmerk: ehgg240821/sM/kd, 22 augustus 2024.

⁴⁵ *Stcrt.* 2023, 17165.

Tabel 12: Oppervlaktes EV-contouren referentiesituatie en voorgenomen gebruik (berekend met GEVERS-versie 2.3)

PR		Referentiesituatie (herberekening met GEVERS-versie 2.3)	Voorgenomen gebruik (berekening met GEVERS-versie 2.3)
10 ⁻⁵	Oppervlakte (km ²)	0,17 km ²	0,13 km ²
10 ⁻⁶	Oppervlakte (km ²)	0,92 km ²	0,75 km ²

5.4.2 Totaal risico gewicht

Het TRG is een rekenkundige maat, uitgedrukt in gewicht (in tonnen), voor het totale risico waaraan de omgeving van de luchthavens wordt blootgesteld. De kans dat een vliegtuig neerstort en het gewicht van dat vliegtuig is voor alle vliegtuigen in 1 jaar gesommeerd. In onderstaande tabel 13 zijn de resultaten uit de mer-beoordelingsnotitie weergegeven.

Tabel 13: Het totaal risico gewicht referentiesituatie en voorgenomen gebruik.

Situatie	Totaal risicogewicht (ton/jaar)
Referentiesituatie	0,658 ton
Voorgenomen gebruik	0,536 ton

De voorgenomen situatie draagt bij aan een afname van het totale risico waaraan de omgeving van de luchthaven wordt blootgesteld.

5.4.3 Groepsrisico

Het groepsrisico beschrijft de kans op een ongeval met veel slachtoffers. Het groepsrisico is daarmee afhankelijk van het risico op een ongeval, maar is ook gerelateerd aan de populatie(dichtheid) rondom de luchthaven. De referentiesituatie en het voorgenomen gebruik zijn (her)berekend in GEVERS 2.3. Hieruit blijkt dat het groepsrisico in de voorgenomen situatie kleiner is dan die van de referentiesituatie.

5.4.4 Omliggende industrieën en aanvoer/opslag van gevaarlijke stoffen

In de mer-beoordelingsnotitie is een kwalitatieve beschouwing opgenomen van de externe veiligheidsrisico's van de opslag en het transport van vliegtuigbrandstof. In de voorgenomen situatie zullen het transport en de opslag van brandstof plaatsvinden op de luchthaven. Dit gebeurt over de weg met tankwagens. Deze brandstoffen zijn volgens de ADR⁴⁶-database (RIVM) in klasse 3 ingedeeld. De Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen bepaalt dat deze brandstoffen niet routeplichtig zijn. De opslag en het transport van de brandstoffen voldoen aan alle gestelde eisen.

De voorgenomen situatie wijkt in procedure niet af van de referentiesituatie. Wel is de verwachting dat Avgas in de toekomst zal verdwijnen en dat er (meer) gebruikgemaakt gaat worden van elektrische oplaadstations. Door de nieuwere en daarmee vaak zuinigere vliegtuigen in de voorgenomen situatie is de verwachting dat de benodigde hoeveelheid brandstof zal afnemen. De conclusie in de mer-beoordelingsnotitie is dat er hierdoor geen risico verhogend effect zal optreden.

5.5 Luchtkwaliteit

De Omgevingswet implementeert EU-grenswaarden en WHO-advieswaarden op het gebied van luchtkwaliteit. In de Omgevingswet zijn grenswaarden opgenomen voor zeven stoffen en richtwaarden voor vijf stoffen voor de concentraties in de buitenlucht. In Nederland zijn de concentraties voor stikstof (NO₂) en fijnstof (PM₁₀) het meest kritisch. Deze twee stoffen zijn in Nederland maatgevend voor de bepaling of er sprake is van overschrijding van luchtkwaliteitsnormen.

De Wet luchtvaart maakt het mogelijk om grenswaarden of regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging op te nemen in het Luchthavenbesluit (artikel 8.44, derde lid, in samenhang met 8.70, derde lid, van de Wet luchtvaart).

5.5.1 Emissies

In de mer-beoordelingsnotitie is aangegeven dat in voorgaande milieueffectrapportages uitvoerig

⁴⁶ ADR staat voor het pan-Europese verdrag voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

onderzoek is gedaan naar de aspecten rondom luchtkwaliteit. Op basis van deze onderzoeken of recentere studies is veelal kwantitatief een beoordeling van de voorgenomen situatie gemaakt op het aspect van luchtkwaliteit.

In de mer-beoordelingsnotitie is voor zowel de referentiesituatie als de voorgenomen situatie een emissieberekening uitgevoerd op basis van het RMI-voorschrift en de bijbehorende Landing & Take-Off (LTO)-tijden. De tijden voor de onderdelen start, stijgen en nadering zijn de standaardtijden. Ook zijn die van het taxiën meegenomen uit het onderzoek dat eerder is gedaan naar de baanverlenging.

Tabel 14: Emissies per stof van de referentiesituatie ten opzichte van de voorgenomen situatie en het verschil.

Stof	Referentiesituatie (ton/jaar)	Voorgenomen situatie (ton/jaar)	Verskil (ton)
Koolstofmonoxide (CO)	281,2	155,9	-125,3
Stikstofoxiden (NO _x)	36,6	15,7	-20,9
Fijnstof (PM10) ⁸	2,0	0,5	-1,5
Zwavedioxide (SO ₂)	1,1	0,5	-0,6
Vluchtig Organische Stoffen (VOS)	14,3	6,6	-7,7

Uit de resultaten blijkt dat de voorgenomen situatie tot een afname van emissies leidt ten opzichte van de referentiesituatie. Vooral het niet meer voorkomen van de oudere toestellen in de invoerset (zoals de B744, MD11, A310 en B752) dragen bij aan deze afname. Daarnaast speelt ook mee dat het aantal bewegingen groot commercieel verkeer afneemt in de voorgenomen situatie en dat de invoerset bestaat uit nieuwere en zuinigere toestellen. De emissie van de stoffen is gerelateerd aan het brandstofverbruik en dat neemt af in de voorgenomen situatie ten opzichte van de referentiesituatie. Ook de uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), stoffen die gevaarlijk zijn voor de gezondheid van mens en milieu, neemt in de voorgenomen situatie af.

Tot slot is geconcludeerd dat de CO₂-emissie lager zal zijn in de voorgenomen situatie, ook vanwege de afname van het handelsverkeer. In verhouding neemt het kleine verkeer wel toe, maar dit draagt in veel mindere mate bij aan de CO₂-emissie. Het aspect van eventuele elektrificatie van de vloot is hierin niet meegenomen.

5.5.2 Concentraties

In eerdere milieueffectrapportages is voor de luchthaven Eelde berekend dat de jaargemiddelde concentraties van NO₂, PM₁₀ en PM_{2.5} dusdanig laag zijn dat er geen significant effect is.

Tabel 15: Concentraties van stikstof en fijnstof van de referentiesituatie.

	Stikstof (NO ₂)	Fijnstof (PM ₁₀)
Norm	40 µg/m ³	40 µg/m ³
Referentie (luchtvaart)	<0,7 µg/m ³	<0,05 µg/m ³
Referentie (totaal)	<16 µg/m ³	15 µg/m ³

Uit de resultaten volgt dat in de referentiesituatie beide stoffen ver onder de normen van 40 µg/m³ uitkomen en dat de bijdrage van luchtvaart daarin beperkt is. In de voorgenomen situatie zijn de emissies lager dan in de referentiesituatie. Daarom kan geconcludeerd worden dat de hieraan gekoppelde concentraties ook lager zullen zijn.

5.5.3 Geur

Geuremissies zijn afhankelijk van de vluchtig organische stoffen (VOS)emissies. Uit de mer-beoordelingsnotitie volgt dat er sprake is van een afname van de VOS-emissies in de voorgenomen situatie (in referentiesituatie 14,3 ton/jaar en in voorgenomen situatie 6,6 ton/jaar). Daarom wordt geconcludeerd dat er naar verwachting een afname van geur zal optreden en minder geurhinder wordt verwacht.

De belangrijkste geurbronnen op de luchthaven Eelde zijn de hulpmotor (Auxiliary Power Unit of APU), de diesel grondstarteenheid (Ground Power Unit of GPU), het proefdraaien van motoren en het starten met straalmotoren. Het gebruik van de APU wordt zoveel mogelijk vermeden op de luchthaven. In juni 2023 is op luchthaven Eelde de eerste GPU op waterstof geplaatst. Zodra certificering van deze GPU gereed is, zal deze op de luchthaven worden ingezet. Hiermee wordt het gebruik van de

APU's verminderd. Verwacht wordt dat deze verdere verduurzaming een verdere afname van mogelijke geurhinder met zich mee zal brengen.

5.5.4 Ultrafijnstof

De mer-beoordelingsnotitie stelt dat de emissie van ultrafijnstof (UFP) op de luchthaven Eelde nauwelijks een significante rol zal spelen. Het RIVM heeft bij Schiphol onderzoeken uitgevoerd en daaruit is gebleken dat er een effect in een gebied van enkele kilometers rond de startbanen te constateren is. Er is ook onderzoek bij de luchthaven Rotterdam uitgevoerd waaruit blijkt dat op een afstand van circa 800 meter de UFP-concentratie circa 1.100 #/cm³ bedraagt. Dit is een stuk lager dan bij Schiphol het geval was. Het aantal vliegtuigbewegingen en het soort verkeer op de luchthaven Eelde is een fractie van het vliegverkeer op zowel Schiphol als Rotterdam waardoor in de mer-beoordelingsnotitie geconcludeerd is dat de UFP-concentratie op de luchthaven Eelde ruim onder 1.100 #/cm³ zal liggen.

5.6 Natuur

In de mer-beoordelingsnotitie is een beoordeling gegeven van de volgende zaken:

- Mogelijke negatieve effecten op het behalen van instandhoudingsdoelstellingen van nabijgelegen Natura 2000-gebieden;
- Mogelijke overtreding van verbodsbepalingen betreffende beschermde soorten;
- Bescherming van de wezenlijke waarden en kenmerken binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN);
- Toetsing aan eventueel provinciaal natuurbeleid;
- Effecten op de stikstofdepositie van het voorgenomen gebruik.

Door de provincies Drenthe en Groningen is in december 2009 op grond van artikel 19d van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 een natuurvergunning verleend voor de baanverlenging en het gebruik dat daarmee mogelijk werd.

De Commissie voor de mer heeft in haar advies over de mer-beoordelingsnotitie van 23 april 2024 aangegeven dat voor de gevolgen voor natuur in de mer-beoordelingsnotitie voldoende onderbouwd is dat het voornemen geen belangrijke milieugevolgen veroorzaakt.

5.6.1 Verstoring

In de mer-beoordelingsnotitie wordt geconcludeerd dat er geen negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van nabijgelegen Natura 2000-gebieden ontstaan. Dit ondanks de groei van het aantal vliegtuigbewegingen. Deze conclusie wordt getrokken omdat de toename bestaat uit kleinere (en daardoor veelal stillere) vliegtuigen en helikopters. Het grotere verkeer (handelsverkeer en overig groot verkeer) is met circa 5.000 vliegtuigbewegingen afgenomen. Daarnaast bestaat het handelsverkeer voor een groot deel uit nieuwe en (veel) stillere vliegtuigtypen. Deze combinatie levert ook kleinere geluidcontouren op.

Verder wordt gesteld dat de staat van instandhouding van de beschermde soorten niet slechter zal zijn dan de referentiesituatie. Doordat er minder (geluid)verstoring zal zijn door het vliegverkeer in de voorgenomen situatie valt er geen wezenlijke afname van de aantallen beschermde soorten te verwachten. Deze referentiesituatie is reeds beoordeeld door Bureau Waardenburg⁴⁷ tijdens het baanverlengingstraject. Voor de referentiesituatie werd destijds geconcludeerd dat er geen sprake zal zijn van significant negatieve effecten.

Daarnaast worden er voor de bescherming van de wezenlijke waarden en kenmerken binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) geen wijzigingen voorzien.

5.6.2 Stikstofdepositie

Om het effect op stikstofdepositie van het voorgenomen gebruik in beeld te brengen zijn ten behoeve van de mer-beoordelingsnotitie berekeningen uitgevoerd. Uit de resultaten van de berekeningen blijkt dat de stikstofdepositie als gevolg van het voorgenomen gebruik binnen de huidige vergunde ruimte uit de natuurvergunning van de luchthaven blijft.

Om de berekeningen voor de stikstofdepositie uit te voeren is een verschilberekening gemaakt met

⁴⁷ 'Effecten van de voorgenomen baanverlenging en uitbreiding van het gebruik van Groningen Airport Eelde in relatie tot de groene wetgeving', Bureau Waardenburg, kenmerk: rapport nr. 09-157, 13 november 2009.

AERIUS⁴⁸. In de verschilberekening is de referentiesituatie die geldt voor gebaseerd op de natuurvergunning en vergeleken met de voorgenomen situatie. Voor de referentiesituatie is geen AERIUS-berekeningsresultaat beschikbaar. Alleen het luchtvaartdeel is betrokken in de berekeningen, dus bijvoorbeeld geen platformverkeer, verwarming van gebouwen, overig wegverkeer. De referentiesituatie bevat daarmee circa 28,0 ton NO_x per jaar en de voorgenomen situatie 14,2 ton NO_x per jaar.

Op basis van de onderliggende data kan aangegeven worden dat de variatie in de stikstofdepositie ligt tussen een maximale toename van 0,000462 mol/ha/jaar en een maximale afname van -0,570387 mol/ha/jaar. Afgerond levert dit een toename van 0,00 mol/ha/jaar en een afname van 0,57 mol/ha/jaar op. De voorgenomen situatie blijft daarmee binnen de referentiesituatie.

5.7 Ruimtelijke ordening

In het Luchthavenbesluit worden beperkingengebieden vastgelegd in verband met de geluidbelasting, externe veiligheid en vliegveiligheid. Met de vaststelling van het Luchthavenbesluit dienen gemeenten deze beperkingen door te vertalen in hun omgevingsplannen en ervoor te zorgen dat de beperkingen nageleefd worden. De initiatiefnemer heeft een analyse uitgevoerd naar mogelijke ruimtelijke consequenties als gevolg van het Luchthavenbesluit. In de mer-beoordelingsnotitie, een aanvullende notitie opgesteld door Adecs Airinfra en de provincie Drenthe⁴⁹ en een aanvullende brief van de initiatiefnemer⁵⁰ wordt daarop ingegaan.

5.7.1 Geluidbelasting

Op grond van artikel 12 van het Bbl geldt voor de beperkingengebieden gekoppeld aan geluid dat (1) binnen de 70 L_{den}-contour woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidgevoelige gebouwen aan hun functie worden onttrokken en (2) binnen de 56 L_{den} nieuwbouw van een woning en een geluidgevoelig gebouw niet is toegestaan. In afwijking daarvan kan in bepaalde gevallen door het bevoegd gezag (in mandaat de ILT) een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart worden afgegeven.

Uit de uitgevoerde analyses van de mer-beoordelingsnotitie blijkt dat er in de 70 L_{den} geen woningen liggen en geen nieuwbouwplannen bestaan. Ook binnen de 56 L_{den}-contour zijn er geen nieuwbouwplannen voor woningbouw of geluidgevoelige gebouwen. De voorgenomen activiteit leidt op dit punt niet tot ruimtelijke consequenties.

5.7.2 Externe veiligheid

Op grond van de artikelen 10 en 11 van het Bbl geldt voor de beperkingengebieden gekoppeld aan externe veiligheid dat (1) in het gebied dat gelegen is op en binnen de PR 10⁻⁵-contour woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen aan hun functie worden onttrokken en nieuwbouw van een gebouw niet is toegestaan en (2) in het gebied dat gelegen is tussen de PR 10⁻⁶-contour en de PR 10⁻⁵-contour nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet is toegestaan. In afwijking daarvan kan in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven.

Uit de uitgevoerde analyses van de mer-beoordelingsnotitie blijkt dat er in de PR 10⁻⁵-contour geen woningen en kwetsbare gebouwen liggen. Binnen de PR 10⁻⁵- en 10⁻⁶-contouren zijn er geen nieuwbouwplannen voor gebouwen. De voorgenomen activiteit leidt op dit punt niet tot ruimtelijke consequenties.

5.7.3 Vliegveiligheid

Op grond van artikel 8.47, eerste lid, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart en de artikelen 13 tot en met 17 van het Bbl in samenhang met artikel 8.70, vierde lid, van de Wet luchtvaart, worden met het oog op de bescherming van de vliegveiligheid in het gebied van en rond een luchthaven de volgende beperkingengebieden vastgesteld in het Luchthavenbesluit:

- Contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;
- Een gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid;
- Contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding;

⁴⁸ AERIUS is een rekeninstrument dat de toestemmingsverlening onder de Omgevingswet ondersteunt. AERIUS is toegankelijk voor iedereen die iets onderneemt waarbij mogelijk stikstof in de natuur terechtkomt.

⁴⁹ 'Ruimtelijke Ordening GAE t.b.v. aanvraag LHB', Adecs Airinfra, kernmerk: pd240720not/sM/gN/rV/kd, 24 juli 2024.

⁵⁰ 'Aanvraag luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde', Groningen Airport Eelde, kenmerk: DIR.024.027, 13 december 2024.



- Een gebied van 6 kilometer rondom het luchthavengebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik;
- Een laserstraalvrij gebied.

Deze gebieden zijn onafhankelijk van het gebruik van de luchthaven en hangen samen met de ligging van de start- en landingsbaan en de positionering van communicatie- en navigatieapparatuur.

Ten behoeve van het Luchthavenbesluit zijn in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de beperkingengebieden vanwege vliegveiligheid geactualiseerd en in oktober 2023 al aan de initiatiefnemer verstrekt.

Voor bestaande obstakels, die conflicteren met één van de beperkingengebieden in verband met vliegveiligheid geldt dat deze op grond van het Bbl alleen kunnen blijven staan indien vóór inwerking-treding van het Luchthavenbesluit voor het obstakel een omgevingsvergunning is verleend. Nieuw op te richten gebouwen of obstakels die conflicteren met één van de in te stellen beperkingengebieden zijn alleen mogelijk op basis van een omgevingsvergunning en een verklaring van geen bezwaar van de ILT (op grond van artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart).

Uit de aanvullende brief van de initiatiefnemer blijkt dat er planvorming bestaat voor een windpark door en in de gemeente Groningen⁵¹. De initiatiefnemer stelt dat het windpark een mogelijk conflict zou kunnen vormen met de beperkingsvlakken voor de CNS-apparatuur. Het betreft hierbij artikel 11, derde lid van het Luchthavenbesluit. Daarnaast wordt in de aanvullende brief van de initiatiefnemer gesteld dat er planvorming bestaat voor de aanleg van nieuwe natuur in de polders het Oosterland, Lappenvoort, Glimmen en Glimmermade (POL-gebied) door de provincie Drenthe. De initiatiefnemer stelt dat deze ontwikkeling van invloed zou kunnen zijn op het beperkingengebied vanwege vogelaantrekkende werking. Het betreft hierbij artikel 11, vierde lid van het Luchthavenbesluit. Het is van belang dat de initiatiefnemers van beide projecten de beperkingengebieden die het Luchthavenbesluit opleggen in acht nemen en voor eventuele effecten van het Luchthavenbesluit de benodigde toetsen uitvoeren. Verder blijkt uit de uitgevoerde analyses in de aanvullende notitie dat er geen overige plannen bestaan voor nieuw op te richten gebouwen of obstakels die leiden tot de doorsnijding van een van de beperkingengebieden.

Wat betreft bomen en struiken is geregeld dat deze in de beperkingengebieden kunnen blijven staan, tenzij de ILT op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven of de LVNL beoordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert, leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven of een onaanvaardbaar risico voor de goede werking van de apparatuur voor de luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding oplevert.

De initiatiefnemer heeft bij de ILT een beoordelingsverzoek gedaan in verband met bomen die in de transitionale surface staan aan zowel de noord- als zuidzijde van de start- en landingsbaan (05-23) en de Take-Off Climb Surface (voor zowel de slope van 1,2% als 2,0%) aan beide koppen van de start- en landingsbaan (kop 05 en kop 23). Deze bomen staan in de gemeenten Tynaarlo en Groningen. De initiatiefnemer zal de betreffende gemeenten verzoeken om het omgevingsplan te handhaven waarin het obstakelvlak is opgenomen indien het wordt doorsneden.

6. Regionale verkenning

6.1 Algemeen

In de Luchtvaartnota is opgenomen dat het Rijk vindt dat regionale luchthavens (waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is) zich moeten ontwikkelen voor de regio's waarin ze liggen. Betrokkenheid van regionale overheden en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de luchthavens is onmisbaar. Dat is de reden dat het Rijk van de burgerluchthavens verwacht dat zij ter voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. Ze moeten daarbij rekening houden met de ambities van de Rijksoverheid en de ruimte voor ontwikkeling binnen de geldende vergunning. Het doel van deze regionale verkenning is de diverse belangen van de betrokken partijen rondom de luchthaven Eelde te inventariseren en te komen tot een ontwikkelrichting van de luchthaven Eelde welke zoveel mogelijk recht doet aan die belangen.

De keuze voor de vorm van de regionale verkenning is door het bevoegd gezag bij de initiatiefnemer gelaten. Dat betekent dat de initiatiefnemer hier op eigen wijze invulling aan heeft kunnen geven. De initiatiefnemer heeft de uitgevoerde regionale verkenning en de daaraan verbonden conclusies

⁵¹ Het gaat om plannen voor een windpark op de locatie Roodehaan/Stainkoeln.

gebundeld in een openbaar participatieverslag⁵² dat bij de aanvraag van het Luchthavenbesluit is gevoegd.

6.2 Belanghebbenden

De initiatiefnemer heeft op basis van een stakeholderanalyse in kaart gebracht welke belanghebbenden geraakt worden door het Luchthavenbesluit. De volgende belanghebbenden zijn door de luchthaven geïdentificeerd, waarbij kort is samengevat welk(e) belang/belangen zij kenbaar hebben gemaakt tijdens de regionale verkenning:

- **Aandeelhouders.** Dit zijn de provincie Drenthe, de provincie Groningen en FB Oranjewoud Participaties BV.⁵³ Uit de regionale verkenning blijkt dat de aandeelhouders er belang aan hechten dat de initiatiefnemer in haar strategie en ontwikkeling het evenwicht zoekt tussen het vormgeven van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en een gezonde bedrijfsvoering en daarbij de belangen van de regio in acht neemt.
- **Directe omwonenden.** Dit zijn zowel omwonendenvertegenwoordigers als omwonenden die onder de aan- of uitvliegroutes of onder het circuit van de luchthaven Eelde wonen. Uit de verkenning komt naar voren dat de directe omwonenden de kwaliteit van de leefomgeving en het maatschappelijk belang van de luchthaven Eelde belangrijk vinden. De directe omwonenden ervaren hinder van het lesverkeer. Ook zijn er zorgen over verruimde openingstijden en het effect daarvan op nachtrust. Daarnaast willen zij de luchthaven Eelde zien verduurzamen.
- **Omgeving in brede zin.** Bevat Noord-Nederland en haar inwoners. Uit de verkenning blijkt dat zij belang hebben bij een goede infrastructuur en voorzieningen ten behoeve van een goed vestigingsklimaat, werkgelegenheid en de aantrekkelijkheid van een gebied om te wonen.
- **Belangenverenigingen.** Dit zijn de Vereniging van Omwonenden Luchthaven Eelde (VOLE) en de natuur- en milieuorganisaties Instituut voor Natuureducatie en duurzaamheid (IVN) Eelde-Paterswolde, Plaatselijk Belang Glimmen (PBG) en Stichting Drenthe Blijft Stil (DBS). Zij komen op voor de belangen van hun achterban.
- **Luchtvaartmaatschappijen.** Op dit moment maken TUI fly en Corendon gebruik van de luchthaven Eelde. Uit de verkenning komt naar voren dat bij de luchtvaartmaatschappijen zorgen leven over de beschikbaarheid van luchthaveninfrastructuur in Nederland. Omdat de vraag naar groei op regionale luchthavens toeneemt, hebben zij belang bij een verruiming van de openingstijden.
- **UMCG.** Het MMT maakt gebruik van de luchthaven Eelde en heeft een maatschappelijk belang bij het gebruik van deze luchthaven voor de traumahelikopter en het uitvoeren van donorvluchten.
- **Onderwijs.** Dit zijn de Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool Groningen, NHL Stenden, Drenthe College, Alfacollege en Noorderpoort. Zij voeren onderzoek uit naar duurzame ontwikkelingen, baseren er hun (luchtvaart gebonden) opleidingen op en doen er praktijkervaring op. Tijdens de verkenning is de wens uitgesproken om een Airport Campus te creëren waar diverse luchtvaart- en hospitalityopleidingen kunnen profiteren van de luchthaven als leeromgeving.
- **Royal Schiphol Group (RSG).** Schiphol heeft aangegeven belang te hebben bij een goede samenwerking met de initiatiefnemer om het nationaal systeem van luchthavens efficiënt te benutten.
- **Huidige en toekomstige gebruikers.** Een huidige gebruiker is KLM Flight Academy (KFA). Een toekomstige gebruiker is Fokker Next Gen (FNG). Zij zijn afhankelijk van de luchthaven Eelde om hun onderneming te kunnen uitoefenen.
- **Stichting Vrienden van GAE** heeft als doel het bevorderen van een efficiënte ontwikkeling van de luchthaven Eelde vanwege onder andere de werkgelegenheid.
- **Regionale overheden.** Dit zijn de provincie Drenthe, de provincie Groningen, de gemeente Tynaarlo en de gemeente Groningen. Zij zijn vertegenwoordigers van hun inwoners en hebben in hun rol als bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening en toezicht op de kwaliteit van de leefomgeving een belang.

6.3 Invulling regionale verkenning

De regionale verkenning die de initiatiefnemer heeft uitgevoerd kent verschillende elementen. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om belanghebbenden op bepaalde momenten te informeren en daarnaast ook te laten participeren (meedenken). Ook heeft de initiatiefnemer een draagvlakonderzoek laten uitvoeren.

- **Inzet Commissie Regionaal Overleg (CRO) luchthaven Eelde:** De CRO luchthaven Eelde is een overlegorgaan ingesteld op grond van artikel 8.75 van de Wet luchtvaart. De CRO luchthaven Eelde heeft als taak om, door middel van overleg tussen betrokkenen, een gebruik van de luchthaven Eelde te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. De

⁵² 'Participatie verslag regionale verkenning', Groningen Airport Eelde, mei 2024.

⁵³ Tot december 2024 was de gemeente Tynaarlo ook aandeelhouder van Groningen Airport Eelde. Ten tijde van de publicatie van het participatieverslag was de gemeente Tynaarlo nog aandeelhouder en is dus als zodanig in dit verslag meegenomen.

initiatiefnemer heeft de zogenaamde CRO- en CRO+- (met de bredere omgeving) bijeenkomsten georganiseerd om de inhoud en het proces van de strategie van de luchthaven Eelde en het Luchthavenbesluit met de CRO-leden en andere aanwezigen te delen en te bespreken.

- **Bestuurlijk overleg:** De initiatiefnemer heeft met bestuurlijke partijen en aandeelhouders overleg gevoerd en gewerkt aan een breed gedragen visie.
- **Dialoog:** De initiatiefnemer heeft tijdens bezoeken aan dorpshuizen in de directe omgeving gesprekken gevoerd met andere particuliere geïnteresseerden en belanghebbenden.
- **Bijeenkomsten:** Samen met andere belanghebbenden heeft de initiatiefnemer een aantal bijeenkomsten georganiseerd. Zo heeft de luchthaven deelgenomen aan de informatiemarkt die door het bevoegd gezag is georganiseerd over de procedure van het Luchthavenbesluit en zijn samen met de KLM Flight Academy demonstratievluchten gegeven voor omwonenden om het verschil te laten horen tussen de huidige lesvloot en de toekomstige lesvloot.
- **Kantar draagvlakonderzoek:** De initiatiefnemer heeft een draagvlakonderzoek laten uitvoeren door onderzoeksbureau Kantar om de belangen van de inwoners van Noord-Nederland in beeld te brengen en te peilen in hoeverre er onder omwonenden draagvlak is voor de huidige en voorgenomen activiteiten voor de luchthaven Eelde. Er hebben 1.076 respondenten deelgenomen in januari 2023. De resultaten van het Kantar-onderzoek zijn onder andere in de CRO+-vergadering van 18 januari 2024 gepresenteerd.

6.4 Opbrengsten

De initiatiefnemer heeft per belanghebbende geconcludeerd wat de belangrijkste belangen, wensen en zorgen waren en in hoeverre hij deze heeft betrokken in de aanvraag voor het Luchthavenbesluit. Samengevat geeft dit het volgende beeld:

- Door middel van ambtelijk en bestuurlijk overleg is meegedacht over de strategie van de initiatiefnemer en zijn de daaruit voortgekomen belangen meegenomen. De strategie is omarmd tijdens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders op 7 december 2023, waarna de Provinciale Staten van de provincies Groningen en Drenthe op 20 december 2023 een besluit over de bijbehorende financieringsopgave hebben genomen voor de komende 10 jaar (een NEDAB-bijdrage van € 45 miljoen).
- De initiatiefnemer heeft via haar tarievenbeleid al het lesverkeer vanaf andere luchthavens ontmoedigd. Ook kiest de initiatiefnemer om het lesverkeer niet te laten groeien en de vestiging van nieuwe vliegscholen niet onderdeel te laten zijn van de geplande ontwikkeling. De KLM Flight Academy vernieuwt op korte termijn de vloot met stillere en zuinigere toestellen.
- De initiatiefnemer heeft, na de geuite reacties van de directe omwonenden, Kantar de opdracht gegeven de scope van het draagvlakonderzoek aan te passen zodat de directe en brede omgeving beter worden weergegeven. De resultaten van het onderzoek veranderden niet: de initiatiefnemer geeft aan dat er een acceptabel draagvlak blijkt te zijn voor de verruiming van de openingstijden, maar geeft ook aan dat niet alle omwonenden zich herkennen in dat beeld.
- De initiatiefnemer geeft aan dat de aangevraagde milieuruimte voor het Luchthavenbesluit binnen de reeds vergunde milieuruimte en geluidcontouren blijft. Er worden ook minder commerciële vluchten gemaakt ten opzichte van de vergunde ruimte in de Omzettingsregeling. Toch blijft de benodigde verruiming van de openingstijden een gevoelig punt.
- De strategie van de initiatiefnemer geeft een groei van het passagiersverkeer tot 350.000 passagiers per jaar weer. Deze en het aantal bijbehorende commerciële bewegingen uit de aanvraag voor het Luchthavenbesluit, zijn op de belangen van de luchtvaartmaatschappijen gebaseerd.
- De initiatiefnemer heeft de nieuwe procedures en de verwachte groei van het aantal vliegtuigbewegingen van de traumahelikopter vertaald naar de invoersset voor het Luchthavenbesluit. De initiatiefnemer heeft met het bevoegd gezag gesproken over de wenselijkheid voor een exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer. Deze beleidskeuze is verder toegelicht in paragraaf 8.6.1.
- De initiatiefnemer heeft NXT Airport Campus in de strategie opgenomen.
- De initiatiefnemer heeft op 15 april 2024 een commerciële samenwerkingsovereenkomst afgesloten met RSG om invulling te geven aan hun belang. Deze visie van RSG sluit volgens de initiatiefnemer naadloos aan op de positionering en strategie van henzelf.
- De initiatiefnemer heeft de ambitie om Businesspark Bravo op te zetten als onderdeel van de strategie. Het aantal vliegtuigbewegingen van de huidige en toekomstige gebruikers is meegenomen in de strategie, de vlootmix en economische onderbouwing en daarmee ook de input voor het Luchthavenbesluit.
- Onderdeel van de strategie van de initiatiefnemer is de focus op de voordelen die een sterke regionale luchthaven biedt aan de economische ontwikkeling van Noord-Nederland.

7. Parallele trajecten en procedures

7.1 Uitgevoerde toetsen op het Luchthavenbesluit

Ten behoeve van de besluitvorming over het ontwerp Luchthavenbesluit is een aantal toetsen uitgevoerd. De resultaten hiervan worden hieronder toegelicht.

Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) – ILT

De ILT heeft een handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets (hierna: HUF-toets) uitgevoerd op het Luchthavenbesluit. De uitkomst van deze toets is dat het Luchthavenbesluit handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is, waarbij ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid wel twee randvoorwaarden worden aangegeven. Daarnaast benoemt de ILT een aantal aandachtspunten die een relatie met het Luchthavenbesluit hebben.

De eerste randvoorwaarde die de ILT aangeeft betreft de handhaving van het Luchthavenbesluit. De ILT geeft aan dat er bij inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit een werkend en gevalideerd geluidberekeningssysteem beschikbaar moet zijn voor de luchthaven Eelde. Het bevoegd gezag onderschrijft dit. Het bevoegd gezag heeft reeds opdracht gegeven aan ontwikkelaar Adecs Airinfra om ter vervanging van de Lden-tool nieuwe software te ontwikkelen conform het rekenvoorschrift voor Doc29/NORAH. Deze software, CAELUS genaamd, zal naar verwachting in de eerste helft van 2025 opgeleverd worden. Het voornemen is om deze software te gebruiken voor de handhaving van alle luchthavenbesluiten, waarvan de geluidberekeningen zijn gebaseerd op Doc29/NORAH.

De tweede randvoorwaarde die de ILT aangeeft betreft de uitvoerbaarheid. De ILT geeft aan dat aanvullende personele capaciteit nodig is in verband met de verwachte toename van het aantal aanvragen voor een verklaring voor geen bezwaar. Daarnaast is er extra capaciteit nodig om obstakelbeoordelingen te kunnen behandelen. Het bevoegd gezag zal hierover nader in overleg treden met de ILT.

Daarnaast heeft de ILT nog een aantal aandachtspunten meegegeven in relatie tot het Luchthavenbesluit. Hieronder wordt op de belangrijkste punten kort ingegaan met een reactie van het bevoegd gezag erbij:

- Door verandering van de begin- en einddatum van het gebruiksjaar ontstaat eenmalig een 'gebroken' gebruiksjaar. Het bevoegd gezag onderschrijft dit. In paragraaf 8.6.5 is specifiek ingegaan op de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit in relatie tot de aanpassing van de start van het gebruiksjaar, waardoor dit 'gebroken' gebruiksjaar kan ontstaan. Voor de periode 1 april – 1 november 2025 zijn er afspraken met de initiatiefnemer gemaakt over het gebruik in deze periode.
- De ILT geeft het signaal dat zij graag meer passende handhavende middelen wil hebben richting omgeving/gemeente wanneer er sprake is van een 'mogelijk onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid' in verband met een boom of struik in het veiligheidsgebied (zoals omschreven in artikel 14, 15, en 16, lid 2, sub c). Het bevoegd gezag merkt op dat er geen sprake is van situaties met een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid. Wanneer zo'n situatie zich dreigt voor te gaan doen is de ILT reeds bevoegd om richting de exploitant van de luchthaven actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat de operatie op een veilige wijze voortgezet kan worden. Voor de wijze waarop handhaving ten aanzien van bomen en struiken op dit moment is geregeld verwijst het bevoegd gezag naar de toelichting van de wijziging van het Bbl in 2016.⁵⁴ Daaruit volgt welke handhavingsmiddelen de ILT in dit soort gevallen heeft. Het bevoegd gezag vervolgt het gesprek met de ILT over deze kwestie.
- De ILT geeft mee dat besluit, zoals momenteel is vormgegeven, ervoor zorgt dat veel mandaat bij de ILT ligt, vooral omdat gemeenten voor de mogelijkheid van afwijkingen in het beperkingengebied in verband met geluidbelasting, geen eigen afwegingsruimte hebben voor woningbouw. Dat betekent dat ook voor een geringe afwijking, zoals de bouw van een enkele woning (in de zin van artikel 13, derde lid), de gemeente een verklaring van geen bezwaar (vvgb) dient aan te vragen bij de ILT. ILT vraagt u in overweging te nemen om de gemeenten voor nader te bepalen geringe afwijkingen een eigen afwegingsruimte voor dit gebied te bieden, vergelijkbaar met artikel 2.2.1.c onder b. van het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (LIB). Het bevoegd gezag neemt kennis van dit aandachtspunt en zal hierover nader overleg voeren met de ILT. Het bevoegd gezag merkt daarbij op dat het punt van de ILT een stelselwijziging vergt die niet via het Luchthavenbesluit geregeld kan worden. Dit vraagt om een wijziging van het Bbl.
- De ILT adviseert wanneer het Bbl wordt aangepast qua definities aan te sluiten bij de Omgevingswet. Het bevoegd gezag neemt kennis van dit advies. Op termijn zullen de regels over de ruimte-

⁵⁴ Stb. 2016, 120.

lijke indeling rond luchthavens uit de Wet luchtvaart overgaan naar het Bkl. Dan kunnen de definities van de Omgevingswet volledig worden overgenomen.

Uitvoeringstoets LVNL

Op verzoek van het bevoegd gezag heeft LVNL een uitvoeringstoets gedaan op het ontwerp Luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde.⁵⁵ In de uitvoeringstoets geeft LVNL aan dat de meeste bepalingen in het ontwerp Luchthavenbesluit ongewijzigd zijn ten opzichte van de Omzettingsregeling die sinds 3 juli 2012 van kracht is voor de luchthaven Eelde. Daarnaast merkt LVNL op dat zij voor de meeste bepalingen in het ontwerp Luchthavenbesluit geen bevoegdheden heeft met betrekking tot de uitvoering of de implicaties ervan. De belangrijkste verandering in het ontwerp Luchthavenbesluit die door LVNL relevant wordt geacht betreft de verruimde openstellingstijd van 23.00 uur tot 0.00 uur voor handelsverkeer en positievluchten. De uitvoerbaarheid van deze bepaling is, middels een toets op veiligheid, efficiëntie, milieu en bedrijfsvoering, door LVNL getoetst.

De conclusie van de uitvoeringstoets ten aanzien van de verruimde openstellingstijd van 23.00 uur tot 0.00 uur is dat de voorgestelde bepalingen ingeschat worden als uitvoerbaar als aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

- *Dienstverlening volgens afspraak:* de operationele invulling van de verruimde openstellingstijd van 23.00 uur tot 0.00 uur voor handelsverkeer en positievluchten gaat op basis van afspraken over maatwerk tussen de initiatiefnemer en LVNL;
- *Capaciteitsafhankelijke openstelling:* luchtverkeersdiensten worden tijdens de verruimde openstellingstijd van 23.00 uur tot 0.00 uur voor handelsverkeer en positievluchten alleen verleend indien de beschikbare luchtverkeersleidingcapaciteit dit toelaat. Indien er geen afhandelingsaanvraag is, zal er ook geen dienstverlening zijn;
- *Geen permanente Air Traffic Service:* er is geen verplichting voor LVNL om te allen tijde luchtverkeersdiensten te verlenen binnen de verruimde openstellingstijd van 23.00 uur tot 00.00 uur voor handelsverkeer en positievluchten, teneinde de veiligheid en continuïteit gedurende de volledige openstelling van de luchthaven Eelde te waarborgen;
- *Borging:* bovenstaande randvoorwaarden worden door het bevoegd gezag voldoende geborgd.

Naar aanleiding van de uitkomst van de uitvoeringstoets is in het Luchthavenbesluit (zie paragraaf 8.5.1) nader toegelicht hoe met de beschikbaarheid van capaciteit bij LVNL wordt omgegaan in de verruimde openingstijden. Aangegeven is dat de initiatiefnemer gezamenlijk met LVNL afspraken maakt over de invulling van de afhandeling van het verkeer in de periode tussen 23.00 uur en 0.00 uur en de daarbij mogelijke dienstverlening door LVNL. Deze afspraken zijn voorafgaand aan de vaststelling van het Luchthavenbesluit gemaakt. Zodra LVNL voldoende capaciteit heeft en daarmee ook invulling kan geven aan verruiming van de openingstijden tussen 6:00 en 6:30 uur van maandag tot en met vrijdag, wordt van de initiatiefnemer verwacht dat zij met instemming van LVNL een schriftelijk verzoek bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat indient om de verruiming van de openingstijden tussen 6.00 uur en 6.30 uur van maandag tot en met vrijdag in werking te laten treden. Het bevoegd gezag verwacht dat de initiatiefnemer hierover actief met de omgeving communiceert.

Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft op verzoek van het bevoegd gezag een advies uitgebracht over het ontwerp Luchthavenbesluit.⁵⁶ Hierbij heeft de ATR de regeldrukgevolgen die voortvloeien uit het Luchthavenbesluit beoordeeld.

In haar toetsingsadvies geeft de ATR de volgende vier adviezen aan het bevoegd gezag:

- expliciet in de nota van toelichting toe te lichten in hoeverre het verruimen van de openingstijden bijdraagt aan een beter verbonden Noord-Nederland,
- openbare consultatie van het ontwerp Luchthavenbesluit via internetconsultatie voorafgaand aan politiek-bestuurlijke besluitvorming en aan de voorhang in het parlement,
- indien wordt afgezien van internetconsultatie, adviseert het college in de toelichting bij het voorstel de zorgen die zijn opgehaald in het participatieproces, expliciet te benoemen en aan te geven hoe het voorstel omgaat met deze zorgen,
- de regeldrukeffecten van de wijzigingen kwalitatief en kwantitatief te beschrijven in de toelichting conform de Rijksbrede methodiek.

Naar aanleiding van het advies van de ATR is het ontwerp Luchthavenbesluit als volgt aangepast:

⁵⁵ Uitvoeringstoets op het ontwerp Luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde, LVNL, kenmerk: PDSTRAT-1599815545-486688, 12 november 2024.

⁵⁶ Advies luchthavenbesluit Eelde, ATR, kenmerk: MvH/RvZ/JE/RS/bs/ATR3606/2024-U121, 8 november 2024.

- In paragraaf 8.5 is uitgebreider onderbouwd in hoeverre het verruimen van de openingstijden bijdraagt aan een beter verbonden Noord-Nederland. Dit door explicieter toe te lichten dat de luchthaven aantrekkelijker wordt voor luchtvaartmaatschappijen en hierdoor meer vluchten aangeboden kunnen worden vanaf de luchthaven Eelde.
- Het bevoegd gezag heeft niet gekozen voor een openbare consultatie via internetconsultatie voorafgaand aan politiek-bestuurlijke besluitvorming en aan de voorhang aan de Tweede en Eerste Kamer. Belangrijke reden hiertoe is dat het Luchthavenbesluit Eelde met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt voorbereid.^{57 58} Dat betekent onder andere dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze uit te brengen op het ontwerp Luchthavenbesluit. Deze zienswijzen worden beoordeeld en van reactie voorzien (Verantwoordingsrapport zienswijzen) en kunnen tot aanpassingen van het ontwerp Luchthavenbesluit leiden. Daarnaast heeft er in het proces om te komen tot het ontwerp Luchthavenbesluit Eelde via andere mogelijkheden een uitgebreide consultatie met externe partijen plaatsgevonden. Zo heeft er het kader van de totstandkoming van de Luchtvaartnota een uitgebreid participatieproces plaatsgevonden. De Luchtvaartnota is kaderstellend voor het Luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde. Verder heeft de initiatiefnemer op verzoek van het bevoegd gezag (en conform het beleid in de Luchtvaartnota) ter voorbereiding op het Luchthavenbesluit de gewenste ontwikkeling van de luchthaven Eelde samen met de belanghebbenden in de regio verkend en de resultaten daarvan beschreven in het ingediende participatieverslag. Mede op basis van de verkenning heeft de luchthaven de aanvraag van het Luchthavenbesluit opgesteld.
- De uitgevoerde regionale verkenning geeft naar het oordeel van het bevoegd gezag de diversiteit aan belanghebbenden en belangen goed weer. Daarbij is ook sprake van tegengestelde belangen. De hinder die de luchthaven Eelde veroorzaakt slaat neer in de directe omgeving. De baten van de luchthaven Eelde worden echter door geheel Noord-Nederland genoten. In de afweging die tussen de belangen in ruime zin en overlast in enge zin is gemaakt, stelt de initiatiefnemer dat ze een goed evenwicht heeft gevonden tijdens de ontwikkeling van een duurzame strategie (zie verder hoofdstuk 6 van de nota van toelichting). De uitkomsten van de verkenning en participatie zijn ook meegenomen bij het opstellen van het Luchthavenbesluit. In de nota van toelichting bij het Luchthavenbesluit is explicieter ingegaan op de zorgen die in het participatieproces zijn geuit en hoe hier in het Luchthavenbesluit mee wordt omgegaan (zie hoofdstuk 8 en met name de paragrafen 8.3 tot en met 8.6).
- In paragraaf 13 zijn de regeldrukeffecten van de wijzigingen van het Luchthavenbesluit kwalitatief en kwantitatief beschreven.

Naar aanleiding van de hierboven genoemde wijzigingen heeft de ATR een aanvullende zienswijze gestuurd⁵⁹. Daarin geeft de ATR aan dat het conceptbesluit en de toelichting naar aanleiding van het ATR-advies op onderdelen zijn gewijzigd en aangevuld. Het gaat daarbij om een nadere toelichting bij het doelbereik van het voorstel, en meer duidelijkheid over de geuite zorgen van belanghebbenden in de pre-consultatiefase en de wijze waarop daarmee is omgegaan. Ook de regeldrukeffecten-analyse is aangevuld. Het college constateert dat geen opvolging is gegeven aan het adviespunt om het concept Luchthavenbesluit openbaar te consulteren via internetconsultatie voorafgaand aan politiek-bestuurlijke besluitvorming en aan de voorhang in het parlement. Daarmee blijft volgens de ATR een belangrijke (extra) mogelijkheid onbenut om externe partijen in de gelegenheid te stellen vroegtijdig mee te denken over de vormgeving van de regelgeving.

7.2 Veiligheidscertificaat

Elke luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld, moet op grond van artikel 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart beschikken over een geldig veiligheidscertificaat. Zonder dit certificaat is het in bedrijf hebben van een luchthaven verboden. Namens het bevoegd gezag verleent de ILT, op grond van artikel 8a.2, eerste lid, van de Wet luchtvaart het veiligheidscertificaat indien voldaan wordt aan de regels, bedoeld in artikel 8a.1, eerste lid, voor zover deze regels betrekking hebben op het luchtvaartgebied en artikel 8a.3, tweede lid, van die wet. Ten behoeve van de verlening van het veiligheidscertificaat toetst de ILT of aan deze regelgeving is voldaan.

Momenteel beschikt de initiatiefnemer over een geldig veiligheidscertificaat. Deze is op 28 december 2017 uitgegeven. De wijziging van het baangebruik (door baan 01-19 alleen als taxibaan te zien) die onderdeel is van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit, is in dit veiligheidscertificaat al opgeno-

⁵⁷ De uov bestaat uit een aantal artikelen in de Awb (3:10 t/m 3:18) die een vaste werkwijze voorschrijven bij de voorbereiding van besluiten. De artikelen schrijven onder andere terinzagelegging van het ontwerpbesluit met de daarop betrekking hebbende stukken voor, maar ook de wijze waarop kennis wordt gegeven van de terinzagelegging en de wijze waarop en de termijn waarbinnen een zienswijze naar voren kan worden gebracht.

⁵⁸ *Stcrt.* 2024, 38785.

⁵⁹ Aanvullende zienswijze over Luchthavenbesluit Eelde, ATR, kenmerk: MvH/RvZ/RS/lS/ATR3606/2024-U148, 19 december 2024.

men. Om deze reden is het voor de initiatiefnemer niet nodig een nieuw veiligheidscertificaat aan te vragen. Het huidige certificaat blijft geldig.

7.3 Militair medegebruik

Op basis van artikel 6 van de Omzettingsregeling is het toegestaan dat de luchthaven Eelde wordt gebruikt voor incidenteel militair medegebruik. In dit artikel zijn voorwaarden gesteld aan het soort militair luchthavenluchtverkeer, het aantal militaire vluchten en de openingstijden. De bepalingen over het incidentele militair medegebruik zijn eerder overgenomen uit de vóór de Omzettingsregeling geldende ontheffing op grond van artikel 33, tweede lid, van de Luchtvaartwet.

Met de overgang van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart is met de Wet RBML in de Wet luchtvaart een grondslag opgenomen om het gebruik van burgerluchthavens door militair luchthavenluchtverkeer mogelijk te maken. Artikel 8.78 in samenhang met artikel 8.24a, derde lid, van de Wet luchtvaart bevat de grondslag om te besluiten dat op een burgerluchthaven van nationale betekenis incidenteel militair medegebruik mag plaatsvinden. Om dit te bewerkstelligen zal het militair medegebruik niet in het Luchthavenbesluit worden geregeld maar in een ministeriële regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie.

Ook na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit is de wens dat militair medegebruik op de luchthaven Eelde is toegestaan. Op basis van een opgave van het Commando Luchtmacht vindt overleg plaats tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Defensie en de initiatiefnemer. In een ministeriële regeling zal het militair medegebruik worden bepaald. Dit zal een soortgelijke regeling zijn als de Regeling militair luchthavenluchtverkeer luchthaven Lelystad of via een uitbreiding van de hiervoor genoemde regeling worden geregeld.

Het militair medegebruik moet plaatsvinden binnen de vastgestelde geluidruimte in het Luchthavenbesluit voor luchthaven Eelde. Een ontwerp van de ministeriële regeling zal voor internetconsultatie worden aangeboden. Het uitgangspunt is dat de ministeriële regeling gelijktijdig met dit Luchthavenbesluit in werking zal treden.

8. Overwegingen

8.1 Algemeen

In dit hoofdstuk schetst het bevoegd gezag de overwegingen op grond waarvan het Luchthavenbesluit tot stand is gekomen. Daarbij wordt ingegaan op de overwegingen die zijn gemaakt bij de totstandkoming van het besluit. Ook wordt inzicht gegeven in de afwegingen die zijn gemaakt over de aanvraag door de initiatiefnemer en van de in het geding zijnde belangen. De aanvraag van de initiatiefnemer is beoordeeld op verschillende aspecten. Er is gekeken naar veiligheids-, milieu- en economische belangen. Daarnaast is gekeken naar het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid van het aangevraagde gebruik. Ook is gekeken hoe het aangevraagde gebruik past binnen de publieke belangen uit de Luchtvaartnota.

Het onderhavige Luchthavenbesluit is opgesteld op grond van daartoe strekkende wettelijke en beleidsmatige kaders, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 2 en 3 van deze nota van toelichting. Het wettelijke kader wordt gevormd door de Wet luchtvaart. Naar het oordeel van het bevoegd gezag kan de aanvraag van de initiatiefnemer worden gehonoreerd. Echter, het bevoegd gezag heeft geconcludeerd dat er aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de omgeving verder te beschermen tegen de overlast van de initiatiefnemer of om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te waarborgen.

8.2 Afweging van economische belangen

De economische onderbouwing en diverse andere (financiële) documenten die door de initiatiefnemer zijn ingediend, zijn door het bevoegd gezag getoetst (zie paragraaf 4.5). Daarbij heeft het bevoegd gezag zich laten bijstaan door het onderzoeksbureau Decisio.

Naar het oordeel van het bevoegd gezag zijn de economische effecten voldoende in beeld gebracht. Het bevoegd gezag acht de aangeleverde onderbouwing ook voldoende. Met het aangevraagde gebruik krijgt de luchthaven Eelde de mogelijkheid om haar businessplan te realiseren. De vervoerprognoses van 350.000 passagiers per jaar in 2033 zijn daarbij plausibel en aannemelijk. Met de NEDAB-bijdragen van de provincies is het voortbestaan van de luchthaven Eelde voor de komende jaren gegarandeerd. Macro-economisch worden er positieve effecten gerealiseerd met het aangevraagde gebruik. Binnen het aangevraagde gebruik zal de luchthaven een macro-economische bijdrage leveren middels het faciliteren van vakantievvluchten voor de inwoners van Noord-Nederland. Daarnaast past de maatschappelijke bijdrage van de donor- en traumavvluchten en het faciliteren van

de KLM Flight Academy ook binnen het aangevraagde gebruik. Verder biedt luchthaven Eelde een meerwaarde voor de samenwerking met onderwijsinstellingen en kan het dienen als plaats van innovatie voor duurzame luchtvaartontwikkelingen en in het bijzonder de waterstofeconomie. Daarbij zijn er zowel positieve als negatieve maatschappelijk-economische effecten binnen de verruimde openingstijden, die onderdeel zijn van het aangevraagd gebruik. Ondanks de negatieve effecten die dit verruimde gebruik heeft op het gebied van emissies, zijn er verkorte reistijden en verlaagde transportkosten die een positief effect hebben op de gebruikers van luchthaven Eelde.

8.3 Afweging van milieu- en veiligheidsbelangen

Uit de vergelijking van de milieueffecten van het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik en de milieueffecten van de referentiesituatie volgt dat de vergunde ruimte niet of nauwelijks leidt tot een toename van de negatieve milieueffecten.

Voor wat betreft het aspect geluid kan geconcludeerd worden dat over het algemeen de geluidbelasting lager wordt, ondanks een lichte verhoging van de geluidbelasting in de nacht. Voor wat betreft het aspect externe veiligheid geldt dat de PR-contouren en de risico's in de voorgenomen situatie afnemen. Voor wat betreft het aspect natuur zijn de negatieve effecten door het gebruik van de luchthaven Eelde gelijk of lager ten opzichte van de referentiesituatie. Het gebruik past binnen de kaders van de beschikbare natuurvergunning voor de luchthaven Eelde. Voor wat betreft luchtkwaliteit leidt de voorgenomen situatie tot een afname van emissies van luchtverontreinigende stoffen zoals de ZZS ten opzichte van de referentiesituatie. Daartegenover bestaan er wel eventueel consequenties voor de ruimtelijke ordening, doordat er twee projecten in de omgeving van luchthaven Eelde liggen die zich in de planvorming bevinden die invloed kunnen hebben op de ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot het aspect veiligheid wordt geconcludeerd dat de operaties niet leiden tot veranderingen voor het veiligheidsprofiel van de luchthaven. Dit is ook reden dat het bevoegd gezag heeft geconcludeerd dat er geen noodzaak is tot het uitvoeren van een Integrale veiligheidsanalyse voorafgaand aan dit Luchthavenbesluit.

De conclusies laten zien dat het aangevraagde gebruik grotendeels gelijkblijvende of verbeterende effecten heeft op de milieu- en veiligheidsbelangen ten opzichte van de referentiesituatie. Daarnaast zijn er geen effecten die de veiligheid verslechteren. Op basis van deze conclusies zijn er voor het bevoegd gezag geen obstakels gerelateerd aan de milieu- en veiligheidsbelangen om de gevraagde maatregelen uit de aanvraag over te nemen.

8.4 Afweging van participatieproces

Het bevoegd gezag heeft de initiatiefnemer gevraagd om ter voorbereiding op het Luchthavenbesluit de gewenste ontwikkeling van de luchthaven Eelde samen met de belanghebbenden in de regio te verkennen. Daarbij is de keuze voor de vorm en invulling van deze regionale verkenning aan de initiatiefnemer gelaten.

De initiatiefnemer heeft aan dit verzoek voldaan en de resultaten daarvan beschreven in het ingediende participatieverslag. De initiatiefnemer heeft met de regionale verkenning het doel gehad de belanghebbenden tijdig en volledig te informeren en dat vragen, suggesties en zorgen vanuit de belanghebbenden worden verzameld, gewogen en beoordeeld.

De uitgevoerde regionale verkenning geeft naar het oordeel van het bevoegd gezag de diversiteit aan belanghebbenden en belangen goed weer. Daarbij is ook sprake van tegengestelde belangen. De hinder die de luchthaven Eelde veroorzaakt slaat neer in de directe omgeving. De baten van de luchthaven Eelde worden echter door geheel Noord-Nederland genoten. In de afweging die tussen de belangen in ruime zin en overlast in enge zin is gemaakt, stelt de initiatiefnemer dat ze een goed evenwicht heeft gevonden tijdens de ontwikkeling van een duurzame strategie. Deze strategie is uitgewerkt en gekwantificeerd in toekomstige verwachtingen van bijvoorbeeld aantallen vliegtuigbewegingen, die de invoerset vormen voor de uitgevoerde analyses (waaronder de mer-beoordeling).

De strategische koers voor de komende jaren levert een luchthaven op met een brede maatschappelijke functie, die exploitabel en financieel gezond is en waarvoor niet meer milieuruimte benodigd is dan reeds was vergund onder de Omzettingsregeling (zie ook paragraaf 8.2 en 8.3). Voor wat betreft de verkeerssamenstelling ligt er, op basis van de belangenafweging, in de toekomst in verhouding minder nadruk op lesverkeer en meer op commercieel passagiersverkeer. Bovendien wordt voor de toekomst rekening gehouden met inzet van stillere vliegtuigen.

Dat neemt niet weg dat de directe omgeving overlast zal blijven ervaren van de luchthaven Eelde. Ook met de nieuwe koers en het veranderende verkeersprofiel. Daarom verlangt het bevoegd gezag van de

initiatiefnemer dat zij ook na vaststelling van het Luchthavenbesluit samen met de omgeving en andere belanghebbenden in gesprek blijft. Naast een evenwichtige weging van uiteenlopende belangen wordt van de initiatiefnemer verwacht dat zij nadrukkelijk oog houdt voor het voorkomen en/of verminderen van hinder waar dat mogelijk is. Om dit mogelijk te maken is onder andere actieve deelname aan de CRO luchthaven Eelde noodzakelijk.

8.5 Afweging en overweging van de verruiming van de openingstijden

Op dit moment zijn de openingstijden van de luchthaven Eelde van 06:30 uur tot 23:00 uur op maandag tot en met vrijdag en van 7:30 uur tot 23:00 uur op zaterdag, zondag en officiële feestdagen met een mogelijkheid om bij onverwacht vertragende omstandigheden nog tussen 23:00 uur en 0:00 uur te kunnen starten of landen (de zogenoemde extensieregeling). De initiatiefnemer heeft een verruiming van de openingstijden aangevraagd voor commercieel passagiersverkeer. Deze aanvraag is als volgt: van 06:00 uur tot 0:00 uur op maandag tot en met vrijdag en 7:30 uur tot 0:00 uur op zaterdag, zondag en officiële feestdagen. Hierbij geldt geen extensieregeling voor vertraagde vluchten buiten deze openingstijden. Met het Luchthavenbesluit worden de voorgestelde verruimde tijden beschikbaar voor handelsverkeer en positievluchten. Uitzondering hierop vormen verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die exclusief open staan voor vracht of post.⁶⁰ Hiermee worden vrachtluchten bedoeld waarin geen passagiers worden vervoerd (full freighters). Deze zijn in de voorgestelde verruimde tijden niet toegestaan.⁶¹

De verruiming van de openingstijden beïnvloedt de diverse belangen en belanghebbenden op verschillende manieren. De initiatiefnemer heeft aangetoond dat de verruiming van de openingstijd bedrijfseconomisch gezien een positief effect heeft. Uit de economische onderbouwing en de regionale verkenning blijkt dat de verruiming van de openingstijden een positieve impact heeft op de verbondenheid van Noord-Nederland. Dit doordat de luchthaven aantrekkelijker wordt voor luchtvaartmaatschappijen om vliegtuigen op de luchthaven te stationeren. Hierdoor kunnen meer vluchten aangeboden worden vanaf de luchthaven Eelde. Daarnaast blijkt uit de toetsing van de economische onderbouwing dat het aantal bestemmingen door de verruiming van de openingstijden sterk kan toenemen, omdat er meer combinaties voor luchtvaartmaatschappijen mogelijk zijn om twee of drie bestemmingen op een dag aan te bieden. Zonder de verruiming van de openingstijden wordt het aantal mogelijke combinaties aan vluchten per dag door een luchtvaartmaatschappij kleiner. Doordat er meerdere combinaties aan vluchten mogelijk zijn per luchtvaartmaatschappij per dag met de verruiming van de openingstijden en de initiatiefnemer aangeeft dat hierdoor 50.000 passagiers per jaar meer worden vervoerd, neemt de verbondenheid van Noord-Nederland toe ten opzichte van een situatie zonder verruiming van de openingstijden.

Ook is er bij een meerderheid van belanghebbenden in de regio, waaronder Provinciale Staten van de provincies Groningen en Drenthe en de meerderheid van de respondenten van het draagvlakonderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de initiatiefnemer, draagvlak voor het voornemen. Daarnaast blijkt uit de maatschappelijk-economische onderbouwing dat er sprake is van meerdere positieve economische effecten voor de regio. Verder zijn er geen (negatieve) effecten op het gebied van de veiligheid voorzien. Het voornemen past daarom bij de publieke belangen 'veiligheid' en 'verbondenheid' uit de Luchtvaartnota.

Daar tegenover staat dat een verruiming van de openingstijden niet in lijn ligt met het uitgangspunt uit de Luchtvaartnota om minder nachtluchten (tussen 23.00 uur en 7.00 uur) te accommoderen. Uit de regionale verkenning blijkt dat er zorgen zijn over de verruimde openingstijden en het effect daarvan op nachtrust bij de direct omwonenden. Uit de mer-beoordelingsnotitie is naar voren gekomen dat het voorgenomen gebruik leidt tot een grotere L_{night} -contour ten opzichte van de referentiesituatie. Uit de mer-beoordeling blijkt echter dat het berekend aantal ernstig slaapverstoorden gelijk blijft aan de referentiesituatie. Bovendien wordt de L_{den} -contour met het aangevraagde gebruik kleiner dan in de referentiesituatie en is sprake van minder ernstig gehinderden. Daarnaast zorgt de voorgenomen situatie over het algemeen voor een afname van de negatieve gezondheidseffecten ten opzichte van de referentiesituatie. Ter beperking van mogelijke hinder door vluchten in de verruimde openingstijden is in het Luchthavenbesluit expliciet bepaald dat vrachtluchten niet toegestaan zijn in deze periode. Verder zijn in het Luchthavenbesluit aanvullende handhavingpunten opgenomen om aanvullende bescherming aan omwonenden in de leefomgeving te bieden. Daarbij is rekening gehouden met woonbebouwing. Daarmee ontstaat zekerheid en een extra garantie voor een

⁶⁰ Of de vlucht van de luchtvaartmaatschappij exclusief openstaat voor vracht of post is in dat kader van belang, niet in algemene zin. Dit wil zeggen dat per verkeersvlucht gekeken wordt of de vlucht exclusief openstaat voor vracht of post. Indien dit het geval is, is de vlucht niet toegestaan.

⁶¹ Verkeersvluchten waarin passagiers worden vervoerd mogen wel vracht en post vervoeren binnen de voorgestelde verruimde tijden (bellyvracht).

breder omgeving voor de maximaal toegestane geluidbelasting op specifieke handhavingspunten rondom de luchthaven (zie nadere toelichting in paragraaf 8.6.2.1).

In zijn algemeenheid is relevant dat in de wettelijk voorgeschreven berekening van L_{den} -geluidbelasting met een weegfactor onderscheid gemaakt wordt tussen een vliegtuigbeweging overdag, 's avonds en 's nachts. Voor de L_{den} telt het geluid van vliegtuigbewegingen die gedurende de avond plaatsvinden drie keer zwaarder mee dan vliegtuigbewegingen die tijdens de dag plaatsvinden. Vliegtuiggeluid van vliegtuigen in de nacht telt 10 keer zwaarder mee dan vliegtuiggeluid overdag. Hier is voor gekozen omdat verkeer in de avond- en nachtperiode als hinderlijker wordt ervaren. Wanneer er in de toekomst meer verkeer in de nachtperiode (tussen 23.00 uur en 0.00 uur) plaatsvindt dan door de luchthaven in haar voorgenomen gebruik is voorzien, betekent dit dat er per saldo binnen de vergunde gebruikruimte minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn. Verder is in dit Luchthavenbesluit een evaluatiebepaling opgenomen (zie nadere toelichting in hoofdstuk 9). Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren, dan voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging plaatsvinden over (nieuw) te nemen maatregelen.

Daarmee wordt naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende rekening gehouden met het publiek belang 'kwaliteit leefomgeving' uit de Luchtvaartnota.

Met betrekking tot het publiek belang 'duurzaamheid' uit de Luchtvaartnota zijn de effecten van de verruiming van de openingstijden neutraal.

Alle hierboven genoemde punten overwegende acht het bevoegd gezag het acceptabel om de verruiming van de openingstijden zoals de initiatiefnemer die heeft aangevraagd te honoreren.

8.5.1 Verruiming openingstijd wanneer dit uitvoerbaar is

De Regeling luchtverkeersdienstverlening schrijft voor dat er luchtverkeersleiding nodig is tijdens de vastgelegde openingstijden van de luchthaven Eelde. Het bevoegd gezag heeft geconstateerd dat LVNL op het moment van de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit over onvoldoende capaciteit beschikt om de gevraagde verruiming van de openingstijden voor handelsverkeer direct te faciliteren. Met dit Luchthavenbesluit wordt de verruiming van de openingstijden daarom gefaseerd en onder voorwaarden toegekend.

De verruimde openingstijden voor handelsverkeer en positievluchten in de ochtend op maandag tot en met vrijdag (6:00 uur en 6:30 uur) zullen pas gelden op het moment dat er voldoende capaciteit bij de luchtverkeersleiding is. Zodra LVNL voldoende capaciteit heeft en daarmee ook invulling kan geven aan verruiming van de openingstijden tussen 6:00 uur en 6:30 uur van maandag tot en met vrijdag, wordt van de initiatiefnemer verwacht dat zij met instemming van LVNL een schriftelijk verzoek bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat indient om de verruiming van de openingstijden tussen 6.00 uur en 6.30 uur van maandag tot en met vrijdag in werking te laten treden. Het bevoegd gezag verwacht dat de initiatiefnemer hierover ook actief met de omgeving communiceert. Voor de inwerkingtreding van dit onderdeel van de verruiming van de openingstijden is een voorziening in het Luchthavenbesluit opgenomen (artikel 19).

De verruiming van 23:00 uur naar 0:00 uur voor handelsverkeer en positievluchten op alle dagen, wordt bij inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit mogelijk gemaakt. Dit heeft ermee te maken dat de luchtverkeersleiding in de huidige situatie al capaciteit moet leveren vanwege de mogelijkheid op de luchthaven Eelde om bij onverwacht vertragende omstandigheden tussen 23:00 uur en 0:00 uur te kunnen starten en landen (de zogenoemde extensieregeling). LVNL heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat het in deze periode capaciteit kan leveren onder voorwaarden (zie paragraaf 7.1). Om hier invulling aan te geven heeft de initiatiefnemer gezamenlijk met LVNL afspraken gemaakt over de invulling van de afhandeling van het verkeer in deze periode en de daarbij mogelijke dienstverlening door LVNL. Deze afspraken beschrijven het (tijdelijke) proces dat voorziet in een flexibele, vraag gestuurde aanpak. De afspraken bestaan uit drie routes voor het aanvragen van het (doen of laten) uitvoeren van vluchten, afhankelijk van de aanvraagtermijn: (1) aanvragen binnen 72 uur voor operatie, (2) aanvragen tussen 72 uur en 6 weken voor operatie en (3) aanvragen meer dan 6 weken voor operatie. Elke route kent een eigen beoordelingsproces waarin zowel de beschikbare capaciteit van de luchtverkeersleiding als de aard van het verkeer worden meegewogen. Dit zorgt voor een transparante en objectieve afweging tussen operationele vraag vanuit de gebruikers en de beschikbare capaciteit bij de luchtverkeersleiding. Essentieel hierbij is dat aanvragen pas kunnen worden gehonoreerd als LVNL op het gevraagde moment over voldoende capaciteit beschikt.

8.6 Overwegingen aanvullende maatregelen

Op basis van de hierboven genoemde conclusies wil het bevoegd gezag het door de initiatiefnemer aangevraagde gebruik toekennen. Echter treft het bevoegd gezag met dit Luchthavenbesluit ook aanvullende maatregelen. Deze aanvullende maatregelen worden genomen vanwege beleidsmatige keuzes in de Luchtvaartnota en om de omgeving extra te beschermen tegen de overlast van de luchthaven Eelde.

8.6.1 Exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer

In de Luchtvaartnota is het maatschappelijke belang (nationale veiligheid en gezondheid) voor spoedeisende hulpverlening en politietaken (zoals eerder genoemd, in deze toelichting verder aangeduid als maatschappelijk verkeer) aangegeven. Daarom wordt er een aparte gebruiksruimte in luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis vastgelegd.

In de Omzettingsregeling was er nog sprake van één gebruiksruimte voor al het verkeer. De splitsing van de gebruiksruimte heeft tot doel te voorkomen dat groei van handelsverkeer en overig verkeer ten koste gaat van de gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer. In de Luchtvaartnota is ook aangegeven dat een aparte gebruiksruimte niet mag leiden tot het vergroten van de gebruiksruimte voor handelsverkeer.

Het bevoegd gezag heeft een afweging gemaakt op welke manier de aparte gebruiksruimte vastgelegd wordt in het Luchthavenbesluit. Overwegingen hierbij waren de operationele inzetbaarheid van het maatschappelijk verkeer, de bescherming van de omgeving en de mate waarin handhaving uitvoerbaar is. Maatschappelijk verkeer is van algemeen belang en mag daarom in principe niet beperkt worden. Anderzijds is het ook onwenselijk om de gebruiksruimte in het geheel niet te beperken, ter bescherming van de omgeving.

Maatschappelijk verkeer bestaat grotendeels uit helikopterverkeer dat zich kenmerkt door het aan- en uitvliegen in verschillende richtingen al naar gelang de locatie waar de inzet gewenst is. Daardoor zijn het routegebruik en daarmee de spreiding van het geluid over de omgeving moeilijk te voorspellen. Het vastleggen van een grenswaarde met een maximale geluidbelasting leidt daardoor tot te veel onzekerheid of de noodzakelijke operationele inzet mogelijk is. Dat is de reden waarom gekozen is voor het vastleggen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen als exclusieve grenswaarde voor het maatschappelijke verkeer. Het vastleggen hiervan beschermt de omgeving tegen een verdere groei van het maatschappelijk verkeer boven deze grenswaarde.

Voor de luchthaven Eelde is het aantal bewegingen van maatschappelijk verkeer vastgesteld op maximaal 3.823 per gebruiksjaar. Dit aantal is gebaseerd op een onderbouwde prognose van de operationele diensten voor het maatschappelijke verkeer waarmee het gebruik voor in elk geval de komende tien jaren wordt geborgd. De inzet is om overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Dit gebeurt allereerst door uit te gaan van de onderbouwde prognose voor de komende tien jaren. Ten tweede gebeurt dit door de daadwerkelijke invulling van de grenswaarde tijdens de uitvoering van het Luchthavenbesluit nauwgezet te monitoren. Bij een vulling van 90% van de grenswaarde moeten de operationele diensten de opdrachtgevende ministeries (zoals Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid) informeren. Bij de opdrachtgevende ministeries en de operationele diensten ligt dan de taak om in afstemming met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te bezien of, en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Gedacht kan worden aan het identificeren van een andere invulling van de inzet voor bijvoorbeeld de traumahelikopter of de MMT's.

Op het gebruik van de grenswaarde voor het maatschappelijk verkeer wordt door de ILT gehandhaafd. Bij overschrijding van de grenswaarde kan de ILT een maatregel opleggen om het gebruik op de luchthaven terug te brengen onder de grenswaarde. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Alleen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden zal de ILT bij overschrijding van de grenswaarde geen handavingsinstrumenten inzetten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart (in werking getreden op 1 juli 2024) is hierover opgenomen: *'Met de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht⁶². is aan artikel 8.45 een derde lid toegevoegd. Dit lid beoogde te regelen dat gedeputeerde staten bij vluchten van maatschappelijk belang geen maatregelen opleggen bij overschrijding van grenswaarden. Zoals toegelicht in de*

⁶² Stb. 2013, 144.

bijbehorende memorie van toelichting⁶³ is dit bedoeld voor situaties waarin uitzonderlijke omstandigheden leiden tot een overschrijding van de opgelegde grenswaarden. In de praktijk bleek dit echter niet voldoende helder. Met de onderhavige wijziging van het derde lid van artikel 8.45 wordt daarom ter verduidelijking opgenomen dat bij overschrijding van de grenswaarden geen maatregelen worden opgelegd indien sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij een grote ramp die tot gevolg heeft dat een luchthaven gedurende lange tijd intensief gebruikt moet worden voor reddingsvluchten.' Het gaat derhalve alleen om unieke uitzonderingen die leiden tot een overschrijding en niet om een overschrijding als gevolg van regulier jaarlijks traumaverkeer.

In de praktijk kan het zijn dat het maatschappelijk verkeer anders vliegt dan waarvan in de merbeoordelingsnotitie uit is gegaan. Hiertegen biedt een grenswaarde in de vorm van een maximumaantal vliegtuigbewegingen niet specifiek bescherming. Het bevoegd gezag vindt het echter wel van belang dat door de operationele diensten ingezet wordt op het zoveel mogelijk voorkomen van vermijdbare overlast. Het bevoegd gezag verwacht ook van de initiatiefnemer dat gemonitord wordt of de operationele diensten zich daarvoor inzetten. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat de operaties van maatschappelijk verkeer substantieel zullen wijzigen.

Er wordt ook naar gestreefd om zoveel mogelijk de stilste uitvoering van helikopters in te zetten en er wordt bij de aanbesteding van nieuwe toestellen naar geluidprestaties gekeken. Tot slot wordt van de operationele diensten verwacht dat zij uitleg geven over hun operatie in de CRO Eelde. In de CRO kan ook gezien worden of aanvullende hinderbeperkende maatregelen voor het maatschappelijk verkeer nodig en mogelijk zijn.

Bij de evaluatie van dit Luchthavenbesluit zal expliciet worden gekeken naar de verdeling van het maatschappelijk verkeer over de omgeving, zodat waar mogelijk maatregelen genomen kunnen worden om ongewenste effecten te beperken.

8.6.2 Additionele grenswaarden en regels vanwege geluidbelasting

Op grond van artikel 8.44, eerste lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis grenswaarden en regels worden opgenomen, voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de geluidbelasting. In het Bbl is in artikel 8 opgenomen dat het hierbij gaat om het vastleggen van in ieder geval één wettelijk handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt. Het Luchthavenbesluit bevat ook in ieder geval één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van de 56 L_{den}-contour.

Aanvullend hierop kunnen andere grenswaarden en regels worden gesteld, bijvoorbeeld voor openingstijden of aanvullende handhavingpunten. Maar ook voor een plafond voor het aantal vliegtuigbewegingen gedurende (momenten van) de dag of de nacht of een deel van het jaar (per seizoen), een baanverdelingsregeling, tijdstippen waarop vliegtuigtypen van een bepaalde geluidcategorie wel of niet mogen landen en vertrekken. Het bevoegd gezag legt in het Luchthavenbesluit de openingstijden voor de luchthaven Eelde vast. Daarnaast worden ter bescherming van de omgeving bepalingen opgenomen voor het circuitvliegen. Voor de overwegingen over de openingstijden wordt verwezen naar paragraaf 8.5. Voor wat betreft het circuitvliegen geldt dat geen wijziging van de bepalingen ten opzichte van de Omzettingsregeling is opgenomen, op het vervangen van een maximumaantal naar een grenswaarde (zie artikel 6, derde lid) in verband met de handhaving van deze bepaling. Verder acht het bevoegd gezag het met het oog op de geluidbelasting noodzakelijk dat de omgeving extra wordt beschermd tegen de overlast van de luchthaven Eelde. Daarvoor worden twee maatregelen getroffen: (1) het vastleggen van grenswaarden voor aanvullende handhavingpunten en (2) vastleggen van een grenswaarde voor het tegengaan van oneigenlijk van gebruik de meteomarge.

8.6.2.1 Aanvullende handhavingpunten

Het Luchthavenbesluit bevat in ieder geval een aantal wettelijk voorgeschreven handhavingpunten. Met het Bbl (zie ook paragraaf 2.1.2) is voorgeschreven welke handhavingpunten voor geluidbelasting in een luchthavenbesluit moeten worden vastgelegd. Deze wettelijke handhavingpunten liggen, zoals hiervoor gemeld, in ieder geval (1) aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3.

en (2) op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 L_{den} .

Uit de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging van de Wet luchtvaart (RBML) volgt dat het bevoegd gezag ook handhavingspunten op andere plaatsen kan neerleggen waar het een extra garantie wil geven voor de maximale geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer aldaar. Met het vastleggen van grenswaarden in aanvullende handhavingspunten ontstaat voor omwonenden duidelijkheid en zekerheid over de maximale geluidbelasting. Dit biedt extra bescherming, omdat de ILT ook toe moet zien op de handhaving van de grenswaarden in de aanvullende handhavingspunten. Zowel de Wet RBML als het Bbl laten de invulling voor aanvullende handhavingspunten vrij.

Het bevoegd gezag kijkt voor de luchthavens Eelde, Maastricht en Rotterdam of het wenselijk is om in het Luchthavenbesluit aanvullende handhavingspunten voor de geluidbelasting vast te leggen. Daarvoor heeft het bevoegd gezag een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd. Bij het formuleren van deze uitgangspunten is gebruik gemaakt van inzichten uit de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV)⁶⁴, het rapport *Mogelijkheden individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart*⁶⁵ en meldingenrapportages van de meldpunten bij de diverse luchthavens.

Uitgangspunten bepalen aanvullende handhavingspunten

1. *Aanvullende handhavingspunten liggen binnen de 48 L_{den} -contour*

Er wordt breder dan alleen binnen de 56 L_{den} -contour hinder ervaren door luchtverkeer. Om een grotere omgeving bescherming tegen vliegtuiggeluid te bieden, wordt de 48 L_{den} -contour als grens voor aanvullende handhavingspunten gehanteerd. De 48 L_{den} -contour is de grootste, wettelijke contour die is opgenomen in het Luchthavenbesluit. Met de 48 L_{den} -contour wordt gekozen voor een gebied waarbinnen omwonenden de hoogste geluidbelasting ervaren. Bij de keuze voor de 48 L_{den} -contour is rekening gehouden met de inzichten van de PAMV over het toepassingsbereik van het rekenvoorschrift Doc29/NORAH. Uit de PAMV volgt dat het geluidmodel in ieder geval tot ongeveer 50 L_{den} betrouwbare rekenresultaten geeft. Juist vanwege de bescherming van de omgeving vindt het bevoegd gezag het acceptabel om net iets breder naar de 48 L_{den} -contour te kijken voor het plaatsen van aanvullende handhavingspunten. Tot slot is consistentie gezocht met het ontwerp voor de wijziging van het Luchthavenbesluit van luchthaven Lelystad. Hierin zijn aanvullende handhavingspunten opgenomen en is ook de 48 L_{den} -contour als uiterste grens gehanteerd⁶⁶. Ook hier is het doel om gebieden met aaneengesloten woonbebouwing verder van de luchthaven af bescherming te bieden.

2. *Aanvullende handhavingspunten liggen in gebieden met aaneengesloten woonbebouwing*

Bij het bepalen van zoekgebieden voor aanvullende handhavingspunten wordt gekeken naar gebieden met aaneengesloten woonbebouwing in het gebied tussen de 56 L_{den} -contour en de 48 L_{den} -contour. Met aaneengesloten woonbebouwing wordt bedoeld dat er in een rastercel van 100x100 meter 25 woningen of meer staan. Dit uitgangspunt is ook gehanteerd bij het bepalen van de locaties voor handhavingspunten in de omzettingsregelingen van de luchthavens van nationale betekenis. Ook wordt dit uitgangspunt gehanteerd voor het bepalen van de locaties van de wettelijke handhavingspunten op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 L_{den} waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is. Door aanvullende handhavingspunten ook in gebieden met aaneengesloten woonbebouwing te plaatsen ontstaat een geografische koppeling tussen het woongebied en de maximale geluidbelasting.

Met het plaatsen van aanvullende handhavingspunten binnen de 48 L_{den} -contour kan ook rekening worden gehouden met aaneengesloten woonbebouwing buiten deze contour.

3. *Aanvullende handhavingspunten liggen nabij vliegroutes en waar meldingen van hinder worden gemaakt*

Bij het bepalen van aanvullende handhavingspunten wordt gekeken naar de gebieden waar het meeste vliegverkeer overkomt. Hier is de geluidbelasting het hoogst. Uit de verschillende meldingenrapportages van de luchthavens blijkt dat hier veel meldingen van hinder gemaakt worden. Dit geldt zowel voor omwonenden die dichtbij als verder van de luchthaven af wonen.

4. *Maximaal vijf tot tien aanvullende handhavingspunten per luchthaven*

In opdracht van het bevoegd gezag is er onderzoek uitgevoerd naar de verbetering van de individuele bescherming voor omwonenden van luchthavens⁶⁷. Hieruit blijkt dat de bescherming van omwonenden bij luchthavens van nationale betekenis met het plaatsen van vijf tot tien aanvullende handhavingspunten effectief toeneemt. Hierdoor ontstaat een geografische koppeling tussen woningen in een grotere leefomgeving en de locaties van de handhavingspunten. De

⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31.936, nr. 1156

⁶⁵ Rapport: Mogelijke individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, M+P en To70, kenmerk: M+P.MIW.22.11.1., 13 juni 2023.

⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31.936, nr. 535

⁶⁷ Rapport: Mogelijke individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, M+P en To70, kenmerk: M+P.MIW.22.11.1., 13 juni 2023.

omgeving weet dan welke maximale geluidbelasting zij kan verwachten.

Uit het onderzoek volgt dat het toevoegen van meer dan vijf tot tien aanvullende handhavingspunten niet direct leidt tot een verdere verbetering van de bescherming van omwonenden. Meer aanvullende handhavingspunten hebben wel een grotere nadelige invloed op de operationele uitvoerbaarheid van het luchthavenluchtverkeer. Daarom heeft het bevoegd gezag de afweging gemaakt om maximaal vijf tot tien aanvullende handhavingspunten per luchthaven als uitgangspunt te hanteren. Door de vijf tot tien aanvullende handhavingspunten te combineren met de wettelijke handhavingspunten, komt het aantal effectieve handhavingspunten voor de luchthavens gemiddeld uit op tien tot vijftien handhavingspunten.

Zoekgebieden aanvullende handhavingspunten voor de luchthaven Eelde

Het bevoegd gezag heeft op basis van deze vier algemene uitgangspunten indicatieve zoekgebieden voor aanvullende handhavingspunten gedefinieerd voor de luchthaven Eelde. Hierbij is gekeken naar de ligging van woonkernen in de directe omgeving van de luchthaven, het type verkeer op de luchthaven en de locaties waar meldingen van hinder worden gemaakt. De rapportages van het Meldingenloket vliegverkeer GAE⁶⁸ zijn hiervoor gebruikt. Dit leidt tot de volgende vijf zoekgebieden:

1. *Zoekgebied Onnen*

In dit gebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing. Daarnaast ligt het dichtbij de 48 L_{den}-contour. Verder liggen er vliegroutes nabij het zoekgebied. Foxhol en Haren liggen in de buurt van Onnen, maar wel buiten de 48 L_{den}-contour.

2. *Zoekgebied Glimmen*

In dit gebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing. Het ligt binnen 48 L_{den}-contour en nabij de vliegroutes voor zowel startend en landend verkeer als circuitverkeer. Daarnaast blijkt uit de analyses van de meldingenrapportages dat vanuit Glimmen veel meldingen worden ontvangen over het lesverkeer.

3. *Zoekgebied Yde*

In dit gebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing. Het ligt binnen de 48 L_{den}-contour en nabij de vliegroutes voor lesverkeer. Yde ligt in het midden van het circuit voor lesverkeer.

4. *Zoekgebied Donderen*

In dit gebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing. Het ligt binnen 48 L_{den}-contour en nabij de vliegroutes voor zowel startend en landend verkeer als circuitverkeer.

5. *Zoekgebied Eelde*

In de Omzettingsregeling zijn handhavingspunten aan de koppen van baan 01-19 vastgelegd. Het noordelijke handhavingspunt ligt nabij Eelde. Met de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit is deze baan niet meer actief als start- en landingsbaan en vervallen de wettelijke handhavingspunten. Alhoewel Eelde niet binnen de 48 L_{den}-contour ligt, ligt het wel dicht bij de luchthaven.

Mogelijk kan ook aanvullende bescherming worden geboden voor het nabijgelegen Paterswolde.

Advies over locaties handhavingspunten

Het bevoegd gezag heeft aan adviesbureau Adecs Airinfra gevraagd om advies te geven over de locaties van de wettelijke en aanvullende handhavingspunten. Het bevoegd gezag heeft hierbij de hierboven genoemde uitgangspunten en zoekgebieden meegegeven als richtlijn.

Op grond hiervan heeft Adecs Airinfra een advies uitgebracht⁶⁹. Ten eerste concludeert Adecs Airinfra dat er geen sprake is van aaneengesloten woonbebouwing op of in de nabijheid van de 56 L_{den}-contour. Hierdoor is er geen sprake van wettelijke handhavingspunten op deze contour.

Voor het gebied tussen de 48 L_{den} en de 56 L_{den}-contour wordt geadviseerd om voor de definitie van aaneengesloten woonbebouwing af te wijken van de uitgangspunten. Het advies is om voor luchthaven Eelde hiervoor een lagere hoeveelheid woningen te gebruiken, namelijk 10 woningen per 100x100 meter rastercel. In dit gebied is sprake van een lage bevolkingsdichtheid, maar bestaat tegelijkertijd wel de wens om de omgeving voldoende bescherming te bieden.

Tenslotte concludeert Adecs Airinfra dat voor het zoekgebied Eelde de combinatie van uitgangspunten 'ligging binnen de 48 Lden-contour' en 'gebieden met aaneengesloten woonbebouwing' geen kandidaat locaties opleveren voor aanvullende handhavingspunten. Daarom adviseert Adecs Airinfra om in het zoekgebied Eelde geen aanvullende handhavingspunten te plaatsen.

⁶⁸ Met betrekking tot de luchthaven Eelde zijn de maandelijkse, kwartaal- en jaarrapportages over de meldingen van vliegtuiggeluid bij luchthaven Eelde van het meldingenloket van de luchthaven Eelde geanalyseerd. Hieruit blijkt dat met name dicht op de luchthaven en langs de routes hinder wordt ervaren.

⁶⁹ 'Advies handhavingspunten LHB luchthaven Eelde', Adecs Airinfra, kenmerk: i&w241118not/sM/rV/kd, 20 december 2024.

Voor het overige adviseert Adecs Airinfra om in totaal op zes locaties wettelijke en aanvullende handhavingspunten vast te stellen. Het gaat om de volgende handhavingspunten en de door Adecs Airinfra gegeven motivatie:

- HH_05: het wettelijke handhavingspunt in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt.
- HH_23: het wettelijke handhavingspunt in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt.
- HH1 Glimmen (Noord): Glimmen ligt binnen de 48 L_{den}-contour. De routes liggen ten zuiden van het handhavingspunt. Het biedt bescherming aan bebouwing rond Glimmen en bebouwing ten noorden hiervan (Onnen en Haren). De geluidbelasting bestaat uit een bijdrage van groot verkeer, klein verkeer en helikopterverkeer. Het punt biedt met name bescherming tegen landingen op baan 23 en starts vanaf baan 05 door groot verkeer.
- HH2 Glimmen (Zuid): Glimmen ligt binnen de 48 L_{den}-contour. De routes liggen ten oosten van het handhavingspunt en het handhavingspunt is zo dichtmogelijk geplaatst op het circuit. De geluidbelasting bestaat uit een bijdrage van groot verkeer en klein verkeer. Het punt biedt met name bescherming tegen landingen op baan 23 en starts vanaf baan 05 door handelsverkeer. Ook biedt het punt beperkte bescherming tegen circuitvluchten.
- HH3 Yde: Yde ligt binnen de 48 L_{den}-contour. Het geadviseerde handhavingspunt ligt in het midden van het circuit, ter hoogte van het midden van de baan. Hierdoor ontstaat een koppeling tussen het circuitgebied en het woongebied. Het grootste deel van de geluidbelasting wordt veroorzaakt door klein verkeer op circuitvluchten. Met klein verkeer wordt in deze specifieke situatie lesverkeer op de circuitvluchten bedoeld. Daarmee draagt dit bij aan de bescherming.
- HH4 Donderen: Donderen ligt binnen de 48 L_{den}-contour. Het geadviseerde handhavingspunt ligt ten westen van de luchthaven. Het biedt bescherming aan bebouwing rond Donderen. Het handhavingspunt ligt in het oosten van Donderen, om zoveel mogelijk bescherming te bieden tegen het circuitverkeer.

Het bevoegd gezag vindt het van belang dat de bescherming van de omgeving van de regionale luchthavens van nationale betekenis verbeterd wordt. Ook gelet op de specifieke aanvraag van het Luchthavenbesluit Eelde, met een verruiming van de openingstijden en de relatief grote hoeveelheid lesverkeer, heeft bevoegd gezag het advies van Adecs Airinfra overgenomen. Daarbij is rekening gehouden met de door het bevoegd gezag opgestelde uitgangspunten en zoekgebieden en de door Adecs Airinfra opgevoerde motivatie. Dat betekent dat in het Luchthavenbesluit zes handhavingspunten zijn opgenomen, waarvan vier aanvullend zijn. Deze zijn weergegeven op de kaart in bijlage 1 bij dit Luchthavenbesluit met de daarbij behorende grenswaarde met de maximale geluidbelasting.

8.6.2.2 Tegengaan oneigenlijk gebruik meteomarge

Bij het bepalen van de grenswaarden voor geluid wordt rekening gehouden met de onzekerheden in het gebruik van de luchthaven als gevolg van het weer. Vliegtuigen moeten in principe met tegenwind starten en landen. Dit betekent dat de richting van het baangebruik afhankelijk is van de windrichting. Daarom verschilt de richting van het baangebruik per jaar. Echter, om de geluidcontouren en met name de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten te bepalen, moet onder meer op basis van historische gegevens een aanname gedaan worden. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat het baangebruik kan afwijken van de aanname die daarover gedaan is. Dit gebeurt door middel van een meteomarge. Om deze marge boven op de grenswaarden te bepalen is een meteotoeslag toegepast op het voorgenomen vliegtuigverkeer. Hiervoor wordt in feite de geluidbelasting berekend uitgaande van 20% meer vliegtuigverkeer dan volgt uit het voorgenomen gebruik. De meteomarge is noodzakelijk om overschrijdingen van grenswaarden in handhavingspunten door wisselende weersomstandigheden te vermijden. De meteomarge staat echter ook toe dat er in jaren waarin de weersomstandigheden slechts beperkt afwijken van het langjarige gemiddelde in totaal een hogere geluidbelasting optreedt dan in het voorgenomen gebruik van de luchthaven. Dit is toegestaan, maar onwenselijk.

Om te voorkomen dat deze onwenselijke situatie optreedt, is door het bevoegd gezag in het Luchthavenbesluit een aanvullende grenswaarde opgenomen. Wanneer variërende weersomstandigheden ervoor zorgen dat de geluidbelasting in één baanrichting hoger is dan gemiddeld, zorgt deze grenswaarde ervoor dat de geluidbelasting in de andere baanrichting juist lager is. Hiermee kan de totale geluidbelasting niet hoger zijn dan de geluidbelasting behorende bij het voorgenomen gebruik. De aanvullende grenswaarde betreft een grenswaarde voor de geluidbelasting maar is niet vastgelegd in een handhavingspunt. Het betreft een gewogen grenswaarde van de twee handhavingspunten op 100 meter van de baankoppen. De beschrijving hoe deze grenswaarde afgeleid kan worden is opgenomen in het rekenvoorschrift voor de geluidbelasting, zoals opgenomen in Bijlage 1 van de Rbl. Hiermee kan deze grenswaarde op dezelfde manier gehandhaafd worden als de andere grenswaarden voor geluid.

8.6.3 Additionele grenswaarden en regels vanwege lokale luchtverontreiniging

Op grond van artikel 8.44, derde lid, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis regels of grenswaarden opgenomen worden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Eind 2023 zijn verschillende onderzoeken over de effecten van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷⁰ Uit de onderzoeken in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt dat de invloed van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit beperkt is. Zo wordt de vermindering van de luchtkwaliteit in woonkernen rondom de regionale luchthavens voor gemiddeld 99 procent bepaald door andere bronnen dan luchtvaart. Bij Schiphol zijn andere bronnen dan luchtvaart gemiddeld voor ruim 95 procent verantwoordelijk voor de vermindering van de lokale luchtkwaliteit in woonkernen. Tegelijkertijd laten de onderzoeken zien dat vooral taxiënde vliegtuigen en de Auxiliary Power Unit (APU)⁷¹ bijdragen aan de uitstoot van ZZS en dat die uitstoot zich met name concentreert op het luchthaventerrein.

In de mer-beoordelingsnotitie heeft de initiatiefnemer aangetoond dat voor wat betreft luchtkwaliteit de voorgenomen situatie tot een afname van emissies van luchtverontreinigende stoffen zoals de ZZS leidt ten opzichte van de referentiesituatie. Ook de concentraties van stoffen neemt af en er is geen sprake van overschrijding van een norm uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Omdat de relatieve bijdrage van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit beperkt is en normering geregeld wordt via het Bkl, acht het bevoegd gezag het niet van toegevoegde waarde om grenswaarden te stellen aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen voor de luchthaven Eelde. Vanwege het effect van luchtverontreinigende emissies op het luchthaventerrein acht het bevoegd gezag het wel van toegevoegde waarde hiervoor regels op te nemen in het Luchthavenbesluit. Deze regels betreffen het beperken van het gebruik van de APU en het eenmotorig taxiën.

8.6.3.1 Beperken gebruik APU

Uit recente onderzoeken is gebleken dat het gebruik van de APU voor vliegtuigen op opstelplaatsen verantwoordelijk is voor een significant deel van de luchtverontreinigende emissies op en rondom de luchthaven.

In het Luchthavenbesluit zijn daarom aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer beperkingen gesteld aan het gebruik van de APU waar vervangende voorzieningen beschikbaar zijn. Dit draagt bij aan de vermindering van het lawaai en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en zal de luchtkwaliteit verbeteren. Het beperken van APU-gebruik is in lijn met de Luchtvaartnota en er gelden al zulke regels voor Schiphol.

Stilstaande vliegtuigen mogen de APU alleen gebruiken als er geen schonere en werkende alternatieven voorhanden zijn. APU-gebruik is ook toegestaan in specifieke gevallen waardoor de vervangende voorzieningen niet gebruikt kunnen worden. De ILT zet deze uitzonderingen in een beleidsregel verder uiteen. In deze beleidsregel wordt stilgestaan bij de geldende uitzonderingsregels.

Het gebruik van een externe elektriciteitsvoorziening aan stilstaande luchtvaartuigen op luchthavens moet het gebruik van de APU reduceren. Luchtvaartuigen moeten worden aangesloten op een externe stroomvoorziening wanneer het toestel op een afhandelingsplaats geparkeerd is. De externe elektriciteitsvoorziening voor luchtvaartuigen kan verzorgd worden door middel van vaste of mobiele elektriciteitsvoorziening.

Electriciteitsvoorziening en de voorziening van toevoer van geconditioneerde lucht aan luchtvaartuigen moeten van voldoende capaciteit en ook verzekerd zijn op alle standplaatsen en aan alle luchtvaartuigen, maar dat wil niet zeggen dat elke standplaats uitgerust moet zijn met alternatieven: een mobiele elektriciteitsvoorziening of een voorziening voor geconditioneerde lucht kan meerdere afhandelingsplaatsen bedienen en kan worden ingezet om aan de normale operationele behoeften te voldoen. De stroom voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen is uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig van het elektriciteitsnet of ter plaatse opgewekt, zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen, waarbij groene waterstof ook mogelijk is.

De exploitant zorgt er ten slotte voor dat de afhandelingsplaatsen uiterlijk 1 januari 2040 beschikken

⁷⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 936, 1137.

⁷¹ De APU of hulpaandrijvingseenheid is een hulpmotor die zich in het vliegtuig bevindt en die het toestel op de grond van stroom en geconditioneerde lucht voorziet. De APU is ook nodig om de motoren van het vliegtuig te starten.

over de infrastructuur en voorzieningen van voldoende kwaliteit voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer. De exploitant en bevoegd gezag blijven in gesprek met elkaar over de voortgang hiervan.

8.6.3.2 Taxiën op het minimaal noodzakelijk aantal motoren

Het taxiën op het minimaal noodzakelijk aantal motoren zorgt voor efficiënter motorverbruik bij de nog draaiende motoren, wat tot minder luchtverontreinigende emissies leidt. Met het minimale aantal wordt bedoeld het minimaal aantal dat op basis van alle factoren zoals weeromstandigheden en fabrieksvoorschriften nodig is om vliegtuigen te laten taxiën.

Uit onderzoek blijkt dat tijdens de taxifase een groot deel van deze emissies plaatsvinden. Met het opnemen van een regel in het Luchthavenbesluit wil het bevoegd gezag ervoor zorgen dat deze emissies worden verminderd. Deze regel richt zich tot de gezagvoerder, die verantwoordelijk is voor het naleven hiervan. Het is de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij om, bij navraag door de ILT, de benodigde informatie aan te leveren.

Taxiën gebeurt met het minimaal noodzakelijk aantal motoren. Met het minimale aantal wordt bedoeld het minimaal aantal dat op basis van alle factoren zoals weeromstandigheden en fabrieksvoorschriften nodig is om vliegtuigen te laten taxiën. Dat wil zeggen ten minste één motor minder en waar mogelijk meer dan één motor minder. Dit zorgt voor efficiënter motorverbruik bij de nog draaiende motoren, wat tot minder luchtverontreinigende emissies leidt.

Het taxiën op het minimale aantal motoren is alleen vereist zolang dit veiligheidshalve toegestaan is en het operationeel mogelijk is. Het oordeel hierover ligt bij de gezagvoerder. Niet alle vliegtuigen kunnen of mogen op het minimale aantal motoren taxiën. Dit kan bijvoorbeeld door de vliegtuigbouwer worden afgeraden. Ook mogen vliegtuigen niet met koude motoren starten. Motoren moeten voor vertrek tussen de 3 en 6 minuten warmdraaien en hebben een afkoeltijd. Meestal wordt daar (een deel van) de taxitijd voor gebruikt. Als de taxitijd tussen vliegtuigopstelplaats en start- en landingsbaan korter is dan de tijdsduur die motoren moeten warmdraaien of afkoelen, dan is het taxiën op minder motoren niet haalbaar. In de hiervoor genoemde beleidsregel kan worden beschreven door de ILT hoe de ILT omgaat met uitzonderingen op de verplichting.

8.6.4 Additionele grenswaarden en regels vanwege (externe) veiligheid

Op grond van artikel 8.44, eerste lid, onderdeel b, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis regels worden opgenomen, voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de vliegveiligheid. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om bepalingen op grond waarvan bepaalde vliegtuigtypen geen gebruik mogen maken van de luchthaven, omdat dit gezien de start- en landingsbaan onveilig is. Van deze mogelijkheid heeft het bevoegd gezag geen gebruik gemaakt. Met het door de initiatiefnemer aangevraagde gebruik is geen sprake van een toename van eventuele vliegveiligheidsrisico's. De omvang van het verkeer en de verkeersmix wijzigt niet wezenlijk. Bovendien wordt een baan (01-19) als start- en landingsbaan buiten gebruik gesteld waardoor sprake is van een minder complexe operatie. Het veilig gebruik van de luchthaven Eelde wordt verder geborgd via het veiligheidscertificaat waarover de initiatiefnemer beschikt.

Op grond van artikel 8.44, derde lid, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis regels of grenswaarden opgenomen worden met het oog op het externe veiligheidsrisico. Gedacht kan worden aan het vastleggen van een Totaal Risico Gewicht (TRG). Van deze mogelijkheid heeft het bevoegd gezag geen gebruik gemaakt. Ruimtelijke ontwikkelingen worden op afstand van de luchthaven gehouden door het vastleggen van beperkingengebieden in verband met de externe veiligheid. Verder blijkt uit de mer-beoordelingsnotitie dat de PR-contouren en de risico's in de voorgenen situatie afnemen ten opzichte van de referentiesituatie. Ook het berekende TRG is in de voorgenen situatie lager dan in de referentiesituatie, waarmee sprake is van een afname van het totale risico waaraan de omgeving van de luchthaven wordt blootgesteld. Daarmee is er geen reden om nadere regels te stellen.

8.6.5 Aanpassing gebruiksjaar

Op grond van artikel 4 van het Bbl wordt in een luchthavenbesluit een gebruiksjaar vastgelegd. Een gebruiksjaar is een aaneengesloten periode van 12 kalendermaanden. Het gebruiksjaar in de Omzettingsregeling liep van 1 april van enig jaar tot 1 april van het daaropvolgende jaar. Deze periode voor het gebruiksjaar valt niet gelijk met het gebruiksjaar van andere luchthavens van nationale betekenis. De periode van het gebruiksjaar wordt daarom gelijkgetrokken met de periode van het gebruiksjaar

van de andere luchthavens van nationale betekenis, te weten van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar. Deze wijziging stelt met name de ILT in staat om handhavingsrapportages op te stellen die over gelijke periodes gaan bij alle luchthavens van nationale betekenis en deze handhavingsrapportages gelijktijdig te publiceren. Met de inwerkingtreding van dit Luchthavenbesluit vervalt de Omzettingsregeling. Vanwege de wijziging van het gebruiksjaar bestaat de mogelijkheid dat er sprake is van een 'gebroken' gebruiksjaar onder de Omzettingsregeling. Met de initiatiefnemer zijn afspraken gemaakt hoe met deze situatie werd omgegaan, zodat daar in de handhaving rekening mee gehouden kon worden. Voor de periode van 1 april 2025 tot en met 1 november 2025 zijn de grenswaarden uit de Omzettingsregeling aangepast op basis van een evenredige verdeling van het verkeer over het gehele jaar (58/42%). Met de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit is de Omzettingsregeling komen te vervallen.

9. Evaluatie

Met dit Luchthavenbesluit worden nieuwe voorschriften voor de initiatiefnemer, haar gebruikers en de omgeving vastgelegd. Om de ontwikkeling in de praktijk en de nieuwe voorschriften uit het Luchthavenbesluit goed op elkaar te laten aansluiten is het van belang om het Luchthavenbesluit te evalueren. Doel van de evaluatie is het bepalen van de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteit, waarbij rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke vlootontwikkeling en actuele inzichten (bijvoorbeeld als een nieuwe dosis-effectrelatie voor het bepalen van het aantal ernstig geluidgehinderden beschikbaar komt).

Veel van deze onderwerpen kennen al hun eigen monitoringsmechanismen of zijn onderdeel van al bestaande monitoringsmechanismen. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse handhavingsrapportage van de ILT. Van deze gegevens zal in de evaluatie gebruik worden gemaakt.

De evaluatie vindt per vijf jaren plaats. De eerste evaluatie zal plaatsvinden vijf jaren na het onherroepelijk worden van het Luchthavenbesluit. Doel van de evaluatie is het bepalen van de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteit en het toetsen van de prognoses over de effecten van die activiteit in de mer-beoordelingsnotitie. In deze evaluatie dient rekening te worden gehouden met de daadwerkelijke vlootontwikkeling (vlootsamenstelling en aantal vliegtuigbewegingen) en actuele inzichten (bijvoorbeeld als een nieuwe dosis-effectrelatie voor het bepalen van het aantal ernstig geluidgehinderden beschikbaar komt). De volgende punten dienen daarbij de evaluatie in elk geval in kaart te worden gebracht:

- De ontwikkelingen en de effecten van de regels en grenswaarden voor de geluidbelasting. Het gaat hier in elk geval om de vastgelegde handhavingspunten, de openingstijden, de aparte gebruiksruimte voor spoedeisend maatschappelijk verkeer en de circuitvluchten.
- De ontwikkelingen en de effecten van de regels voor de lokale luchtverontreiniging. Het gaat hier in elk geval om het beperken van het APU-gebruik en het eenmotorig taxiën.
- De ontwikkelingen en de effecten van de regels in verband met de ruimtelijke indeling rond de luchthaven Eelde.

Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren, dan voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging plaatsvinden over (nieuw) te nemen maatregelen. Hierbij zal het bevoegd gezag alle belangen die bij dat besluit tot aanpassing relevant zijn afwegen. De evaluatiebepaling in artikel 20 van het Luchthavenbesluit is gericht aan het bevoegd gezag. De ILT heeft hierin geen handhavende taak.

10. Verwerking reactie voorhang- en zienswijzenprocedure

10.1 Voorhang Eerste en Tweede Kamer

Op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart is het ontwerp Luchthavenbesluit op 6 februari 2025 aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure.⁷² De Tweede Kamer heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt zich uit te spreken over het ontwerp Luchthavenbesluit. Vanuit de Eerste Kamer is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Op 7 maart 2025 zijn vanuit de vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Waterstaat via een schriftelijk overleg vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze vragen en opmerkingen gingen hoofdzakelijk over de economische onderbouwing van de luchthaven Eelde, de verruiming van de openingstijden, de milieu-, klimaat- en gezondheidseffecten van het Luchthavenbesluit (in het bijzonder van de verruiming van de openingstijden) en het participatieproces.

⁷² Kamerstukken II, 31 936, nr. 1203.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 11 april 2025 een reactie gestuurd op de vragen en opmerkingen.⁷³ Samengevat stelt het bevoegd gezag hierin dat de bedrijfseconomische haalbaarheid (financiële effecten) deugdelijk onderbouwd is en er daarom geen nieuwe MKBA gemaakt is.

De verruiming van de openingstijden is bedoeld om meer vluchten mogelijk te maken en de regio beter te verbinden. De milieueffecten hiervan zijn onderzocht en volgens het bevoegd gezag beperkt. Daarnaast zijn in het Luchthavenbesluit maatregelen opgenomen die extra bescherming voor omwonenden bieden, zoals een verbod op nachtelijke vrachtvluchten en aanvullende handhavingspunten.

Het bevoegd gezag acht het participatieproces voldoende breed opgezet. De vorm en invulling ervan was de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag erkent dat er zorgen leven bij omwonenden, maar ziet geen aanleiding voor aanvullend onderzoek.

Innovaties zoals elektrisch en waterstofvliegen zijn volgens het bevoegd gezag nog te onzeker om mee te nemen in de onderbouwing, maar de luchthaven Eelde is goed gepositioneerd om hierin in de toekomst een rol te spelen. Daarnaast is het proces tot vaststelling van het Luchthavenbesluit toegelicht. De rol voor de relatie met openbaar vervoer ligt bij de regionale overheden en de samenwerking met het bedrijfsleven bij de initiatiefnemer.

Naar aanleiding van het schriftelijk overleg heeft er op 27 mei 2025 een Tweeminutendebat in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Hierin zijn drie moties⁷⁴ ingediend die de minister verzochten om geen (toename van) nachtvluchten voor commercieel verkeer toe te staan op de luchthaven Eelde, om de openingstijden voor de luchthaven Eelde niet te verruimen en om een brede maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA) uit te voeren voordat het kabinet een Luchthavenbesluit vaststelt. Op 3 juni 2025 heeft de stemming plaatsgevonden over de moties. In deze stemming zijn de moties door de Tweede Kamer verworpen. Hiermee is de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer afgerond.

10.2 Zienswijzen

Op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart heeft eenieder wensen en bedenkingen (zienswijzen) kunnen indienen op het ontwerp Luchthavenbesluit voor luchthaven Eelde. Het ontwerp Luchthavenbesluit heeft samen met alle relevante onderbouwende documenten ter inzage gelegen van 7 februari 2025 tot en met 20 maart 2025.

In totaal zijn 102 zienswijzen binnengekomen binnen de gestelde termijn. Van deze zienswijzen is de meerderheid ingediend door individuele insprekers. Een meerderheid van de indieners is afkomstig uit de directe omgeving van de luchthaven Eelde (uit de provincies Drenthe en Groningen). Alle zienswijzen zijn door het bevoegd gezag verzameld, geanalyseerd en vervolgens thematisch ingedeeld.

Het bevoegd gezag heeft een reactie gemaakt op de ingediende zienswijzen. Deze reactie is opgenomen in een verantwoordingsrapport. Daarbij is door het bevoegd gezag aangegeven of de zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het Luchthavenbesluit en/of de nota van toelichting.

De individuele zienswijzen zijn niet afzonderlijk behandeld. Elke zienswijze heeft wel een uniek nummer gekregen dat in de ontvangstbevestiging aan de indiener is genoemd. Doordat deze nummers zijn opgenomen bij de relevante passages in het verantwoordingsrapport wordt aan de indieners van zienswijzen inzicht geboden in de inhoud van alle zienswijzen en de reactie van het bevoegd gezag daarop en specifiek op de reactie op de eigen ingediende zienswijze.

In de zienswijzen zijn met name vragen gesteld en zorgen door indieners uitgesproken over de gevolgen van het Luchthavenbesluit (en met name de verruiming van de openingstijden) op het milieu, luchtkwaliteit en gezondheid. Ook zijn er veel vragen gesteld over de economische onderbouwing. Verder gaan veel zienswijzen in op de mogelijke stationering van F35-vliegtuigen op de luchthaven Eelde. Op dit laatste punt is in het verantwoordingsdocument wel gereageerd, maar dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van het Luchthavenbesluit. Met dit besluit wordt namelijk geen gebruik van de F35 mogelijk gemaakt.

De ingebrachte zienswijzen hebben geleid tot verbetering en uitbreiding van de nota van toelichting bij het Luchthavenbesluit. De zienswijze van @@ heeft tot een inhoudelijke aanpassing in de nota van toelichting geleid.

⁷³ Kamerstukken II, 31 936, nr. 1226.

⁷⁴ Moties 31 936 nr. 1234, 1235 en 1236.

Het verantwoordingsrapport wordt met de vaststelling van dit Luchthavenbesluit openbaar gemaakt. De indieners van zienswijzen worden door het bevoegd gezag geïnformeerd over dit document en over de wijze waarop zij kennis kunnen nemen van de inhoud.

11. Besluit

Alles afwegend honoreert het bevoegd gezag de aanvraag van de initiatiefnemer. Met het Luchthavenbesluit krijgt de initiatiefnemer de ruimte om de luchthaven Eelde te ontwikkelen volgens haar ambitie om in 2033 jaarlijks 350.000 passagiers te verwerken en op jaarbasis 71.639 vliegtuigbewegingen te accommoderen. Met het Luchthavenbesluit wordt start- en landingsbaan 01-19 een taxibaan en kan alleen van baan 23-05 gebruikgemaakt worden als start- en landingsbaan.

Met dit Luchthavenbesluit wordt op grond van de Wet luchtvaart een algemene milieugebruiksruimte vergund, waarmee de maximale geluidbelasting is bepaald. Behalve voor het maatschappelijk verkeer (artikel 4, tweede lid) en voor bepaalde circuitvluchten (artikel 6, derde lid) zijn in het Luchthavenbesluit geen maximum aantallen vliegtuigbewegingen als grenswaarde vastgelegd. Handhaving op maximum aantallen bewegingen is dan ook alleen mogelijk voor het maatschappelijk verkeer en voor bepaalde circuitvluchten. Voor het andere verkeer geldt dat in de praktijk andere segmenten, soorten en typen vliegtuigen gebruik kunnen maken van de luchthaven dan in de ambitie van de luchthaven verondersteld en zoals gebruikt in de invoerset ten behoeve van de uitgevoerde (geluid) berekeningen. Daarbij geldt echter dat dit gebruik altijd moet passen binnen de met dit Luchthavenbesluit vergunde milieugebruiksruimte. Ook moet worden voldaan aan alle regels van het Luchthavenbesluit en overige wettelijke eisen die aan de inrichting en het gebruik van de luchthaven worden gesteld.

De verruiming van de openingstijden treedt gefaseerd in werking vanwege het feit dat op het moment van de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit LVNL over onvoldoende capaciteit beschikt om de gevraagde verruiming van de openingstijden voor handelsverkeer en positievluchten direct te faciliteren. De verruiming van 23:00 uur tot 0:00 uur voor dit verkeer wordt bij inwerkingtreding van dit Luchthavenbesluit op alle dagen mogelijk gemaakt. Over de exacte invulling van de dienstverlening in deze tijdsperiode hebben de initiatiefnemer en LVNL afspraken gemaakt. De verruimde openingstijden voor dit verkeer in de ochtend op maandag tot en met vrijdag (06:00 uur en 06:30 uur) gaan pas in op het moment dat er voldoende capaciteit bij LVNL is en er een onderbouwd verzoek door de initiatiefnemer is gedaan bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voor de inwerkingtreding van dit onderdeel van de verruiming van de openingstijden is een voorziening in het Luchthavenbesluit opgenomen (artikel 19).

Vanwege beleidsmatige keuzes in de Luchtvaartnota en om de omgeving extra te beschermen tegen de overlast van de luchthaven Eelde is in het Luchthavenbesluit een aantal aanvullende maatregelen opgenomen, te weten:

- Een aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer vanwege het maatschappelijke belang (nationale veiligheid en gezondheid) voor spoedeisende hulpverlening en politietaken (maatschappelijk verkeer).
- Aanvullende handhavingspunten met grenswaarden voor de maximale geluidbelasting en een grenswaarde voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik de meteomarge in het Luchthavenbesluit. Hiermee ontstaat een extra garantie voor een bredere omgeving voor de maximaal toegestane geluidbelasting op deze specifieke handhavingspunten.
- Regels met betrekking tot het beperken van het gebruik van de hulpmotor (APU) en het eenmotorig taxiën vanwege het effect van lichtverontreinigende emissies op het luchthaventerrein.
- Een evaluatiebepaling: om de vijf jaar (vanaf het moment van onherroepelijk worden van het Luchthavenbesluit) zullen de effecten van de vergunde activiteit worden geëvalueerd, waarbij rekening wordt gehouden met de vlootontwikkeling en actuele inzichten.

Met de in dit Luchthavenbesluit vergunde ruimte en de (gefaseerde) verruiming van de openingstijden kan de initiatiefnemer op termijn een rendabele operatie tot stand brengen. Marco-economisch worden er positieve effecten gerealiseerd met het aangevraagde gebruik. De luchthaven Eelde levert een bijdrage middels het faciliteren van vakantievluchten voor inwoners van Noord-Nederland, het faciliteren van de KLM Flight Academy en een maatschappelijke bijdrage van de donor- en traumavluchten. Verder blijkt uit de vergelijking van de milieueffecten van het in het Luchthavenbesluit vergunde gebruik met de milieueffecten van de referentiesituatie dat de vaststelling van het Luchthavenbesluit niet of nauwelijks leidt tot een toename van de negatieve milieueffecten.

De effecten van de verruiming van de openingstijden op de kwaliteit van de leefomgeving worden aanvaardbaar geacht, omdat uit de mer-beoordeling blijkt dat het voorgenomen gebruik over het algemeen zorgt voor een afname van de negatieve gezondheidseffecten ten opzichte van de referentiesituatie. Uit deze vergelijking blijkt dat het aantal ernstig slaapverstoorden gelijk blijft en er sprake is van minder ernstig gehinderden. Verder worden enkele ruimtelijke plannen eventueel geraakt door het

vastleggen van ruimtelijke beperkingen in de omgeving van de luchthaven.

Met de inwerkingtreding van dit Luchthavenbesluit vervalt de Omzettingsregeling, zoals eerder aangegeven in paragraaf 8.6.5. Vanwege de wijziging van het gebruiksjaar bestaat de mogelijkheid dat er sprake is van een 'gebroken' gebruiksjaar onder de Omzettingsregeling. Met de initiatiefnemer zijn afspraken gemaakt hoe met deze situatie werd omgegaan, zodat daar in de handhaving rekening mee gehouden kon worden. Daarom zijn de grenswaarden uit de Omzettingsregeling aangepast voor de periode van 1 april 2025 tot en met 1 november 2025 op basis van een evenredige verdeling van het verkeer over het gehele jaar (58/42%).

Het bevoegd gezag acht in het licht van bovenstaande het vaststellen van dit Luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde, alles afwegend, wenselijk en aanvaardbaar.

12. Handhaving

12.1 Handhaving door ILT

In het Luchthavenbesluit worden grenswaarden voor geluid vastgelegd. Daarnaast worden er regels in verband met de geluidbelasting en met het oog op de lokale luchtverontreiniging opgenomen. Verder worden ook de openstellingstijden vastgelegd. De grenswaarden in het besluit geven de exploitant, de gebruikers en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening gezamenlijk een milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kunnen zij opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels van het besluit en overige wettelijke eisen als bijvoorbeeld voor externe veiligheid. De grenswaarden richten zich tot alle sectorgenoten en zijn niet gericht tot één bepaalde sectorgenoot. De veroorzaakte belasting voor de omgeving vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de exploitant, de gebruikers en de luchtverkeersdienstverlening. Bij regels ligt dit anders. Deze kunnen zich weliswaar tot alle sectorgenoten richten, maar eenieder is daarop wel individueel aanspreekbaar. Zij hebben het alle zelf in hun macht om aan een regel te voldoen.

De handhaving van de grenswaarden en de regels in het Luchthavenbesluit is conform de Wet luchtvaart belegd bij het bevoegd gezag. Op grond van artikel 22, vierde lid, onderdeel a, van het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat 2023, is de ILT belast met de handhaving van de wet- en regelgeving binnen het werkterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45, van de Wet luchtvaart is de inspecteur-generaal van de ILT bij een overschrijding van de vastgelegde grenswaarden verplicht een maatregel op te leggen, die naar zijn oordeel bijdraagt aan het binnen de grenswaarden terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer. Het is aan de ILT om te bepalen aan welke sectorpartij(en) de maatregel wordt opgelegd. Daarbij gaat het er niet om of, en zo ja, wie blaam treft, maar of de partij die de maatregel krijgt opgelegd het in zijn macht heeft de overschrijding tegen te gaan.

Een maatregel kan diep ingrijpen in de exploitatie van een luchthaven en in de mogelijkheden van gebruikers. Een op te leggen maatregel zal dan ook vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur, zoals die onder meer in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd. Zo zal een maatregel moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en zal ook bij de voorbereiding van de maatregel acht geslagen moeten worden op de belangen van degene tot wie de maatregel is gericht.

Daarom verplicht de Wet luchtvaart dat de partij tot wie de maatregel zich richt de mogelijkheid krijgt om haar zienswijze vooraf kenbaar te maken. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart. Op een vergelijkbare wijze zal de ILT ook toezicht houden op de regels in het Luchthavenbesluit, zoals de verplichting van de gezagvoerders van vliegtuigen om zich te houden aan de voorschriften die gelden voor de vertrek- en naderingsroutes en procedures. Bij overtreding van een regel wordt niet eerst een maatregel opgelegd maar krijgt de partij die de overtreding heeft begaan een bestuurlijke boete.

In de Beleidsregel handhaving vertrekprocedures luchthavens Eelde, Maastricht en Rotterdam is aangegeven dat de ILT tolerantiegebieden hanteert om vast te stellen of de vertrekprocedures waaraan de gezagvoerders zich moeten houden, correct worden uitgevoerd. De tolerantiegebieden in de huidige Beleidsregel zijn gebaseerd op deels verouderde navigatietechnieken. Daarom worden deze gebieden opnieuw bepaald op basis van de meest actuele inzichten. Dit leidt naar verwachting tot kleinere tolerantiegebieden. De gewijzigde tolerantiegebieden zullen worden vastgelegd in een geactualiseerde versie van de Beleidsregel.

Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant elk kwartaal aan de ILT. Daarin moet onder andere worden ingegaan op het verloop van de geluidbelasting binnen een handhavingspunt en op

de tijdstippen, waarop door luchtvaartuigen van de luchthaven Eelde gebruik is gemaakt. Ook moet daarin worden ingegaan op de vulling van de grenswaarden die zijn uitgedrukt in aantalsnormen (bijvoorbeeld voor het maatschappelijk verkeer).

12.2 Ruimtelijke doorwerking en handhaving door gemeenten

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.1 van de nota van toelichting, richten de bepalingen omtrent de ruimtelijke indeling van het luchthavengebied en de beperkingengebieden tot betrokken gemeenten. De Wet luchtvaart schrijft voor dat er afwijkingsmogelijkheden op deze bepalingen zijn in de vorm van een verklaring van geen bezwaar.

Aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar dienen elektronisch te worden ingediend (op de website van de ILT of Omgevingsdienst) met de volgende stukken:

- Een projectplan waarin de RD-coördinaten en adres locatie, aard, omvang in vierkante meters, capaciteit en een toelichting op het belang voor de maatschappij zijn beschreven.
- Motivatie van de locatiekeuze met een overzicht van alternatieve onderzochte locaties buiten het beperkingengebied (contouren) met de motivatie waarom de desbetreffende locatie of locaties niet geschikt is/zijn.
- Een noodplan met toelichting op de maatregelen om de bestrijdbaarheid van de gevolgen van een vliegtuigongeluk te bevorderen.

In voorkomende gevallen kan de gemeente voorafgaand aan de aanvraag in overleg treden met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om zodoende in een vroegtijdig stadium zicht te krijgen wat er naast een ruimtelijk plan nodig is per specifieke situatie, overigens zonder dat het vooroverleg al de status krijgt van een besluit.

In het proces van planvorming vormt de verklaring van geen bezwaar in principe het sluitstuk. Dit betekent dat bij de aanvraag van een verklaring van geen bezwaar er reëel zicht moet zijn op vaststelling (van het omgevingsplan) of uitvoering indien de verklaring van geen bezwaar wordt verstrekt. Wanneer een plan niet aan deze voorwaarde voldoet kan de aanvraag voor de verklaring van geen bezwaar als niet ontvankelijk worden beoordeeld.

Met het handhaven van de gemeentelijke omgevingsplannen worden ook de ruimtelijke regels van het Luchthavenbesluit gehandhaafd voor zover dat besluit in het omgevingsplan is verwerkt. Indien grond gebruikt wordt in strijd met het omgevingsplan, is het gemeentebestuur bevoegd om te handhaven. Voorts bepaalt de Wet luchtvaart dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (die afwijkt van het omgevingsplan) als bedoeld in de Omgevingswet het Luchthavenbesluit in acht moet worden genomen.

Bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit zal het bevoegd gezag een voorbereidingsbesluit nemen als bedoeld in artikel 4.16 Omgevingswet. De regels in dat voorbereidingsbesluit wijzigen het omgevingsplan. Een voorbereidingsbesluit geldt totdat het Luchthavenbesluit in het omgevingsplan is verwerkt.

De handhaving door het gemeentebestuur omvat zowel het toezicht op de naleving (nagaan of bijvoorbeeld in strijd met een voorschrift wordt gehandeld) als het toepassen van bestuursrechtelijke sancties als last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

12.3 Verslaglegging

Op basis van artikel 8.73 van de Wet luchtvaart zal het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat elk jaar een verslag maken over het gebruik van de luchthaven in relatie tot de grenswaarden in verband met de geluidbelasting. Dit verslag wordt door de ILT opgesteld op basis van de informatie die de exploitant ten behoeve van de handhaving dient aan te leveren.

12.4 Overleg en klachten

Op grond van artikel 3 van de Regeling commissies regionaal overleg burgerluchthavens van nationale betekenis is de CRO ingesteld voor de luchthaven Eelde (CRO luchthaven Eelde). De CRO luchthaven Eelde heeft tot taak om door overleg van diverse betrokkenen een gebruik van de luchthaven Eelde te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. Het gaat daarbij om alle belangen en niet alleen om de milieubelangen. Naast de instelling van de CRO luchthaven Eelde benoemt het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 8.75 in samenhang met artikel 8.59 van de Wet Luchtvaart ook een onafhankelijk voorzitter van deze commissie.

Een wijziging voor de Wet luchtvaart is ten aanzien van de artikelen met betrekking tot de CRO's

(artikel 8.75) in voorbereiding. Deze wijzigingen betreffen onder andere de samenstelling van de CRO. Zo is geregeld dat het lidmaatschap van gemeenten gekoppeld wordt aan de ligging van de 48 L_{den} -contour. Gemeenten die geheel of gedeeltelijk binnen deze contour liggen, worden lid van de CRO. Op basis van dit Luchthavenbesluit zijn dit de gemeenten Tynaarlo en Groningen. Daarnaast is geregeld dat gebruikers die vallen onder het maatschappelijk verkeer ook lid zijn van de CRO.

Klachten over het gebruik van de luchthaven Eelde kunnen worden ingediend bij het Meldingenloket vliegverkeer GAE. Het Meldingenloket vliegverkeer GAE is een onafhankelijke stichting die zorgdraagt voor de registratie, behandeling, analyse en rapportage van klachten over vliegverkeer in de regio.

12.5 Planschade en nadeelcompensatie

Voor de schade (waaronder planschade) die een belanghebbende lijdt ten gevolge van het Luchthavenbesluit, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kan, overeenkomstig artikel 8.74 in samenhang met artikel 8.31 van de Wet luchtvaart, het bevoegd gezag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekennen. Verzoeken om nadeelcompensatie zullen in beginsel worden behandeld volgens de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2024.

13. Regeldruk en administratieve lasten

Het voorliggende Luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde berust op de Wet luchtvaart, zoals die in 2008 is komen te luiden na wijziging door de Wet RBML.⁷⁵ De Wet RBML heeft onder andere voorzien in een nieuw juridisch regime voor deze luchthavens, die tot dan hun regeling vonden in op de Luchtvaartwet berustende aanwijzingen van luchtvaartterreinen. Met de wetswijziging is de juridische ophanging van luchthavens en de vormgeving daarvan in de wetgeving gemoderniseerd.

In de memorie van toelichting bij de Wet RBML is uitgebreid ingegaan op de verandering in administratieve lasten voor bedrijf en burger, die na invoering in 2008 uit de wetswijziging voortvloeien.⁷⁶ Destijds is aangegeven dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven afnemen met een kleine € 600.000 per jaar, van circa € 1,1 miljoen naar circa € 500.000 per jaar. Voor burgers nemen de administratieve lasten af met € 2.000 per jaar.

Met het nu voorliggende Luchthavenbesluit wordt uitvoering gegeven aan het regime dat met de Wet RBML is neergelegd in de Wet luchtvaart. Ook vervangt het besluit de Omzettingsregeling die op grond van het overgangsrecht van de Wet RBML in de plaats is getreden van de op de Luchtvaartwet berustende aanwijzing van de luchthaven. Daarmee is het regime van de Wet luchtvaart volledig in de plaats getreden van het regime van de Luchtvaartwet. Het Luchthavenbesluit bevat aldus geen andere keuzes of verplichtingen dan die reeds aan de orde zijn geweest ten tijde van de wijziging van de Wet luchtvaart. Hiermee wordt de met de wijzigingswet bereikte afname van administratieve lasten specifiek voor de luchthaven Eelde volledig effectief. Ten tijde van de wijziging van de Wet luchtvaart is een inschatting gemaakt van de te behalen lastenverlichting. Conclusies waren toen onder andere⁷⁷:

- Het vervallen van de verplichting op grond van de Luchtvaartwet om jaarlijks een gebruiksplan voor de luchthaven op te stellen levert een lastenverlichting op van € 159.112.
- Het vervallen van de op grond van de Luchtvaartwet noodzakelijke goedkeuring van de tarieven voor het gebruik van de luchthaven door luchtvaartuigen levert een lastenverlichting op van € 56.437.
- Er is sprake van het vervangen van de handhaving van door de Luchtvaartwet voorgeschreven grenswaarden in separate geluidzones voor groot luchtverkeer (Ke-zone) en klein luchtverkeer (BKL-zone) door de handhaving van door de Wet luchtvaart voorgeschreven grenswaarden uitgedrukt in één geluidmaat, de Europese geluidmaat L_{den} . Hierdoor hoeft er door bedrijven niet meer in twee geluidmaten gerapporteerd te worden, maar in een. Hierbij gaat het dan om in ieder geval grenswaarden in twee handhavingpunten in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van het einde van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt en in handhavingpunten op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van de geluidcontour van 56 L_{den} .
- Het vervallen van de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het Luchthavenbesluit voordat bij de bestuursrechter in beroep kan worden gegaan levert een lastenverlichting op van 7.000 uren.

Bovengenoemde punten zijn reeds met de Omzettingsregeling geïmplementeerd. Daarin brengt het Luchthavenbesluit geen verandering. In die zin zijn er geen andere regeldrukeffecten, dan eerder

⁷⁵ Stb. 2008, 561

⁷⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, pp. 66–70.

⁷⁷ Project RRKL, Administratieve lasten burgers wetsvoorstel RBML, 30 mei 2005.

onderzocht in het kader van de Wet RBML. Deze effecten zijn daarom niet verder gekwantificeerd. Met het Luchthavenbesluit zijn wel enkele additionele maatregelen opgenomen, die op grond van de Wet luchtvaart opgenomen kunnen worden maar niet wettelijk verplicht zijn. Het gaat hierbij om additionele regels vanwege lokale luchtverontreiniging en additionele grenswaarden en regels voor de geluidbelasting. De maatregelen met betrekking tot lokale luchtverontreiniging hebben geen regeldruk-verhogend effect. Het zijn namelijk maatregelen die al op grond van (Europese) regelgeving getroffen moeten worden. In de huidige praktijk zetten luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zich daarom al in voor het beperken van APU-gebruik en het eenmotorig taxiën. Met deze bepalingen in het Luchthavenbesluit is er sprake van 'een extra slot op de deur'. Omdat geen sprake is van aanvullende regeldrukeffecten als gevolg van het Luchthavenbesluit, zijn deze ook niet kwantitatief in beeld gebracht. Het opnemen van additionele grenswaarden en regels voor de geluidbelasting in het Luchthavenbesluit leidt ook niet tot extra regeldruk. In de huidige situatie moet de luchthaven reeds berekeningen uitvoeren ten behoeve van de handhaving. De berekeningen worden gebruikt om de grenswaarden in de handhavingspunten te toetsen. Informatie over de ontwikkeling van grenswaarden in de handhavingspunten moet door de initiatiefnemer worden aangeleverd aan de ILT. Nieuwe handhavingspunten leiden niet tot een toename van administratieve lasten, omdat de bestaande informatieplicht in relatie tot de handhavingspunten niet is gewijzigd. Omdat ook hier geen sprake is van aanvullende regeldrukeffecten als gevolg van het Luchthavenbesluit, zijn deze ook niet kwantitatief in beeld gebracht.

14. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Omdat het gebruiksjaar van de luchthaven loopt van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar, is het de bedoeling om dit besluit, in afwijking van het systeem van vaste verandermomenten, in werking te laten treden op 1 november. Gelet op de jaarindeling worden hier aanmerkelijke ongewenste private of publieke nadelen voorkomen (Art. 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 zijn definities van een aantal in het besluit gebruikte begrippen opgenomen. Voor deze definities is aansluiting gezocht bij definities van begrippen die reeds gangbaar waren in de Wet luchtvaart of die worden gebruikt in het op de Wet luchtvaart gebaseerde Besluit burgerluchthavens. In artikel 8.70, vierde lid, van de Wet luchtvaart is namelijk bepaald dat bij het vaststellen van een luchthavenbesluit de regels omtrent de ruimtelijke ordening zoals vastgesteld in het Besluit burgerluchthavens, in acht moeten worden genomen. Als gevolg hiervan kunnen de in dit besluit opgenomen definities afwijken van definities van vergelijkbare begrippen in het kader van andere wetgeving, zoals de Omgevingswet.

De begrippen geluidgevoelig gebouw en kwetsbaar gebouw hebben betrekking op respectievelijk gebouwen in een beperkingengebied in verband met de geluidbelasting en gebouwen in een beperkingengebied in verband met externe veiligheid. In dit besluit is geen definitie van het begrip 'woning' opgenomen, omdat ook de Omgevingswet en de daarop berustende bepalingen geen definitie van dit begrip bevatten. Om consistentie te waarborgen, is ervoor gekozen om in dit besluit evenmin een aparte definitie op te nemen.

Artikel 2

Dit Luchthavenbesluit heeft betrekking op de luchthaven Eelde en de gebieden, opgenomen in de bijlage. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart is bepaald dat de luchthaven Eelde een overige burgerluchthaven van nationale betekenis is.

Artikel 3

Het gebruiksjaar van de luchthaven dient een aaneengesloten periode van 12 kalendermaanden te omvatten. Dit is van belang voor de handhaving van de grenswaarden voor de geluidbelasting die in dit besluit worden vastgelegd.

Deze grenswaarden gelden, zo volgt uit artikel 4 van het Besluit burgerluchthavens, voor het gehele gebruiksjaar van de luchthaven. Bij een overschrijding van een grenswaarde is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45, van de Wet luchtvaart de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag verplicht maatregelen te treffen die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

Het gebruiksjaar omvat de periode van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar en is hiermee gelijk aan het gebruiksjaar van de andere burgerluchthavens van nationale betekenis.

Artikel 4

In artikel 4 is bepaald hoeveel geluid het luchthavenluchtverkeer (startende en landende luchtvaartuigen) maximaal mag produceren. Op grond van het eerste lid geldt dat de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer in een handhavingspunt in beginsel niet hoger mag zijn dan de op de kaart in bijlage 1 aangegeven bijbehorende grenswaarde. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken (ook wel: maatschappelijke verkeer) geldt op grond van het tweede lid echter een grenswaarde in de vorm van een maximumaantal vliegtuigbewegingen. Die grenswaarde, die op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart, exclusief is toegewezen voor dergelijke vluchten, houdt in dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 3.823 per gebruiksjaar niet mag worden overschreden.

De hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten is bepaald op basis van de door de exploitant aangeleverde invoerset behorende bij de aanvraag van het Luchthavenbesluit. De grenswaarden zijn berekend op grond van het in artikel 4 en bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens vastgelegde voorschrift voor de berekening van de L_{den} -geluidbelasting in dB(A). De grenswaarden en ligging van de handhavingspunten zijn aangegeven op de kaart in bijlage 1 van dit besluit.

Bij een overschrijding van een grenswaarde is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45, van de Wet luchtvaart het bevoegd gezag verplicht maatregelen te treffen die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Het bevoegd gezag schrijft dergelijke maatregelen op grond van de artikelen 8.70, tweede lid, 8.45, derde lid, en 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart niet voor met betrekking tot de overschrijding van de grenswaarde die is veroorzaakt door vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012, indien deze overschrijding het gevolg is van uitzonderlijke omstandigheden. Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant elk kwartaal aan de ILT over het verloop van de geluidbelasting binnen een handhavingspunt. Ook wordt gerapporteerd over het aantal vliegtuigbewegingen voor het maatschappelijk verkeer.

De exploitant is op grond van artikel 8.72 in samenhang met artikel 8.24a, van de Wet luchtvaart verplicht om met inachtneming van de bij of krachtens de Wet luchtvaart of de Luchtvaartwet gestelde bepalingen, luchthavenluchtverkeer ten behoeve van de burgerluchtvaart op de luchthaven toe te laten. Deze verplichting geldt echter niet ten aanzien van circuitvluchten, oefenvluchten en proefvluchten.

Artikel 5

In dit artikel zijn de openingstijden aangegeven waarbinnen door startende en landende luchtvaartuigen van de luchthaven Eelde gebruik kan worden gemaakt. Buiten deze openingstijden is de luchthaven gesloten voor landende en startende luchtvaartuigen. Het starten en landen met een luchtvaartuig op de luchthaven buiten de in dit artikel aangegeven openingstijden is derhalve verboden.

Met het eerste lid wordt geregeld dat het daadwerkelijk starten en landen van een luchtvaartuig binnen de genoemde openingstijden moet plaatsvinden. Handelingen op de grond kort voor de start en kort na afloop van de landing mogen ook daarbuiten plaatsvinden indien de luchtverkeersleiding op die momenten luchtverkeersdiensten kan verlenen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om activiteiten als het uitzetten van de motoren of het taxiën van en naar de terminal. In het tweede lid is nader bepaald dat het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen tussen 23.00 uur en 00.00 uur plaatselijke tijd enkel is voorbehouden voor handelsverkeer en positievluchten. Hiervan zijn verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die exclusief open staan voor vracht of post uitgezonderd. Deze zijn derhalve in de verruimde tijden niet toegestaan.

In het derde lid wordt een afwijking geschetst voor luchtvaartuigen die in nood verkeren. Het gaat dan om situaties waarbij de veiligheid van het luchtverkeer, dan wel de veiligheid op de grond in het geding is. Bij de andere uitzondering voor luchtvaartuigen die worden ingezet ten behoeve van reddingsacties of hulpverlening kan onder meer gedacht worden aan donorvluchten, medische vluchten, search and rescue-vluchten als bedoeld in artikel 1 van de Regeling inzake de SAR-dienst 1994, vluchten met hulpgoederen, politievluchten of vluchten van een traumahelikopter. Daarbij kan het ook bijvoorbeeld gaan om het landen en starten ten behoeve van het bijtanken van het luchtvaartuig op de luchthaven Eelde voor een hulpverleningsactie elders.

De regels in artikel 5 zijn gericht tot alle sectorgenoten. Zij hebben allen een verantwoordelijkheid om aan de regels te voldoen en zijn daarop individueel aanspreekbaar. Zij hebben het allen zelf in hun macht om aan een regel te voldoen. De exploitant stelt bijvoorbeeld de luchthaven beschikbaar conform de openstellingsregel in het Luchthavenbesluit; gebruikers maken bijvoorbeeld gebruik van de luchthaven conform de regels die operationele beperkingen stellen aan bijvoorbeeld een bepaald type vliegverkeer en de luchtverkeersdienstverlening geeft luchtverkeersdienstverlening conform de regels met betrekking tot de verdeling van het verkeer over de baan.

Artikel 6

Met dit artikel wordt geregeld wanneer en hoeveel circuitvluchten zijn toegestaan op luchthaven Eelde. Wat wordt verstaan onder deze vluchten is opgenomen in artikel 1 van dit besluit.

Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant over de invulling van de grenswaarde van de 43 circuitvluchten, uit het derde lid, aan de ILT.

Artikel 7

Een luchthavenbesluit kan op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op de lokale luchtverontreiniging. Met artikel 7 van het Luchthavenbesluit wordt gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.

Allereerst is bepaald dat de exploitant van de luchthaven ervoor zorg moet dragen dat de elektriciteitsvoorziening aan stilstaande vliegtuigen is verzekerd. Uit het tweede lid van artikel 7 volgt dat de exploitant van de luchthaven er tevens zorg voor moet dragen dat de afhandelingsplaatsen op de luchthaven uiterlijk op 1 januari 2040 beschikken over de infrastructuur en voorzieningen voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande luchtvaartuigen. In het derde lid van artikel 7 is bepaald dat de exploitant van de luchthaven er zorg voor moet dragen dat de elektriciteit voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig is van het elektriciteitsnet of ter plaatse wordt opgewekt zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen.

In het vierde lid van artikel 7 is bepaald dat de gezagvoerder van een vliegtuig ervoor moet zorgen dat er geen gebruikgemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige APU, voor zover vervangende voorzieningen beschikbaar zijn. Ingevolge het vijfde lid van artikel 7 mag de gezagvoerder van dit gebod afwijken, indien hij dit wegens veiligheidsredenen noodzakelijk acht. Deze afwijkingsmogelijkheid is in lijn met artikel 8.21, derde lid, Wet luchtvaart.

Artikel 8

Een luchthavenbesluit kan op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op de lokale luchtverontreiniging. Met artikel 8 van dit Luchthavenbesluit wordt gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. In artikel 8 is bepaald dat de gezagvoerder er zorg voor moet dragen dat het vliegtuig met gebruikmaking van het minimale aantal motoren van, over en naar de landingsbaan taxiëert. In het tweede lid van artikel 8 zijn enkele uitzonderingen op deze regel opgenomen.

Artikel 9

In het Luchthavenbesluit dient op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, eerste lid, van de Wet luchtvaart het luchthavengebied te worden vastgesteld.

Dit is gebeurd met het aanwijzen van het luchthavengebied en de binnen dit gebied liggende luchthaveninfrastructuur op de kaart in bijlage 1 bij dit besluit. Daaruit blijkt dat binnen het luchthavengebied gronden zijn bestemd voor een verharde start- en landingsbaan met een lengte van 2.500 meter en een breedte van 45 meter.

De exploitant is verantwoordelijk voor de (verdere) inrichting en het gebruik van het luchthavengebied. Hij dient daarbij te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

Artikel 10

In artikel 10 worden beperkingengebieden rondom de luchthaven vastgelegd. Het betreft de volgende gebieden:

- De contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico in verband met de externe veiligheid.
- De contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van $70 L_{den}$, $56 L_{den}$ en $48 L_{den}$.

Het vastleggen van de beperkingengebieden samenhangend met de 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risicocontouren vindt zijn grondslag in artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, eerste lid, van de Wet luchtvaart en artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens. De grondslag voor het vastleggen van beperkingengebieden van respectievelijk de 70 en $56 L_{den}$ -contour en de ruimtelijke regels die daarin gelden is dezelfde als die voor het vastleggen van de beperkingengebieden en regels in verband met het externe veiligheidsrisico.

Artikel 11

In artikel 11 worden beperkingengebieden rondom de luchthaven vastgelegd. Het betreft de volgende gebieden:

- De contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden.
- De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid.
- De contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding.
- Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten.
- Het laserstraalvrije gebied.

Het in het Luchthavenbesluit vastleggen van de contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden vloeit voort uit voormelde wetsartikelen en artikel 9, aanhef en onderdeel e, van het Besluit burgerluchthavens. De ruimtelijke regels die in deze gebieden gelden vinden hun grondslag in artikel 13 van het Besluit burgerluchthavens en artikel 7 van de Regeling burgerluchthavens. De omvang van de gebieden is overeenkomstig de voorschriften van bijlage 3 van die regeling vastgesteld. De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid zijn weergegeven op de kaarten in bijlagen 5a tot en met 5i. Het betreft gebieden, de zogenaamde obstakelvlakken, die in verband met het veilig gebruik van de voor de luchthaven Eelde geldende aan- en uitvliegroutes en noodgebieden vrijgehouden moeten worden van (nieuwe) hoge obstakels. Op die manier wordt voorkomen dat deze routes onbruikbaar raken omdat bijvoorbeeld te hoge gebouwen of bomen een veilig gebruik ervan onmogelijk maken. De grondslag voor het vaststellen van deze obstakelvlakken wordt gevormd door artikel 9, onderdeel f, van het Besluit burgerluchthavens. Het opnemen van de contouren ter aanduiding van de beperkingengebieden in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening vindt zijn grondslag in artikel 9, aanhef en onderdeel g, van het Besluit burgerluchthavens. De omvang van de gebieden alsmede de daarin opgenomen hoogtebeperkingen zijn bepaald overeenkomstig bijlage 6 van de Regeling burgerluchthavens. De eisen in deze bijlage vinden hun grondslag in het ICAO-document «European guidance material on managing building restricted areas» (ICAO-EUR DOC 015).

Artikel 12

Op grond van artikel 8.70, derde lid, van de Wet luchtvaart dienen in een luchthavenbesluit regels ten aanzien van de functie en het gebruik van de grond vanwege het externe veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer te worden vastgesteld. De regels die gelden in deze beperkingengebieden zijn gebaseerd op de artikelen 10 en 11 van het Besluit burgerluchthavens.

De regels in het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour leiden ertoe dat:

- woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen (scholen, ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen) aan hun bestemming worden onttrokken;
- nieuwbouw van gebouwen in principe niet is toegestaan;
- voortzetting van het rechtmatig gebruik van woningen, overeenkomstig hun oorspronkelijke functie, is toegestaan;
- een op het moment van de inwerkingtreding van dit besluit rechtmatige gebruiker van een woning dit gebruik niet hoeft te beëindigen;
- vervangende nieuwbouw van bedrijfswoningen is toegestaan;
- er slechts een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw en voor nieuwbouw van een overig gebouw.

In het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour is nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, in principe niet toegestaan. Echter, desgevraagd kan door de ILT voor nieuwbouw van een gebouw in het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart. Met een dergelijke verklaring wordt aangegeven dat tegen afwijking van de ruimtelijke regels in een luchthavenbesluit geen bezwaar bestaat. De verklaring kan worden geweigerd met het oog op de veiligheid in verband

met de nabijheid van de luchthaven. Ten aanzien van een woning of een kwetsbaar gebouw wordt overeenkomstig artikel 11, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar slechts afgegeven bij nieuwbouw op een open plek in de bestaande bebouwing, bij verandering van de functie van een gebouw, of bij verplaatsing van een woning of een kwetsbaar gebouw naar een minder risicodragende locatie binnen het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. In het geval van dit laatste wordt overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven nadat aan de oude woning of het oude kwetsbare gebouw de functie is onttrokken.

In het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour is overeenkomstig artikel 10, vijfde lid, onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens een verklaring van geen bezwaar mogelijk voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw en voor nieuwbouw van een overig gebouw.

Artikel 13

De regels ten aanzien van de functie en het gebruik van de grond vanwege de geluidbelasting die in de omgevingsplannen moeten worden opgenomen, vinden hun grondslag in artikel 12 van het Besluit burgerluchthavens.

Op grond van deze regels dienen in het gebied van de $70 L_{den}$ -contour woningen, niet zijnde bedrijfs-woningen, en geluidgevoelige gebouwen (scholen, ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen) aan hun functie te worden onttrokken.

In het $56 L_{den}$ -gebied is nieuwbouw van woningen, niet zijnde een bedrijfswoning, en geluidgevoelige gebouwen in principe niet toegestaan. Nieuwbouw van andere gebouwen is wel toegestaan. Door het in acht nemen van artikel 12, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens, zal voor een woning of geluidgevoelig gebouw de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart slechts worden verleend voor een woning die of een geluidgevoelig gebouw dat of een open plek in de bestaande bebouwing opvult, of zal dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing dan wel binnen het desbetreffende gebied wordt verplaatst naar een locatie waar de geluidbelasting ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer minder is. In het geval van het laatste wordt overeenkomstig artikel 12, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven nadat aan de oude woning of het oude geluidgevoelige gebouw aan de functie is onttrokken.

Op grond van artikel 9, aanhef en onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens dient in een luchthavenbesluit het gebied van de $48 L_{den}$ geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer te worden opgenomen. In het gebied gelegen tussen de geluidcontour van $56 L_{den}$ en de geluidcontour van $48 L_{den}$ worden door het bevoegd gezag geen ruimtelijke beperkingen voorgeschreven. Het bevoegd gezag acht het van belang dat op provinciaal en gemeentelijk niveau ruimtelijk beleid wordt gevoerd waarmee binnen dit gebied ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen onder de aan- en uitvliegroutes worden voorkomen.

Artikel 14

Het veiligheidsgebied bevindt zich in het verlengde van de start- en landingsbanen op de luchthaven en dient zo min mogelijk objecten of hoogteverschillen (zoals greppels, sloten, steile hellingen) te bevatten om het risico op schade aan een vliegtuig ten gevolge van het doorschieten of het te vroeg landen ervan te verminderen.

Het tweede lid bevat de voorwaarden waaronder een obstakel of een helling toch aanwezig mag zijn binnen het veiligheidsgebied. Onderdeel a van dit lid moet worden gezien in relatie tot de mogelijkheid van de ILT om een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart te verlenen voor het oprichten van een nieuw obstakel of een nieuwe helling. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar voor een obstakel zal worden beoordeeld of het obstakel voldoet aan de in bijlage 4 bij de Regeling burgerluchthavens opgenomen voorschriften van ICAO DOC 9157 ten aanzien van de breekbaarheid en lichtheid.

Bestaande obstakels en hellingen kunnen gelet op het tweede lid, onderdeel b, blijven staan als zij vóór het moment van inwerkingtreding van een luchthavenbesluit reeds op basis van een in het verleden afgegeven omgevingsvergunning aanwezig waren in het veiligheidsgebied.

Voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden, waarvoor vroeger een aanlegvergunning noodzakelijk was, geldt dat deze werken of werkzaamheden slechts mogen worden uitgevoerd als in het kader van het verlenen van de daarvoor noodzakelijke omgevingsvergunning

vooraf is getoetst of het werk of de werkzaamheid voldoet aan de eisen die gesteld zijn in het eerste lid. Het betreft hierbij onder andere straatmeubilair en aardwallen.

Artikel 15

De regels die gelden in gebieden met hoogtebeperkingen zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 14 van het Besluit burgerluchthavens en het bepaalde in de op grond van artikel 8 van de Regeling burgerluchthavens van toepassing verklaarde onderdelen van hoofdstuk 4 van deel I van bijlage 14 van het Verdrag inzake de burgerluchtvaart. Ook de berekening van de aard en omvang van de gebieden vindt zijn grondslag in deze onderdelen van bijlage 14.

Dit artikel leidt ertoe dat gemeenten voor deze gebieden in hun omgevingsplannen hoogtebeperkingen moeten opnemen voor een obstakel (object dat zich boven het maaiveld bevindt en dat zich niet voortbeweegt).

Nieuwe obstakels die door het obstakelvlak heen steken kunnen er alleen nog komen als het obstakels betreft waarvoor een omgevingsvergunning moet worden verleend en de ILT, middels het verlenen van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart, heeft verklaard dat tegen het afgeven van de desbetreffende omgevingsvergunning geen bezwaar bestaat. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of de hoogte van het obstakel de vliegveiligheid negatief beïnvloedt. Indien dat het geval is, zal, op basis van artikel 8.9, vijfde lid, van de Wet luchtvaart de verklaring worden geweigerd.

Voor reeds aanwezige obstakels, die door de obstakelvlakken heen steken, geldt dat deze alleen kunnen blijven staan indien vóór inwerkingtreding van een luchthavenbesluit voor het obstakel een omgevingsvergunning is verleend.

Teneinde te voorkomen dat werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden die hoger zijn dan de maximale hoogten uit oogpunt van vliegveiligheid in de obstakelvlakken worden uitgevoerd, is artikel 12, vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Voor de goede orde wordt in het kader van dit artikel gewezen op artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, onder 3°, van de Omgevingswet en artikel 10.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Hierin is bepaald dat het verboden is in een beperkingengebied van een luchthaven zonder omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een luchthaven objecten te plaatsen en aan te leggen in strijd met een regel in een luchthavenbesluit. Deze bepaling is gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking van luchthavens voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die luchthavens, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die luchthavens behoort. In de praktijk heeft dit artikel bijvoorbeeld gevolgen voor het oprichten van een (tijdelijke) bouwkraan in een obstakelvlak. Het oprichten van een dergelijk hoog object kan immers nadelige gevolgen hebben voor de vliegveiligheid van en naar de luchthaven of tot ernstige operationele beperkingen leiden in het gebruik van de luchthaven. De omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd via het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Artikel 16

Voor de communicatie tussen de luchthaven en luchtvaartuigen die van de luchthaven gebruikmaken en voor de navigatie en plaatsbepaling van deze luchtvaartuigen wordt gebruikgemaakt van apparatuur die veelal werkt met behulp van radiogolven, uitgezonden en ontvangen door satellieten, radars, bakens of antennes. De aanwezigheid of de hoogte van objecten in de directe omgeving van deze apparatuur kan de werking ervan beïnvloeden. Teneinde de goede werking van deze apparatuur te kunnen garanderen worden eisen gesteld aan de hoogtes van objecten in gebieden rondom de luchthaven en in het verlengde van de (hoofd) start- en landingsbaan.

Ook voor deze gebieden geldt, net als in de vastgelegde obstakelgebieden, dat het oprichten van nieuwe obstakels die door het vlak met hoogtebeperkingen heen steken, alleen mogelijk is op basis van een omgevingsvergunning en een verklaring van geen bezwaar van de ILT. Bij de afgave omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of de werking van de apparatuur wordt verstoord door de hoogte, de situering, de vorm of het materiaalgebruik van het obstakel en hierdoor de vliegveiligheid negatief beïnvloed wordt. Bestaande obstakels kunnen alleen blijven bestaan als vóór de inwerkingtreding van een luchthavenbesluit daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

Indien het obstakel een boom of struik betreft kan deze ook blijven staan, tenzij de ILT op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven of de LVNL beoordeelt dat de boom of struik een

onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.

Artikel 17

Aanvaringen tussen luchtvaartuigen en vogels vormen een reëel gevaar voor de luchtvaart. Dit geldt met name in de buurt van luchthavens die worden gebruikt door snelle luchtvaartuigen, zoals straalvliegtuigen. Vogels hebben bij dit soort vliegtuigen weinig tijd om uit te wijken. Het vogelaanvaringsgevaar wordt daarbij versterkt door de aanwezigheid van gebieden met een sterke vogelconcentratie in de nabijheid van de luchthaven. Van de in artikel 17 opgenomen vormen van grondgebruik en functie, zoals bijvoorbeeld viskwekerijen met extramurale bassins, kan in redelijkheid worden aangenomen dat deze – door te dienen als locatie met voedselaanbod, rustplaats of slaapplek – grote vogelconcentraties kunnen aantrekken. Het toevoegen van zaken of activiteiten die een sterke aantrekkingskracht op vogels hebben kan de situatie op en rond de luchthaven verslechteren. Daarop bepaalt artikel 17, eerste lid, dat nieuwe gevallen van gebruik of nieuwe activiteit binnen deze categorieën niet zijn toegestaan. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als overeenkomstig artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verleend. Bij de afweging omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of door de vogelaantrekkende activiteit het risico voor het luchtverkeer toeneemt. Een reeds bestaand activiteit binnen de genoemde categorieën is, overeenkomstig artikel 17, tweede lid, toegestaan indien het gebruik of die activiteit rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit besluit.

Daarnaast is een nieuwe activiteit toegestaan indien uit een studie blijkt dat de vogelaantrekkende werking van de nieuwe activiteit zo gering is dat deze geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert. De mate van vogelaantrekkende werking van de voorgenomen nieuwe ontwikkeling zal sterk afhangen van de soort van activiteit en van de locatie en de afstand tot de (baan van de) luchthaven. Het is de initiatiefnemer van een in het tweede lid opgenomen activiteit die de studie naar de vogelaantrekkende werking zal moeten uitvoeren en betalen. De initiatiefnemer zal met de studie moeten aantonen dat ten gevolge van de nieuwe ontwikkeling het risico op vogelaanvaringen niet toeneemt. Activiteiten mogen niet in strijd met het omgevingsplan plaatsvinden. De gemeente is de instantie die omgevingsplannen vaststelt en handhaaft. Bij het aanvragen van een vergunning voor mogelijk vogelaantrekkende activiteiten is de gemeente het bevoegd gezag voor toetsing aan het omgevingsplan. Met de vergunningaanvraag dient de initiatiefnemer de studie naar vogelaantrekkende werking bij de gemeente in. Omdat in de studie de conclusie moet zijn opgenomen of de voorgenomen activiteit leidt tot een onaanvaardbaar risico op vogelaanvaringen voor vliegtuigen, kan de gemeente derhalve beslissen of de vergunning verleend kan worden.

Artikel 18

Het gebruik van lasers kan van invloed zijn op de luchtvaartveiligheid. De hiervan afkomstige lichtbundel kan afleidend, misleidend, hinderlijk of verstorend zijn. In het geval dat de vliegers in (oog)contact komen met de lichtbundel kan dit leiden tot een schrikreactie, tijdelijke verblinding en in uitzonderlijke gevallen zelfs blindheid. Met name in de buurt van luchthavens is het effect van laserlicht het grootst aangezien de vliegtuigen relatief laag vliegen en – als gevolg daarvan – dicht bij de lichtbron. Het risico is het grootst tijdens de nadering. Hierbij bevindt het vliegtuig zich in een van de meest kritieke fasen van de vlucht. Tijdens deze vluchtfase wordt door vliegers naar buiten gekeken voor visuele referentie. Wanneer de bemanning hierbij wordt afgeleid, gehinderd of zelfs verblind kan dit de veiligheid sterk beïnvloeden. In uitzonderlijke situaties kan dit leiden tot luchtvaartongevallen. Om het risico van lasers op de luchtvaartveiligheid te beperken dient op grond van artikel 9, aanhef en onderdeel i, van het Besluit burgerluchthavens een laserstraalvrij gebied te worden vastgesteld rondom luchthavens die, zoals de luchthaven Eelde, zijn opengesteld buiten de daglichtperiode. In dit gebied is het gebruik van laserstralen die een verstorend effect kunnen hebben op de vliegveiligheid verboden. Het laserstraalvrije gebied is bepaald overeenkomstig artikel 10 van de Regeling burgerluchthavens. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verleend. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar zal worden beoordeeld of de hinder die de laserinstallatie veroorzaakt de vliegveiligheid in gevaar brengt. Een reeds bestaand gebruik of functie, overeenkomstig artikel 18, tweede lid, is toegestaan indien het gebruik of die functie rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 19

Op basis van artikel 19 worden de openingstijden, genoemd in artikel 5, eerste lid, gewijzigd op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (van 6.30 uur – 00.00 uur naar 6.00 uur – 00.00 uur). De in artikel 19 genoemde, ruimere openingstijden, treden niet eerder in werking dan op het moment dat de



luchtverkeersleiding over voldoende capaciteit beschikt om luchtverkeersdiensten te verlenen gedurende die openingstijden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,