

Toelichting op de beleidsregel Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) luchtvaartuigen

Hoofdstuk 1: Inleiding

Deze beleidsregel, genaamd de 'Beleidsregel Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) luchtvaartuigen', is een wijziging op de 'Beleidsregel TUG Noord-Holland' van 22 maart 2016 (PB 2016, 43). Op grond van artikel 8.1a van de Wet luchtvaart (hierna: Wlv) is het verboden met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen, anders dan van of op een luchthaven. Voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) kunnen gedeputeerde staten (hierna: GS) op grond van artikel 8a.51 Wlv ontheffing verlenen op dit verbod. Deze beleidsregel ziet toe op deze bevoegdheid. Aan de hand van de voorwaarden die in de beleidsregel gesteld worden, kunnen GS besluiten of een ontheffing al dan niet kan worden verleend. Het gaat hier om maximaal twaalf gebruiksdagen per terrein per jaar; boven dat aantal moet er een luchthavenregeling of luchthavenbesluit worden aangevraagd.

Hoofdstuk 2: Aanleiding wijziging beleidsregel

In 2016 is de beleidsregel TUG geëvalueerd. Een deel van de aanbevelingen betrof een aantal tekstuele, beleidsneutrale aanpassingen in de beleidsregel vanwege de overdracht van de uitvoering van de beleidsregel TUG naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied per 1 januari 2016. Deze aanpassingen zijn doorgevoerd in de gewijzigde beleidsregel TUG die op 22 maart 2016 is vastgesteld,

Een andere aanbeveling uit de evaluatie was te onderzoeken hoe eventuele hinder als gevolg van rondvluchten kan worden beperkt. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is besloten het aantal vluchten dat op één dag op basis van een TUG-ontheffing kan worden uitgevoerd te beperken tot 50. Deze aanpassing staat in artikel 7.

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Natuurbescherming is de provinciale verordening Natura 2000-gebieden vastgesteld. Artikel 3 van die verordening regelt datgene wat voorheen in artikel 8 van de beleidsregel TUG werd geregeld. Daarom is artikel 8 van de beleidsregel komen te vervallen.

Tot slot is de definitie van de locatiegebonden ontheffing helikopters (artikel 3b) gewijzigd. In de vorige versie van deze beleidsregel werd deze gedefinieerd als "een locatiegebonden ontheffing voor bemande helikopters, bedoeld voor één of meerdere starts en/of landingen op één en hetzelfde terrein ten behoeve van evenementen en projecten". Omdat in de praktijk onduidelijkheid bleek te kunnen ontstaan over wanneer sprake is van een evenement of project, is besloten het laatste deel van deze definitie te schrappen.

Hoofdstuk 3: Gevolgen van de wijzigingen in de beleidsregel

De wijziging in artikel 3b heeft geen inhoudelijke gevolgen, en dient om een eventuele onduidelijkheid over in welke gevallen een locatiegebonden ontheffing helikopters kan worden verleend weg te nemen.

De wijziging in artikel 7 betekent dat het aantal vluchten dat op basis van een TUG-ontheffing op één dag vanaf één locatie kan worden uitgevoerd, wordt beperkt tot 50.

Het schrappen van artikel 8 heeft geen gevolgen: datgene wat via dit artikel werd geregeld staat in de provinciale verordening Natura 2000-gebieden. Bij het aanvragen van een TUG-ontheffing dient nog steeds rekening te worden gehouden met de kritische afstanden rond Natura 2000-gebieden.

Hoofdstuk 4: Artikelgewijze toelichting

Artikel 3: Soorten ontheffingen

De provincie heeft gekozen voor een drietal ontheffingsvormen. De aanvrager van een ontheffing wordt op deze manier in staat gesteld een ontheffing aan te vragen die bij zijn/haar wensen aansluit. Voor alle vormen van TUG-ontheffingen geldt dat een terrein voor maximaal 12 dagen per jaar kan worden gebruikt.

3a: Parapluontheffing helikopters

Deze ontheffing stelt de houder in staat om te starten en te landen op terreinen binnen de gehele provincie en is gekoppeld aan een meldingsplicht. Dit geeft de houder van de ontheffing maximale flexibiliteit om zich door de provincie te bewegen. De overlast blijft echter beperkt, omdat de helikopter maximaal twee starts en twee landingen per dag mag

maken op het betreffende terrein. Vanwege deze geringe gebruiksintensiteit is het niet wenselijk de houders van parapluontheffingen hetzelfde te behandelen als houders van locatiegebonden ontheffingen (die in veel gevallen meer geluidsoverlast produceren vanwege een groter aantal vluchten). Wegens deze geringere verstorende effecten zijn de vastgestelde kritische afstanden rond Natura 2000-gebieden voor parapluontheffingen vaak kleiner dan bij locatiegebonden ontheffingen. Voor landingen in de directe omgeving van woonbebouwing moet de minimale veiligheidsafstand van 50 meter in acht worden genomen: op die afstand komt de geluidsbelasting bij twee starts en twee landingen nooit boven een daggemiddelde van 80 dB uit (zie *afstand tot woonbebouwing*, artikel 6). Overigens is landen *binnen* stiltegebieden en Natura 2000-gebieden met een parapluontheffing nooit toegestaan: zie hiervoor de toelichting bij artikel 4 en 6.

3b: Locatiegebonden ontheffing helikopters

De locatiegebonden ontheffing wordt aangevraagd voor één specifiek terrein. Met deze ontheffing wordt onder voorwaarden een intensiever gebruik door helikopters toegestaan. Aangezien een intensiever gebruik van luchtvaartuigen vaak een grotere hinder voor natuur en omwonenden met zich meebrengt, zijn de afstandsnormen in veel gevallen groter dan voor parapluontheffingen. Op relatief korte afstanden tot woonbebouwing en in algemene zin wordt een maximum gesteld aan het aantal starts en landingen. Voor landen of stijgen binnen (de buffers rond) Natura 2000-gebieden moet een Wnb-vergunning worden aangevraagd. Daarbij moet de beslistermijn van de Wnb-vergunning in acht worden genomen (zie ook artikel 9 van deze toelichting). Landen of starten binnen stiltegebieden is niet mogelijk, tenzij er een ontheffingsgrond is op basis van de PMV.

3c: Locatiegebonden ontheffing overige luchtvaartuigen

Voor deze ontheffing gelden dezelfde voorschriften als voor de locatiegebonden ontheffing voor helikopters. Onder 'overige luchtvaartuigen' of 'luchtvaartuigen niet zijnde bemande helikopters' worden al die luchtvaartuigen verstaan die in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens worden genoemd, met uitzondering van lid a (helikopters).

Artikel 4: Aanvraag ontheffingen en toepassing Wet natuurbescherming

Natura 2000 is een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen. De gebieden zijn aangewezen om flora en fauna duurzaam te beschermen. De Natura 2000-gebieden worden beschermd volgens de Wet natuurbescherming. Voor activiteiten die (mogelijk) significant verstorende effecten hebben op de natuur in deze gebieden moet een Wnb-vergunning aangevraagd worden. Dit is ook het geval als de activiteit buiten het beschermde gebied plaatsvindt, maar effect heeft binnen de grenzen van dat gebied.

Onderzoeksbureau Waardenburg heeft in opdracht van de Provincie Noord-Holland kritische afstanden berekend rond Natura 2000-gebieden. De verstoringsempfindelijkheid van dieren (met name vogels) in de gebieden was hierbij leidend. Deze kritische afstanden zijn opgenomen als bijlage 1 bij de Provinciale verordening Natura 2000-gebieden.

Van helikopterstarts of -landingen die verder van het Natura 2000-gebied zijn gelegen dan de kritische afstanden, kan met zekerheid gezegd worden dat zij geen significante verstorende effecten hebben op het natuurlijk evenwicht binnen de gebieden. Een Wnb-vergunning is voor die locaties dan ook niet nodig.

Starts of landingen binnen (de kritische afstanden om) Natura 2000-gebieden moeten wel getoetst worden aan de Wnb omdat de kans bestaat dat die vliegbewegingen een significant verstoringseffect hebben op het bewuste gebied. Is zowel een TUG-ontheffing als een Wnb-vergunning vereist, dan zullen wij paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht toepassen (zie artikel 9).

Het beschikken over een TUG-ontheffing zonder de vereiste Wnb-vergunning of omgekeerd betekent dat de activiteit niet mag plaatsvinden. Beide toestemmingen zijn dus tezamen noodzakelijk.

Met een ontheffing als bedoeld in artikel 3, lid a, is het niet mogelijk om binnen de kritische afstanden rond een Natura 2000-gebied te landen. De reden hiervoor is dat bij het aanvragen van deze paraplu-ontheffing nog niet duidelijk is waar de starts en landingen daadwerkelijk plaats zullen vinden. De keuze van een landingslocatie kan tot 48 uur voor de landing bepaald worden. In dat korte tijdbestek is er geen mogelijkheid meer om na te gaan of de activiteit vergunningplichtig is volgens de Wnb. Houders van een TUG-ontheffing als bedoeld in artikel 3, lid a, dienen de kritische afstanden derhalve in acht te nemen die gelden voor het specifieke seizoen waarin gevlogen wordt (i.v.m. broedseizoen). Deze kritische afstanden zijn opgenomen in bijlage1 bij de Provinciale verordening Natura 2000-gebieden

Naast gebiedsbescherming regelt de Wet natuurbescherming ook de bescherming van flora en fauna buiten deze gebieden. Dit wordt de soortenbescherming op grond van de Wet natuurbescherming genoemd. Te allen tijde dient tevens voldaan te worden aan de eisen ten aanzien van de soortenbescherming. Het is daarom mogelijk dat op grond van deze wet een ontheffing van Gedeputeerde Staten benodigd is voor het uitvoeren van starts en landingen. Zie hiervoor de website van de RUD Noord-Holland Noord: http://www.rudnhn.nl/Wet_natuurbescherming/Soortenbescherming

Artikel 6, lid a: Stiltegebieden

Het stiltebeleid van de Provincie Noord-Holland heeft tot doel relatief stille gebieden te bewaren ter bescherming van de heersende natuurlijke rust. De Wet milieubeheer bepaalt dat GS stiltegebieden dienen aan te wijzen. Deze zijn verankerd in de Provinciale Milieuverordening Noord-Holland (PMV). In de PMV is opgenomen dat het verboden is in een stiltegebied 'een toestel te gebruiken waardoor de ervaring van de natuurlijke geluiden kan worden verstoord'. Volgens de toelichting impliceert dit 'het weren van gedragingen, die zodanig lawaaiig en wezensvreemd aan een stiltegebied zijn, dat zij het stille karakter van het gebied verstoren'. Helikopterlandingen vallen hier ons inziens ook onder. Deze zijn dus in principe verboden in stiltegebieden.

Het gebruik van een gemotoriseerd luchtvaartuig is opgenomen in de lijst met activiteiten die verboden zijn in stiltegebieden (Provinciale Milieuverordening, tiende tranche, artikel 4.3.1).

Enkel op basis van zeer zwaarwegende argumenten is er mogelijkheid ontheffing te krijgen van het verbod op landingen in stiltegebieden. Of een aanvraag voor een helikopterlanding in stiltegebied in aanmerking komt voor ontheffing van dit verbod, wordt bepaald aan de hand van de ontheffingscriteria uit de Provinciale Milieuverordening, en niet op basis van deze TUG-beleidsregel. In de afweging wordt in ieder geval gekeken naar de nut en noodzaak van de betreffende activiteit, de mate van verstoring en de periode waarin de activiteit plaatsvindt. Aangezien de keuze voor een landingslocatie bij parapluontheffingen tot 48 uur van tevoren kan worden bepaald, is er niet voldoende tijd om te bepalen of de activiteit in aanmerking komt voor ontheffing op basis van de PMV. Houders van een TUG-ontheffing als bedoeld in artikel 3, lid a, dienen daarom te allen tijde buiten de stiltegebieden te starten of te landen.

Voor de Provinciale Milieuverordening, zie https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Duurzaamheid_Milieu/Provinciale_Milieuverordening

Artikel 7, lid c: Afstand tot woonbebouwing

Voor wat betreft de afstandseisen tot woonbebouwing is aangesloten bij de voorschriften die gelden voor de vliegveiligheid. Hiervoor geldt een afstand van minimaal 50 meter. Om te beoordelen hoeveel vluchten er op een afstand verder dan 50 meter tot woonbebouwing toelaatbaar zijn, is ervoor gekozen om een vergelijking te trekken met de Circulaire bouwlawaai van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (27 oktober 2010). Zowel voor helikopterlandingen als voor bouwlawaai geldt dat de verstoring tijdelijk is: in het geval van helikopterstarts en -landingen in het kader van de TUG-regeling, geldt een maximum van 12 vluchtdagen per jaar.

Een maximaal daggemiddeld geluidniveau van 80dB(A) nabij de omliggende woonbebouwing, zoals dat in de Circulaire bouwlawaai gehanteerd wordt, achten wij niet onaanvaardbaar in het kader van helikopterstarts- en landingen met een tijdelijk en uitzonderlijk karakter. Een daggemiddelde van meer dan 80dB(A) op de omliggende bebouwing achten wij wel onaanvaardbaar. Activiteiten die nabij woningen een hoger daggemiddeld geluidniveau veroorzaken dan 80 dB(A) worden daarom niet toegestaan.

Op basis van een maximaal daggemiddeld geluidniveau van 80dB(A) (afgeleid van de Circulaire bouwlawaai) zijn vanuit een *worst case*-benadering berekeningen gemaakt om te bepalen hoeveel vliegbewegingen toelaatbaar zijn zonder de grens van 80dB(A) te overschrijden. Uit de berekeningen blijkt dat bij een afstand tot 75 meter tot woonbebouwing 30 vluchten op één dag toelaatbaar is. Vanaf een afstand van 75 meter tot woonbebouwing is het maximum aantal vluchten 50.

In de vorige beleidsregel TUG werd er geen maximum verbonden aan het aantal vluchten op een afstand groter dan 100 meter van de woonbebouwing. Vanuit het oogpunt om hinder als gevolg van rondvluchten te beperken hebben wij besloten het maximum aantal vluchten dat op één dag vanaf één locatie kan worden uitgevoerd te beperken tot 50.

Uit een analyse van de TUG-ontheffingen die in de voorgaande jaren zijn verleend en het aantal vluchten dat feitelijk op basis van die ontheffingen werd uitgevoerd is gebleken:

- dat er slechts een klein aantal gevallen was waarop er meer dan 50 vluchten op één dag werd uitgevoerd
- dat deze gevallen méér dan de andere verleende TUG-ontheffingen aanleiding gaven tot klachten van omwonenden

Artikel 9: Gecoördineerde afhandeling TUG-ontheffing en Nbw-vergunning

De provincie hecht waarde aan een afhandeling die maximale duidelijkheid verschaft voor de aanvrager van de ontheffing. Aangezien er binnen de buffers rond Natura 2000-gebieden ook een Wnb-toets moet plaatsvinden, hebben GS ervoor gekozen de TUG-procedure met de Wnb-procedure te coördineren door paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Dit betekent dat de TUG- en Wnb-aanvragen liefst gelijktijdig maar uiterlijk binnen 6 weken na elkaar moeten worden ingediend. Beide aanvragen moeten uiterlijk 13 weken voorafgaand aan de (eerste) vluchtdatum ingediend zijn.

Artikel 10: Indienen aanvraag TUG-ontheffing via luchtvaart@odnzkg.nl

Per 1 januari 2016 worden de taken met betrekking tot de beleidsregel TUG uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, in opdracht van de provincie Noord-Holland. Voor de aanvraag van TUG-ontheffingen dient gebruik te worden gemaakt van het Webformulier Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik Luchtvaartuigen op de website van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

Artikel 12: Publicatie TUG-ontheffingen op website www.odnzkg.nl

Per 1 januari 2016 worden de taken met betrekking tot de beleidsregel TUG uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, in opdracht van de provincie Noord-Holland. Deze mandatering van taken heeft tot gevolg dat TUG-ontheffingen sindsdien op de website van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (www.odnzkg.nl) worden gepubliceerd en niet langer op de website van de provincie Noord-Holland.