

Amsterdam, 9 september 2019

Aan de leden van de Commissie Mobiliteit en Bereikbaarheid van provinciale staten van de provincie Noord-Holland

Onderwerp:

Aanvullende informatie inzake agendapunt 6a van uw vergadering van 16 september 2019 (agendaverzoek SP inzake brief verzoek tot handhaving vergunning traumahelikopter VUmc)

Geachte leden van de commissie,

Op 21 augustus 2019 ontving ik - na een ingebrekestelling - na 3 maanden eindelijk het besluit van gedeputeerde staten (GS) van Noord-Holland, inhoudende dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen (de exploitant van) het heliplatform bij het VUmc (inmiddels Amsterdam UMC), omdat er geen sprake zou zijn van overtreding van een wettelijk voorschrift.

Er wordt door GS niet ingegaan op de juridische onderbouwing van mijn stelling dat de helihaven VUmc (al bijna 8 jaar) illegaal in bedrijf is (zie hiervoor mijn mail aan de gemeente Amsterdam, d.d. 10 februari 2019). Op 28 augustus 2019 heb ik daarom een bezwaarschrift ingediend bij de Hoor- en adviescommissie.

De reden waarom ik mij daarnaast tot u wil richten, heeft te maken met uw verantwoordelijkheid in het kader van de Wet luchtvaart (de taken die op 1 november 2009 zijn overgedragen van het rijk naar de provincies, waaronder het bij verordening vaststellen van een luchthavenbesluit). U dient zich - naar mijn mening en de mening van de actiegroep (zie hieronder) - eveneens te buigen over de vraag of een in 1994 door het rijk aan het VUmc afgegeven Signal-besluit inderdaad nog steeds geldig is.

Voorgeschiedenis van het handhavingsverzoek

Het VUmc ligt in een steeds drukker wordende wijk in Amsterdam. Aanvankelijk was het aantal vluchten van de traumahelikopter beperkt en vonden die uitsluitend overdag plaats. Inmiddels is het aantal vluchten uitgebreid tot thans ca. 2500 vluchten per jaar en wordt bovendien ook 's nachts gevlogen. De overlast is navenant toegenomen (de herrie is enorm waardoor de buurtbewoners met de ramen dicht moeten slapen). Bovendien maken de bewoners zich ernstig zorgen over hun veiligheid en hun gezondheid in verband met de luchtverontreiniging.

Anders dan veel mensen denken bevinden zich slechts zelden patiënten aan boord van de traumahelikopter (ca. 40 patiënten per jaar). Het gaat voornamelijk om het verplaatsen van het traumateam, dat binnen enkele minuten paraat moet zijn en daarom geen andere taken in het ziekenhuis mag vervullen. Er is daarom geen enkele reden om de helihaven op het dak

van het ziekenhuis te stationeren. Andere ziekenhuizen met een traumahelikopter hebben dan ook de traumahelikopter inmiddels verplaatst naar een helihaven elders.

Als bewoner van een appartement in de directe nabijheid van de helihaven VUmc ervaar ook ik dagelijks enorme overlast van de traumahelikopter. Ik heb mij daarom, als belanghebbende, op 5 februari 2019 mij (mede namens de actiegroep Helikopterweg, waarin zich thans een 100-tal buurtbewoners en/ of gezinnen verenigd hebben) per mail gewend tot de gemeente Amsterdam.

Op 10 februari 2019 heb ik de gemeente een juridische onderbouwing van mijn stelling dat de helihaven VUmc illegaal in bedrijf is gestuurd.

In mijn mail van 4 maart 2019 heb ik de gemeente Amsterdam verzocht om tegen de illegale situatie op te treden/ om – in overleg met het Openbaar Ministerie – zo snel mogelijk een einde aan te maken aan deze illegale situatie.

Op 22 maart 2019 heb van de gemeente vernomen dat sprake is van een officieel handhavingsverzoek.

Op 22 mei 2019 ontving ik het besluit van het college van burgemeester en wethouders (B&W) van Amsterdam van 13 mei 2019, inhoudende dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen (de exploitant van) het helikopterplatform bij het VUmc, omdat het gemeentebestuur van Amsterdam voor wat betreft handhavend optreden niet het bevoegde gezag is.

Het college van B&W heeft mijn handhavingsverzoek op 21 mei 2019 doorgestuurd naar de provincie/ het provinciebestuur van Noord-Holland en “verwacht dat het provinciebestuur motiveert waarom al dan niet in dit geval van handhavend optreden moet worden afgezien”.

Het besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland

Op 20 augustus 2019 heeft GS hierover een besluit genomen. Dat hield in dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen (de exploitant van) het helikopterplatform bij het VUmc, omdat er geen sprake zou zijn van overtreding van een wettelijk voorschrift . Dit is op grond van het volgende, summier onderbouwde, argument genomen:

Het in bedrijf hebben van de helikopterhaven VUmc is toegestaan op grond van het overgangsrecht in de Wijzigingswet Wet luchtvaart.

De wetgever heeft in de Wijzigingswet Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) voorzien in overgangsrecht voor luchthavens, die reeds voor de inwerkingtreding van deze wet bestonden.

Het overgangsrecht voor de helikopterhaven VUmc is voorzien in artikel IX, derde lid.

Ingevolge deze bepaling blijft een besluit voor een burgerluchthaventerrein - afgegeven op grond van het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (Bignal) - geldig totdat voor deze luchthaven een luchthavenbesluit of luchthavenregeling, als bedoeld in de Wet luchtvaart, in werking is getreden. Het VUmc beschikt over zo’n Bignal-besluit.

Het in bedrijf hebben van de helikopterhaven van het VUmc leidt daarmee niet tot een overtreding van de Wet luchtvaart.

Bezwaar tegen het besluit van GS van 20 augustus 2019

Ik (de actiegroep) ben (is) het niet eens met het besluit van GS van 20 augustus 2019 op grond van de volgende argumentatie.

Wet- en regelgeving

In 1994 - het jaar dat de helihaven VUmc operationeel werd - was de Luchtvaartwet van kracht.

Artikel 14, eerste lid, onder c van deze wet bepaalde dat het verboden was om binnen Nederland een niet als luchthaventerrein aangewezen terrein in te richten voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen.

Het tweede lid, onder a, bepaalde dat dit niet gold in de gevallen aangegeven bij AMvB.

Artikel 6, lid 2, sub a van het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (Bignal) - AMvB zoals vermeld in artikel 14, lid 2, onder a, van de Luchtvaartwet - bepaalde dat, met inachtneming van het gestelde in de artikelen 7 en 8 van het Bignal¹, de verbodsbepaling bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder c, van de Luchtvaartwet niet van toepassing was in geval een terrein of platform als helihaven werd ingericht bestemd ten behoeve van medische doeleinden bij of op een ziekenhuis.

Aan het VUmc is in 1994 een Bignal-besluit afgegeven - gelet op artikel 6, lid 2, sub a en artikel 7 van het Bignal - voor de aanleg, inrichting en uitrusting van een helihaven op het dak van het ziekenhuis.

In het Bignal-besluit is bepaald dat - overeenkomstig het gestelde in artikel 8 van het Bignal - de beheerder moest voldoen aan een aantal eisen.

Op 1 november 2009 is de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML) - wijzigingswet Wet luchtvaart - in werking getreden. Door de RBML zijn bepaalde bevoegdheden overgedragen van het rijk naar de provincies.

Provinciale staten zijn het bevoegd gezag geworden om te besluiten over het zogeheten “landzijdige” gebruik van een regionale luchthaven, dat wil zeggen de milieugebruiksruimte (geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit) en daarmee samenhangend de consequenties voor het ruimtegebruik in de omgeving.

Vaststelling van een luchthavenbesluit (artikel 8.43 van de Wet Luchtvaart) is aan de orde als de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer wat betreft geluid en externe veiligheid zodanig

¹ In paragraaf 4 van de Richtlijn helihavens bij ziekenhuizen was neergelegd dat de directie van een ziekenhuis een aanvraag om toestemming ex artikel 7 van het Bignal indiende bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat beoordeelde of de helihaven veilig kon worden gebruikt en dat na de verkregen toestemming begonnen kon worden met de uitvoeringswerkzaamheden.

zijn dat dit consequenties heeft voor de ruimtelijke indeling c.q. het ruimtegebruik buiten de luchthaven. Voor luchthavens zonder ruimtelijke impact buiten de terreingrenzen kan met een luchthavenregeling worden volstaan². Zowel een luchthavenbesluit als een luchthavenregeling worden bij verordening vastgesteld.

De bevoegdheden met betrekking tot het “luchtzijdig” gebruik, dat wil zeggen het gebruik van het luchtruim, maar ook de interne veiligheid en beveiliging van de luchthaven, blijven een rijks aangelegenheid.

Door de inwerkingtreding van de RBML is de strafbepaling van de Luchtvaartwet, artikel 14, vervallen en daarmee dus ook (artikel 6, lid 2, sub a van) het Bignal (en dus ook de - in het Bignal-besluit van 1994 opgesomde - eisen waaraan de beheerder van de helihaven VUmc was gehouden (conform artikel 8 van het Bignal)).

In de RBML was overgangsrecht opgenomen om de overdracht van bevoegdheden van het rijk naar de provincies bij bestaande besluiten en ontheffingen te reguleren. De betrokken provincies kregen na inwerkingtreding van de RBML twee jaar de tijd om voor Bignal-terreinen luchthavenbesluiten vast te stellen (artikel XIV, eerste lid RBML). Een Bignal-besluit bleef geldig tot er een luchthavenbesluit als bedoeld in de Wet luchtvaart in werking was getreden (artikel IX, derde lid RBML). Dus uiterlijk tot 1 november 2011.

In de memorie van toelichting (m.v.t.) van de RBML wordt deze uitleg van het overgangsrecht in verschillende passages onderbouwd. In de m.v.t. staat dat:

- de Bignal-besluiten nog gedurende een korte periode in stand blijven;
- voor luchthavens met een Bignal-besluit geldt dat het bevoegd gezag binnen twee jaar na publicatie van de wet in het Staatsblad een luchthavenbesluit moet vaststellen;
- een luchthavenbesluit op grond van artikel XIV, lid 1 moet worden vastgesteld vóór 1 november 2011;
- sprake is van een “uiterste tijdstip eerste vaststelling luchthavenbesluit Bignal-terreinen”.

Na inwerkingtreding van de RBML is er eveneens sprake van een nieuwe strafbepaling: artikel 8.1a, derde lid van de Wet Luchtvaart (het is verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt). Indien er in strijd met dit artikel wordt gehandeld, is er – conform artikel 11.9, eerste lid, onder a. van de Wet Luchtvaart – sprake van een strafbaar feit.

² Voor de helihaven VUmc (inmiddels Amsterdam UMC) is een luchthavenbesluit noodzakelijk. Zie hiervoor onder andere het rapport opgesteld door Peutz bv “Externe veiligheidsberekeningen en geluidberekeningen ten behoeve van een luchthavenbesluit voor de helikopterhaven van het VUmc te Amsterdam”, d.d. 1 juni 2011.

In artikel 8a.50, tweede lid van de Wet Luchtvaart staat dat van de in artikel 8.1a, tweede tot en met vierde lid genoemde verboden vrijstelling kan worden verleend door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

Voor wat betreft artikel 8.1a, derde lid van de Wet Luchtvaart is er echter geen sprake van een dergelijke vrijstelling³.

Samenvattend kan gesteld worden dat de overgangswetgeving in de Wijzigingswet Wet luchtvaart/ RBML volstrekt duidelijk (en logisch) was: de helihaven VUmc diende uiterlijk 1 november 2011 over een luchthavenbesluit te beschikken en tot die tijd zou de oude regeling (het Bignal) van kracht zijn.

Het beleid van GS tot nu toe

GS hebben zich in eerste instantie op het standpunt gesteld dat er voor luchthavens met een Bignal-besluit inderdaad binnen 2 jaar een luchthavenbesluit moest worden vastgesteld (zie hiervoor bladzijde 27 van “de Provinciale beleidsnota regionale luchthavens” van 5 juli 2010).

Al snel bleek echter dat GS niet aan de deadline van 1 november 2011 konden voldoen. In plaats van vóór 1 november 2011 tot actie over te gaan/ een voordracht voor een verordening voor te bereiden, gebeurde er niets. In de jaren die volgen komen GS met wisselende argumenten om deze dralende opstelling te verklaren.

In de Zomernota 2014 laat GS bijvoorbeeld weten dat eerst de afronding van een onderzoek van het Ministerie van I&M naar het vereenvoudigen van de vergunningverlening ten aanzien van helikopterhavens moet worden afgewacht.

Op 16 juni 2015 antwoorden GS (op vragen van PS) dat een in het verleden door het rijk afgegeven Bignal-besluit geldig blijft tot het moment dat een luchthavenbesluit in werking is getreden. GS beroepen zich daarbij uitsluitend op artikel IX, lid 3 van de RBML (en negeren artikel XIV, lid 1 RBML). GS laten ook nog weten dat zij niet bevoegd zijn om handhavend op te treden tegen een burgerluchthaven met een Bignal-besluit.

In de brief van GS aan PS van 9 november 2017 wordt aangegeven dat het VUmc nog aanvullende onderzoeken moet uitvoeren (deze zijn nog niet uitgevoerd, omdat VUmc betrokken is in een traject van bestuurlijke fusie met het AMC).

³ Dit is bijvoorbeeld wel het geval voor wat betreft artikel 8.1a, vierde lid van de Wet Luchtvaart. In artikel 19 van de Regeling burgerluchthavens staat dat van het verbod in artikel 8.1a, vierde lid van de Wet Luchtvaart (het is de exploitant van een overige burgerluchthaven waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist, verboden die luchthaven in bedrijf te hebben indien hij niet beschikt over een geldig veiligheidscertificaat) zijn vrijgesteld luchthavens die uitsluitend worden gebruikt door helikopters.

Op 17 juli 2018 laat GS aan PS weten dat het VUmc en de provincie gezamenlijk een verdiepend onderzoek gaan doen (in vervolg op het eerdere onderzoek van april 2016, waartoe de provincie destijds opdracht heeft gegeven). Gedeputeerde Tekin heeft aangegeven “de keuze over de wijze waarop het luchthavenbesluit gestalte zal krijgen” voor het einde van de coalitieperiode (dus voor 20 maart 2019) te willen maken.

Na bijna 8 jaar is er - door al die uitvluchten en uitstelgedrag - nog steeds geen sprake van een door de provincie vastgesteld luchthavenbesluit voor het VUmc, terwijl GS weet (moeten) hebben van het feit dat de helihaven VUmc al bijna 8 jaar illegaal in bedrijf is/ dat sprake is van een strafbaar feit (artikel 8.1a, derde lid van de Wet luchtvaart).

Conclusies

Op basis van mijn argumenten kom ik tot de volgende conclusies:

- de helihaven VUmc dient (conform de nieuwe strafbepaling artikel 8.1a, derde lid Wet luchtvaart) te beschikken over een luchthavenbesluit als bedoeld in de Wet luchtvaart;
- de werking van artikel IX, lid 3 van de RBML strekt zich - conform artikel XIV, lid 1 RBML en de memorie van toelichting bij de RBML - niet verder uit dan 1 november 2011 (zelfs de Provinciale beleidsnota regionale luchthavens van 5 juli 2010 is hierover duidelijk);
- doordat het Bignal is vervallen (en dus ook artikel 8 van het Bignal), is het Bignal-besluit dat in 1994 is afgegeven aan het VUmc niet meer dan een lege huls. In dit Bignal-besluit is immers alleen bepaald dat de beheerder moest voldoen aan een aantal eisen, zoals opgesomd in artikel 8 van het Bignal;
- GS hebben weet van het feit dat of moeten weten van het feit dat de helihaven VUmc al bijna 8 jaar illegaal in bedrijf is/ dat sprake is van een strafbaar feit (artikel 8.1a, derde lid van de Wet luchtvaart).
- het besluit van GS (het handhavingsverzoek is afgewezen omdat er geen sprake zou zijn van overtreding van een wettelijk voorschrift) is derhalve evident onjuist.

Tenslotte

Het kan toch nooit de bedoeling van de wetgever zijn geweest dat - zoals GS stellen - een Bignal-besluit - ondanks de nieuwe strafbepaling, het vervallen van het Bignal en artikel XIV, eerste lid RBML - op basis van artikel IX, derde lid RBML - “eindeloos” geldig zou blijven, terwijl er na 1 november 2011 - door het ontbreken van luchthavenbesluit - niet of

nauwelijks⁴ wetgeving van toepassing is op de helihaven VUmc (waardoor een potentieel zeer gevaarlijk luchtvaartuig 2500 keer (of meer?) per jaar (dag en nacht) vluchten uitvoert boven een drukke woonwijk in Amsterdam, zonder dat aan alle - in dit verband - relevante bepalingen in de Wet luchtvaart en bijbehorende regelgeving wordt voldaan (zie noot 4))?

Omdat er door (de exploitant van) het helikopterplatform VUmc in strijd wordt gehandeld met artikel 8.1a, derde lid van de Wet luchtvaart, dienen GS handhavend op te treden. Provinciale Staten dienen hier - gelet op artikel 8.43 van de Wet Luchtvaart/ hun verantwoordelijkheid - op toe te zien.

Tot het geven van een mondelinge toelichting bereid,

Hoogachtend,

Mevrouw mr. R.C. van der Veen

⁴ Volgens de ILT is de enige wet- en regelgeving die van toepassing is op de helihaven VUmc - voor wat betreft de inrichting en uitrusting van de helikopterhaven - de Regeling Veilig Gebruik Luchthavens en andere Terreinen (RVGLT).

Het Bignal-besluit kan niet meer aan de - in de loop der jaren gewijzigde - omstandigheden (bijvoorbeeld de toename van het aantal vluchten, de veranderde inzichten omtrent geluidsnormen en luchtvervuiling) worden aangepast, omdat het Bignal is vervallen. Ook wordt niet aan alle - in dit verband - relevante bepalingen in de Wet Luchtvaart en bijbehorende regelgeving voldaan (zo kan bijvoorbeeld een Commissie Regionaal Overleg luchthaven, die voor iedere luchthaven - waarvoor een luchthavenbesluit wordt vastgesteld - is voorgeschreven) niet worden geëffectueerd omdat er geen sprake is van een luchthavenbesluit.

In feite bevindt de helihaven VUmc zich voor wat betreft het luchtvaartrecht in een soort "juridisch vacuüm". Zolang niemand daarop wijst kan dit blijkbaar "oneindig" voortduren.