

**Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) TK2005-2006, 30452, 3**

*Beleidsvrijheid bij de invulling van luchthavenbesluiten en regelingen*

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat provinciale staten besluiten nemen over de gebruiksruimte van burgerluchthavens van regionale betekenis. Hierbij worden zij verplicht ten minste de bepalingen uit het Besluit burgerluchthavens in luchthavenbesluiten en -regelingen toe te passen. De verdere invulling van een besluit of regeling is vrij, mits deze invulling betrekking heeft op externe veiligheid, geluidbelasting of lokale luchtverontreiniging.

Wat betreft het luchthavenluchtverkeer zal het Besluit burgerluchthavens voor luchthavenbesluiten alleen de toepassing van handhavingpunten in het verlengde van de baan en handhavingpunten op de Lden-contour de 35 Ke vervangt in en nabij de bebouwde kom voorschrijven. Het is aan provinciale staten om de hoogte van de grenswaarden van de handhavingpunten en de exacte ligging van de handhavingpunten te bepalen. De verdere invulling is vrij. Zo kunnen provinciale staten ook op andere locaties handhavingpunten leggen, of aparte grenswaarden voor kleinvliegerverkeer hanteren. Daarnaast kunnen openingstijden en grenswaarden voor externe veiligheid worden opgenomen.

Met het oog op het reguleren van de hinder van klein vliegverkeer (vliegtuigen met een maximum gewicht van 8618 kg) kunnen provinciale staten operationele maatregelen opnemen, bijvoorbeeld in de vorm van vluchtuitvoeringsbeperkingen en gedifferentieerde openingstijden (afhankelijk van het vliegtuigtype). In hoofdstuk 3 wordt dit verder uiteengezet. Wat betreft de regels voor de ruimtelijke indeling van de omgeving van een luchthaven, kunnen provinciale staten ook verder gaan dan het Besluit burgerluchthavens. Zo kunnen provinciale staten gelet op geluid en externe veiligheid een groter beperkingengebied vaststellen dan op grond van die AMvB nodig is, door de nieuwbouwbeperkingen bij lagere dan in het Besluit burgerluchthavens voorgeschreven waarden van toepassing te verklaren.

Provinciale staten hebben weliswaar geen bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van het luchtruim, zij kunnen wel voorstellen doen aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de ligging van vliegroutes in de nabijheid van luchthavens. Immers, de vliegroutes zijn van invloed op de verdeling van het geluid en daarmee op ligging van het beperkingengebied en op hinder op grotere afstand van de luchthaven. De minister zal deze voorstellen beoordelen vanuit het oogpunt van vliegveiligheid, capaciteit en indeling van het luchtruim<sup>1</sup>

*Beleidsvrijheid provincies*

---

<sup>1</sup> , Opgemerkt moet worden dat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op luchthavens en niet op het gebruik van het luchtruim en routes op grotere afstand van de luchthavens. Het is dus niet mogelijk om op basis van dit wetsvoorstel het vliegverkeer op afstand van luchthavens te reguleren, bijvoorbeeld boven stiltegebieden. Overigens is een vliegverbod boven stiltegebieden niet goed uitvoerbaar. Uitgegaan wordt van zelfregulering door de sector wat heeft geresulteerd in een gedragscode van piloten om stiltegebieden te mijden. Zie daarvoor de brieven van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 269 893, nr. 48) en van 12 oktober 2004 (kenmerk DGL/04.U01633).

Artikel 8.47 bevat een niet limitatieve opsomming; het is aan provinciale staten indien zij dat wensen, meer ruimtelijke beperkingen op te nemen in het luchthavenbesluit dan de regels die op grond van het Besluit burgerluchthavens verplicht zijn. Gelet op de formulering van het eerste lid van artikel 8.7 kan het alleen gaan om beperkingen die noodzakelijk zijn met het oog op de externe veiligheid of de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Provinciale staten hebben daardoor de mogelijkheid om de diverse ruimtelijke regimes al bij lagere Lden waarden te hanteren. Hierbij moet met name worden gedacht aan de verplichting in het luchthavenbesluit geen nieuwbouw mogelijk te maken bij de waarde in Lden die de 35 Ke vervangt, maar bij een lagere waarde. Isolatie of sloop in lagere waarden dan op grond van het Besluit burgerluchthavens is hiermee niet beoogd.

Het regime zoals dat in het Besluit burgerluchthavens wordt opgenomen, kan door provinciale staten in een luchthavenbesluit wel worden uitgebreid, maar niet worden afgezwakt. Het Besluit burgerluchthavens geeft immers een minimumbeschermingsniveau aan burgers. Het kabinet acht het van belang dat het minimumbeschermingsniveau in het hele land gelijk is.

### *Provinciegrens*

#### Artikel 8.62

Luchthavens die vlakbij een provinciegrens liggen kunnen ruimtelijke consequenties hebben voor het grondgebied van de naastliggende provincie. Dat blijkt uit de ligging van het beperkingengebied. Indien het beperkingengebied de provinciegrens overschrijdt, moet de naastliggende provincie instemmen met de inhoud van het luchthavenbesluit. Immers een provincie kan geen beslissingen nemen die gevolgen hebben voor het grondgebied van een andere provincie. Het luchthavenbesluit wordt daarna vastgesteld door provinciale staten van de provincie waar de luchthaven is gelegen

**Besluit van 30 september 2009, houdende regels voor burgerluchthavens (Besluit burgerluchthavens) Staatsblad 2009, 412**

**Nota van Toelichting**

*4.5 Beleidsvrijheid provinciaal bestuur*

Bij het opstellen van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling zijn provinciale staten gehouden aan het gestelde in de Wet luchtvaart, het onderhavige besluit en de Regeling burgerluchthavens. Het bestuur heeft de mogelijkheid om naast de bepalingen die op grond van het onderhavige besluit moeten worden opgenomen in het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling, nog aanvullende regels of grenswaarden op te nemen. Enige voorwaarde is dat deze regels of grenswaarden betrekking hebben op geluid of externe veiligheid, of op lokale luchtverontreiniging. Deze beleidsvrijheid van de provincie kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

Wat betreft het luchthavenluchtverkeer wordt voor luchthavenbesluiten de toepassing van handhavingspunten aan beide zijden in het verlengde van de start- en landingsbaan en – indien aan de orde – handhavingspunten in woongebieden voorgeschreven. Het is aan provinciale staten om de hoogte van de grenswaarden van de handhavingspunten aan beide zijden in het verlengde van de start- en landingsbaan en de ligging van de overige handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarde daarin te bepalen. Aanvullend kunnen provincies ook op andere locaties handhavingspunten leggen of aparte  $L_{den}$ -grenswaarden in de handhavingspunten vaststellen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan aparte grenswaarden in handhavingspunten in de nabijheid van de start- en landingsbaan indien de luchthaven veel wordt gebruikt door bepaalde luchtvaartuigen zoals helikopters of aparte grenswaarden voor bijvoorbeeld vliegverkeer met een startgewicht tot 8618 kg (de kleine luchtvaart). Desgewenst kunnen provincies ook in het buitengebied grenswaarden voor geluid in de vorm van handhavingspunten vaststellen.

Indien dit noodzakelijk wordt geacht kunnen provincies voorts grenswaarden ten aanzien van het externe-veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer of ten aanzien van de lokale luchtverontreiniging in een luchthavenbesluit opnemen. Het onderhavige besluit bepaalt dat indien een grenswaarde ten aanzien van het externe-veiligheidsrisico wordt opgenomen, deze grenswaarde moet worden uitgedrukt in een totaal risicogewicht.

Provincies hebben daarnaast beleidsvrijheid bij het vaststellen van het beperkingengebied voor geluid en externe veiligheid. De grootte en de ligging van de contouren met ruimtelijke beperkingen voor geluid en externe veiligheid zijn afhankelijk van de hoeveelheid en de aard van het gebruik dat de provincie op een luchthaven wil toestaan. De ruimtelijke beperkingen die binnen het beperkingengebied ten minste gelden, zijn vastgelegd in dit besluit en zijn algemeen geldend. Gedeputeerde staten kunnen evenwel, voor situaties vastgelegd in dit besluit, met een zogenaamde verklaring van geen bezwaar de bouw van bijvoorbeeld een woning of ander gebouw toestaan in gebieden waar dit normaliter op grond van dit besluit niet mogelijk is. Een dergelijke verklaring van geen bezwaar kan alleen worden afgegeven indien de Minister van Verkeer en Waterstaat heeft verklaard dat, ondanks de beoogde bouwactiviteit, het veilig gebruik van het luchtruim door het luchthavenluchtverkeer is gewaarborgd. Op die manier kunnen bepaalde ruimtelijke initiatieven binnen een beperkingengebied mogelijk toch doorgang vinden.

Daarnaast staat het provincies vrij om, naast het beperkingengebied dat op grond van dit besluit in een luchthavenbesluit voor een specifieke luchthaven moet worden vastgesteld, een groter gebied met ruimtelijke beperkingen uit oogpunt van geluid of externe veiligheid vast te stellen. Dit ruimere gebied hoeft geen directe relatie te hebben met de invoergegevens die gebruikt zijn voor het berekenen van de beperkingengebieden conform dit besluit. In dat ruimere gebied kunnen provincies een naar eigen inzicht te bepalen ruimtelijk beleid voeren. De beleidsvrijheid van provincies op dit punt kan ertoe leiden dat nieuwbouwbeperkingen in een groter gebied gelden dan is voorgeschreven in dit besluit. Bij luchthavens die op dit moment een bkl-geluidzone hebben zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het in stand houden van de ruimtelijke reservering die nu is vastgelegd in de betreffende aanwijzing.

De eisen uit dit besluit zijn minimumeisen: provincies zijn derhalve niet bevoegd om in een luchthavenbesluit kleinere gebieden of minder strenge beperkingen op te nemen dan voorgeschreven is. De beleidsvrijheid voor provincies kan voorts tot uitdrukking komen in het kader van de in artikel 19 van dit besluit opgenomen verplichting om bij de vaststelling van een luchthavenbesluit een afweging te maken over de bestemming van de gronden gelegen in het gebied tussen de contour van de  $56 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$  en de  $48 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$  (voorheen de 35 en 20 Ke). Daarbij wordt met name gedacht aan een afweging over de wenselijkheid van woningbouw en de bouw van geluidsgevoelige bestemmingen als scholen en ziekenhuizen in de omgeving van de luchthaven. Een overweging hierbij is of het vanwege andere zwaarwegende belangen noodzakelijk is om het aantal geluidgehinderden in de omgeving van de luchthaven toe te laten nemen. Het is vervolgens aan provincies om in dit buitengebied al dan niet beperkingen aan de ruimtelijke ontwikkeling te verbinden.

Verder kunnen provinciale staten voor het luchthavenluchtverkeer in het luchthavenbesluit vlootmaatregelen opnemen, bijvoorbeeld in de vorm van vluchtuitvoeringsbeperkingen en gedifferentieerde openingstijden (eventueel afhankelijk van de geluidsproductie van een vliegtuig).

Desgewenst kunnen provincies, in de vorm van een regel, door middel van het opnemen van een  $L_{Amax}$  in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling een grens stellen aan het pieklawaai van luchtvaartuigen die van de luchthaven gebruik maken. Anders dan een grenswaarde in  $L_{den}$ , die de geluidbelasting op een bepaald punt van al het luchthavenluchtverkeer tezamen begrenst, stelt een  $L_{Amax}$  een grens aan het hoogste geluidniveau dat gedurende één vliegtuigpassage op een bepaald punt is toegestaan. Daar waar voor een grenswaarde in  $L_{den}$  kan worden volstaan met een berekening van de geluidbelasting, is voor de handhaving van een  $L_{Amax}$  een (betrouwbare) meting van het vliegtuig- of helikoptergeluid boven een bepaalde meetpost noodzakelijk. De mogelijke aanwezigheid van andere geluidsbronnen, zoals een voorbijrijdende brommer, in de buurt van deze meetpost maakt het juridisch houdbaar meten van een overschrijding van  $L_{Amax}$ -waarde moeilijk. Relevant is voorts dat de mogelijkheid bestaat dat vliegtuigen of helikopters met een te hoog geluidniveau om de meetpost heen vliegen. Met het oog hierop is tot op heden de  $L_{Amax}$  (nog) geen werkbare manier van het begrenzen van vliegtuiggeluid gebleken.

De handhaving van alle aanvullende regels of grenswaarden geschiedt overeenkomstig de Wet luchtvaart. Net zoals dat geldt bij de voorgeschreven handhavingpunten met een grenswaarden zijn gedeputeerde staten verplicht tot het treffen van maatregelen zodra de grenswaarde op één van de aanvullende handhavingpunten of de grenswaarde ten aanzien van het externe veiligheidsrisico wordt overschreden.

Uiteraard zijn bij alle beleidsbeslissingen van het provinciaal bestuur de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals deze in de Algemene wet bestuursrecht zijn

vastgelegd. Dit geldt ook indien het provinciaal bestuur besluit een luchthaven in zijn gebruik te beperken of te sluiten. Het is niet zonder meer mogelijk om een luchthaven te sluiten of de geboden milieuruimte te verkleinen. Uit oogpunt van rechtszekerheid kunnen bestaande «rechten» niet zonder meer teniet worden gedaan. Daarvoor moeten goede redenen zijn, net als bijvoorbeeld bij de intrekking of de inperking van een milieuvergunning van een bedrijf. In bepaalde situaties kan een dergelijk besluit leiden tot een plicht tot vergoeding van geleden schade door bijvoorbeeld de exploitant en gebruikers.

In § 2.4 en 3.2.3 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel RBML <sup>14</sup> is ook op de provinciale beleidsvrijheid ingegaan.