

Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 23 april 2024, nr. 2243712/2243877
ontwerp wijziging van de Luchthavenregeling Zweefvliegveld ZCDH Hippolytushoeverweg

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland;

Gelet op artikel 8.64 van de Wet luchtvaart.

Besluiten:

ARTIKEL I

De Luchthavenregeling Zweefvliegveld ZC Den Helder wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 5 eerste lid en vijfde tot en met achtste lid komen te luiden:

1. Onverminderd de bepalingen uit de wet, het Besluit burgerluchthavens en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, mag de luchthaven uitsluitend worden gebruikt voor zweefvliegen met een lier, dan wel middels een sleepvliegtuig, met geluidscategorie 006 o.b.v. de rekenmethode van het NLR, door exploitant met gastgebruik.
5. Het gebruik van het sleepvliegtuig is uitsluitend toegestaan van maandag tot en met zaterdag gedurende de openstelling van het zweefvliegveld van 10:00 uur tot uiterlijk 17:00 uur. Het gebruik van het sleepvliegtuig op zon- en feestdagen is niet toegestaan.
6. Het maximaal gebruik van het sleepvliegtuig is gesteld op maximaal 240 sleepstarts per jaar, van 15 maart tot 1 november, verdeeld over maximaal acht gebruiksdagen per jaar met maximaal 30 sleepstarts per dag. Onder 'sleepstart' wordt mede verstaan het landen van het sleepvliegtuig.
7. Indien op een dag of dagdeel het lierbedrijf actief is, vindt het opslepen van zweefvliegtuigen door middel van het sleepvliegtuig niet plaats.
8. Het sleepvliegtuig wordt uitsluitend gebruikt voor het slepen van zweefvliegtuigen. Het uitvoeren van instructievluchten hiermee (met uitzondering van incidentele prof-checks) is niet toegestaan.

ARTIKEL II

Artikel 11

Deze wijziging van de luchthavenregeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin zij wordt geplaatst voor zover de verklaring als bedoeld in artikel 8.49 juncto artikel 8.64 lid 6 van de Wet Luchtvaart is verkregen van de minister van Infrastructuur en Milieu voor de activiteit sleepstarten.

Haarlem, xx 2024

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

A. van Dijk, voorzitter

M. van Kuijk, provinciesecretaris.

Bijlage: Toelichting bij de ontwerp-wijziging luchthavenregeling

Toelichting bij het wijzigingsbesluit

Aanvraag wijziging Luchthavenregeling Zweefvliegveld ZCDH Hippolytushoeverweg

Op 2 maart 2015 hebben PS voor een zweefvliegveld aan de Hippolytushoeverweg 15a te Slootdorp een Luchthavenregeling (hierna: LHR) vastgesteld PB 4 maart 2015, nr 1124.

Op 4 mei 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State¹ de Luchthavenregeling gedeeltelijk vernietigd wegens een motiveringsgebrek: dit betreft het gebruik van een gemotoriseerd sleepvliegtuig (artikel 5, eerste lid deels, vijfde, zesde, zevende en achtste lid).

Op 12 juni 2018 hebben GS voor het zweefvliegveld een besluit² genomen tot het in werking laten treden van de voornoemde luchthavenregeling voor zover deze in stand is gelaten, per 22 september 2018.

Op 9 augustus 2023 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State³ verklaard dat het belang van de heersende natuurlijke rust zich niet verzet tegen een ontheffing ingevolge de Provinciale milieuverordening Noord-Holland (PMV) van het verbod om een motorzweefvliegtuig te gebruiken in het stiltegebied Wieringermeer-Noord.

Op 1 februari 2019 hebben wij van Pondera Consult, namens de exploitant (houder van de luchthavenregeling) een verzoek ontvangen om de luchthavenregeling te wijzigen. De wijziging betreft:

1. Per jaar maximaal 240 sleepstarts gedurende maximaal 8 gebruiksdagen uit te mogen voeren in de periode van 15 maart tot 1 november.
2. Per dag maximaal 30 sleepstarts uit te mogen voeren;
3. Het sleepstarten te beperken tot de weekdays, inclusief zaterdag, tussen 10:00 uur en 17:00 uur;
4. Op zon- en feestdagen niet te sleepstarten.

In de huidige situatie zijn in de luchthavenregeling geen sleepstarts opgenomen. De aanleiding voor het ingediende verzoek is gelegen in de bovengenoemde uitspraak van 4 mei 2016.

Uit de ingediende aanvraag komt naar voren dat:

1. Jaarlijks maximaal 240 sleepstarts met een Dimona motorsleepvliegtuig (TMG⁴; geluidscategorie 006 o.b.v. de rekenmethode van het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR)) zullen worden uitgevoerd.
2. Het onderhavige zweefvliegveld is gelegen in een stiltegebied ('Wieringermeer-Noord').

Op 17 mei 2019 hebben wij een ontwerp wijziging LHR ter inzage gelegd. Gedurende de juridische procedures rond de afgegeven PMV-ontheffing stiltegebieden is de verdere procedure aangehouden.

Gelet op het tijdsverloop van ca. 5 jaar hebben wij uit oogpunt van zorgvuldigheid ambtshalve besloten om een herzien ontwerp wijziging LHR ter inzage te leggen, zodat alsnog zienswijzen kunnen worden ingebracht tegen de geactualiseerde ontwerp wijziging LHR.

¹ Raad van State, 201504506/1/R6, ECLI:NL:RVS:2016:1228.

² Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 12 juni 2018. nr. 1076473/1076477.

³ Raad van State, 202104912/1/R4, ECLI:NL:RVS:2023:3054.

⁴ Als bedoeld in artikel 1 Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

Wetgeving en regelgeving

Op 1 november 2009 is de wet 'Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens - RBML' inwerking getreden en is de provincie Noord-Holland bevoegd om beslissingen te nemen over waar en onder welke voorwaarden een luchtvaartuig mag opstijgen en landen. Hieronder vat de milieugebruiksruimte (geluid, externe veiligheid, aantal vliegbewegingen).

De bevoegdheden van het Rijk betreffen het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging van luchthavens. Alle veiligheidsaspecten anders dan externe veiligheid blijven een Rijksverantwoordelijkheid, vallend onder de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).

Het Rijk stelt randvoorwaarden op, op grond van milieu- en externe veiligheidsoverwegingen waarmee de Provincie rekening moet houden in haar besluiten. Deze randvoorwaarden zijn vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens (hierna: Bbl) en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (hierna: Rvgt).

Beleid

Provinciale beleidsnota Regionale Luchthavens

In de Provinciale beleidsnota Regionale Luchthavens⁵ is opgenomen dat Provinciale Staten de mogelijkheden voor zweefvliegen op de huidige locaties in stand wil houden en nieuwe aanvragen in het licht van hun omgeving wil bezien. Verder zullen aanvragen voor nieuwe terreinen dienen te voldoen aan de vigerende RBML regelgeving en gelden voor nieuwe luchthavens met uitsluitend ongemotoriseerde luchtporten de aanvullende voorwaarden - beperkingen zoals hieronder opgenomen - niet.

Beperkingen vanuit het luchtvaartbeleid

Vanuit het luchtvaartbeleid heeft de provincie voor de volgende aspecten beperkingen opgenomen:

1. Stiltegebieden

De luchthaven is gelegen in het stiltegebied 'Wieringermeer-Noord'. Uit de Provinciale beleidsnota Regionale Luchthavens volgt dat sleepstarts in een stiltegebied zijn toegestaan indien daarvoor een geluidsontheffing voor het sleepstarten op grond van de Provinciale Milieuverordening (hierna: PMV⁶) is afgegeven. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en is een dergelijke ontheffing nu gelijkgesteld met een omgevingsvergunning⁷ zoals op grond van artikel 5.4 Omgevingswet juncto artikel 4.34 van de Omgevingsverordening Noord-Holland 2022 is vereist.

De geluidstoets voor een ontheffing van een stiltegebied staat los van de geluidsbeoordeling in de onderhavige procedure voor de wijziging van de luchthavenregeling.

De exploitant heeft op 27 november 2018 bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna: OD NHN) een ontheffing aangevraagd om de sleepvluchten gedurende 8 dagen per jaar sleepvluchten uit te mogen voeren. Op 23 maart 2020 is door de OD NHN namens ons college de gevraagde ontheffing met kenmerk OD.288979 afgegeven op grond van artikel

⁵ Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 6 oktober 2010, nr. 2010-59886, PB2010, 116.

⁶ De PMV is per 16 november 2020 ingetrokken en vervangen door de Omgevingsverordening Noord-Holland (PB 2020-nr. 8426). De Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 is ingetrokken en per 11 januari 2024 vervangen door de Omgevingsverordening Noord-Holland 2022.

⁷ Op grond van het bij de Omgevingswet behorende overgangsrecht (artikel 4.13 Invoeringswet Omgevingswet) geldt deze ontheffing als een omgevingsvergunning.

4.3.3 van de PMV voor het doen starten van een zweefvliegtuig door middel van een sleepvliegtuig tot een maximum van 240 sleepstarts per jaar verdeeld over 8 dagen per jaar en maximaal 30 per dag op de weekdays en/of zaterdag (excl. officiële feestdagen) in de periode 1 april tot 1 november tussen 10:00 uur-17:00 uur in het stiltegebied 'Wieringermeer-Noord'. De activiteiten vinden plaats aan de Hippolytushoeve 15a te Slootdorp, kadastraal E640, E406, E673, E672, te gemeente Hollands Kroon.

Na publicatie (op grond van de uitgebreide voorbereidingsprocedure) van de geluidsontheffing is hiertegen door verschillende partijen beroep en hoger beroep ingesteld. Na een lange periode van procederen heeft de Raad van State op 9 augustus 2023 deze geluidsontheffing weer in werking gesteld. Zoals hierboven aangegeven geldt deze ontheffing inmiddels als omgevingsvergunning.

Met het onherroepelijk worden van de geluidsontheffing (inmiddels omgevingsvergunning) past de aangevraagde activiteit binnen het geldende luchtvaartbeleid.

2. Natuur

Op grond van het provinciaal luchtvaartbeleid zijn nieuwe luchtvaartactiviteiten met gemotoriseerd luchtverkeer in de directe omgeving⁸ van Wet natuurbescherming Natura-2000 gebieden niet toegestaan, tenzij uit onderzoek blijkt dat er geen significante effecten zijn van de activiteit op het betreffende gebied. Als directe omgeving wordt een straal van 2.000 meter ten opzichte van deze gebieden gehanteerd. Wel moet in alle gevallen voldaan worden aan de eisen van de Flora en faunawet⁹.

Het terrein van de luchthaven is gelegen op een afstand van 3.500 meter vanaf het Natura 2000-gebied (IJsselmeergebied) en 4.000 meter vanaf het Natura 2000-gebied (Waddenzee). Hieruit blijkt dat de luchthaven niet is gelegen in de nabijheid van deze twee Natura-2000 gebieden en dat daarmee de sleepstarts niet plaatsvinden in de directe omgeving van deze twee Natura-2000 gebieden. Een nader onderzoek naar significante effecten van deze activiteit op de voornoemde Natura-2000 gebieden is daarmee niet aan de orde en passen de sleepstarts op dit punt binnen het geldende luchtvaartbeleid.

In de omgevingsvergunning¹⁰ voor de luchthaven is in 2015 een beoordeling uitgevoerd met betrekking tot soortenbescherming. In de omgevingsvergunning is geconcludeerd dat voor de luchthaven inclusief de sleepstarts geen vergunning was vereist op grond van de Flora- en Faunawet. Daarmee is dit aspect naar ons oordeel voldoende afgewogen en past op dit punt binnen het geldende luchtvaartbeleid.

⁸ Als directe omgeving wordt een straal van 2.000 meter ten opzichte van deze gebieden gehanteerd. Op basis van een onderbouwing kan voor sommige activiteiten, niet zijnde helikopters en straalvliegtuigen, een kleinere straal gehanteerd worden. De grens is gebaseerd op de uitkomsten van onderzoek door Bureau Waardenburg (2005). Voortoets en vervolgonderzoek naar de gevolgen van de uitbreiding van het aantal vliegbewegingen van Den Helder Airport (Alterra, 2003 en 2004).

⁹ De Flora en faunawet is in 2017 opgegaan in de Wet natuurbescherming. Betreffende bepalingen zijn op 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet: Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet, is het verboden om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten.

¹⁰ D.d. 1 mei 2015, Kenmerk: Z-100335/DOC.003851

3. Woongebieden

In de onderhavige situatie valt de geluidcontour van 56 dB(A) niet over woongebieden. Daarmee is voldoende scheiding aangebracht tussen de woongebieden en de luchtvaartactiviteiten. De aangevraagde wijzigingen passen op dit punt binnen het geldende beleid.

4. Vliegveiligheid

Voor de (vlieg)veiligheid rondom de starts en landingen van het sleepvliegtuig en die van het overige luchtverkeer wordt door ons college bij de ILT een verklaring veilig gebruik luchtruim aangevraagd (hierna: vvgl). Wettelijk is vastgelegd dat wij deze vvgl pas kunnen aanvragen wanneer wij de wijziging van de luchthavenregeling definitief hebben vastgesteld. Nadat ILT de vvgl aan ons heeft afgegeven zullen wij deze wijziging van de LHR in werking laten treden en kan met het uitvoeren van sleepstarts worden gestart.

Wijziging Luchthavenregeling

Besluit burgerluchthavens

Volgens 2 artikel 5, lid 2 onder b het Besluit burgerluchthavens (hierna: Bbl), volstaat voor de activiteit 'zweefvliegen' in ieder geval een luchthavenregeling.

Voor de activiteit 'sleepvliegen' dient te worden bepaald of de geluids- en externe veiligheidscontour (56 dB(A) L_{den}^{11} respectievelijk van de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6}) binnen het luchthavengebied vallen.

Geluidsbelasting

Binnen de RBML wordt de L_{den} (Level, Day, Evening, Night) geluidsindicator gehanteerd voor het bepalen van de geluidsbelasting (artikel 3, lid 2 Bbl). De L_{den} is een indicator voor de totale geluidsbelasting op jaarbasis, waarbij vliegtuigpassages in de avond, nacht en vroege ochtend zwaarder meetellen dan passages overdag. Met het gebruik van de L_{den} systematiek sluit Nederland zich aan bij de EU-richtlijn voor omgevingslawaai. Bij een luchthavenregeling dient de 56 dB(A) L_{den} geluidscontour binnen het luchthavengebied te vallen zoals opgenomen in artikel 6 van de huidige LHR.

Externe veiligheid

Externe veiligheid wordt uitgedrukt in plaatsgebonden risico (PR) (artikel 3, lid 1 Bbl). Dit is de kans dat gedurende een periode van één jaar een persoon overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval, waarbij die persoon zich permanent en onbeschermd op een bepaalde plaats bevindt.

Het PR wordt grotendeels bepaald¹² door:

- Ongevalskans (Kans per vliegtuigbeweging op een ongeval van een bepaald type⁵).
- Aantal vliegtuigbewegingen;
- Letaliteit (Kans op overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongeval, voor iemand die zich in het ongevalsgevolgebied bevindt, voor lichtverkeer is dit kleiner dan 13%);
- Maximum Take-Off Weight (MTOW licht verkeer < 5700 kg);

Bij een luchthavenregeling dient de plaatsgebonden risicocontour van 10^{-6} binnen het luchthavengebied te vallen zoals opgenomen in artikel 7 van de huidige LHR.

¹¹ Zoals gedefinieerd in artikel 1 Besluit burgerluchthavens.

¹² Parameters opgenomen in Bijlage 2, van de Regeling burgerluchthavens als bedoeld in artikel 5, eerste lid van deze regeling.

De aanvrager heeft de effecten van deze uitbreiding inzichtelijk laten maken door de geluids- en externe veiligheidscontouren te laten berekenen voor de sleepstarts. De rapportage van de onderzoeken is opgenomen in de bijlagen van de wijzigingsaanvraag.

Uit de rapportages is gebleken dat:

1. De geluidcontour van de 56 dB(A) L_{den} binnen het luchthavengebied ligt. Er is geen sprake van externe werking.
2. De externe veiligheidscontour (PR) van 10^{-6} eveneens binnen het luchthavengebied is gelegen. Uit de doorrekening van de externe veiligheidscontour van de nieuwe situatie blijkt dat de externe veiligheidscontour zo gering is dat deze niet grafisch zichtbaar is te maken en dat daarom deze veiligheidscontour als 10^{-7} is weergegeven. Dit betekent dat het externe veiligheidsrisico als gevolg van de sleepstarts zeer laag is en de risico-contour binnen het luchthavengebied valt en geen sprake is van externe werking.

Conclusie

Met de voornoemde wijziging:

- blijven de geluids- en externe veiligheidscontouren binnen het luchthavengebied en is geen sprake van externe werking zodat op grond van de Wet luchtvaart volstaan kan worden met een wijziging van de luchthavenregeling;
- kunnen de 240 sleepstarts onder de voorwaarden zoals opgenomen in de voorschriften worden toegestaan.

Voor het overige blijft de huidige luchthavenregeling ongewijzigd.

Relatie met de Wet ruimtelijke ordening (Wro¹³)

In tegenstelling tot een luchthavenbesluit geldt een luchthavenregeling niet als voorbereidingsbesluit in de zin van de Wro. In de provinciale beleidsnota staat dat het ongewenst is dat een luchthavenregeling wordt afgegeven als het bestemmingsplan deze activiteit niet toestaat, en noemt het daarom zeer wenselijk dat gemeenten zo nodig het bestemmingsplan aanpassen.

Bestemmingsplan

De gemeente Hollands Kroon heeft in de omgevingsvergunning¹⁴ voor Zweefvliegveld ZC Den Helder een afwijking van het bestemmingsplan opgenomen. Daarmee is voldaan aan het ruimtelijk kader van de gemeente.

Eindconclusie

De wijziging van de luchthavenregeling is in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en met het bepaalde in de Provinciale beleidsnota Regionale Luchthavens.

¹³ De Wro is per 1-1-2024 ingetrokken en opgenomen in de Omgevingswet; bestemmingsplan is sindsdien een Omgevingsplan; nu de aanvraag onder het oude recht is ingediend hanteren wij het recht dat gold ten tijde van de indiening aanvraag.

¹⁴ D.d. 1 mei 2015, Kenmerk: Z-100335/DOC.003851.