

Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland

Gelet op:

artikel 3:21, eerste lid, onder b, 4:81, eerste lid, en artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht;
artikel 8a.51, eerste en tweede lid, van de Wet luchtvaart;
artikel 2.7 en 5.3 van de Wet natuurbescherming;

besluiten:

vast te stellen een beleidsregel voor de verlening van ontheffingen op grond van de Wet luchtvaart en vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming voor het met luchtvaartuigen landen op of opstijgen van een terrein anders dan van een luchthaven en het bewerkstelligen van een gecoördineerde behandeling van de besluitvorming voor de betreffende ontheffingen en vergunningen;

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

Artikel 1 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- bebouwde kom: het gebied, bedoeld in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994;
- buffergebied: een aandachtsgebied gelegen om een Natura 2000-gebied zoals aangegeven op de kaarten A en B in de bijlage behorende bij deze beleidsregel;
- cumulatie van nadelige effecten: de nadelige gevolgen van het gebruik van in elkaars nabijheid gelegen terreinen voor het landen of opstijgen;
- daglichtperiode: een gedeelte van een etmaal als bedoeld in artikel 1 van het Besluit luchtverkeer 2014;
- eenmalige tug-ontheffing: een tug-ontheffing voor het landen op of opstijgen van een in de tug-ontheffing gespecificeerd terrein gedurende een korte en aaneengesloten periode;
- generieke tug-ontheffing: een tug-ontheffing voor het landen op of opstijgen van in de tug-ontheffing niet nader gespecificeerde terreinen;
- gezagvoerder: degene die is omschreven in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;
- helikopter: luchtvaartuig als bedoeld in artikel 1 van het Besluit burgerluchthavens;
- houder van een luchtvaartuig: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;
- locatiegebonden tug-ontheffing: een tug-ontheffing voor het meermaals landen op of opstijgen van een in de tug-ontheffing nader gespecificeerd terrein;
- luchtvaartmaatschappij: onderneming als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;
- luchtvaartuig: toestel als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;
- milieubeschermingsgebied voor stilte: een ingevolge artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen gebied;
- Natura 2000-gebied: een gebied als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de Wet natuurbescherming;
- Natuurnetwerk Nederland: samenhangend netwerk van robuuste natuurgebieden, ecologische verbindingzones en agrarische gebieden met natuurwaarden, waarbinnen ecosystemen met daarbij behorende soorten duurzaam kunnen voortbestaan. Voormalige beschermde natuurmonumenten maken deel uit van Natuurnetwerk Nederland;

- terrein: terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik als bedoeld in artikel 8a.51 van de Wet luchtvaart;
- tug-ontheffing: ontheffing als bedoeld in artikel 8a.51 van de Wet luchtvaart;
- vergunning: een vergunning als bedoeld in artikel 2.7jo. artikel 5.3 van de Wet natuurbescherming;
- vrije ballon: ballon als bedoeld in artikel 1 van het Besluit burgerluchthavens

HOOFDSTUK 2: TUG-ONTHEFFING

Paragraaf 2.1 Algemeen

Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze paragraaf is van toepassing op het landen of opstijgen met alle luchtvaartuigen die behoren tot een in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens aangewezen categorie.

Artikel 3 Volgorde van besluitvorming

1. Een aanvraag om een tug-ontheffing voor een bepaald kalenderjaar kan niet eerder worden gedaan dan vanaf 1 oktober in het daaraan voorafgaande jaar.
2. Een tug-ontheffing wordt verleend in volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
3. Indien met betrekking tot een aanvraag toepassing is gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht geldt als moment van binnenkomst, het moment dat de aanvraag is aangevuld.

Artikel 4 Soorten tug-ontheffingen

Een tug-ontheffing is eenmalig, locatiegebonden of generiek.

Artikel 5 Ontheffinghouder

Een tug-ontheffing wordt verleend aan de gezagvoerder, de houder van een luchtvaartuig of de luchtvaartmaatschappij.

Artikel 6 Machtiging

Een aanvraag om een tug-ontheffing kan worden gedaan door degene die daartoe door een partij, als bedoeld in artikel 5, bij de aanvraag schriftelijk of elektronisch is gemachtigd.

Artikel 7 Toepasselijkheid

1. Een tug-ontheffing is niet aan derden overdraagbaar.
2. Een derde kan onder verantwoordelijkheid van een houder van een tug-ontheffing gebruik maken na een met het oog daarop afgesloten overeenkomst waarvan een afschrift uiterlijk 24 uur voor de landing of start aan gedeputeerde staten is gezonden.

Paragraaf 2.2 Eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing

2.2.1 Algemeen: beperkingen

Artikel 8: Beperking toepassingsbereik

De artikelen 9, 10, tweede en derde lid, 12, 13 en 14 zijn niet van toepassing op ongemotoriseerde luchtvaartuigen.

Artikel 9 Maximum aan gebruik van een eenmalige tug-ontheffing

1. Een eenmalige tug-ontheffing kan worden verleend voor het ten hoogste 50 keer landen en het ten hoogste 50 keer opstijgen gedurende een periode van niet langer dan een dag.
2. Indien de vergunning op grond van artikel 6 van de Regeling luchtvaartvertoningen voorziet in een groter aantal of een langere periode dan in het eerste lid is aangegeven, dan gelden voor de toepassing van de eenmalige tug-ontheffing, in afwijking van het eerste lid, de aantallen en periodes vermeld in de vergunning.
3. Het tweede lid geldt niet wanneer de toepassing van dat lid in de eenmalige tug-ontheffing is uitgesloten.

Artikel 10 Duur en maximum aan gebruik van een locatiegebonden tug-ontheffing

1. Een locatiegebonden tug-ontheffing kan voor ten hoogste de duur van een kalenderjaar worden verleend.
2. Een locatiegebonden tug-ontheffing kan worden verleend voor het per kalenderjaar ten hoogste 24 keer landen op en het ten hoogste 24 keer opstijgen van een terrein verdeeld over maximaal 12 dagen in dat jaar.
3. Een landing op respectievelijk start van een terrein waarop een locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft, uitgevoerd in het kader van een generieke tug-ontheffing, wordt meegeteld voor de aantallen, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 11 Schriftelijke instemming rechthebbende van een terrein

Een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing wordt alleen verleend indien de rechthebbende op het terrein schriftelijk heeft ingestemd met het gebruik van het terrein voor het landen of opstijgen.

Artikel 12 Cumulatie van nadelige effecten

1. Een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing kan vanwege een ontoelaatbare cumulatie van nadelige effecten worden geweigerd of aan verdere beperkingen onderworpen.
2. Van een ontoelaatbare cumulatie van nadelige effecten is in ieder geval geen sprake wanneer:
 - a. de aanvraag om een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft op een terrein gelegen op meer dan 1.000 meter van een terrein waarop een andere eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft, of
 - b. de aanvraag om een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft op een terrein gelegen op minder dan 1.000 meter van een terrein waarop een andere eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft, en het geheel van deze tug-ontheffingen het recht geeft op niet meer landingen en starts dan de in de artikelen 9, eerste lid, en 10, tweede lid, aangegeven aantallen.

Artikel 13 Terreinen gelegen in onder meer milieubeschermingsgebieden voor stilte

Een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing kan niet worden verleend voor het landen op of opstijgen van een terrein gelegen in een milieubeschermingsgebied voor stilte.

Artikel 14 Ligging terrein ten opzichte van woonbebouwing

1. Een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing wordt niet verleend voor het landen op of opstijgen van een terrein dat is gelegen binnen 250 meter van woonbebouwing met een aaneengesloten karakter.

2. De afstand bedoeld in het eerste lid, kan, wanneer de in het geding zijnde belangen dit voldoende rechtvaardigen, worden vervangen door een minder grote afstand, indien bij de aanvraag kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de volgende maximale geluidniveaus (L_{max}):
 - 70 dB(A) voor de dagperiode (7.00- 19.00 uur);
 - 65 dB(A) voor de avondperiode (19.00-23.00).

2.2.2 *Voorschriften te verbinden aan een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing*

Artikel 15 Beperking overlast en schade

1. In een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing wordt bepaald dat overlast en schade voor omwonenden en de omgeving zoveel als mogelijk moet worden voorkomen dan wel beperkt.
2. Ter uitvoering van het eerste lid kunnen verdere voorschriften worden gegeven.

Artikel 16 Periode waarin niet mag worden geland en opgestegen

1. In een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing wordt bepaald dat het landen of opstijgen met een luchtvaartuig niet mag plaatsvinden buiten de daglichtperiode met dien verstande dat het landen of opstijgen met een gemotoriseerd luchtvaartuig in ieder geval niet mag plaatsvinden voor 7.00 in de ochtend.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het opstijgen van een ongemotoriseerd luchtvaartuig vanaf een terrein gelegen buiten de bebouwde kom, indien de uitvoering van de vlucht met het betreffende luchtvaartuig bij of krachtens de Wet luchtvaart in die periode is toegestaan.

Artikel 17 Vereiste documentatie bij gebruik van een tug-ontheffing

In een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing wordt bepaald dat de gezagvoerder van een gemotoriseerd luchtvaartuig die gebruik maakt van een tug-ontheffing in bezit is van een afschrift van de tug-ontheffing.

Artikel 18 Meldingsplicht

1. In een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing wordt bepaald dat van het voornemen tot opstijgen of landen met een luchtvaartuig door de ontheffinghouder ten minste 24 uur voor de landing of start per e-mail melding wordt gedaan aan gedeputeerde staten.
2. Bij de melding wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. het kenmerk van de tug-ontheffing;
 - b. op welk terrein het voornemen betrekking heeft;
 - c. de datum en het tijdstip waarop het landen of opstijgen daadwerkelijk zal plaatsvinden;
 - d. het betrokken luchtvaartuig of de betrokken luchtvaartuigen en het registratienummer daarvan;
 - e. het voorgenomen aantal landingen of starts.
3. De melding van het voorgenomen aantal landingen of starts wordt voor de toepassing van deze beleidsregel aangemerkt als het aantal daadwerkelijk uitgevoerde landingen of starts.
4. Het derde lid is niet van toepassing wanneer degene die overeenkomstig het eerste lid een melding heeft gedaan, binnen 72 uur na het tijdstip waarop de aangemelde landing of start uiterlijk had moeten plaatsvinden aan gedeputeerde staten heeft aangegeven dat die landing of start toch niet heeft plaatsgevonden.

Artikel 19 Informatieplicht

1. In een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing kan worden bepaald dat omwonenden en andere belanghebbenden door de ontheffinghouder vooraf moeten zijn geïnformeerd over het gebruik van de tug-ontheffing en over de daarvan te verwachten overlast.
2. In een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing kan worden bepaald dat omwonenden en andere belanghebbenden door de ontheffinghouder worden geïnformeerd over de wijze waarop klachten bij gedeputeerde staten kunnen worden ingediend.
3. Ter uitvoering van het eerste en tweede lid kunnen door ons verdere voorschriften worden gegeven.

Paragraaf 2.3 Generieke tug-ontheffing

2.3.1 Algemeen

Artikel 20 Toepassingsbereik

Deze paragraaf is van toepassing op het landen of opstijgen met helikopters voor het uitvoeren van vluchten tegen vergoeding.

2.3.2 Beperkingen en voorschriften te verbinden aan een generieke tug-ontheffing

Artikel 21 Duur van een generieke tug-ontheffing

Een generieke tug-ontheffing wordt voor ten hoogste de duur van een kalenderjaar verleend.

Artikel 22 Maxima aan gebruik van een terrein

1. Per terrein mag vanwege de generieke tug-ontheffingen gezamenlijk:
 - a. per kalenderjaar niet meer dan 24 keer worden opgestegen en 24 keer worden geland verdeeld over maximaal 12 dagen in dat jaar;
 - b. per dag niet meer dan 2 keer worden opgestegen en 2 keer worden geland.
2. Gedeputeerde staten stellen de houders van een generieke tug-ontheffing zo spoedig mogelijk op de hoogte van het bereiken van de in het eerste lid bedoelde maxima.

Artikel 23 Cumulatie van nadelige effecten

1. In een generieke tug-ontheffing kunnen gebieden worden aangewezen waarin het landen of opstijgen niet of alleen onder beperkingen is toegestaan vanwege een ontoelaatbare cumulatie van nadelige effecten.
2. Van een ontoelaatbare cumulatie van nadelige effecten is in ieder geval geen sprake wanneer het gebied is gelegen op meer dan 1.000 meter van een terrein waarop een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft.

Artikel 24 Terreinen onder meer gelegen in milieubeschermingsgebieden voor stilte

In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat het landen of opstijgen niet mag plaatsvinden op respectievelijk van terreinen gelegen in een milieubeschermingsgebied voor stilte.

Artikel 25 Bereiken van de toegestane maxima

In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat het landen op of opstijgen van een terrein niet meer is toegestaan wanneer van gedeputeerde staten een mededeling is ontvangen als bedoeld in artikel 22, tweede lid.

Artikel 26 Instemming rechthebbende van het terrein

In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat het landen of opstijgen alleen mag plaatsvinden indien de rechthebbende op het terrein daarmee reproduceerbaar en verifieerbaar heeft ingestemd en het bewijs daarvan door de gezagvoerder bij of na het landen of opstijgen kan worden overgelegd.

Artikel 27 Beperking overlast en schade

1. In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat overlast en schade voor omwonenden en de omgeving zoveel als mogelijk wordt voorkomen dan wel beperkt.
2. Ter uitvoering van het eerste lid kunnen verdere voorschriften worden gegeven.

Artikel 28 Periode waarin niet mag worden geland of opgestegen

In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat het landen of opstijgen met een helikopter niet mag plaatsvinden buiten de daglichtperiode met dien verstande dat het landen of opstijgen met een gemotoriseerd luchtvaartuig in ieder geval niet mag plaatsvinden voor 7.00 in de ochtend.

Artikel 29 Meldingsplicht

1. In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat van het opstijgen of van het landen door de ontheffinghouder ten minste 24 uur voor de landing of start per e-mail melding wordt gedaan aan gedeputeerde staten.
2. Bij de melding wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. het kenmerk van de tug-ontheffing;
 - b. op welke terrein het voornemen betrekking heeft;
 - c. de datum en het tijdstip waarop het landen of opstijgen zal plaatsvinden;
 - d. het betrokken luchtvaartuig of de betrokken luchtvaartuigen en het registratienummer daarvan;
 - e. het voorgenomen aantal landingen of starts.
3. Gedeputeerde staten kunnen van de ontheffinghouder verdere gegevens over het landen of opstijgen verlangen.
4. De melding van het voorgenomen aantal landingen of starts wordt voor de toepassing van deze beleidsregel aangemerkt als het aantal daadwerkelijk uitgevoerde landingen of starts.
5. Het vierde lid is niet van toepassing wanneer degene die overeenkomstig het eerste lid een melding heeft gedaan, binnen 72 uur na het tijdstip waarop de aangemelde landing of start uiterlijk had moeten plaatsvinden aan gedeputeerde staten heeft aangegeven dat die landing of start toch niet heeft plaatsgevonden.

Artikel 30 Vereiste documentatie

In een generieke tug-ontheffing wordt bepaald dat de gezagvoerder die gebruik maakt van een tug-ontheffing in bezit is van een afschrift van de tug-ontheffing.

Artikel 31 Informatieplicht

1. In een generieke tug-ontheffing kan worden bepaald dat omwonenden en andere belanghebbenden door de ontheffinghouder vooraf moeten zijn geïnformeerd over het gebruik van de tug-ontheffing en de daaraan verbonden overlast.
2. In een generieke tug-ontheffing kan worden bepaald dat omwonenden en andere belanghebbenden door de ontheffinghouder worden geïnformeerd over de wijze waarop klachten bij gedeputeerde staten kunnen worden ingediend.
3. Ter uitvoering van het eerste en tweede lid kunnen verdere voorschriften worden gegeven.

HOOFDSTUK 3 UITZONDERINGEN

Artikel 32 Dringende en gewichtige redenen

Van hoofdstuk 2 kan geheel of ten dele worden afgeweken, wanneer om dringende of gewichtige redenen die voorschriften in redelijkheid geen toepassing kunnen vinden en een alternatieve wijze van bereikbaarheid in redelijkheid niet aanwezig is. De dringende reden kunnen van zowel maatschappelijke als economische aard zijn. De afwijking wordt in de aanvraag met redenen omkleed. Artikel 15 is van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 4 REGISTER

Artikel 33 Register

1. Bij gedeputeerde staten is een register.
2. Dit register bevat:
 - a. de terreinen waarop krachtens een tug-ontheffing landingen of starts hebben plaatsgevonden en een aanduiding van de hoeveelheid landingen of starts per terrein;
 - b. het aantal keren dat een ontheffinghouder gebruik heeft gemaakt van de tug-ontheffing;
 - c. de ontheffinghouders met in begrip van hun naam en adres.
3. Op verzoek geven gedeputeerde staten aan de belanghebbende informatie over de gegevens uit het register. Geen gegevens worden verstrekt over de identiteit van de ontheffinghouder.

HOOFDSTUK 5 WET NATUURBESCHERMING

Artikel 34 Toepassing van de Wet natuurbescherming

Een vergunning is niet vereist wanneer het landen of opstijgen met een luchtvaartuig plaatsvindt op respectievelijk van gronden gelegen:

- a. buiten een Natura 2000- en het bijbehorende buffergebied, dan wel,
- b. buiten een Natura 2000-gebied, indien rond dat Natura 2000 geen buffergebied is aangegeven in de kaarten A en B van de bij deze beleidsregel behorende bijlage.

HOOFDSTUK 6 SAMENHANG TUG-ONTHEFFING EN EEN VERGUNNING OP GROND VAN DE WET NATUURBESCHERMING

Artikel 35 Gecoördineerde behandeling

Paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op een tug-ontheffing waarvoor tevens een door ons te verlenen vergunning is vereist.

HOOFDSTUK 7 SLOTBEPALINGEN

Artikel 36 Intrekking Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2013

De Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2013 (Prov. Blad 2013, nr. 127) wordt ingetrokken.

Artikel 37 Overgangsbepaling

1. Een tug-ontheffing verleend overeenkomstig de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2013 blijft van toepassing gedurende het kalenderjaar dat deze beleidsregel in werking treedt.

2. Voor de toepassing van een tug-ontheffing als bedoeld in het eerste lid, gelden in afwijking van hetgeen in die ontheffing is bepaald de afstand, bedoeld in artikel 14, eerste lid, en de aantallen, bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, 10, tweede lid, en 22, eerste lid.

Artikel 38 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal blad waarin deze wordt geplaatst.

Artikel 39 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019.

Den Haag, 8 januari 2019

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

secretaris

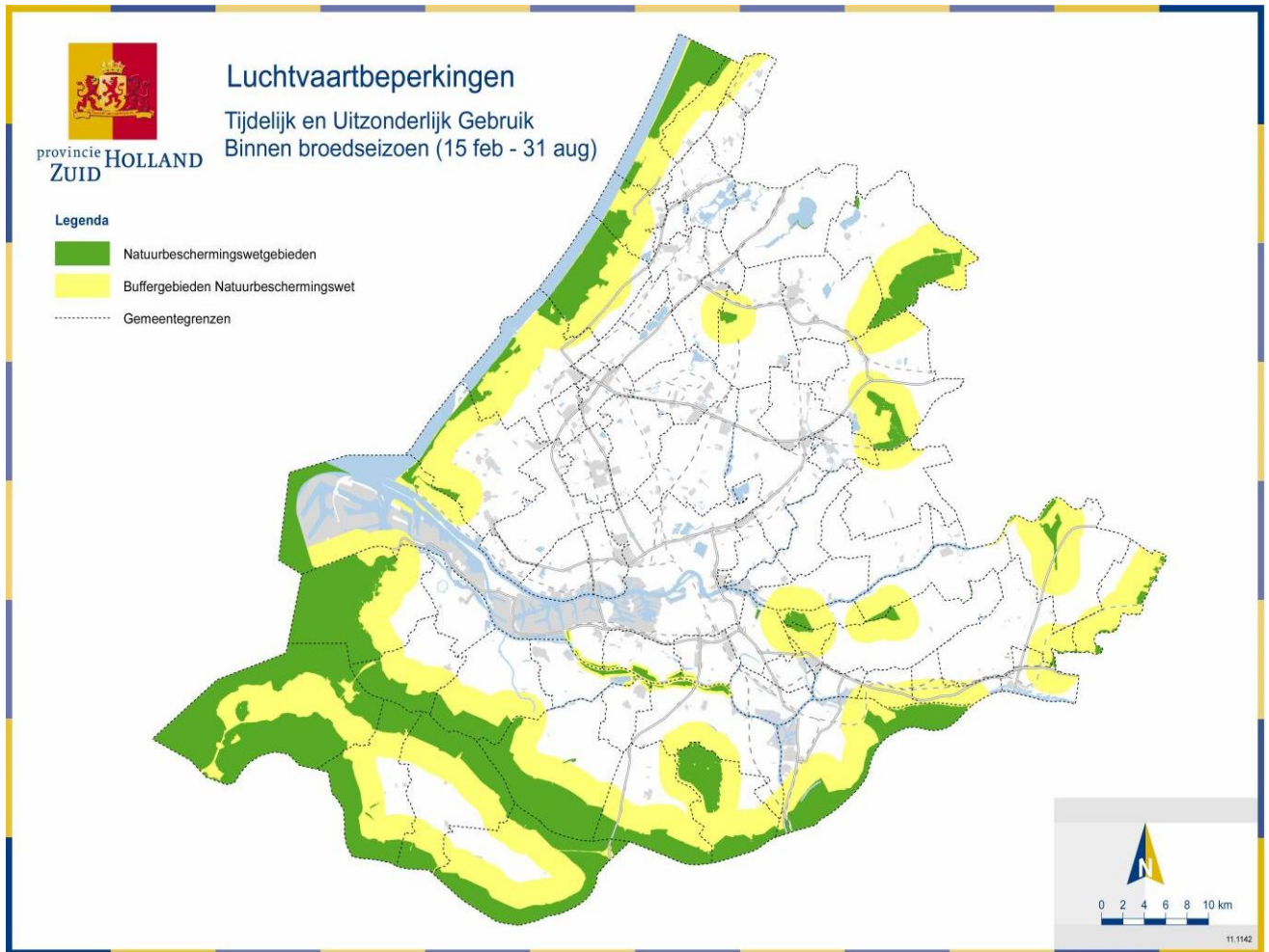
drs. H.M.M. Koek

voorzitter

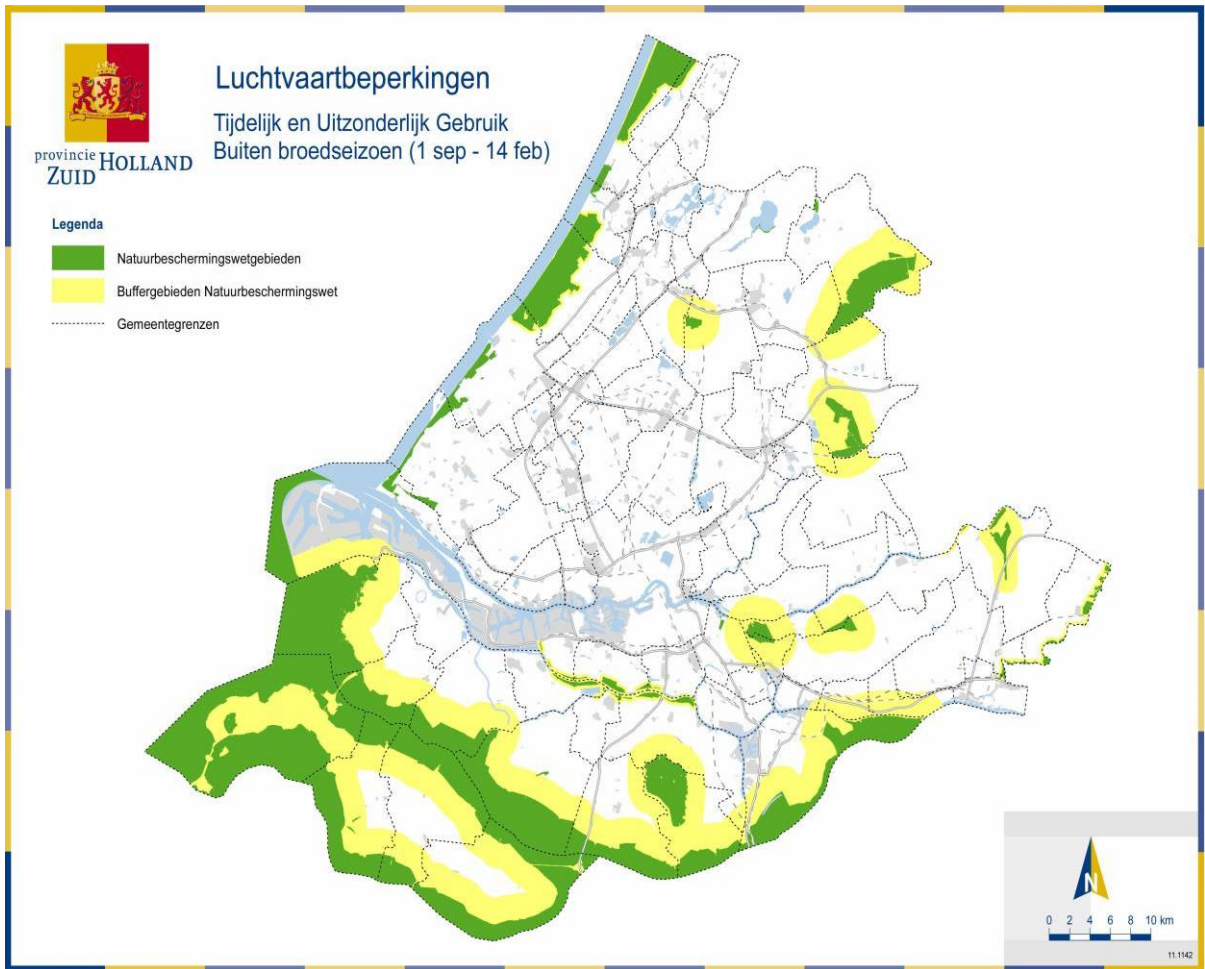
drs. J. Smit

Bijlage behorende bij de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019

Kaart A Buffergebied Wet natuurbescherming binnen broedseizoen (15 feb – 31 aug)



Kaart B Buffergebied Wet natuurbescherming buiten broedseizoen (1 sep - 14 feb)



TOELICHTING

Hoofdstuk 1: Algemeen

1.1 Inleiding

Deze beleidsregel, genaamd de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019, verder te noemen de beleidsregel, vervangt de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2013, verder te noemen de beleidsregel 2013. Beleidsneutrale aanpassingen zijn gedaan aan de beleidsregel 2013, welke heeft geleid tot deze beleidsregel. De beleidsneutrale aanpassingen hebben betrekking op geactualiseerde verwijzingen naar huidige wet- en regelgeving en tekstuele wijzigingen.

Deze beleidsregel is gebaseerd op de Wet luchtvaart, de Wet natuurbescherming en de Algemene wet bestuursrecht. Zij bevat een aantal onderdelen. Ten eerste ziet deze beleidsregel op onze bevoegdheid ontheffing te verlenen van het verbod met een luchtvaartuig op te stijgen van of te landen op een terrein anders dan van een luchthaven.¹ Een dergelijke ontheffing wordt in het vervolg *de tug-ontheffing* genoemd. De bevoegdheid tot verlening van een tug-ontheffing is geënt op de Wet luchtvaart. Deze beleidsregel bevat onder meer de voorwaarden waaronder een tug-ontheffing voor verlening in aanmerking komt dan wel kan komen.

Daarnaast ziet de beleidsregel op onze bevoegdheid tot verlening van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor Natura 2000-gebieden.

Ten slotte wordt met de beleidsregel een gecoördineerde behandeling voorgeschreven wanneer voor het landen of opstijgen zowel een tug-ontheffing als een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist zal zijn.

1.2 Juridische betekenis van een beleidsregel

Een beleidsregel kan betrekking hebben op een ons toekomende of een onder onze verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid.² Een beleidsregel is een bij besluit vastgesteld algemeen verbindend voorschrift omtrent onder meer – en daarom is het ons in het bijzonder te doen – de uitleg van wettelijke voorschriften en de afweging van belangen.³ Met deze beleidsregel geven wij uitleg aan een aantal bepalingen van de Wet luchtvaart, de Wet natuurbescherming en de Algemene wet bestuursrecht. In deze uitleg is ook een belangenafweging verdisconteerd. Wij hebben overeenkomstig de beleidsregel te handelen, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.⁴ Een beleidsregel biedt dus per definitie ruimte voor afwijking. Voorwaarde voor afwijking is dat deze niet in strijd is met de rechtszekerheid en bovendien gedegen is gemotiveerd.

Ter motivering van een besluit overeenkomstig de beleidsregel kan worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel.⁵ Daarmee is een verdere onderbouwing van een beslissing, althans voor zover het gaat om de onderwerpen waarop de beleidsregel betrekking heeft, niet vereist.

1.3 Procesmatig en procedureel

Het ontwerp van deze beleidsregel is gelijk aan die van de beleidsregel 2013. In deze beleidsregel zijn alleen tekstuele wijzigingen doorgevoerd en vermeldingen naar wet- en regelgeving geactualiseerd. Een ontwerp van de beleidsregel 2013 was voorgelegd aan het ministerie van Infrastructuur en

¹ Artikel 8.1a, eerste lid, (verbod) en artikel 8a.51 (ontheffing) van de Wet luchtvaart

² Artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

³ Artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴ Artikel 4:84, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁵ Artikel 4:82, van de Algemene wet bestuursrecht.

Waterstraat (voorheen het ministerie van Infrastructuur en Milieu), gemeenten in deze provincie en vertegenwoordigers van betrokken brancheorganisaties. Verder hadden wij in verband met de voorbereiding van de beleidsregel 2013 afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast.⁶ Met deze laatste procedure waren ingezetenen van deze provincie en andere belanghebbenden in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen over het ontwerp.⁷ Een weergave van de ingediende zienswijzen en onze reactie daarop is aangegeven in de nota van beantwoording behorende bij ons besluit tot vaststelling van deze beleidsregel. In deze nota zijn ook de ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerp aangebrachte belangrijkste wijzigingen van technische en redactionele aard aangegeven.

1.4 Gevolgen van deze beleidsregel

De besluitvorming voor de verlening van de tug-ontheffing wordt door deze beleidsregel vereenvoudigd. Met deze beleidsregel wordt de aanvrager van tevoren duidelijkheid verschaft over de criteria op grond waarvan een tug-ontheffing verleend kan worden alsmede over de daaraan te verbinden beperkingen en voorwaarden. Ook wordt duidelijk gemaakt wanneer een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor het landen en opstijgen in een Natura 2000-gebied in ieder geval niet aan de orde is.

Ook voor derde-belanghebbende, zoals gemeenten, omwonenden en beheerders van natuurgebieden en dergelijke, geeft deze beleidsregel duidelijkheid en zekerheid, onder meer over de omvang van de toegestane geluidhinder.

De gegeven duidelijkheid betekent verder een verlichting van de motiveringslast. Voor de motivering kan immers worden volstaan met een verwijzing naar deze beleidsregel. Dit is uiteraard anders wanneer wordt afgeweken van deze beleidsregel.

Met deze beleidsregel wordt, met het oog op een beperking van de administratieve lastendruk voor een aanvrager, tevens een gecoördineerde behandeling voor de besluitvorming voor een tug-ontheffing op grond van de Wet luchtvaart en een door ons te verlenen vergunning op grond van de Wet natuurbescherming tot stand gebracht.

Om kort te gaan: deze beleidsregel beperkt zowel voor het betrokken bedrijfsleven als voor ons de lastendruk.

1.5 Evaluatie

Door de DCMR Milieudienst Rijnmond, namens gedeputeerde staten belast met de verlening van de tug-ontheffing en andere daarmee verband houdende werkzaamheden, zal worden gelet op de toepassing van deze beleidsregel en op de eventuele problemen daarmee. Deze problemen zullen in het regulier overleg met de beleidsafdeling van de provincie worden gecommuniceerd. Dit overleg kan onder meer aanleiding zijn voor een meer structureel onderzoek naar de toepassing van deze beleidsregel.

2 Het gebruik van terreinen voor het landen of opstijgen anders dan van luchthavens

2.1 Motieven voor gebruik

Een aantal redenen kunnen ten grondslag liggen aan het gebruik van terreinen voor het landen of opstijgen anders dan van luchthavens. Deze zijn meestal commercieel, bedrijfskundig of wetenschappelijk van aard. Zo kan het landen op een terrein nodig zijn met het oog op surveillances en inspecties (bijvoorbeeld van dijklichamen), onderhoud (bijvoorbeeld van hoogspanningsmasten), de landbouw, de wetenschap of het maken van foto's of films. Verder vindt het gebruik van zo'n terrein plaats voor het ophalen of afzetten van personen of het ophalen of afleveren van goederen. Deze

⁶ Artikel 1, eerste lid, van de Inspraakverordening Zuid-Holland.

⁷ Artikel 3 van de Inspraakverordening Zuid-Holland.

activiteiten kunnen plaatsvinden in het kader van eigen vervoer, maar ook in de vorm van een dienstverlening. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor taxidiensten met helikopters. Daarnaast vindt het gebruik van terreinen voor het landen of opstijgen met luchtvaartuigen plaats om recreatieve redenen. Helikopters worden ingezet voor rondvluchten bij festiviteiten en andere evenementen. De zogenaamde microlight aeroplanes (MLA's) en zweefstoestellen worden hoofdzakelijk gebruikt voor recreatieve doeleinden door particulieren. Het gaat daarbij zowel om gemotoriseerde als ongemotoriseerde vormen van vervoer.

2.2 Vormen van overlast van het landen op of opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens

Verschillende vormen van gevaar, schade en hinder zijn verbonden aan het gebruik van terreinen voor het landen op of opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens. Voor de veiligheid van het landen en opstijgen gelden voorschriften van het rijk. De beoordeling van aspecten van openbare orde komt toe aan de burgemeester. Daarentegen rust de verantwoordelijkheid voor de beoordeling en regulering van de overlast en dergelijke op ons. Te denken valt bijvoorbeeld aan geluidsoverlast. Ook kan door het landen of opstijgen schade ontstaan aan publieke of private eigendommen, zoals vee en gewassen. Hoewel dat vermoedelijk niet snel aan de orde zal zijn, zouden aan het landen en opstijgen ook problemen van externe veiligheid en lokale luchtkwaliteit kunnen zijn verbonden. Ten slotte kunnen door het landen en opstijgen natuurwaarden worden aangetast. Zo kunnen vogels schrikken van het silhouet van een luchtvaartuig dat zij aanzien voor een roofvogel.

3. De regelgeving voor het landen of opstijgen op grond van de Wet luchtvaart

3.1 Luchthavens

In principe zijn op grond van de Wet luchtvaart alleen luchthavens bestemd voor het landen of opstijgen met luchtvaartuigen. Het is immers verboden met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen anders dan van of op een luchthaven.⁸ Luchthavens zijn voor het opstijgen of landen bestemde, ingerichte en uitgeruste terreinen. Het gaat bijvoorbeeld om helikopterhavens. Voorschriften voor het ontwerp, de inrichting en de uitrusting van luchthavens vloeien voort uit internationale en Europese regelgeving.

In de Wet luchtvaart wordt wat betreft luchthavens een onderscheid gemaakt tussen Schiphol, overige burgerluchthavens en militaire luchthavens. De overige burgerluchthavens zijn van nationale of regionale betekenis. De luchthaven Rotterdam The Hague Airport is van nationale betekenis. Voor de besluitvorming voor een luchthaven van nationale betekenis is de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk. Voor de luchthavens van regionale betekenis zijn provinciale staten bevoegd.

Het is verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor de luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling is vastgesteld. Van dit verbod kan de minister van Infrastructuur en Waterstaat vrijstelling verlenen.⁹ Deze vrijstelling is verleend voor het opstijgen met vrije ballonnen, schermzweefstoestellen, zeilvliegtuigen en gemotoriseerde schermvliegtuigen. Van deze vrijstelling kan echter alleengebruik worden gemaakt wanneer de gebruiker van de luchthaven beschikt over een door de burgemeester in verband met de openbare orde en veiligheid, afgegeven verklaring van geen bezwaar.¹⁰

Luchthavens hebben ook te voldoen aan een aantal algemene wettelijke eisen. Een onderscheid is daarbij gemaakt tussen luchthavens met een luchthavenbesluit en de overige. Onder de overige

⁸ Artikel 8.1a, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

⁹ Artikel 8a.50, tweede lid, van de Wet luchtvaart.

¹⁰ Artikel 18 van de Regeling burgerluchthavens.

luchthavens vallen luchthavens met en zonder een luchthavenregeling. De eisen hebben onder meer betrekking op de ligging en de bereikbaarheid van de luchthaven.

3.2 Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen anders dan luchthavens

In principe is het dus niet toegestaan met een luchtvaartuig te landen op of op te stijgen van een terrein anders dan van een luchthaven. Dit verbod geldt niet voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen luchtvaartuigen.¹¹ Aangewezen zijn onder meer zweefstoestellen en vrije ballonnen. Verder gaat het om het gebruik van helikopters met een groot maatschappelijk belang, zoals voor politietaken en bepaalde vormen van hulpverlening.¹² Voor andere dan deze luchtvaartuigen is voornoemd verbod dus wel van toepassing. Aan ons is de bevoegdheid toegekend tug-ontheffing te verlenen van dit verbod. Deze bevoegdheid strekt zich alleen uit tot bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van luchtvaartuigen. De betreffende luchtvaartuigen zijn aangewezen in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens. Het gaat om het landen of opstijgen van helikopters, gemotoriseerde schermvliegtuigen, zweefvliegtuigen, microlight aeroplanes (MLA's), onbemande luchtvaartuigen (RPA's) met een totale massa tussen de 25 en 150 kg, vliegtuigen die deelnemen aan een luchtvaartvertoning, watervliegtuigen, landbouwluchtvaartuigen en luchtschepen. De betreffende terreinen zijn bijvoorbeeld een weiland, park of sportpark. Deze terreinen mogen alleen tijdelijk en uitzonderlijk worden gebruikt. In de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen zijn eisen gesteld aan het terrein en de wijze van gebruik daarvan.¹³ Deze eisen zijn deels dezelfde als die gesteld aan luchthaventerreinen zonder luchthavenbesluit.¹⁴ De aan deze terreinen gestelde eisen hebben de openbare orde en veiligheid als oogmerk. Op de naleving van de eisen ziet de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat toe.

4. De tug-ontheffing

4.1 Algemeen

Deze beleidsregel bevat wat betreft de regulering van de tug-ontheffing een aantal hoofdstukken. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de hoofdlijnen van ons beleid voor de tug-ontheffing. Paragraaf 2.1 bevat bepalingen die op alle te verlenen tug-ontheffingen betrekking hebben. Het gaat dus om het opstijgen, en indien van toepassing, het landen met de in artikel 21 van het Besluit burgerluchthavens vermelde luchtvaartuigen. Paragraaf 2.2 heeft specifiek betrekking op de eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen gemotoriseerde en ongemotoriseerde luchtvaartuigen. Paragraaf 2.3 gaat over de generieke tug-ontheffing voor het landen met of opstijgen van helikopters voor vooral taxivervoer. Van een of meer van de voorschriften van hoofdstuk 2 kan worden afgeweken, namelijk om dringende of gewichtige redenen. Dit is neergelegd in hoofdstuk 3. Deze afwijkingsbevoegdheid verzekert dus, in aanvulling op onze algemene plicht te handelen overeenkomstig deze beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die niet in verhouding staan tot de met de beleidsregel te dienen doelen, de nodige flexibiliteit.

4.2 Algemene beleidsmatige en juridische aspecten

De wetgever verlangt een terughoudende omgang met de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing voor het landen op of opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens. Dat vloeit ten eerste voort uit het karakter van een tug-ontheffing. Een ontheffing is een beschikking waarbij in een

¹¹ Artikel 8a.50, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

¹² De betreffende vluchten zijn omschreven in artikel 20 Besluit burgerluchthavens.

¹³ Op grond van artikel 8a.51, derde lid, van de Wet luchtvaart.

¹⁴ Het gaat om de eisen aan de luchthavens, bedoeld in artikel 19, eerste lid, onder a, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt.¹⁵ Verder kan de tug-ontheffing alleen worden verleend voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen. Een niet tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein voor het landen op of opstijgen van luchtvaartuigen is dus via het instrument van een tug-ontheffing niet mogelijk.

Een terughoudende omgang met onze bevoegdheid komt ook tot uitdrukking in de Visie Ruimte en Mobiliteit verder te noemen de VRM. In de VRM is de provinciale visie op hoofdlijnen aangegeven met betrekking tot de luchtvaart. De VRM ziet in hoofdzaak op de besluitvorming voor luchthavens van provinciaal belang. Hierin staat aangegeven dat de provincie terughoudend omgaat met nieuw locaties voor commerciële en bedrijfsgebonden luchtvaart (helikopterhavens, onbemande luchtvaartuigen en gemotoriseerde recreatieve luchtvaart). Anders dan bij de grote luchtvaart zijn de economische belangen van deze vorm van luchtvaart voor de provincie beperkt.¹⁶ Deze terughoudende opstelling komt onder meer tot uitdrukking in een aantal specifieke restricties. Deze restricties zijn ook in deze beleidsregel verwerkt.

4.3 De uitspraak van de voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag van 3 maart 2011¹⁷

In deze uitspraak oordeelde de voorzieningenrechter dat in het kader van een tug-ontheffing de aan te houden afstanden ten opzichte van onder meer aaneengesloten woonbebouwing, welke in de beleidsregel ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein voor luchtvaart Provincie Zuid-Holland van 2010 waren neergelegd een aanmerkelijke verscherping betekenen “ten opzichte van de in 2010 geldende normen, die zich beperkten tot de wettelijke veiligheidsnorm van 50 meter¹⁸ tot aaneengesloten woonbebouwing en een verbod op vliegtuigbewegingen (start of landing) vanaf een terrein in (samengevat) beschermde natuurgebieden.

Ter zitting is niet duidelijk geworden waarom verweerder ook voor incidenteel voor helikoptervluchten gebruikte terreinen (..) deze strenge normen wenst te hanteren. Uit de bij de generieke tug-ontheffing behorende kaart van de provincie Zuid-Holland blijkt dat de combinatie van de beide genoemde afstandsnormen vrijwel de gehele provincie ontoegankelijk maakt voor helikopteroperaties in het kader van het tug-beleid. Voor vrijwel de gehele provincie geldt dus op grond van artikel 3 van de Beleidsregel een luchtvaartbeperking.

Over de voorbereiding van dit beleid en de consequenties die dat voor verzoekster en soortgelijke helikopterbedrijven zou hebben, heeft geen voorafgaand overleg met deze bedrijven en hun brancheorganisatie plaatsgevonden. Niet duidelijk is daarom op welke wijze de belangen van de helikopterbedrijven in de beleidsvoorbereiding zijn betrokken.

De voorzieningenrechter is voorshands van oordeel dat de door verweerder wenselijk geachte afstandsnormen niet berusten op een zorgvuldige afweging van belangen en daarom voorshands geen stand kunnen houden (..).¹⁹

Met de beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2013 zijn de afstanden teruggebracht en gelden ook voor deze beleidsregel. Ten opzichte van woonbebouwing met een aaneengesloten karakter zal in het kader van een eenmalige en locatiegebonden ontheffing een afstand van 250 meter moeten worden aangehouden. Voor de onderbouwing van deze afstand wordt verwezen naar bijlage 1 behorende bij de toelichting van deze beleidsregel.

Geen afstandseisen zullen meer zijn opgenomen in de generieke ontheffing. Daarvoor zullen alleen de wettelijke afstandseisen gelden.¹⁹

Het landen op of opstijgen van terreinen in de nabijheid van milieubeschermingsgebieden voor stilte zal, behoudens beperkingen om andere redenen, zijn toegestaan. Dat neemt overigens niet weg dat

¹⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 125.

¹⁶ LJN: BQ5661

¹⁷ LJN: BQ5661

¹⁸ Artikel 24, onder a, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

¹⁹ Artikel 24 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

om dringende of gewichtige reden een tug-ontheffing ook kan worden verleend voor het landen op of opstijgen van terreinen gelegen in milieubeschermingsgebieden voor stilte. Een aanvraag om een dergelijke afwijking van de hoofdlijnen van deze beleidsregel moet uiteraard wel goed zijn gemotiveerd.

4.4 Soorten tug-ontheffingen

Een drietal categorieën van tug-ontheffingen kan worden verleend: eenmalige, locatiegebonden en generieke. De eerste heeft betrekking op het gebruik van een bepaald terrein voor het landen of opstijgen gedurende een korte periode, namelijk ten hoogste een dag. Een eenmalige tug-ontheffing kan bijvoorbeeld worden verleend voor een feestdag met allerlei festiviteiten. Veelal gaat het bij zo'n tug-ontheffing om meerdere rondvluchten per dag. De overlast daarvan kan in het kader van zo'n speciale dag acceptabel zijn. Verlening van een eenmalige tug-ontheffing voor luchtvaartuigen voor een langere periode vinden wij in beginsel niet aanvaardbaar. Dit ligt anders wanneer in de vergunning op grond van de Regeling luchtvaartvertoningen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat is voorzien in een langere periode. Dan is de in die vergunning aangegeven periode maatgevend, tenzij wij de toepassing van deze bepaling, bijvoorbeeld om redenen van openbare orde, in de tug-ontheffing hebben uitgesloten.

Een locatiegebonden tug-ontheffing heeft betrekking op het gedurende een lange(re) periode meerdere malen gebruiken van een bepaald terrein voor het landen of opstijgen met al dan niet gemotoriseerde luchtvaartuigen. Het kan bijvoorbeeld gaan om terreinen van particulieren of ondernemingen met betrekking tot de door die particulieren of ondernemingen geëxploiteerde luchtvaartuigen.

Een generieke tug-ontheffing kan worden verleend voor het landen op of opstijgen van terreinen die in de ontheffing niet zijn gespecificeerd. In principe is elk terrein in deze provincie dat voldoet aan de voorschriften van de generieke tug-ontheffing (en eveneens aan de wettelijke eisen) geschikt voor het landen en opstijgen.

Het instrument van een generieke tug-ontheffing kan alleen worden gebruikt voor helikoptervluchten. Het gaat om helikopters die vluchten uitvoeren tegen vergoeding (taxivervoer). Voor deze vluchten moet een zogenaamde Air Operators Certificaat (AOC) door de minister van Infrastructuur en Waterstaat zijn afgegeven.²⁰ De mogelijkheid het landen en opstijgen met de betreffende helikopters via een generieke tug-ontheffing mogelijk te maken is het resultaat geweest van overleg tussen vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (verder: IPO) met de (helikopter)branche. In een brief van de Netherlands Association of Commercial Aviation (NACA) van 23 juni 2009 geeft de NACA aan dat het instrument van een generieke tug-ontheffing gebruikt zal worden voor zogenoemde taxivluchten. De vooral commerciële exploitatie van helikopters vereist flexibiliteit. Dit vervoer vindt plaats om zakelijke redenen. Helikopters worden op afroep en in overleg met de klant ingezet. Een per vlucht te verlenen tug-ontheffing zou zowel voor de sector als de provincie onwerkbaar zijn. Daarom is het instrument van de generieke tug-ontheffing nodig voor het landen of opstijgen met helikopters. In het verleden gold overigens op grond van het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (Signal), het verbod om met een luchtvaartuig te landen op of op te stijgen van een luchtvaartterrein niet voor in het Nederlands Luchtvaartregister ingeschreven burgerhefgeschroefvliegtuigen.²¹ Dit betekende dat het landen of opstijgen in beginsel overal was toegestaan.

In voornoemde brief van de NACA is verder aangegeven dat de generieke tug-ontheffingen moeten worden afgegeven 'binnen een beperkende afspraak, vooral om milieueffecten en mogelijke overlast te beperken'. Deze overwegingen zijn vervolgens in IPO-verband besproken. De resultaten van dit overleg hebben met andere woorden voor een deel zijn weerslag gevonden in deze beleidsregel.

²⁰ Artikel 4.1 van de Wet luchtvaart.

²¹ Artikel 2 van de Bignal.

Voor de overige gemotoriseerde luchtvaartuigen geldt de mogelijkheid tot verlening van een generieke ontheffing niet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onbemande luchtvaartuigen (RPA's). Deze vorm van luchtvervoer is de laatste tijd sterk in ontwikkeling. Aan deze vorm van luchtvaart zijn vraagstukken verbonden die verband houden met vliegveiligheid, criminaliteit, privacy en leefbaarheid. Naar ons oordeel zijn deze vraagstukken nog onvoldoende beantwoord. Ook de regulering van de onbemande, gemotoriseerde luchtvaart is nog in ontwikkeling. Daarom past enige terughoudendheid bij de besluitvorming voor deze vorm van luchtvaart.

Ook voor de overige vormen van gemotoriseerde en ongemotoriseerde luchtvaart zal een generieke tug-ontheffing niet worden verleend. De betreffende luchtvaartuigen worden vaak gebruikt voor recreatieve doeleinden. Deze vormen van luchtvaart zijn ook meer plaatsgebonden. Daardoor kan op een bepaalde plaats een concentratie van overlast plaatsvinden in termen van bijvoorbeeld geluidhinder of privacy aantasting. Verder is de vakbekwaamheid van de gebruikers van deze luchtvaartuigen niet altijd verzekerd. Uiteraard is het gebruik van luchthavens dan wel terreinen waarvoor een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing voor deze vormen van luchtvaart wel altijd mogelijk.

4.5 Juridische aankleding van de verschillende soorten tug-ontheffingen

Van een eenmalige en locatiegebonden tug-ontheffingen is de intensiteit, de plaats en soms ook het tijdstip van gebruik van een terrein vooraf bekend. Dit ligt anders met een generieke tug-ontheffing. De intensiteit, de plaats en het tijdstip van gebruik van een terrein ten behoeve van het landen of opstijgen staan bij de aanvraag over het algemeen niet vast. De juridische aankleding van de generieke tug-ontheffing is dan ook een andere dan van een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing. Bij de eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing vindt de toetsing aan het in de beleidsregel bepaalde grotendeels plaats in het kader van een aanvraag om zo'n tug-ontheffing. Het gaat bijvoorbeeld om het bepaalde omtrent de ligging en het gebruik van een terrein. Wordt aan die criteria niet voldaan, dan wordt de tug-ontheffing niet verleend. Daarentegen wordt het bepaalde in deze beleidsregel bij een generieke tug-ontheffing grotendeels opgenomen als voorschrift in de tug-ontheffing. Deze voorschriften moeten bij het landen en opstijgen in acht worden genomen. Pas bij het daadwerkelijk gebruik van de generieke tug-ontheffing kan worden beoordeeld of aan de eisen van deze beleidsregel is voldaan.

4.6 De verschillende categorieën van luchtvaartuigen en de verschillende tug-ontheffingen

Een tug-ontheffing kan worden verleend voor diverse typen van luchtvaartuigen. Onder luchtvaartuigen vallen vliegtuigen en andere luchtvaartuigen. Voor de toepassing van deze beleidsregel wordt een onderscheid gemaakt tussen gemotoriseerde luchtvaartuigen en ongemotoriseerde. Tot de ongemotoriseerde luchtvaartuigen behoren de ongemotoriseerde zweefvliegtuigen. Tot de onder deze beleidsregel vallende gemotoriseerde luchtvaartuigen behoren onder meer helikopters, microlight aeroplanes (MLA's), onbemande luchtvaartuigen (RPA's) een totale massa tussen de 25 tot 150 kg, vliegtuigen die deelnemen aan een luchtvaartvertoning, watervliegtuigen, landbouwvaartuigen, gemotoriseerde schermvliegtuigen, zweefvliegtuigen en luchtschepen. Voor de meeste onder deze beleidsregel vallende luchtvaartuigen kan alleen een eenmalige of een locatiegebonden tug-ontheffing worden verleend. Voor helikopters (landen en opstijgen kan echter ook een generieke tug-ontheffing worden verleend. Bijlage 2 bij deze toelichting bevat een algemeen overzicht van de verschillende tug-ontheffingen in relatie tot verschillende categorieën van luchtvaartuigen.

4.7 Geadresseerden

Een tug-ontheffing wordt verleend van het verbod met een luchtvaartuig te landen op of op te stijgen van een terrein anders dan van een luchthaven. Dit verbod richt zich tot een ieder die in Nederland met een luchtvaartuig wil starten of landen.²² De tug-ontheffing kan zich dan ook alleen richten op deze geadresseerden. De tug-ontheffing kan worden verleend aan de gezagvoerder, de houder van het betrokken luchtvaartuig, of een luchtvaartmaatschappij. Een luchtvaartmaatschappij is een onderneming die geheel of gedeeltelijk haar bedrijf maakt van het vervoer van personen, dieren of goederen met luchtvaartuigen.

Voor alle zekerheid wordt opgemerkt dat de tug-ontheffing niet kan worden verleend aan de eigenaar of beheerder van een terrein waarop het landen of opstijgen zou moeten plaatsvinden. Op de eigenaar of beheerder is voornoemde verbodsnorm immers niet gericht. Dat neemt niet weg dat een dergelijke persoon namens de normgeadresseerde(n) uiteraard activiteiten kan verrichten nodig voor het verkrijgen van een tug-ontheffing. Zo kan hij namens de normgeadresseerde(n) zijn gemachtigd een aanvraag te doen. Dit is met zoveel woorden in artikel 6 opgenomen.

4.8 Terreinen

4.8.1 Terreinen

Het begrip terrein is in de Wet luchtvaart niet nader omschreven. Dit begrip komt echter wel zelfstandige betekenis toe. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de specifieke afstandseisen die voor dit soort terreinen in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen zijn opgenomen. Op grond daarvan valt af te leiden dat onder een terrein moet worden verstaan de gronden die daadwerkelijk voor het landen of opstijgen van luchtvaartuigen worden gebruikt.

4.8.2 Afstanden tot woonbebouwing

De terreinen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik die in aanmerking komen voor een tug-ontheffing moeten voldoen aan de eisen van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Deze hebben, zoals uit de titel valt af te leiden, de veiligheid als oogmerk. De eisen hebben onder meer betrekking op aan te houden afstanden tussen een terrein en de in de nabijheid gelegen woningen en wegen. Deze afstanden zijn onzes inziens niet altijd voldoende voor de beperking van overlast. Daarom wordt in aanvulling op de veiligheidseisen van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen in het kader van een eenmalige of locatiegebonden ontheffing een stringenter normering toegepast. Voor de onderbouwing van deze afstanden, die gebaseerd zijn op het geluid van het opstijgen en landen, wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze toelichting. Overigens moeten deze afstanden op eenzelfde wijze worden vastgesteld als in het kader van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

Voor de generieke tug-ontheffing gelden alleen de veiligheidsafstanden van voornoemde Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Aanvullende afstandseisen zijn, net als in de periode dat het Rijk verantwoordelijk was voor de verlening van tug-ontheffingen, niet gegeven. Dit is onzes inziens, gelet op het incidentele gebruik van terreinen, ook niet nodig.

²² TK 30452, nr. 3.

4.8.3 Milieubeschermingsgebieden voor stilte

Een terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik voor het landen of opstijgen met een gemotoriseerd luchtvaartuig mag niet zijn gelegen in een milieubeschermingsgebied voor stilte.

Milieubeschermingsgebieden voor stilte zijn door provinciale staten in de zogenaamde provinciale milieuverordening aangewezen op grond van artikel 1.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De betreffende gebieden zijn aangegeven op de provinciale website: www.zuid-holland.nl/beleefdestilte.

4.8.4 Tijdelijk en uitzonderlijk

De tug-ontheffing kan alleen betrekking hebben op terreinen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik. Wat onder tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein door ons wordt verstaan is afhankelijk van de soort tug-ontheffing. Gaat het om een tug-ontheffing met betrekking tot het eenmalig gebruik van een terrein dan is een maximum gesteld aan het aantal starts en landingen per dag. Dit is ten hoogste 50 starts en 50 landingen.

Gaat het om een luchtvaartvertoning in de zin van de Regeling luchtvaartvertoningen²³ dan is dit maximum hoger, namelijk zo veel als de door de minister van Infrastructuur en Waterstaat te verlenen vergunning²⁴ voor luchtvaartvertoningen op terreinen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik toestaat. Dit ligt alleen anders wanneer de toepassing van deze bepaling in de eenmalige tug-ontheffing is uitgesloten. Een dergelijke uitsluiting kan bijvoorbeeld zijn ingegeven om redenen van openbare orde. Ook in een locatiegebonden tug-ontheffing zijn aan het gebruik van een terrein door luchtvaartuigen maxima gesteld. Per kalenderjaar mag verspreid over een periode van ten hoogste 12 dagen op zo'n terrein maximaal 24 keer worden geland dan wel van zo'n terrein 24 keer worden opgestegen.

Daarnaast zal in de generieke tug-ontheffing voor helikopters een maximum zijn gesteld aan het aantal starts van en landingen op een terrein. Dit is niet meer dan vier vliegtuigbewegingen (dus 2 starts en 2 landingen) per dag. Dit betekent dat de helikopter een reiziger (of vracht) kan ophalen (één landing en één start) en later kan terugbrengen (nogmaals een landing en een start). Verder is een maximum gesteld aan het gebruik van een terrein voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik voor het landen of opstijgen met helikopters per kalenderjaar.

Met deze interpretatie sluiten wij wat betreft de locatiegebonden en generieke tug-ontheffing aan bij de bedoelingen van de wetgever. In de parlementaire stukken is immers opgemerkt: "Een dergelijke ontheffing staat voor een langere periode incidenteel gebruik toe van één of meer terreinen. De terreinen kunnen gelegen zijn in meerdere gemeenten en worden al dan niet aangeduid in de ontheffing. De ontheffing kan bijvoorbeeld bepalen dat elk van de terreinen maximaal twee keer per dag en twaalf keer per kalenderjaar mag worden gebruikt."²⁵

Verder stellen wij in het verlengde van de VRM beperkingen aan het tijdstip van landen en vertrek van een luchtvaartuig.

Met voornoemde restricties in combinatie met de verdere voorschriften van de tug-ontheffing zijn wij van oordeel dat de overlast voor de omgeving binnen aanvaardbare proporties kan blijven.

4.8.5 Cumulatie van nadelige effecten

Zoals gezegd, zijn maxima gesteld aan het aantal vliegtuigbewegingen per kalenderjaar op een terrein. Daarmee moet de overlast worden beperkt. Het kan echter zijn dat verschillende tug-ontheffingen betrekking hebben op dicht bij elkaar gelegen terreinen. Het gevaar van een ontoelaatbare cumulatie van overlast in een gebied is dan aanwezig.

In deze beleidsregel is aangegeven wanneer van dat gevaar naar onze opvatting in ieder geval geen sprake is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de aanvraag om een eenmalige of locatiegebonden

²³ Artikel 1, lid 2, van de Regeling luchtvaartvertoningen.

²⁴ Artikel 6 van de Regeling luchtvaartvertoningen.

²⁵ TK 2008-2009, 31857, nr. 3, p. 5.

tug-ontheffing betrekking heeft op een terrein gelegen op meer dan 1.000 meter van een ander terrein waarop een andere eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing betrekking heeft. Wanneer dit laatste terrein is gelegen op een kortere afstand, dan is in ieder geval geen sprake van een cumulatie van nadelige effecten wanneer het geheel van de tug-ontheffingen geen recht geeft op meer landingen en starts dan de aantallen die voor een afzonderlijke eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing op grond van deze beleidsregel maximaal zijn toegestaan.

Het is niet zo dat wanneer aan voornoemde criteria niet is voldaan per definitie sprake is van een ontoelaatbare cumulatie van nadelige effecten. Dit is afhankelijk van een nadere door ons te maken afweging. Daarbij zal onder meer worden gelet op de intensiteit van gebruik, de aard van de omgeving en dergelijke. Verder kunnen ook lokale opvattingen een belangrijke rol spelen bij onze oordeelsvorming. Om die reden zullen wij bij een kans op een ontoelaatbare cumulatie van nadelige effecten in overleg treden met het betrokken gemeentebestuur (burgemeester en wethouders). De ene gemeente zal wellicht wat meer vluchten binnen een deel van haar grondgebied acceptabel vinden dan een andere. Ook kan een gemeente de wens te kennen geven de overlast van het landen en opstijgen juist te willen concentreren binnen bepaalde gebieden. Toepassing van de cumulatiebepaling kan immers leiden tot spreiding van de overlast en dat kan een gemeente onwenselijk vinden. De cumulatiebepaling laat dus ruimte voor een flexibele invulling.

4.9 Openbare orde

Bij het gebruik van een terrein voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik kan de openbare orde in het geding zijn. Om die reden hebben wij voor de verlening van een tug-ontheffing overleg te voeren met de burgemeester van de gemeente waarin het terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik is gelegen.²⁶ Deze verplichting geldt voor alle onder de tug-ontheffingsplicht vallende luchtvaartuigen. Dit overleg kan voor ons aanleiding zijn een tug-ontheffing niet te verlenen. Een dergelijke weigering kan, zoals gezegd, alleen betrekking hebben op aspecten van openbare orde. Daaronder vallen geen reguliere vormen van overlast, zoals geluidhinder. Voor zover het gaat om die aspecten zal besluitvorming overeenkomstig deze beleidsregel plaatsvinden.

4.10 Melding

De houder van de tug-ontheffing is gehouden ten minste 24 uur voor de dag dat het terrein zal worden gebruikt dit voornemen per e-mail aan de minister en de burgemeester van de gemeente waarin het betreffende terrein ligt te melden.²⁷ De melding aan de burgemeester heeft vooral de openbare orde als oogmerk.

Daarnaast zal in de tug-ontheffing voor een luchtvaartuig worden bepaald dat een melding van dit voornemen moet worden gedaan aan gedeputeerde staten. Deze laatste melding, die in de praktijk aan de DCMR moet worden gedaan, heeft met name de controle op de naleving van de voorschriften van de tug-ontheffing als oogmerk.

Diverse gemeenten hebben laten weten de termijn van 24 uur voor de verschillende soorten van meldingen erg kort te vinden. Tegemoetkoming aan deze wens in verband met de melding aan de minister en de burgemeester vereist een wijziging van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Met deze beleidsregel kan dus niet aan deze wens tegemoet worden gekomen. Omdat de termijn van melding aan de minister en de burgemeester niet kan worden verlengd, heeft een verlenging van de melding aan gedeputeerde staten naar onze mening weinig zin. Te verwachten valt dat tug-ontheffinghouders de diverse meldingen immers in een keer zullen verrichten.

De meldingsplicht aan gedeputeerde staten is niet van toepassing op voornoemde vluchten met een groot maatschappelijk belang zoals voor het verrichten voor politiediensten. Het is overigens wel wenselijk dat van dergelijke vluchten aan gedeputeerde staten melding wordt gedaan. Dit kan zinvol

²⁶ Artikel 35, tweede lid, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

²⁷ Artikel 35, derde lid, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

zijn met het oog op de afhandeling van eventuele klachten. Klachten van burgers zullen immers vaak bij gedeputeerde staten terecht komen.

4.11 Dringende of gewichtige redenen

Bij uitzondering kunnen wij afwijken van hoofdstuk 2 van deze beleidsregel. Dit is mogelijk wanneer dringende of gewichtige redenen afwijking van deze beleidsregel rechtvaardigen. Deze dringende of gewichtige redenen zijn van maatschappelijke of economische aard. Deze redenen kunnen aan de orde zijn bij belangrijke gebeurtenissen in een samenleving, maar ook bij onderhoud en onderzoek. Uit de aanvraag moet helder naar voren komen waarom voornoemde maatschappelijke belangen of economische belangen zo dringend of gewichtig zijn dat afwijking van een of meer van de bepalingen van deze beleidsregel gerechtvaardigd is. Dit impliceert bredere dan de louter individuele belangen van de ontheffinghouder en van degenen die de betreffende vervoersdiensten wensen af te nemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de belangen voor de regionale economie. Afwijking van deze beleidsregel om louter recreatieve redenen is niet mogelijk.

Verder is vereist dat een alternatief voor de betreffende vliegtuigbewegingen in redelijkheid niet voorhanden is. Dit betekent dat een andere wijze van vervoer in redelijkheid niet goed mogelijk is. Ook dit zal in de aanvraag nadrukkelijk moeten worden aangegeven.

Ten slotte zal in de aanvraag moeten worden aangegeven van welke bepaling of bepalingen van hoofdstuk 2 van deze beleidsregel afwijking gewenst wordt.

5. Natura 2000-gebieden en Natuurnetwerk Nederland

5.1 Verhouding tussen de Wet luchtvaart en de Wet natuurbescherming

De Wet luchtvaart is niet van toepassing op de bescherming van natuurwaarden, zoals deze is geregeld in de Wet natuurbescherming.²⁸ Dat neemt niet weg dat de regeling voor de tug-ontheffing ook van toepassing is op het landen op en opstijgen van terreinen gelegen in Natura 2000-gebieden. Een inhoudelijke beoordeling van een aanvraag om een tug-ontheffing heeft echter alleen betrekking op andere belangen dan behartigd door de Wet natuurbescherming. Verder moet in het kader van een aanvraag om een tug-ontheffing, conform standaardjurisprudentie, uitzicht bestaan op een daadwerkelijk gebruik van de tug-ontheffing. Daarvan is in ieder geval geen sprake wanneer bij voorbaat vaststaat dat verlening van bijvoorbeeld een vergunning op de voet van Wet natuurbescherming niet mogelijk is.

5.2 Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden omvatten de door de minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van de Wet natuurbescherming aangewezen vogel- en habitatrictlijngebieden. De aanwijzing van deze gebieden houdt verband met richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) en met richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

Voor deze gebieden is het, kort gezegd, zonder vergunning verboden projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of die een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

De bevoegdheid tot verlening van de vergunning berust bij ons.

²⁸ Rechtbank 's Hertogenbosch van 11 april 2012, AWB 10/2563.

Voorts geldt ingevolge art 1.11 Wnb een zorgplicht voor een ieder.

Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Deze zorg houdt in elk geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied, een bijzonder nationaal natuurgebied of voor in het wild levende dieren en planten:

- a. dergelijke handelingen achterwege laat, dan wel,
- b. indien dat achterwege laten redelijkerwijs niet kan worden geveegd, de noodzakelijke maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, of
- c. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk beperkt of ongedaan maakt.

Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

- a. informatie over de handeling te verstrekken;
- b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of
- d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

5.3 Onderzoek bureau Waardenburg

Door het bureau Waardenburg is onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van verstoring van met name het landen of opstijgen van helikopters op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden (en de wezenlijke kenmerken van de beschermde natuurmonumenten in de provincie Zuid-Holland) (Bureau Waardenburg, 13 oktober 2011, rapport nr. 11-108). Per Natura 2000-gebied (en beschermd natuurmonument) zijn kritische afstanden bepaald waarbuiten met zekerheid significant negatieve effecten zijn uitgesloten respectievelijk met zekerheid de wezenlijke kenmerken niet worden aangetast. De afstanden corresponderen met de om Natura 2000-gebieden gelegen buffergebieden Wet natuurbescherming. Deze gebieden zijn aangegeven in de in de bijlage bij deze beleidsregel opgenomen kaarten A en B. Buiten deze gebieden zijn significante negatieve effecten respectievelijk aantastingen van wezenlijke kenmerken vanwege het landen of opstijgen van helikopters en andere luchtvaartuigen uitgesloten. Daarmee is een vergunning krachtens de Wet natuurbescherming niet aan de orde. Dit komt tot uitdrukking in de hieronder te beschrijven regeling voor de buffergebieden Wet natuurbescherming.

Een onderscheid is overigens gemaakt tussen buffergebieden Wet natuurbescherming voor het broedseizoen (15 februari tot 31 augustus) en buiten het broedseizoen (1 september tot en met 14 februari). Voor het broedseizoen zijn de buffergebieden groter.

5.4 Vergunning Wet natuurbescherming

Een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is in ieder geval niet vereist wanneer het landen of opstijgen plaatsvindt buiten een buffergebied Wet natuurbescherming. Dit is het gebied gelegen om een Natura 2000-gebied. Dit gebied is aangegeven in de bij de bijlage bij deze beleidsregel behorende kaarten A en B. Indien geen buffergebied op de betreffende kaarten is aangegeven, dan staat de Wet natuurbescherming het landen of opstijgen buiten een Natura 2000-gebied sowieso niet in de weg.

Of een vergunning vereist is voor het landen of opstijgen van een terrein gelegen in een buffergebied Wet natuurbescherming valt niet bij voorbaat te zeggen. Dit is afhankelijk van de vraag of wordt voldaan aan de criteria op grond waarvan een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist zou zijn. Een vergunning is dan ook niet aan de orde wanneer het landen

op of opstijgen van een terrein gelegen in een buffergebied Wet natuurbescherming rond een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet zal verslechteren dan wel wanneer dit landen of opstijgen geen significant verstrend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

6. Coördinatie tug-ontheffing en vergunning op grond van de Wet natuurbescherming

Het kan zijn dat een voorgenomen landing of start betrekking heeft op een terrein gelegen in een Natura 2000-gebied of een buffergebied. In dat geval kan verlening van zowel een tug-ontheffing als een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming aan de orde zijn. Indien de bevoegdheid tot verlening van de vergunning ook bij ons berust, zullen wij, ter beperking van de administratieve lasten voor een aanvrager, paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht toepassen. Dit betekent onder meer dat de aanvragen voor beide beschikkingen (ongeveer) gelijktijdig moeten worden ingediend en dat de te volgen procedures worden gelijkgeschakeld. Verder zullen wij in ieder geval rekening hebben te houden met de onderlinge samenhang tussen de aanvragen en zullen wij tevens hebben te letten op de samenhang tussen de te nemen besluiten. In verband daarmee zullen wij de tug-ontheffing en de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming waar mogelijk gelijktijdig verlenen.

8. Vliegen boven woonbebouwing, natuur- en stiltegebieden

De provincie heeft geen bevoegdheid met betrekking tot "het vliegen op afstand van luchthavens, bijvoorbeeld boven stiltegebieden".²⁹ Deze beleidsregel is dus niet van toepassing op "het vliegen op afstand van luchthavens" en ook niet op het vliegen in de nabijheid van luchthavens. Het vliegen is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Van rijkswege zijn voorschriften gegeven voor het vliegen teneinde de overlast in dichtbevolkte gebieden te beperken.³⁰ Verder is in 2004 voor het vliegen een gedragscode voor het recreatief vliegen tot stand gekomen. Deze is door de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL) en de Aircraft Owners & Pilots Association (AOPA) opgesteld. Op grond van die gedragscode is afgesproken dat het recreatief vliegen boven natuurbeschermingsgebieden zoveel als mogelijk zou moeten worden vermeden. Voor vluchten met maatschappelijke of commerciële doeleinden geldt de gedragscode niet. Wij zijn overigens geen partij bij deze gedragscode.

9. Uitvoering en handhaving

Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet luchtvaart bepaalde, zijn, voor zover het de burgerluchtvaart betreft, de bij besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, aangewezen ambtenaren belast.³¹ Het gaat onder meer om de ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport.³² Deze hebben onder meer toe te zien op de naleving van de regels voor de veiligheid van het gebruik van een terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik³³ en voor alle gereguleerde aspecten, zoals van geluidhinder, in verband met het gebruik van het luchtruim. Met het oog op de handhaving is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bekleed met een aantal bevoegdheden. Zo is deze bewindspersoon bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de meeste van de bij of krachtens de Wet luchtvaart gestelde verplichtingen.³⁴ Deze bevoegdheid ziet onder meer op de regels voor de veiligheid van het gebruik van een terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik.

²⁹ TK 2005-2006, 30452, nr. 3, p. 23.

³⁰ Op grond van Besluit luchtverkeer

³¹ Artikel 11.1, eerste lid, onder b, van de Wet luchtvaart.

³² Artikel 1, onder b, van het Besluit aanwijzing toezichthouders luchtvaart.

³³ TK 2005-2006, 30452, nr. 3, p. 99.

³⁴ Artikel 11.15, onder a, van de Wet luchtvaart.

Met de procedure van de totstandkoming van de tug-ontheffing is namens ons de DCMR belast. Met het toezicht op de naleving daarvan is eveneens de DCMR namens ons belast. De DCMR kan, namens gedeputeerde staten, een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van een aan een tug-ontheffing verbonden beperking of voorschrift.³⁵

Verder zijn wij bekleed met een aantal verantwoordelijkheden in verband met de handhaving van de regels op grond van de Wet natuurbescherming. Met de procedure van de totstandkoming van de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming is namens ons de regionale uitvoeringsdienst Haaglanden belast. Verder is de handhaving van die wetten belegd bij de omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid.

10. Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel is de betekenis van de verschillende te verlenen tug-ontheffingen nader omschreven. In dit artikel wordt ook de betekenis van een aantal in deze beleidsregel gehanteerde begrippen aangegeven. Daarvoor is aangesloten bij allerlei wettelijke definitiebepalingen.

Artikel 2

Een tug-ontheffing kan worden verleend voor het landen of opstijgen van diverse typen van luchtvaartuigen. Onder luchtvaartuigen vallen vliegtuigen en andere luchtvaartuigen, zoals onbemande luchtvaartuigen (RPA's) en luchtschepen. De tug-ontheffingsregeling heeft betrekking op het landen of opstijgen van helikopters, gemotoriseerde schermvliegtuigen, zweefvliegtuigen, microlight aeroplanes (MLA's), onbemande luchtvaartuigen (RPA's) met een totale massa tussen 25 tot 150 kg, vliegtuigen die deelnemen aan een luchtvaartvertoning, watervliegtuigen, landbouwluchtvaartuigen en luchtschepen.

Onder een onbemand luchtvaartuig tot 150 kilogram vallen alle onbemande luchtvaartuigen met dat gewicht, maar niet de modelluchtvaartuigen met een totale massa van ten hoogste 25 kilogram. De tug-ontheffing heeft betrekking op het landen of opstijgen van voornoemde luchtvaartuigen. In de praktijk ziet deze vaak tegelijk op het landen en opstijgen. In de bepalingen van deze beleidsregel zou dan ook eigenlijk steeds tussen 'landen' en 'opstijgen' de woordjes 'en/of' moeten worden gebruikt. Ingevolge Aanwijzing 63 van de Aanwijzingen voor de regelgeving blijft de vermelding van 'en/of' in de regelgeving achterwege. In de toelichting op deze aanwijzing is vermeld dat indien bij een opsomming van gevallen 'of' wordt gebruikt daaronder mede begrepen is de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen' (de 'en'-situatie in de en/of constructie). Dit betekent dat de tug-ontheffing dus kan zien op een afzonderlijke landing, maar ook op een landing en een start.

Artikel 3

In principe worden aanvragen in volgorde van binnenkomst van de aanvraag behandeld. Daaraan ligt de regel 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' ten grondslag. Dit ligt anders wanneer met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de aanvraag niet compleet is en dus moet worden aangevuld. In dat geval wordt de aanvraag pas in behandeling genomen vanaf het moment dat de aanvraag is aangevuld.

Overigens kan een aanvraag om een tug-ontheffing niet eerder worden gedaan dan vanaf 1 oktober voorafgaande aan het kalenderjaar waarop de tug-ontheffing betrekking zal hebben. Deze bepaling van orde is om twee redenen noodzakelijk. Ten eerste is deze nodig teneinde te voorkomen dat een aanvraag reeds lang voor het daadwerkelijk gebruik van de tug-ontheffing plaatsvindt en op die manier de op grond van deze beleidsregel beschikbare hoeveelheid vliegtuigbewegingen op een terrein kan toekomen aan maar één of enkele aanvrager(s). Daarnaast is deze nodig met het oog op

³⁵ Artikel 11.23 van de Wet luchtvaart.

een efficiënte besluitvorming. Zo kan ons overleg met de burgemeester van de diverse gemeenten waarin de terreinen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik zijn gelegen in een keer plaatsvinden.

Artikel 5, 6 en 7

Een tug-ontheffing kan worden verleend aan de gezagvoerder, de houder van een luchtvaartuig of een luchtvaartmaatschappij. In het laatste geval kan een tug-ontheffing betrekking hebben op meerdere luchtvaartuigen tegelijk. In de aanvraag om een tug-ontheffing moet duidelijk zijn aangegeven op wie en wat de tug-ontheffing betrekking heeft. In de praktijk wordt soms door een ander dan een van voornoemde personen een aanvraag om een tug-ontheffing gedaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om de organisator van een evenement, zoals een oranjevereniging. Een tug-ontheffing kan aan zo'n partij niet worden verleend. Een aanvraag om een tug-ontheffing door zo'n partij moet buiten behandeling worden gelaten. Wel is het mogelijk dat zo'n partij door een of meer van de personen aan wie een tug-ontheffing kan worden verleend, wordt gemachtigd de aanvraag te doen. Een schriftelijk bewijs van zo'n machtiging moet dan wel bij de aanvraag worden overgelegd. Zie omtrent de regeling van de machtiging verder paragraaf 4.7 van deze toelichting.

Degene aan wie de tug-ontheffing is verleend, zijnde de gezagvoerder, de houder van een luchtvaartuig of de luchtvaartmaatschappij, is verantwoordelijk voor de naleving van de beperkingen en voorschriften die zijn verbonden aan de tug-ontheffing. Indien de beperkingen of voorschriften niet, of niet voldoende worden nageleefd, kunnen wij overgaan tot bestuursrechtelijke handhaving. Ook de handhaving zal zich richten op de houder van de tug-ontheffing. Mede om deze redenen kan een tug-ontheffing aan derden niet worden overgedragen. Wel kunnen op grond van een aan een ontheffinghouder verleende tug-ontheffing door derden landingen en starts worden uitgevoerd mits dit plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de ontheffinghouder. Van een daartoe strekkende overeenkomst moet tijdig, dat wil zeggen uiterlijk 24 uur voor het landen of opstijgen door zo'n derde, een afschrift zijn gezonden aan gedeputeerde staten (meldingtug@dcmr.nl).

Artikel 9, 10 en 22

Zie voor de onderbouwing van deze aantallen hetgeen is opgemerkt in paragraaf 4.8.4 in deze toelichting.

Artikel 11 en 26

Met het gebruik van een terrein voor het landen of opstijgen met luchtvaartuigen in het kader van een aanvraag om een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing moet de rechthebbende op dat terrein schriftelijk hebben ingestemd. Deze eis kan worden gesteld, omdat de locatie bij de aanvraag om zo'n tug-ontheffing bekend moet zijn. Bij het gebruik van een generieke tug-ontheffing is vaak pas kort van te voren bekend op welk terrein het landen en opstijgen zal plaatsvinden. Om die reden is het niet mogelijk reeds in het kader van de aanvraag om een tug-ontheffing een bewijs van instemming te verlangen. Een bewijs van instemming kan door de ontheffinghouder dan ook op een later tijdstip worden verkregen, namelijk vlak voor het landen en opstijgen. Voorwaarde is dat de instemming van de rechthebbende op het betreffende terrein reproduceerbaar en verifieerbaar is. Te denken valt bijvoorbeeld aan een instemming in de vorm van een email-bericht. De eis van verifieerbaarheid en reproduceerbaarheid impliceert wel de noodzaak berichten gedurende langere tijd te bewaren.

Artikel 13 en 24

Tot behoud van de rust zal het landen of opstijgen in een milieubeschermingsgebied voor stilte in principe niet worden toegestaan. Van dit uitgangspunt kan om dringende of gewichtige redenen gemotiveerd worden afgeweken (artikel 32).

Artikel 14

Zoals gezegd, zullen in aanvulling op de tussen een terrein en aaneengesloten woonbebouwing aan te houden afstanden op grond van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen in de eenmalige en locatiegebonden ontheffing aanvullende afstanden zijn opgenomen. Deze aanvullende afstandseisen houden verband met de beperking van de (geluid)overlast. De aan te houden afstanden op grond van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen zijn gesteld met het oog op de veiligheid. Onder aaneengesloten woonbebouwing wordt overeenkomstig de toelichting van het Besluit burgerluchthavens verstaan een territoriale groepering van huizen die min of meer een aangesloten bebouwing vormen en onder een gemeenschappelijke naam bekend staan.

Van deze afstanden kan, wanneer de in het geding zijnde belangen dit voldoende rechtvaardigen, worden afgeweken. Het moet gaan om verdergaande dan de louter individuele belangen van de gebruiker van een luchtvaartuig. Te denken valt onder meer aan de belangen van regionale economie en werkgelegenheid. Verder moet in de aanvraag worden aangetoond dat kan worden voldaan aan de waarden van een aantal geluidsniveaus. Deze corresponderen met die vermeld in het Activiteitenbesluit voor inrichtingen.

Artikel 15 en 27

In de voorschriften bij een tug-ontheffing zal worden bepaald dat overlast en schade zoveel als mogelijk moeten worden voorkomen dan wel beperkt. Te denken valt aan het veroorzaken van schade aan eigendommen, zoals gewassen of vee, of van overlast in de vorm van verkeershinder, verkeersonveilige situaties, of geluidhinder (bijvoorbeeld door het onnodig lang laten aanstaan van de motor van het luchtvaartuig).

Artikel 16 en 28

Een tug-ontheffing kan niet worden verleend voor het landen en opstijgen buiten de daglichtperiode. Dit is van vijftien minuten voor zonsopgang tot vijftien minuten na zonsondergang. In aanvulling daarop mag voor zeven uur in de ochtend in ieder geval niet worden opgestegen en geland. Het opstijgen met een ongemotoriseerd luchtvaartuig zal buiten de daglichtperiode wel zijn toegestaan wanneer het vliegen buiten de daglichtperiode op grond van de Wet luchtvaart ook is toegestaan. Voorwaarde is wel dat het opstijgen plaatsvindt vanaf een terrein gelegen buiten de bebouwde kom. De overlast van het opstijgen van ongemotoriseerde luchtvaartuigen buiten de bebouwde kom is over het algemeen zodanig beperkt dat dit zonder grote bezwaren kan worden toegestaan. Bovendien rust op de ontheffinghouder de algemene plicht de overlast en schade voor omwonenden van dit opstijgen in ieder geval zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken.

Artikel 19 en 31

Zeker bij een evenement of bij een meer regelmatig gebruik van een terrein kan het zinvol zijn omwonenden en andere belanghebbenden vooraf te informeren. Onder een andere belanghebbende kan onder meer worden verstaan een beheerder van een natuurgebied. Betrokkenen kunnen bijvoorbeeld worden geïnformeerd via een informatiefolder. In het kader van zo'n informatieverschaffing kan worden gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van klachten bij gedeputeerde staten.

Of wij in het kader van een eenmalige of locatiegebonden tug-ontheffing gebruik zullen maken van voornoemde bevoegdheden valt niet bij voorbaat te zeggen. De beantwoording van deze vraag is onder meer afhankelijk van de aard, omvang, frequentie, en duur van de te verwachten overlast. Deze overlast valt eigenlijk alleen van gemotoriseerde luchtvaartuigen te verwachten.

Artikel 31 bevat de mogelijkheid in een generieke tug-ontheffing te bepalen dat omwonenden vooraf moeten zijn geïnformeerd over de aan het gebruik van de ontheffing verbonden overlast. Naar verwachting zal niet snel van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Van tevoren is vaak niet goed voorspelbaar waar de terreinen voor het landen en opstijgen in het kader van een generieke tug-

onthefing zullen zijn gelegen. Desalniettemin willen wij deze mogelijkheid wel achter de hand houden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat van tevoren duidelijk is dat in het kader van een generieke tug-onthefing een bepaald terrein meer frequent door gemotoriseerd luchtvaartverkeer zal worden aangedaan.

Artikel 21

Een generieke tug-onthefing geldt voornamelijk voor een periode van ten hoogste een kalenderjaar. Daarna moet een nieuwe tug-onthefing worden aangevraagd. Van een langere werkingsduur is voornamelijk afgezien. Dit houdt verband met het relatief verstrekkende karakter van een generieke tug-onthefing in relatie tot de nog prille ervaring die wij met dit instrument hebben opgedaan. Wel zal in de toekomst worden bezien of met het oog op de beperking van de administratieve lasten een langere werkingsduur aan de generieke tug-onthefing kan worden toegestaan.

Artikel 22, 25 en 29

Op grond van artikel 22, eerste lid, zal een maximum gelden voor het gebruik van een terrein voor het landen of opstijgen met gemotoriseerde luchtvaartuigen. Dit maximum heeft betrekking op het gebruik van een terrein in het kader van de verleende generieke tug-onthefingen gezamenlijk. Voor de verdere onderbouwing van dit maximum wordt verwezen naar paragraaf 4.8.4 van deze toelichting. Van het voornemen van een landing of start moet melding worden gedaan aan gedeputeerde staten (artikel 29). Wanneer de maximaal toegestane aantallen van gebruik zijn bereikt, wordt daarvan aan de ontheffinghouders door gedeputeerde staten mededeling gedaan (artikel 22, tweede lid). Vanaf dat moment is het gebruik van het terrein voor het landen of opstijgen in het kader van een generieke tug-onthefing niet meer toegestaan (artikel 25).

De meldingsplicht van artikel 29 strekt ter aanvulling van de wettelijke meldingsplicht aan de minister en burgemeester. Een melding wordt voor de toepassing van deze beleidsregel gezien als een landing die of een vertrek dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het kan soms zijn dat een aangemelde landing of start om welke redenen dan ook toch geen doorgang vindt. In dat geval wordt de melding niet beschouwd als een landing of start in de zin van deze beleidsregel wanneer de ontheffinghouder uiterlijk binnen 72 uur nadat de landing of start zou plaatsvinden van het niet doorgaan van de landing of start kennis heeft gegeven aan gedeputeerde staten. De eerder gedane melding wordt dan niet beschouwd als een landing of start en telt dus ook niet mee voor de bepaling van de maxima, bedoeld in artikel 22.

Artikel 32

Onder omstandigheden kunnen wij gemotiveerd afwijken van een of meer voorschriften van hoofdstuk 2 en dus toch een tug-onthefing verlenen. Met een dergelijke tug-onthefing kan bijvoorbeeld het landen of opstijgen met gemotoriseerde luchtvaartuigen in een milieubeschermingsgebied voor stilte worden toegestaan. Tot een dergelijke, bijzondere - want van onze algemene beleidslijn afwijkende tug-onthefing - kunnen wij overgaan wanneer om dringende of gewichtige redenen één of meer voorschriften van paragraaf 3 in redelijkheid geen toepassing kunnen vinden. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld van economische aard zijn, maar moeten wel verder gaan dan de louter individuele belangen van de gebruiker van een tug-onthefing. Deze redenen moeten in het verzoek voldoende aannemelijk zijn gemaakt.

Artikel 34

Met deze bepaling wordt aangegeven wanneer de Wet natuurbescherming niet van toepassing is. De betreffende Natura 2000-gebieden en de daaromheen gelegen buffergebieden zijn aangegeven op de bij deze beleidsregel opgenomen kaarten. Deze zullen ook op de provinciale website worden gezet. Dit biedt de mogelijkheid op die kaarten in te zoomen, zodat de vraag of een terrein gelegen is in een Natura 2000-gebied dan wel een buffergebied adequaat kan worden beantwoord.

Artikel 35

Zie voor een toelichting op dit artikel paragraaf 6.

Artikel 37 en 38

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal blad waarin het wordt geplaatst. Met het moment van inwerkingtreding van deze beleidsregel komen de voor dat kalenderjaar verleende tug-ontheffingen niet te vervallen. Wel gelden vanaf dat moment voor het gebruik van de terreinen de aantallen vermeld in de artikelen 9, eerste lid, 10, tweede lid, en 22, eerste lid, en de afstanden vermeld in artikel 14, eerste lid.

Bijlage 1 behorende bij de toelichting van de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan van luchthavens Zuid-Holland 2019

Onderbouwing 250 meter eis ten aanzien van woonbebouwing met een aaneengesloten karakter

Om hoge piekgeluidbelastingen te voorkomen zijn eisen gesteld aan de afstand van een terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik ten opzichte van woonbebouwing met een aaneengesloten karakter. Deze eisen zullen als voorschrift worden opgenomen in de eenmalige of locatiegebonden ontheffing. De grens is 250 meter. In onderstaande alinea is toegelicht waarom deze grens op deze afstand is gesteld.

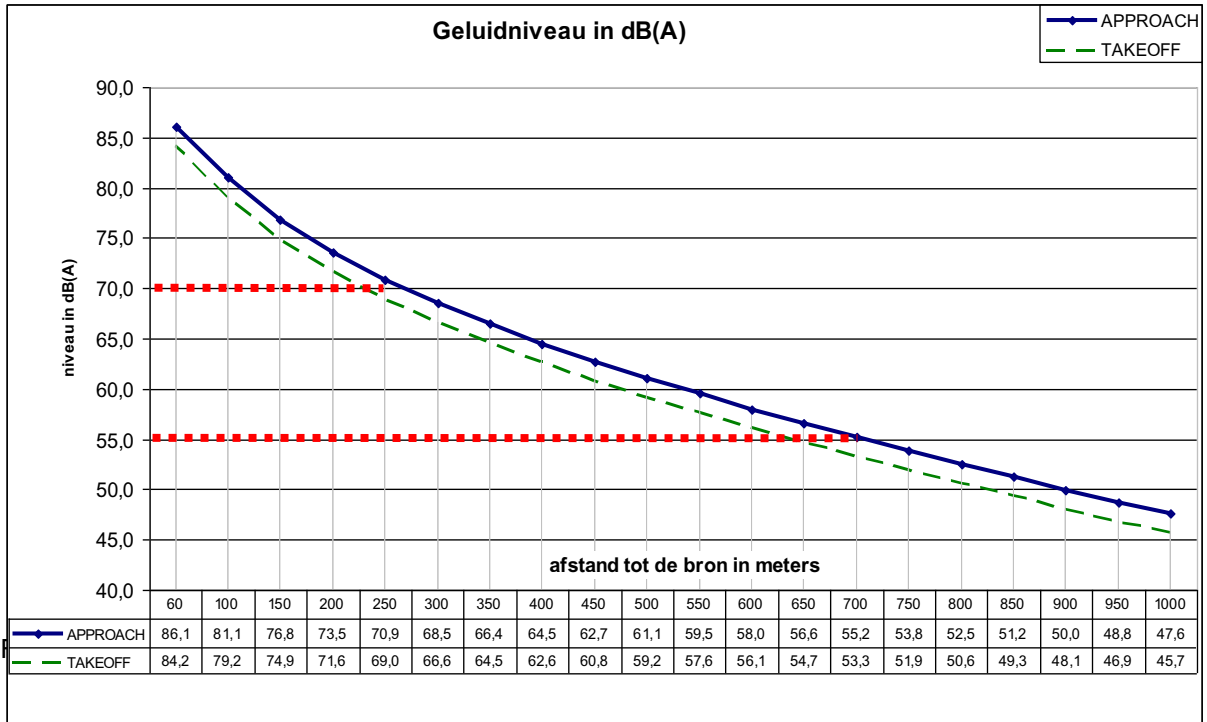
Met betrekking tot piekgeluid op de gevels van woningen is aangesloten bij tabel 2.17a van het Besluit algemene regels voor inrichtingen. Op grond daarvan wordt een $L_{A(max)}$ van 70 dB(A) in de dagperiode (7.00 tot 19.00 uur) over het algemeen nog als acceptabel beschouwd. Wij zullen deze waarde ook hanteren voor de tug-ontheffing. Deze norm achten wij te meer redelijk in het licht van het meestal tamelijk incidentele karakter van het landen of opstijgen.

Voor zover een tug-ontheffing wordt verleend voor het landen of opstijgen buiten de dagperiode zullen wij eveneens uitgaan van de waarden vermeld in tabel 2.17a van het Besluit algemene regels voor inrichtingen. Dit betekent voor de avondperiode (19.00-23.00 uur) een $L_{A(max)}$ van 65 dB(A) en, mocht dat bij uitzondering aan de orde zijn, in de nachtperiode (23.00 tot 7.00 uur) een $L_{A(max)}$ van 60 dB(A). Overigens hebben wij in beginsel het gebruik van de tug-ontheffing beperkt van 7.00 uur in de morgen tot 20.00 uur in de avond.

Voor geluidberekeningen kent het rekenvoorschrift voor luchtvaartgeluid (zie Regeling burgerluchthavens) vier categorie-indelingen voor helikopters: hoofdstuk 10, 11, 12 en 14 uit de bij de Regeling burgerluchthavens behorende Appendices. Helikopters uit de categorie vermeld in hoofdstuk 11 zijn het minst luidruchtig. Daarna volgen met toenemend geluidvermogen helikopters uit de categorieën vermeld in de hoofdstukken 10, 12 en 14. Vluchten die op basis van een tug-ontheffing worden uitgevoerd vinden meestal plaats met helikopters die vallen onder de hoofdstukken 10 en 11. In figuur 1 is een (indicatieve) berekening gemaakt van een helikopter die representatief is voor hoofdstuk 10: de Bolkow BO105. In de figuur is het geluidniveau afgezet tegen de afstand van de helikopter waarbij standaard stijg- en daalprofielen zijn gehanteerd. De berekening is geldig voor een helikopter op 0 tot 20 meter boven het maaiveld. Er is geen rekening gehouden met eventuele afscherming of reflecties door bebouwing. De afstand waarbij piekgeluid tot 70 decibel optreedt is ongeveer 220 respectievelijk 270 meter voor de landing of de start.

De exacte geluidproducties van de helikopters die binnen hoofdstuk 10 vallen, verschillen onderling met enkele decibellen. Zo is de populaire Eurocopter EC130 iets stiller, maar is de Aerospatiale AS355 luidruchtiger tijdens de landing. Het aanhouden van de Bolkow BO105 is onzes inziens een goede maatstaf.

Met een afstandscriterium van 250 meter die een heliterrein tot woonbebouwing met een aaneengesloten karakter moet aanhouden worden hoge piekbelastingen ten gevolge van het starten, landen en manoeuvreren in de directe omgeving van de landingsplaats onzes inziens voldoende voorkomen.



Uitleg bij de figuur: de twee lijnen zijn de landing en de start. De rode gestippelde lijnen geven de afstand aan waar geluidpieken van maximaal 70 en 55 decibel optreden. Dit is (ongeveer) op een afstand van 250 respectievelijk 700 meter tot de start- en landingsplaats.

Bijlage 2 behorende bij de toelichting op de Beleidsregel landen op en opstijgen van terreinen anders dan luchthavens Zuid-Holland 2019

Soorten tug-ontheffingen gespecificeerd naar type luchtvaartuig met daarbij horende voorwaarden³⁶

soort tug-ontheffing	<i>Éénmalig</i>	<i>Locatiegebonden</i>	<i>Generiek</i>
<i>Luchtvaartuigen</i>	Landen of opstijgen gemotoriseerde luchtvaartuigen Opstijgen ongemotoriseerde luchtvaartuigen	Landen of opstijgen gemotoriseerde luchtvaartuigen Opstijgen ongemotoriseerde luchtvaartuigen	Landen of opstijgen helikopters
<i>Aantal dagen (alleen gemotoriseerd)</i>	één aangewezen dag	max. 12 dagen/kalenderjaar	max. 12 dagen per locatie per kalenderjaar
<i>Terrein (alleen gemotoriseerd)</i>	één specifiek terrein gelegen op 250 meter van aaneengesloten woonbebouwing en niet gelegen in een milieubeschermingsgebied voor stilte		Niet gelegen in een milieubeschermingsgebied voor stilte
<i>Aantal vliegtuigbewegingen (Alleen gemotoriseerd)</i>	100	48 vliegtuigbewegingen/kalenderjaar	max. 48 vliegtuigbewegingen/kalenderjaar en 2 starts en 2 landingen per terrein per dag

³⁶ Deze bijlage dient alleen ter informatie en illustratie. Aan deze bijlage kunnen geen rechten worden ontleend.