

NOTA LUCHTVAARTTERREINEN
PROVINCIE FLEVOLAND



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	2
Relatie met Luchthaven Lelystad	3
Hoofdstuk 2: Bevoegdheden van de provincie met betrekking tot luchtvaartterreinen	4
2.1 De provincie als bevoegd gezag voor luchthavens van regionale betekenis	4
2.2 Beleidsruimte provincies en sturingsmogelijkheden.....	6
2.3 Relatie met andere wetten en Omgevingsbeleid Provincie Flevoland	7
Hoofdstuk 3: Luchtvaart in de provincie Flevoland	11
3.1 Vormen van luchtvaart	11
3.2 Behoeftte aan luchthavens	11
3.3 Aanwijzing Luchthaven Lelystad	12
Hoofdstuk 4. Effecten van de luchtvaart in de provincie Flevoland.....	14
4.1 Economische effecten	14
4.2 Ruimtelijke effecten.....	14
4.3 Milieu-, natuur- en veiligheidseffecten.....	14
Hoofdstuk 5. Afwegingskader luchtvaartterreinen in Flevoland	16
5.1 Bestaande luchthaventerreinen.....	16
5.2 Nieuwe luchthaventerreinen	16
5.3. Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen die niet aangewezen zijn als luchthaven (TUG)	18
5.4 Afwegingskader luchtvaartterreinen in Flevoland	19
Hoofdstuk 6. Overgangsrecht	21
Hoofdstuk 7. Toezicht en handhaving	22

Figuur 1: Overzicht luchthavens Flevoland

Figuur 2: Uitsluitingsgebieden luchthaventerreinen

Hoofdstuk 1. Inleiding

Aanleiding en afbakening

De Luchtvaartwet is grotendeels vervangen door de Wet luchtvaart, een kaderwet voor de Nederlandse luchtvaart.

Met de inwerkingtreding van de Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML) is de bevoegdheid om te besluiten over de milieuruimte en de ruimtelijke implicaties van luchthavens aan de provincies gedecentraliseerd. Uitgezonderd zijn militaire luchthavens en de luchthavens Schiphol, Lelystad, Rotterdam, Maastricht en Eelde. De provincies zijn bevoegd gezag voor de regionale en kleinere luchthavens, waaronder helikopterlandingsplaatsen, zweefvliegvelden en terreinen voor micro-light-aeroplanes (MLA).

De bevoegdheden van het Rijk met betrekking tot het luchtruim, zoals vliegroutes en hoogtes, de interne veiligheid en de beveiliging van luchthavens worden niet gedecentraliseerd. Deze onderwerpen vereisen bij uitstek uniforme (al dan niet internationaal bepaalde) regelgeving en toepassing en lenen zich daarom niet voor decentralisatie.

Met de decentralisatie krijgt de provincie de bevoegdheid te besluiten over de ligging en het gebruik van een (regionale) luchthaven en de ruimtelijke implicaties daarvan. Dat betekent dat de provincie over aard en omvang van bestaande luchthavens, evenals vestiging van nieuwe luchthavens op haar grondgebied kan beslissen. Instrumenten hierbij zijn het vaststellen van een luchthavenbesluit of -regeling voor luchtvaartterreinen met een permanent karakter en het verlenen van ontheffingen voor terreinen voor een tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG). Het Rijk stelt randvoorwaarden op grond van milieu- en externe veiligheidsoverwegingen, waar de provincie rekening mee moet houden bij het nemen van haar besluiten.

Doel nota luchtvaartterreinen Flevoland

Met deze nota wordt invulling gegeven aan de bevoegdheden met betrekking tot de uitoefening van de provinciale luchtvaarttaken; het beleid dat wordt gehanteerd bij de beoordeling van aanvragen in het kader van RBML.

Deze nota is een concretisering van het beleid zoals vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006 voor luchthaventerreinen in de provincie en het verlenen van ontheffing van het verbod te landen of op te stijgen buiten luchthaventerreinen.

Deze nota heeft niet tot doel het aanwijzen van nieuwe locaties voor luchthavens, maar geeft wel aan op welke plaatsen luchtvaartactiviteiten (landen en stijgen met een luchtvaartuig) binnen de provincie mogelijk zijn.

Concretisering van de eisen die aan die luchtvaartactiviteiten gesteld worden vindt plaats tijdens de besluitvorming hierover: vaststellen van een luchthavenbesluit of -regeling of verlenen van een ontheffing voor terreinen voor een tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG). Dit gebeurt op basis van deze nota, het Besluit burgerluchthavens en de ministeriële regelingen behorende bij de Wet luchtvaart.

Vigerend omgevingsbeleid als uitgangspunt

Het Omgevingsplan bevat relevant beleid m.b.t. de wijze waarop de kwaliteit van woon- en leefomgeving dient te worden beschermd. Het bevat aanduidingen van gebieden met een bijzondere, te beschermen kwaliteit, zoals stilte- en natuurgebieden.

In het Omgevingsplan zijn zweefvliegterreinen bij Kraggenburg en Biddinghuizen aangegeven. Op de ontwikkelingen op en rondom luchthaven Lelystad is in het Omgevingsplan ingegaan, maar deze nota heeft op dat luchthaventerrein van nationaal belang verder geen betrekking. Voor de regionale en kleinere luchthaventerreinen wordt in deze nota een vertaling gemaakt van het omgevingsbeleid, zoals dat onder andere voor natuur en geluid is geformuleerd. Belangrijk element voor het gebruik

van MLA's zijn daarbij de regels voor lawaaiproducerende buitensporten. Uitbreiding van lawaaiproducerende buitensporten is alleen mogelijk in het gebied nabij luchthaven Lelystad

Relatie met Luchthaven Lelystad

In de aanwijzing van luchthaven Lelystad is opgenomen dat de grasbaan die in gebruik is door micro light aeroplanes (MLA's) komt te vervallen zodra de baanverlenging tot 2100 meter gerealiseerd is. Naar verwachting zal ook een deel van het overige kleine verkeer dan verdwijnen van de luchthaven.

Voor wat betreft de micro light aeroplanes (MLA's) betekent dit concreet dat met de realisering van de baanverlenging bij ongewijzigd beleid ten aanzien van geluidsproducerende sporten, het MLA gebruik binnen Flevoland komt te vervallen. Mocht het zweefvliegterrein bij Biddinghuizen moeten worden verplaatst dan geldt daarvoor het beleid zoals vastgelegd in deze nota.

De inzet van de provincie is overigens een verdere ontwikkeling van luchthaven Lelystad bij de bestaande baan mogelijk te maken door het realiseren van luchtverkeersleiding. Dit kan consequenties hebben voor een deel van het kleine verkeer. Voor de eventuele opvang van dat verkeer binnen de provincie vormt de nota eveneens het afwegingskader. Het eventueel toelaten van klein verkeer op andere plekken dan de huidige betekent wel dat het provinciale beleid gericht op concentratie van lawaaisporten nabij de luchthaven gewijzigd dient te worden via een aanpassing van het Omgevingsplan. Het spreekt vanzelf dat in de concrete situatie de positieve effecten (bijvoorbeeld werkgelegenheid) nader zullen worden afgewogen tegen de negatieve effecten (bijvoorbeeld geluid).

Hoofdstuk 2: Bevoegdheden van de provincie met betrekking tot luchtvaartterreinen

De nieuwe Wet luchtvaart vervangt de oude Luchtvaartwet voor o.a. de regionale en kleine luchtvaart. Het kader en toepassingsgebied van de nieuwe wet bestaat uit het Besluit burgerluchthavens, de Regeling burgerluchthavens en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

2.1 De provincie als bevoegd gezag voor luchthavens van regionale betekenis

Taken en bevoegdheden

Een belangrijke taak van de provincie is het ontwikkelen van omgevingsbeleid. Daarmee was de provincie al verantwoordelijk voor de inpassing van luchthavens in de bredere omgeving. Met de decentralisatie heeft de provincie ook de bevoegdheid te besluiten over de milieugebruiksruimte (geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit) en daarmee samenhangend de consequenties voor het ruimtegebruik in de omgeving, het zogeheten 'landzijdige' gebruik van een luchthaven. Handhaving van de besluiten met betrekking tot 'landzijdige' aspecten is daarbij ook een provinciale verantwoordelijkheid. Het provinciale bestuur kan met deze bevoegdheden over aantal, aard en omvang van de luchthavens van regionale betekenis op haar grondgebied beslissen. Dit betekent ook dat het provinciaal bestuur kan bepalen of de milieugebruiksruimte van deze luchthavens kleiner moet worden of kan toenemen (bij groei van de luchthaven), waar eventueel nieuwe luchthavens kunnen worden gelokaliseerd en of er luchthavens gesloten moeten worden. Het Rijk blijft daarbij wel randvoorwaarden stellen waarmee minimaal rekening moet worden gehouden. Deze zijn vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens.

Niet alle bevoegdheden voor de besluitvorming rond luchthavens van regionale betekenis worden gedecentraliseerd. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de 'luchtzijdige' aspecten; de luchtvaartveiligheid (interne veiligheid en beveiliging van luchthavens, certificatie van toestellen, eisen aan vliegers), beheer van het luchtruim (o.a. vliegroutes), implementatie van internationale regelgeving, het afsluiten van (bilaterale) luchtvaartverdragen, welke zich niet lenen voor gedecentraliseerde aanpak, en het bron- en vlootbeleid. Gedeputeerde Staten hebben overigens wel een formele, in de wet vastgelegde, adviesfunctie (gevraagd of ongevraagd) bij het vaststellen of wijzigen van vliegroutes (naderingsroutes, vertrekroutes en circuitroutes) in de nabijheid van de luchthaven.

Normen voor geluid en externe veiligheid

In de RBML wordt naast de decentralisatie een nieuw normenstelsel geïntroduceerd voor alle burgerluchthavens. Dit stelsel bevat regels om de milieuruimte en externe veiligheidsruimte van luchthavens te bepalen, zowel voor het gebruik van de luchthavens door vliegverkeer als voor de ruimtelijke indeling van het gebied in de nabijheid van luchthavens. Het gaat hier om een raamwet die een basisbeschermingsniveau biedt.

Met inwerkingtreding van de RBML zijn de voormalige geluidsmaten Ke (geluidsnorm grote luchtvaart) en Bkl (geluidsnorm kleine luchtvaart) vervallen en is de Europese maat voor geluid L_{den} van kracht geworden, zoals die ook al geldt voor weg- en spoorverkeer. De voormalige Bkl- en Ke-contouren zijn afgeschaft en vervangen door handhavingspunten in het verlengde van de baan. Eventueel aangevuld met handhavingspunten in woongebieden, voor zover die gelegen zijn op of in de nabijheid van een geluidscontour van 56 dB(A) L_{den} . Voor deze handhavingspunten worden grenswaarden opgesteld, die door Provinciale Staten worden vastgesteld. Daarnaast kunnen

Provinciale Staten per luchthaven operationele maatregelen treffen om de geluidhinder te beperken, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het beperken van circuitvluchten of het verbieden van vluchten na bepaalde tijdstippen.

Ook kunnen eisen gesteld worden ten aanzien van externe veiligheidsrisico's. Hiervoor worden plaatsgebonden risicocontouren gebruikt.

Luchthavenbesluit of luchthavenregeling

Bij de invulling van haar nieuwe rol als bevoegd gezag voor de luchthavens van regionale betekenis heeft de provincie op grond van de wet beschikking over twee instrumenten: het luchthavenbesluit (LHB) en de luchthavenregeling (LHR).

Luchthavenbesluit: Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer wat betreft geluid en externe veiligheid zodanig zijn dat dit consequenties heeft voor de ruimtelijke indeling c.q. het ruimtegebruik buiten de luchthaven. Provinciale Staten stellen deze luchthavenbesluiten bij verordening vast. Het luchthavenbesluit bevat bepalingen betreffende het luchthavenluchtverkeer (vliegbewegingen), de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven en grenswaarden en regels met het oog op de geluidsbelasting en de externe veiligheid.

Daarnaast dient een luchtvaartbesluit ook voorwaarden te bevatten met betrekking tot de vliegveiligheid, bijvoorbeeld obstakelvrije gebieden en hoogtebeperkingen van gebouwen in verband met de vliegveiligheid of de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding.

Luchthavenregeling: Voor luchthavens zonder ruimtelijke impact buiten de terreingrenzen (zowel de geluidscontour als de externe veiligheidscontour valt op of binnen het luchthavengebied) dient een luchthavenregeling te worden vastgesteld. Provinciale Staten stellen ook deze regelingen bij verordening vast. De eisen aan deze regelingen zijn identiek aan die van luchthavenbesluiten. Het belangrijkste verschil met een luchthavenbesluit is de afwezigheid van een ruimtelijke doorwerking buiten het luchthavengebied (er is geen beperkingengebied). Bovendien bestaat, in tegenstelling tot de situatie bij een luchthavenbesluit, bij een luchthavenregeling geen verplichting tot het opnemen van grenswaarden voor de geluidsbelasting.

Per wettelijke definitie volstaat een luchthavenregeling in ieder geval voor zweefvliegterreinen en vliegvelden uitsluitend gebruikt door MLA's, of een combinatie daarvan. Gelet op de aard van het verkeer dat van deze luchthavens gebruik maakt, zullen de uit dit gebruik voortvloeiende geluids- en externe veiligheidscontouren niet buiten de grenzen van het luchthavengebied komen te liggen. Indien in een luchthavenregeling een grenswaarde wordt opgenomen voor de geluidsbelasting kan dit in de vorm van het aantal vliegbewegingen of door middel van een daadwerkelijke grenswaarde uitgedrukt in L_{den} in de regeling. Verder kunnen er regels voor het baangebruik, operationele maatregelen of openstellingtijden worden opgenomen. Eisen t.a.v. de externe veiligheid zullen bij luchthavenregelingen niet aan de orde zijn.

Ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG)

De Wet luchtvaart bevat een bepaling, dat het verboden is met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen anders dan van een luchthaven. Gedeputeerde Staten kunnen een ontheffing verlenen van dit verbod. De ontheffing geldt voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik.

Het betreffende terrein dient te voldoen aan de eisen, die zijn vastgelegd in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT). De verantwoordelijkheid om aan de bepalingen uit deze regeling te voldoen, ligt echter bij de exploitant.

Van de verbodsbepaling is uitgezonderd het starten en landen van trauma-, politie-, brandweer en search and rescue (SAR)-helikopters, die in principe overal kunnen opstijgen en landen waar dat

fysiek mogelijk is. (N.B. De provincie heeft geen bevoegdheden met betrekking tot deze helikopters.)

Commissie regionaal overleg luchthaven

Provinciale Staten stellen voor iedere luchthaven van regionale betekenis waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit vereist is, een commissie regionaal overleg luchthaven in. (Deze komen in de plaats van de voormalige art.28-Commissies).

De commissie heeft een onafhankelijke voorzitter en heeft tot taak om door overleg tussen de betrokkenen – in ieder geval gemeenten waarin het beperkingengebied geheel of gedeeltelijk is gelegen, de exploitant van de luchthaven, de verlener van de luchtverkeersdienstverlening voor zover op de luchthaven van toepassing, en omwonenden van de luchthaven – een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. In voorkomende gevallen stellen Provinciale Staten nadere regels vast voor de taak, de samenstelling en de werkwijze van de commissie.

Als daartoe aanleiding is, *kunnen* Provinciale Staten ook bij de vaststelling van een luchthavenregeling besluiten tot het instellen van een commissie voor regionaal overleg voor de betrokken luchthaven. Dit kan op verzoek van burgemeester en wethouders van de gemeente, waarin de luchthaven is gelegen of indien Provinciale Staten dit zelf wenselijk achten.

2.2 Beleidsruimte provincies en sturingsmogelijkheden

De hoogte van de grenswaarden en de omvang van een beperkingengebied (voor zover dat is gebaseerd op geluids- en externe veiligheidscontouren) worden bepaald door het gebruik van een luchthaven dat het bevoegde gezag wil toestaan. Het Rijk schrijft minimale grenzen voor aan milieugebruiksruimte. Provincies kunnen, gegeven de specifieke omstandigheden van het geval, een eigen afweging maken en eventueel aanvullend beleid en normen voorschrijven op hetgeen door het Rijk verplicht is gesteld, voor zover het gaat om geluid, externe veiligheid en eventueel lokale luchtkwaliteit.

In het luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling kunnen de volgende bepalingen opgenomen worden (uiteraard alleen indien relevant voor het betreffende luchtvaartterrein):

- de openingstijden van de luchthaven;
- maatregelen die gericht zijn op de vluchtuitvoering van klein verkeer. Bijvoorbeeld om hinder van klein verkeer in het weekend te voorkomen;
- meer handhavingpunten invoeren op andere plaatsen dan door rijk voorgeschreven, bijvoorbeeld in kwetsbare natuurgebieden of bij geluidgevoelige bestemmingen in de directe omgeving;
- een geluidszone invoeren;
- normen / regels t.a.v. lokale luchtverontreiniging.

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de naleving (handhaving) van luchthavenbesluiten, luchthavenregelingen en ontheffingen door:

- toezien op de naleving van regels;
- het bepalen of de grenswaarden zijn overschreden;
- het opleggen van maatregelen, bestuurlijke boetes, toepassen last onder dwangsom of bestuursdwang.

Voor wat betreft de veiligheidseisen van het luchtvaartuig is de Wet luchtvaart en de daarbij behorende uitvoeringsregeling direct van toepassing. Dit wordt door de Inspectie Verkeer en Waterstaat getoetst in het kader van de zogenoemde verklaring veilig gebruik, vereist bij zowel een

luchthavenbesluit als een luchthavenregeling. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de bepalingen uit de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT) niet door de provincie worden gehandhaafd, maar door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

2.3 Relatie met andere wetten en Omgevingsbeleid Provincie Flevoland

Voor luchtvaartactiviteiten kan ook een aantal andere regelingen van toepassing zijn. In het navolgende komt de verschillende gerelateerde wet- en regelgeving kort aan de orde.

Wet ruimtelijke ordening

De Wet luchtvaart regelt een rechtstreekse doorwerking van de in luchthavenbesluiten vastgelegde beperkingen aan gebruik en inrichting van de ruimte in bestemmingsplannen. Op basis van artikel 8.47 jo 8.8 van de Wet luchtvaart is de gemeente verplicht binnen een jaar na vaststelling van het luchthavenbesluit de ruimtelijke bepalingen te verwerken in desbetreffende bestemmingsplannen.

Het gebruik van een terrein voor gemotoriseerd luchthavenverkeer heeft - indien dit verkeer een structureel karakter heeft - consequenties voor de ruimtelijke indeling van het gebied rondom de luchthaven. Indien er sprake is van een luchthavenbesluit worden een beperkingengebied en een afwegingengebied aangewezen. In het beperkingengebied gelden beperkingen voor diverse ruimtelijke bestemmingen met het oog op externe veiligheidsrisico's en/of de geluidsbelasting van het luchthavenverkeer. Het gaat dan met name om beperkingen van de toelaatbaarheid van woningen, scholen, ziekenhuizen en andere gevoelige en kwetsbare gebouwen in de omgeving. Voor het afwegingengebied moeten provinciale staten een integrale afweging maken over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in relatie tot het gebruik van de luchthaven. Zo kunnen zij ook in het afwegingengebied ruimtelijke beperkingen opnemen.

Een luchthavenbesluit heeft de werking van een voorbereidingsbesluit en kent dus een directe doorwerking naar bijvoorbeeld aanpassingen van het bestemmingsplan of toetsing van bouwplannen binnen het beperkingengebied. Binnen een jaar dienen de ruimtelijke bepalingen te worden verwerkt in de desbetreffende bestemmingsplannen.

Een luchthavenregeling kent geen beperkingengebied of afwegingsgebied. Ten behoeve van de vliegveiligheid is opname van de locatie voor het starten en/of landen in een bestemmingsplan nodig, in verband met de aanwezigheid van toetsing- en obstakelvlakken. De vliegveiligheid zelf is en blijft een bevoegdheid van de rijksoverheid en wordt zeker gesteld door in de omgeving van luchthavens beperkingen te stellen aan de inhoud van gemeentelijke plannen. De beperkingen gelden ten aanzien van bouwhoogte en het realiseren van activiteiten/functies met een vogelaantrekkende werking.

Bouwhoogtebeperkingen

Rondom luchthavens worden zogenoemde obstakelvlakken vastgesteld. Deze obstakelvlakken stellen grenzen aan de maximale bouwhoogte rondom luchthavens en zijn nodig om een veilig gebruik van luchthavens te waarborgen. Andersom geldt natuurlijk ook dat een luchthaven niet gesitueerd mag worden op een zodanige afstand dat hoge gebouwen ('obstakels') de vliegveiligheid nadelig beïnvloeden.

Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 (provincie bevoegd gezag voor vergunning en handhaving) dient ter bescherming en instandhouding van ecologisch en landschappelijk waardevolle gebieden.

Uitgangspunt daarbij is dat de bestaande natuurwaarden worden behouden en waar mogelijk zelfs worden verbeterd op grond van de instandhoudingdoelstellingen die voor deze waarden zijn vastgesteld. Voor bestaande activiteiten in de omgeving kan dit betekenen dat beperkingen worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte waarop wordt overgevlogen. Bepaalde nieuwe activiteiten in de omgeving kunnen worden bemoeilijkt of zelfs tegengehouden als aangenomen wordt dat deze verstorend werken voor bepaalde plant- en diersoorten. De bewijslast om (veelal met een door een adviesbureau uitgevoerd onderzoek) aan te tonen dat deze verstoring achterwege blijft, ligt in die gevallen bij de initiatiefnemer van de betreffende nieuwe activiteit.

Door de brancheorganisatie voor General Aviation (GA, kleine luchtvaart) is een gedragscode opgesteld voor alle recreatieve vliegtuigbestuurders. Hierin is onder andere opgenomen dat in principe natuurbeschermingsgebieden tijdens vluchten zoveel als mogelijk worden vermeden. Het betreft hier een gedragscode die juridisch niet afdwingbaar is. Deze code heeft ook vooral betrekking op het overvliegen.

De Natuurbeschermingswet kent verschillende soorten beschermde gebieden, waarvan de Natura 2000-gebieden en de beschermde natuurmonumenten de belangrijkste zijn.

De bescherming van Natura 2000-gebieden gebeurt langs twee sporen:

- het opstellen en uitvoeren van de provinciale beheerplannen per Natura 2000-gebied;
- een vergunningenstelsel voor activiteiten waarvan een significante invloed op een Natura 2000-gebied wordt verwacht en waarover niet reeds afspraken zijn vastgelegd in het betreffende beheerplan (hetgeen kan leiden tot de verplichting om een nader onderzoek uit te laten voeren naar de ecologische effecten).

Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet richt zich op de bescherming van ecologisch waardevolle en kwetsbare planten en diersoorten. De Flora- en faunawet kent zowel een zorgplicht als verbodsbepalingen. Van deze verbodsbepalingen kunnen vrijstellingen en ontheffingen worden verleend. Het toetsingskader waarvan gebruik kan worden gemaakt wanneer door bepaalde activiteiten beschermde soorten schade ondervinden is vastgelegd in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is hier het bevoegd gezag. Ook alle luchtvaartactiviteiten moeten aan de Flora- en faunawet getoetst worden.

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer kan onder bepaalde omstandigheden van toepassing zijn, namelijk als er sprake is van een inrichting, bijvoorbeeld voor de opslag van brandstoffen, of het proefdraaien met vliegtuigmotoren als onderdeel van onderhoud- en reparatieactiviteiten. Ook terreinen voor modelvliegspot vallen onder de werking van de Wet milieubeheer.

Luchtkwaliteit

Luchtverontreiniging door vliegtuigen wordt gereguleerd door op internationaal en nationaal niveau eisen te stellen aan vliegtuigen, gelet op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Het gaat hier om algemene eisen aan de bron, die verder geen betekenis hebben voor de inhoud van een luchthavenbesluit- of regeling voor een specifieke luchthaven. Daarnaast zullen de gebieden rondom de luchthavens moeten voldoen aan de regelgeving met betrekking tot luchtkwaliteit zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer (titel 5.2, ook wel de Wet luchtkwaliteitseisen genoemd). In artikel 5.16, tweede lid, van de Wm is een limitatieve lijst opgenomen van bevoegdheden die op één of meer van de in het eerste lid van dat artikel vastgelegde wijzen moeten worden getoetst aan

de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Luchtvaartbesluiten zijn niet in deze lijst opgenomen. Dat betekent dat voor het nemen van zo'n besluit niet hoeft te worden getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dit neemt niet weg dat het aspect luchtkwaliteit, in het kader van een deugdelijke belangenafweging ex artikel 3:4 Awb wel moet worden onderzocht.

Geluid

Het Flevolandse geluidsbeleid is erop gericht de huidige relatief gunstige situatie te behouden. De provincie gaat er van uit dat gemeenten terughoudend zijn bij het toestaan van hogere geluidbelasting op de gevel van woningen. Hiervoor moeten bij het maken van stedenbouwkundige ontwerpen van nieuwbouwlocaties de kansen worden benut om overschrijdingen van de wettelijke voorkeursgrenswaarde te voorkomen.

In verhouding tot de nationale situatie ondervindt in Flevoland slechts een gering percentage woningen een hogere geluidbelasting dan de wettelijke voorkeurswaarde. De geluidbelasting stijgt vooral bij de woningen die voor de inwerkingtreding van de Wet geluidhinder (1982) zijn gebouwd. De toename van de automobiliteit is hiervan de oorzaak.

Het belangrijkste effect van (uitbreiding van) de luchthaven Lelystad is de geluidbelasting, omdat beperkingen voor geluid de ruimte voor het gebruik van de luchthaven begrenzen. De maximale geluidbelasting is vastgelegd in geluidszones op basis van twee geluidsmaten, Ke (Kosten-eenheid) voor de grote luchtvaart (zwaarder dan 6.000 kg) en Bkl (geluidbelasting kleine luchtvaart) voor de kleine luchtvaart.

De geluidbelasting stelt de volgende beperkingen:

- 20 Ke-geluidzones: hierbinnen wordt door de provincie geen aaneengesloten woningbouw toegestaan;
 - 35 Ke-geluidszone: hierbinnen mag op grond van de Luchtvaartwet geen nieuwbouw van woningen of andere geluidsgevoelige bestemmingen plaatsvinden;
 - 40 Ke-contour (behorende bij de 35 Ke-geluidszone): hierbinnen worden bestaande geluidsgevoelige bestemmingen van geluidsisolatie voorzien;
 - 65 Ke of hoger: hierbinnen wordt een woning aan de woonbestemming onttrokken;
- Bij Bkl-contouren vindt geen isolatie plaats en worden er geen woningen onttrokken aan de woonbestemming;
- binnen de 47 Bkl-contour mag op grond van de Luchtvaartwet geen nieuwbouw van woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen plaatsvinden;
 - binnen de 57 Bkl contour (behorende bij de 47 Bkl-contour) mag onder voorwaarden her- of nieuwbouw plaatsvinden niet zijnde woningen of andere geluidsgevoelige bestemmingen.
- (N.B. de geluidsmaten Ke en Bkl zijn met de RBML vervangen door de L_{den} als geluidsmaat.)

Om de relatieve stilte in het merendeel van het landelijk gebied te behouden, wordt bij nieuwe geluidsbronnen bundeling met bestaande geluidsbronnen nagestreefd.

Bij de beoordeling van de hinder voor de omgeving wordt rekening gehouden met cumulatieve effecten. De provincie heeft in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland vijf stiltegebieden aangewezen, waar de geluidbelasting minder dan 35 dB(A) bedraagt. Die waardevolle stilte wordt beschermd.

Lawaaiproducerende buitensporten zijn aan regels gebonden. Nieuwe vormen daarvan mogen plaatsvinden binnen de huidige daarvoor aangewezen inrichtingen. Uitbreiding van lawaai-producerende buitensporten is mogelijk in het gebied nabij luchthaven Lelystad en het Aviodrome.

Recreatie en toerisme

De provincie ziet goede mogelijkheden om de sector recreatie en toerisme in Flevoland verder te ontwikkelen. De concurrentiekracht van Flevoland als vakantiebestemming kan worden versterkt

door de ontwikkeling van de luchthaven, vergroting van de hotelcapaciteit, goede en veilige fietspaden, wandelroutes en vaarroutes, aantrekkelijk en veilig vaarwater, attractieve stranden en bossen, toegankelijke natuurgebieden, versterking van de belevingswaarde van Flevoland voor de recreant en ontwikkeling van nichemarkten op het gebied van cultuurtoerisme.

De oostrand van de provincie is een multifunctioneel gebied. Hier bevindt zich een uitgestrekte recreatiezone met concentraties van verblijfsrecreatieve voorzieningen en er zijn grotere dagrecreatieve voorzieningen, zoals Walibi World, Dorhout Mees en de Orchideeënhoeve.

Archeologie

Archeologische resten vormen en vertellen een belangrijk deel van de Nederlandse geschiedenis. In april 2006 stemde een ruime meerderheid van de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel archeologische monumentenzorg. Daarin worden de uitgangspunten van het Verdrag van Malta (1992) voor Nederland geregeld. Op 1 september 2007 is deze wet in werking getreden. Het archeologisch bodemarchief is de grootste bron voor de geschiedenis van Nederland. Het belangrijkste doel van de wet is het behoud van dit erfgoed in situ (ter plekke), omdat de bodem de beste garantie biedt voor een goede conservering van de archeologische waarden. Indien er sprake is bij activiteiten van mogelijke verstoring van archeologische waarden, dient te worden onderzocht in hoeverre dit aan de orde is. Dit gebeurt in een zogenaamd archeologisch vooronderzoek. De onderzoeksresultaten bepalen het vervolg. Soms betekent dat de (aangepaste) voortgang van de geplande werkzaamheden. De andere keer moeten waardevolle archeologische vondsten opgegraven worden.

Klimaat en Windenergie

Naast het realiseren van de klimaatdoelstelling is de economische betekenis van windenergie voor Flevoland groot. In de afgelopen jaren is de ontwikkeling van windenergieprojecten sterk gestimuleerd. In 2006 is een nieuw windenergiebeleid vastgesteld dat er op is gericht om met minder, maar grotere windmolens meer energie op te wekken. Het creëren van windenergie is in principe overal mogelijk wanneer wordt voldaan aan de eisen van natuur, veiligheid, geluid en slagschaduw. Hoewel het beleid van de Provincie Flevoland erop gericht is om de landschappelijke kwaliteit te verbeteren door de windmolens te concentreren, zullen windenergie en luchtvaart elkaar in het vaarwater blijven zitten. De windturbine-opstellingen vormen obstakels waarmee vanwege de vliegveiligheid rekening gehouden moet worden bij het ontwikkelen van een luchthaven. Anderzijds beperken bestaande luchthavens de windturbineopstelling met betrekking tot plaats en hoogte (obstakelvrije vlakken).

EHS-beleid

De Ecologische hoofdstructuur is een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen. De EHS kent een “nee, tenzij” beginsel: ontwikkelingen in en nabij de EHS mogen geen significant negatieve effecten hebben op de wezenlijke kenmerken en waarden, tenzij aangetoond wordt dat er sprake is van groot openbaar belang, geen reële alternatieven aanwezig zijn en effecten worden voorkomen. Resteffecten moeten worden gecompenseerd. Onder welke voorwaarden en met welke instrumenten ruimtelijke ontwikkelingen in en nabij de EHS in het beginsel in Flevoland wel mogelijk zijn is vastgelegd in de landelijke “Spelregels EHS” aangevuld met provinciale regels.

Hoofdstuk 3: Luchtvaart in de provincie Flevoland

Luchtvaart is 'het vliegen met luchtvaartuigen'. Een simpele en heldere definitie waarachter een groot en divers pakket aan luchtvaartactiviteiten schuil gaat. De regionale en kleine luchthavens waarvoor de provincies bevoegd gezag zijn bieden ruimte aan General Aviation: opleiding, recreatie/sport, Business Aviation, aerial work (fotovluchten, inspectievluchten, e.d.) en maatschappelijke vluchten ten behoeve van de openbare orde, veiligheid en zorg.

De GA in Nederland is de laatste jaren nauwelijks gegroeid. Alleen in het segment Business Aviation zat nog enige groei. Het Platform Duurzame luchtvaart en de Stichting Economisch Onderzoek verwachten voor de periode tot 2020 een krimp tot zeer beperkte groei (in het segment sport en recreatie maximaal vier procent) in het aantal vliegbewegingen.

Met het huidige aantal luchthavens (naast luchthaven Lelystad zijn er twee zweefvliegvelden, een bedrijfsgebonden helikopterlandingsplaats en de start- en landingsplaatsen voor een amfibievliegtuig) wordt op dit moment aan de capaciteitsvraag voldaan.

3.1 Vormen van luchtvaart

Allereerst wordt er een onderscheid gemaakt tussen burgerluchtvaart (civiele luchtvaart) en militaire luchtvaart. Binnen de categorie burgerluchtvaart wordt dan weer een nader onderscheid gemaakt tussen grote en kleine luchtvaart.

De grote luchtvaart bestaat overwegend uit lijn- en chartervluchten. De kleine luchtvaart, of General Aviation, omvat een grote verscheidenheid aan luchtvaartproducten en -diensten:

- Maatschappelijke vluchten: vluchten ten behoeve van openbare orde, veiligheid en gezondheidszorg, die meestal door of in opdracht van de overheid worden uitgevoerd;
- Business Aviation (BA): vluchten met een zakelijk karakter. Het belangrijkste motief voor deze vluchten is tijdsbesparing in vergelijking met een reguliere lijnvlucht;
- Aerial Work: specialistische diensten, veelal met een commercieel karakter, zoals proef/testvluchten, inspectievluchten, fotovluchten, reclamevluchten, etc.;
- Opleiding en training: vluchten in het kader van de opleiding tot vlieger en het onderhouden van het brevet;
- Sportbeoefening en recreatie: alle vluchten in het kader van beoefening van sport en recreatie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gemotoriseerde en ongemotoriseerde vluchten. Voorbeelden zijn: zweefvluchten, valschermluchten (parachutespringen), privé-vluchten, ballonvaren (met een gasballon of een heteluchtballon), rondvluchten, zeilvliegen, schermvliegen, snorvliegen, modelvliegen, motorvliegen (waaronder met MLA's) en aerobatics (kunstvliegen/stuntvliegen).

3.2 Behoeftes aan luchthavens

De maatschappelijke behoefte aan kleine luchtvaart/luchthaventerreinen kan naar segment worden gerangschikt.

- Bovenaan staan de maatschappelijke vluchten, waaronder vluchten ten behoeve van spoedeisende medische hulpvluchten (HEMS), Search and Rescue (SAR) vluchten en politievluchten. Deze vluchten zijn niet gebonden aan een luchthaven voor het stijgen en landen. Op en nabij de terreinen van het attractiepark Walibi World zijn drie locaties bepaald waarop in geval van calamiteiten helikopters veilig kunnen landen en weer opstijgen.
- Op de tweede plaats komen vluchten, die zakelijke passagiers vervoeren met kleine vliegtuigen, bijvoorbeeld met zogenaamde very light jets, of vluchten die worden uitgevoerd in het kader van bedrijfswerkzaamheden, zoals inspectievluchten, testvluchten, vluchten in het kader van

onderhoud, het maken van opnames voor cartografie of professionele nieuwsgaring, milieucontroles, vervoer van gevangenen of asielzoekers en regeringsvluchten. Het starten en landen van deze vluchten gebeurt vanuit luchthaven Lelystad. Er is, met uitzondering van Business aviation, geen bijzondere groei van dit soort vluchten te verwachten. Met de komst van luchtverkeersleiding kan groei van dat segment op luchthaven Lelystad plaatsvinden. In de aanwijzing van luchthaven Lelystad is hiervoor voldoende ruimte opgenomen. Vooralsnog kan daarmee worden volstaan. Voor vluchten met helikopters is er daarnaast nog een categorie bedrijfsgebonden helihavens. Een dergelijke helihaven treffen we aan bij Kraggenburg (Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, NLR).

- Op de derde plaats komen trainings- en opleidingsvluchten, die nodig zijn om de Nederlandse commerciële luchtvaartmaatschappijen van piloten te voorzien. Ook hier is momenteel geen bijzondere groei waarneembaar. Ook deze vluchten kunnen geacommodeerd worden op Luchthaven Lelystad.
- Op de vierde plaats zijn er overige vluchten van recreatieve aard, waaronder sportvliegtuigen, vluchten met historische vliegtuigen, zweefvliegtuigen en vluchten voor parachutespringen. Met uitzondering van het zweefvliegen vinden het opstijgen en landen plaats vanaf Luchthaven Lelystad. Voor het beoefenen van het zweefvliegen zijn er aparte locaties. Flevoland kent momenteel twee zweefvliegterreinen; een bij Kraggenburg en een bij Biddinghuizen. Er zijn geen ballon-oplaatplaatsen. Ballonvaarten vinden niet plaats in Flevoland, vanwege de beperking die het luchtruim boven Flevoland heeft vanwege het vliegverkeer van en naar Schiphol. Voor het vliegen met MLA's is in het recente verleden wel eens gekeken naar een terreintje in de Noordoostpolder (Nagele), maar dit heeft niet tot een concreet initiatief geleid, hetgeen ook strijdig zou zijn met het provinciale beleid lawaaisporten te concentreren rond Luchthaven Lelystad.
- Een bijzondere positie nemen de start- en landingslocaties in van amfibievliegtuigen, zoals de van de Consolidated PBY Catalina, kortweg Catalina genoemd, een in Amerika ontworpen vliegboot of watervliegtuig, dat niet alleen op het water maar ook op een landingsbaan kan landen. Voor twee locaties heeft de provincie Flevoland als bevoegd gezag vergunningen afgegeven op grond van de Nb-wetgeving. Het gaat hierbij om een locatie ten westen van het IJsseloog in het Ketelmeer en in het Markermeer. Op figuur 1 staan de locaties indicatief aangeduid. In de vergunningen is de bepaling opgenomen dat bij het opstijgen en landen een afstand van 300 meter van de oevers moet worden aangehouden. Indien er wordt opgestegen en/of geland in een gebied waarvoor een ander bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de afgifte van de Nb-vergunning, dan zal Flevoland daarin kunnen meegaan.

De ligging van de luchthaventerreinen in Flevoland is weergegeven in figuur 1.

3.3 Aanwijzing Luchthaven Lelystad

In de provincie Flevoland ligt één luchthaven waarvoor de provincie Flevoland niet het bevoegd gezag is vanwege het nationale belang: Luchthaven Lelystad. Zoals in paragraaf 3.2. aangegeven wordt een groot deel van de behoefte aan het uitoefenen van vliegbewegingen (opstijgen en landen) op deze luchthaven ingevuld.

Op 16 oktober 2009 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de Aanwijzing ex artikel 18 Luchtvaartwet van het luchtvaartterrein Lelystad (VENW/DGLM-2009/1798) ondertekend. De ontwikkeling van de luchthaven tot zakenluchthaven past binnen de relevante beleidskaders en wordt ondersteund door het regionale beleid. De (geleidelijke) ontwikkeling van Lelystad Airport zal leiden tot een winstgevende luchthaven met positieve economische effecten voor de omgeving. De

milieueffecten blijven binnen de betreffende milieukaders en de kaders van de in 2004 vastgestelde PKB.

De ontwikkeling van Lelystad Airport conform het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) betekent dat de exploitant de mogelijkheid krijgt om:

- de bestaande verharde start- en landingsbaan te verlengen tot een lengte van 2.100 m, waarvan de baanbreedte 30 m bedraagt;
- een taxibaan aan te leggen met een breedte van 15 m ten noorden van de start- en landingsbaan;
- een nieuw afhandelingsareaal aan te leggen aan de noordzijde van de luchthaven;
- het Bkl verkeer uit te breiden tot een omvang van ca. 120.000 vliegtuigbewegingen per jaar;
- het Ke-verkeer uit te breiden tot een omvang van ca. 58.440 vliegtuigbewegingen, waarbij een maximum van 5.000 wordt gesteld aan het aantal vliegtuigbewegingen van het type zoals Boeing 737 / Airbus 320 danwel daarmee vergelijkbare typen;
- de luchthaven open te stellen tussen 6.00 en 23.00 uur met een extensieregeling tussen 23.00 en 24.00 uur.

De exploitant heeft aangegeven de Microlightbaan op te willen heffen. Aangezien er nog geen alternatief is gevonden voor de gebruikers van de Microlightbaan wordt dit verzoek niet ingewilligd en is de Microlightbaan vooralsnog in de aanwijzing opgenomen. Het bevoegd gezag gaat ervan uit dat voor ingebruikname van de verlengde baan met de gebruikers overeenstemming is bereikt over verplaatsing. Mocht onverhoopt niet tijdig een oplossing worden bereikt, dan zal gebruik kunnen worden gemaakt van de verharde baan.

Hoofdstuk 4. Effecten van de luchtvaart in de provincie Flevoland.

De omvang van de regionale en kleine luchtvaart in Flevoland is beperkt, waardoor de effecten ervan eveneens beperkt zijn.

4.1 Economische effecten

De economische effecten van kleine en recreatieve luchtvaart binnen Flevoland zijn beperkt. Het beheer van de zweefvliegterreinen levert geen arbeidsplaatsen, want dat gebeurt op vrijwillige basis.

Wel dragen verschillende vormen van (recreatieve) lichtsport bij aan de diversiteit van voorzieningen en ontplooiingsmogelijkheden voor de inwoners van de provincie Flevoland. Niet uitgesloten is dat dit weer negatief uitwerkt voor het op rust en ruimte gebaseerde deel van het toerisme.

4.2 Ruimtelijke effecten

Het directe ruimtegebruik kan weliswaar beperkt zijn (een helihaven kan bijvoorbeeld op een zeer klein terrein worden gesitueerd) maar het indirect ruimtegebruik kan aanzienlijk groter zijn. Daarbij spelen ruimtelijke beperkingen een rol in verband met de geluidsbelasting en/of het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenverkeer op het luchtvaartterrein. Bij bijvoorbeeld een helihaven kan mogelijk sprake zijn van een beperkingengebied (zie milieu- en veiligheidseffecten). In dit beperkingengebied gelden hoogtebeperkingen ten aanzien van bouwwerken en bebouwing. Er mogen in beginsel geen objecten met een bepaalde hoogte rondom een luchthaven worden opgericht die de vliegveiligheid in gevaar kunnen brengen.

4.3 Milieu-, natuur- en veiligheidseffecten

De milieu- en veiligheidseffecten van de kleine en recreatieve luchtvaart zijn in Flevoland beperkt. De bijdrage van het luchtverkeer aan de verslechtering van de luchtkwaliteit is beperkt, maar relatief groot in vergelijking met andere vervoerswijzen.

Over (recreatieve) luchtvaart wordt in de provincie Flevoland echter wel geklaagd. Het betreft voornamelijk klachten van overvliegende vliegtuigen. Met name Micro light aeroplanes kunnen aanleiding geven tot klachten. Klachten die bij de provincie binnenkomen worden doorgegeven aan de Milieucommissie (art.28 Luchtvaartwet) van Luchthaven Lelystad. De provincie was en is geen bevoegd gezag voor klachten die betrekking hebben op het overvliegen van vliegtuigen. Helikopters produceren bij gelijk gewicht meer geluid dan een vliegtuig. Het geluid van helikopters wordt door mensen als hinderlijker ervaren dan dat van vliegtuigen en werkt negatief op het veiligheidsgevoel van mensen.

Verstoring van natuurwaarden kan ontstaan door geluid, trillingen, beweging en beeld van luchtvaartuigen. Ten aanzien van de effecten op vogels en andere fauna als gevolg van verstoring door vliegverkeer is beperkt onderzoek aanwezig. Met inachtneming van hetgeen hieronder wordt opgemerkt ten aanzien van de stiltegebieden waarbij een afwijkende maatvoering wordt aangehouden, mag op basis van de best beschikbare kennis worden aangenomen dat binnen 500 meter dieren die gevoelig zijn voor verstoring ook daadwerkelijk verstoord worden. Echter of soorten hiervan ook schade ondervinden is onzeker. Schrikreacties van confrontaties met roofdieren, concurrenten binnen de populatie en andere menselijke verstoringbronnen zijn immers het meest veelvuldig en dagelijks. Zo zal bijvoorbeeld één helikopterlanding in de maand mei niet meteen het broedsucces verlagen. Voor meer extreem gevoelige soorten, zoals bijvoorbeeld

lepelaars die willen gaan broeden in de vestigingsperiode eind februari en begin maart, blijft behoudens de 500 meter ook nog de Natuurbeschermingswet van kracht. Die broeden immers slechts in Natura 2000 beschermingszones.

Men moet zich dus goed beseffen dat naast de beschermende werking die de zone van 500 meter biedt, de eventuele noodzaak van een ontheffing onder de Flora- en faunawet dan wel een vergunning onder de Natuurbeschermingswet onverlet blijft.

Met betrekking tot de stiltegebieden kan het volgende worden opgemerkt.

Bij de zonering is met een gekozen afstand van 500 meter rekening gehouden met belangrijke natuurgebieden (Natura 2000 en kerngebieden EHS). De specifieke bescherming die het Omgevingsplan en de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland vragen voor de 5 aangewezen Milieubeschermingsgebieden voor stilte (stiltegebieden) is daarmee niet geheel gedekt. De betreffende stiltegebieden beslaan in alle gevallen het binnenste deel van Natura 2000-gebieden of delen van de EHS. In lijn met de in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland vastgelegde milieukwaliteitmaat van 35 dBA als uurgemiddelde waarde moet voor luchtvaartterreinen of TUG's minimaal 1500 meter afstand van stiltegebieden worden aangehouden. In de in deze nota opgenomen zonering is, naast de 500 meter rond natuurgebieden, rond de 5 aangewezen stiltegebieden een zone opgenomen van 1500 meter. In een beperkt aantal gevallen reikt de 1500-meter zone rond stiltegebieden verder dan de 500-meter zone rond de natuurgebieden waarin zij zijn gelegen. De uiterste begrenzing van beide zones samen is aangegeven in Figuur 2.

Hoofdstuk 5. Afwegingskader luchtvaartterreinen in Flevoland

Het bepalen van het afwegingskader vindt plaats met als uitgangspunt het beleid vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland 2006, zie Hoofdstuk 2. Deze nota is er niet op gericht nieuwe locaties aan te wijzen voor de kleine luchtvaart maar bevat kaders waaraan zou moeten worden voldaan indien de provincie overgaat tot vaststelling van een luchtvaartbesluit of – regeling. Dat kan een negatief besluit zijn. De nota geeft ook aan op grond waarvan een aanvraag niet wordt gehonoreerd, omdat deze strijdig is met het provinciaal omgevingsbeleid.

De nota speelt ook een rol bij de beoordeling van een aanvraag voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik.

5.1 Bestaande luchthaventerreinen

Op het Omgevingsplan Flevoland 2006 zijn drie luchthavens opgenomen; luchthaven Lelystad en twee zweefvliegterreinen. Daarnaast is er één bedrijfsgebonden helihaven. Met deze bestaande terreinen kan worden voorzien in de vraag naar luchthavens.

Vanwege het nationaal belang van luchthaven Lelystad mogen Provinciale Staten van Flevoland geen besluit nemen met betrekking tot deze luchthaven. Voor de overige drie terreinen wordt in de loop van 2010 een luchthavenregeling opgesteld. Daarbij worden de door de minister van Verkeer en Waterstaat afgegeven besluiten (op grond van artikel 18 Luchtvaartwet, AMvB Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen) en de ontheffingen (op grond van artikel 14 Luchtvaartwet) met betrekking tot het bestaande gebruik van de luchthaven als uitgangspunt genomen. Ook worden de mogelijkheden die het desbetreffende bestemmingsplan biedt voor die locatie bij de besluitvorming betrokken.

De bijzondere situatie voor de amfibieluchtvaartuigen, waarvoor reeds een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet is afgegeven, zal worden gecontinueerd door daarnaast ook een luchthavenregeling vast te stellen.

5.2 Nieuwe luchthaventerreinen

Het gaat hier om terreinen die structureel gebruikt gaan worden voor het opstijgen en landen met een luchtvaarttuig. Voor deze terreinen, die worden ingericht als luchthaven, moet een luchtvaartbesluit of – regeling worden opgesteld.

Een luchthaventerrein mag niet binnen de “uitsluitingsgebieden luchtvaartterreinen” liggen. Dat zijn de natuurgebieden met een zone van 500 meter daaromheen; voor stiltegebieden geldt specifiek een beschermingszone van 1500 meter. Indien wettelijke bepalingen dit vereisen zal een ruimere zone moeten worden aangehouden (zie onder). Uitgangspunt is dat de zone in ieder geval niet kleiner wordt dan 500 meter. Uitgezonderd van deze regeling zijn heliavens, waarvan de vestiging ingepast kan worden op gezonde industrieterreinen.

De uitsluitingsgebieden omvatten grote en kleine kernen (gebouwde omgeving), de in het vastgestelde Natuurbeheerplan Flevoland 2011 opgenomen foerageergebieden en de beschermingsgebieden voor stilte en natuurgebieden (Natura 2000, EHS). Genoemde beschermingsgebieden wijzigen in de tijd. De uitsluitingsgebieden bewegen met deze ontwikkelingen mee. De uitsluitingsgebieden zoals deze op dit moment in het beleid zijn verankerd, zijn aangegeven in figuur 2. Voor de begrenzing van de EHS op 1:10.000 is een procedure gaande en er wordt een bestemmingsregeling voor de groenblauwe zone opgesteld. Na vaststelling ervan wordt bij de uitsluitingsgebieden dus van deze begrenzingen uitgegaan. Bij de vestiging van nieuwe

luchtvaartterreinen kan een passende beoordeling ingevolge de Natuurbeschermingswet vereist zijn indien significante effecten op de natuurwaarden niet kunnen worden uitgesloten.

Duurzaamheid

Op het gebied van “Planet” is sprake van een sterk negatieve score. Dit geldt vooral op het gebied van natuur, leefomgeving en energie. Met name in natuurgebieden kunnen de negatieve effecten van luchtverkeer optreden. Dat geldt eveneens voor gebieden die aangewezen zijn als stiltegebieden.

Voor wat betreft “Profit” is er sprake van een zeer geringe tot geringe positieve bijdrage. Dit is afhankelijk van de omvang van de luchthaven. Het aantal arbeidsplaatsen dat bij een luchthaven op kleine schaal wordt voorzien is gering.

De economische betekenis van windenergie is voor Flevoland groot. Indien een locatie-afweging tussen een windturbine-opstelling en een luchthaventerrein gemaakt moet worden, zal het grotere maatschappelijk belang van de windenergie voor de provincie zwaar wegen.

De bijdrage van een luchthaven voor gemotoriseerd verkeer voor het aspect “People” is neutraal tot negatief. Op het gebied van veiligheid, gezondheid en woonomgeving is sprake van een negatieve score.

Gebiedskwaliteit

Bij een aantal gebieden in de provincie Flevoland is verstoring door start- en landingsplaatsen voor luchtverkeer absoluut ongewenst. Zeker indien de effecten ervan de kernkwaliteiten van het gebied als stilte en rust, aantasten of als beschermde soorten schade ondervinden. Beschermde natuurgebieden en ecologische verbindingen zijn in figuur 16 van het Omgevingsplan aangegeven. De milieubeschermingsgebieden voor stilte zijn aangegeven in figuur 13 van het Omgevingsplan. (De stiltegebieden vallen overigens allemaal binnen natuurgebieden.)

Indien in een gebied de Natuurbeschermingswet van toepassing is, zal zonder meer aan de eisen van de Natuurbeschermingswet moeten worden voldaan. Ook kan er verstoring van broedvogels optreden. In verband met deze mogelijke verstoring van broedvogels is zowel ongemotoriseerde als gemotoriseerde luchtvaart niet toegestaan gedurende het broedseizoen, tenzij de aanvrager kan aantonen dat er geen strijdigheid is met de Flora en Faunawet. Overigens is voor deze activiteiten altijd een toets volgens de Flora- en faunawet nodig, waarin het belang van broedvogels is opgenomen.

Nieuwe initiatieven ten aanzien van structureel helikopterverkeer en gemotoriseerde kleine en recreatieve luchtvaart in/nabij stiltegebieden, Natura 2000-gebieden en EHS gebieden zijn niet aanvaardbaar. Bij die gebieden wordt minimaal een bufferzone aangehouden van 500 meter (rond stiltegebieden 1500 meter), om de te beschermen kwaliteit zeker te stellen.

De groenblauwe verbindingszone OostvaardersWold is eveneens als uitsluitingsgebied opgenomen. De genomen besluiten aangaande de verbindingszone geven alle reden om de reservering natuur veilig te stellen voor verstoring vanuit luchtvaartterreinen. Te allen tijde geldt de verplichting om aan wettelijke normen, bijvoorbeeld de Flora en Faunawet, te voldoen. Dit kan leiden tot de verplichting een ruimere zone aan te houden.

Leefomgevingskwaliteit

Het Flevolandse geluidbeleid is erop gericht de huidige gunstige situatie te behouden; beperken van het aantal geluidgehinderden. Daarom geldt voor lawaaisporten concentratie bij luchthaven Lelystad. Het landen en opstijgen tijdens de nachtperiode is in de provincie Flevoland niet toegestaan. Dit geldt uiteraard niet voor traumavluchten.

Voor een eventuele nieuwe luchthaven geldt dat de provincie deze in verband met geluidsoverlast niet wil nabij stedelijk gebied. In figuur 11 van het Omgevingsplan zijn de hoofdkernen, kleine kernen en de zoekrichting voor uitbreiding van stedelijk gebied weergegeven.

Geluid wordt bij luchthavens uitgedrukt in dB L_{den} -contouren. Deze contour is een jaargemiddelde en kan pas worden gehandhaafd na afloop van dat jaar. Zeker bij kleinere luchthavens zijn L_{den} -contouren voor de burger onvoorspelbaar. In andere rechtsgebieden, met name de ruimtelijke ordening, zijn afstandsgrenzen gebruikelijk. Een afstand van minimaal 500 m zal in beginsel voldoende bescherming aan de omwonenden tegen geluidhinder door pieklawaai bieden. Ook hier geldt dat wettelijke normen voortvloeiende uit bijvoorbeeld milieuregelgeving zouden kunnen leiden tot een ruimere maatvoering.

De verkeersaantrekkende werking van (recreatieve) luchtvaart is een punt van aandacht. In voorkomende gevallen kunnen eisen gesteld worden om de hinder voor de omgeving en de effecten op de natuur zoveel mogelijk te beperken.

5.3. Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen die niet aangewezen zijn als luchthaven (TUG)

Ook bij opstijgen of landen in gevallen van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) van terreinen kunnen er verstoringen optreden. Daarom zullen de uitgangspunten die gehanteerd worden bij een structureel gebruik in principe ook gelden voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik.

In IPO-verband is afgesproken dat twee soorten ontheffingen worden onderscheiden:

1. Een generieke ontheffing, zogenaamde paraplu-ontheffing, voor meerdere terreinen, met melding 24 uur van te voren voor maximaal 4 vluchtbewegingen per dag tot een maximum van 12 dagen per jaar. De paraplu-ontheffing wordt verleend per kalenderjaar;
2. Een locatiegebonden ontheffing bij evenementen/projecten/eenmalige vluchtdagen voor starts en/of landingen op 1 dag, maar wel met een maximum van 12 dagen per terrein per jaar (bij gebruik meer dan 12 dagen per terrein per jaar is een luchthavenregeling vereist).

Voor luchtvaartvertoningen geldt ook dat de provincie een ontheffing kan verlenen voor zover deze plaatsvinden vanaf een niet-luchthaventerrein, zij het dat ook een vergunning van de minister van Infrastructuur en Milieu nodig is, in overeenstemming met de Regeling luchtvaartvertoningen.

De wet- en regelgeving geeft allereerst aan dat de ontheffing is gekoppeld aan het gebruik van een bepaald terrein. Bij een terrein dat op meer dan 12 dagen per jaar gebruikt wordt, of zal gaan worden, voor luchtverkeer met een of meer luchtvaartuigen, is er geen sprake meer van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik waardoor het tot stand brengen van een luchthavenregeling (of -besluit) voor dat terrein nodig is. Op die manier wordt bevorderd dat voor een dergelijk, meer structureel gebruik een structurele afweging van belangen wordt gemaakt. Hiervoor is aangesloten bij de ontstane praktijk met betrekking tot afwijking van het normale gebruik van een inrichting in de milieuvergunning voor wat betreft geluidemissies.

Deze 12-dagenregel wordt als regel gehanteerd, maar in bijzondere gevallen kan gemotiveerd worden besloten om TUG-ontheffing voor meer dagen af te geven, dan wel een luchthavenregeling vast te stellen bij minder dan 12 dagen per jaar.

In afwijking van het afwegingkader voor structureel gebruik zoals dat is besproken in paragraaf 5.2, gelden de beperkingen voor kernen (inclusief de zone van 500 meter daar omheen) niet. Dat geldt

ook voor de van 500 meter rond de ecologische verbindingen. De ruimtelijke mogelijkheden voor TUG-gebruik zijn dus ruimer dan bij structureel gebruik.

Wel dient de aanvrager aan te tonen dat de beoogde luchtvaartactiviteiten geen negatieve effecten hebben op de leefomgevingkwaliteit van de woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen. Hierbij zal voor geluid het immissieniveau (Li in dB(A)) op de gevel van een geluidgevoelig object als maat dienen. Als norm voor het immissieniveau wordt aansluiting gezocht bij de norm voor kortstondig optredende geluiden bij industriële activiteiten, zoals in de Wet milieubeheer is gereguleerd. Een immissienorm van 70 dB(A) voor de dagperiode en 65 dB(A) voor de avondperiode biedt voldoende bescherming tegen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen door luchtvaartuigen.

Uitgezonderd van het verbod te landen of op te stijgen binnen de zone van 500 meter rond natuurgebieden zijn de grote dagrecreatieve voorzieningen. Walibi World en Dorhout Mees liggen in respectievelijk zeer nabij de ecologische hoofdstructuur. De belasting van deze recreatie concentratiegebieden op de omgevingskwaliteit is al eerder aanvaardbaar bevonden. Het incidenteel landen en stijgen van een helikopter zal die belasting niet merkbaar verhogen.

5.4 Afwegingskader luchtvaartterreinen in Flevoland

Met inachtneming van het gestelde in de paragrafen 5.2. en 5.3 geldt dus in beginsel dat ter bescherming van de gebieds- en leefomgevingskwaliteit het landen en opstijgen met een luchtvaartuig, afhankelijk of het gaat om een structureel of tijdelijk gebruik, niet mag plaatsvinden binnen grote en kleine kernen (gebouwde omgeving), de beschermingsgebieden voor stilte en natuurgebieden (Natura 2000 en EHS), de groenblauwe zone OostvaardersWold en een zone van 500 meter (bij stiltegebieden: 1500 meter) daar omheen. Het gaat om gebieden die op kaarten in het Omgevingsplan als zodanig zijn aangegeven. Bij tijdelijk gebruik zijn de gebruiksmogelijkheden in ruimtelijk opzicht wat ruimer te trekken omdat verwacht wordt dat de hinder of overlast daarbij minder is. Dat geldt in dit geval voor de kernen en de ecologische verbindingzones.

Met het instellen van een zone van 500 meter rond kernen en natuurgebieden en specifiek voor stiltegebieden een zone van 1500 meter, wordt extra bescherming van de omgevingskwaliteit verkregen.

Ter bescherming van de gebieds- en leefomgevingskwaliteit mag landen en opstijgen met een luchtvaartuig niet plaatsvinden binnen grote en kleine kernen (gebouwde omgeving), beschermingsgebieden voor stilte en natuurgebieden (Natura 2000 en EHS) en een zone van 1500 c.q. 500 meter daar omheen. Met de keuze voor een afstandsmaat van 500 meter wordt beoogd recht te doen aan het streven het aantal geluidgehinderden in de provincie te beperken en verstoring te voorkomen. De te beschermen gebieden wijzigen in de tijd (kernen groeien, EHS-begrenzing wijzigt). De uit te sluiten gebieden bewegen met deze ontwikkelingen mee. Behoudens de 500 meter beschermingszone kan een vergunning onder de Natuurbeschermingswet of een ontheffing onder de Flora- en Faunawet noodzakelijk zijn.

Een extra beschermingszone van 500 meter is voldoende.

Bepalend voor de keuze van de breedte van de beschermingszone is het type luchthaventerrein en het gebruik ervan. Vanwege het beleid lawaaisporten te concentreren rond Luchthaven Lelystad gaat het niet om een luchthaventerrein voor Micro Light Aeroplanes (MLA's) of ander klein gemotoriseerd vliegverkeer. Het gaat uitsluitend om zweefvliegvelden en helikopterlandingsplaatsen. Zweefvliegtuigen zijn stil en veroorzaken daardoor weinig verstoring. Helikopters stijgen en landen verticaal, waardoor de verstoring op de grond beperkt is.

Voor beide type luchthaventerreinen is een zone van minimaal 500 meter breed voldoende voor de beoogde extra bescherming van (woon)kernen en natuurgebieden. Voor stiltegebieden wordt 1500 meter aangehouden.

Bij TUG-gebruik mag een kleinere zone worden aangehouden als de initiatiefnemer aan kan tonen dat er geen verstoring (geluid, geur of visueel) plaatsvindt. Verder moet de afstandmaat gezien worden als een minimale maat. Met de regelgeving wordt beoogd recht te doen aan het streven het aantal geluidgehinderden in de provincie te beperken en verstoring te voorkomen.

Met name voor de TUG-ontheffingen kan maatwerk worden geleverd. Zo is niet alle EHS gevoelig voor geluid; een helikopter kan best binnen 500 meter van een natte ecologische verbindingszone landen zonder verstoring van de specifieke waarde van dat deel van de EHS. Daarnaast zijn de TUG-ontheffingen bedoeld om evenementen en 'taxivluchten' mogelijk te maken. De vliegbewegingen (landen en opstijgen) die daar bij horen vinden veelal juist in of nabij kernen plaats; op evenementen- of sportterreinen en op industrie- of kantoorlocaties. Incidenteel gebruik op zo'n plaats of tijdens zo'n gebeurtenis hoeft niet te leiden tot extra hinder.

De wet- en regelgeving geeft allereerst aan dat de ontheffing TUG is gekoppeld aan het gebruik van een bepaald terrein. GS zijn van oordeel dat voor een terrein dat op meer dan 12 dagen per jaar gebruikt wordt, of zal gaan worden, voor luchtverkeer met een of meer luchtvaartuigen, er geen sprake meer is van tijdelijk en uitzonderlijk gebruik waardoor het tot stand brengen van een luchthavenregeling (of -besluit) voor dat terrein nodig is. Op die manier wordt bevorderd dat voor een dergelijk, meer structureel gebruik een structurele afweging van belangen wordt gemaakt. Hiervoor is aangesloten bij de ontstane praktijk met betrekking tot afwijking van het normale gebruik van een inrichting in de milieuvergunning voor wat betreft geluidemissies. Deze 12-dagenregel wordt als regel gehanteerd, maar in bijzondere gevallen kan gemotiveerd worden besloten om TUG-ontheffing voor meer dagen af te geven, dan wel een luchthavenregeling vast te stellen bij minder dan 12 dagen per jaar.

Hoofdstuk 6. Overgangsrecht

Op basis van de gewijzigde Wet luchtvaart blijven de huidige aanwijzingen op grond van artikel 18 Luchtvaartwet, SIGNAL-besluiten en de ontheffingen op grond van artikel 14, tweede lid, onder b, van die wet nog gedurende een bepaalde periode in stand. In de provincie Flevoland zijn uitsluitend terreinen met een SIGNAL-besluit, dan wel een ontheffing op grond van artikel 14, tweede lid onder b van de Wet luchtvaart gelegen. Voor deze terreinen moet binnen een jaar na de inwerkingtreding een luchthavenregeling worden vastgesteld. In Flevoland geldt dit voor de twee zweefvliegterreinen, een helikopterlandingsplaats en de landingsplaatsen van amfibievliegtuigen.

Indien de 48 L_{den} geluidscontour gelegen is buiten het luchtvaartterrein, dan is een luchthavenbesluit noodzakelijk. Hiervoor geldt dat Provinciale Staten binnen een periode van 2 jaar een luchthavenbesluit moeten hebben vastgesteld. In Flevoland ligt geen luchthaventerrein waarvoor een luchthavenbesluit genomen moet worden.

Tot het moment dat een besluit is genomen blijft de handhaving van het besluit door het provinciaal bestuur beperkt tot de handhaving van het aantal vliegbewegingen dat in de SIGNAL – besluiten of ontheffingen is opgenomen.

De wet bevat geen overgangsrecht voor start- en landingsplaatsen voor luchtvaartuigen, waarvoor onder de oude regelgeving geen SIGNAL-besluit, dan wel een ontheffing ex artikel 14, tweede lid, onder b vereist was (ballonopstapplaatsen, schermvlieglocaties etc.).

Ten behoeve van de vast te stellen luchthavenregelingen en -besluiten stellen Provinciale Staten de Luchtvaartverordening op (een technisch, procedurele provinciale verordening). In deze provinciale verordening worden de indieningvereisten voor aanvragen voor luchthavenbesluiten en -regelingen aangegeven en wordt de voorbereiding van die besluiten aan Gedeputeerde Staten opgedragen. Het ontwerp van deze verordening is tegelijk met het ontwerp van deze nota in procedure gebracht (de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht).

Voor de procedure van de totstandkoming van een luchthavenregeling of luchthavenbesluit (de wet kent qua procedure geen onderscheid) is op grond van de Luchtvaartwet ook afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Deze Luchtvaartverordening wordt t.z.t. opgenomen in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland.

Voor de procedure van de totstandkoming van een luchthavenregeling of luchthavenbesluit (de wet kent qua procedure geen onderscheid) is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Op basis van artikel 12.1 van de Wet luchtvaart is beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State mogelijk tegen besluiten van Provinciale Staten tot vaststelling van een luchthavenregeling of een luchthavenbesluit.

Voor het nemen van besluiten voor ontheffing van het verbod met een luchtvaartuig te stijgen of te landen buiten een luchthaventerrein stellen GS een beleidsregel op: Beleidsregel ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG).

Hoofdstuk 7. Toezicht en handhaving

De provincie is belast met toezicht en de handhaving van luchthavenbesluiten, luchthavenregelingen en ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen buiten luchthavens voor het starten en landen van luchtvaartuigen. Het gaat hierbij om toezicht en de handhaving van grenswaarden, aantallen vliegbewegingen, types luchtvaartuigen, baangebruik, openingstijden, gebiedsgebonden beperkingen en voorschriften van andere aard. In het luchthavenbesluit worden grenswaarden - in ieder geval voor geluid - vastgelegd. Bij overschrijding van een grenswaarde kunnen Gedeputeerde Staten een maatregel opleggen.

Het beheer van de geluidsruimte - en mogelijk ook de toegestane externe veiligheidsrisico's en lokale luchtverontreiniging - geschiedt door middel van rapportage door de exploitant aan de provincie aan de hand van de daartoe ontwikkelde computermodellen. Deze rapportages zullen worden gevalideerd en geverifieerd. Daarnaast is veldtoezicht nodig op fysieke handelingen welke tot overtreding kunnen leiden. Op basis van de Regeling burgerluchtvaart is de exploitant verplicht om gegevens rondom de exploitatie van de luchthaven (vluchtgegevens, tijdstip van vliegen, routepad etc.) vast te leggen en aan het bevoegd gezag aan te leveren.

Voorheen lag de handhaving van alle burgerluchtvaartterreinen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu de inspectie voor Verkeer en Waterstaat. Na de overdracht van de decentrale luchtvaarttaken pakt de Provincie Flevoland toezicht en handhaving van het 'landzijdige' deel op en continueert die zoals nu door de rijksoverheid de handhaving wordt uitgevoerd.

De Wet luchtvaart introduceert de bestuurlijke boete als nieuw handhavinginstrument voor overtreding van voorschriften, verbonden aan een luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Hiermee wordt een extra handhavingstool toegevoegd aan de juridische middelen.

Figuur 1: Overzicht luchthavens Flevoland

Figuur 2: Uitsluitingsgebieden luchthaventerreinen

