

Aan de besturen van de provincies
en gemeenten

Helihavens

Datum
10 APR. 2007

Kenmerk
LMV.2006.334418

Geacht College,

Het vervoer per helikopter heeft in de afgelopen tijd een flinke 'vlucht' genomen. Het aantal plaatsen waar helikopters kunnen starten en landen neemt dientengevolge ook toe. U heeft in dit verband mogelijk ook gehoord van het initiatief en de plannen om een netwerk van helikopterhavens te realiseren in West-Europa.

Start- en landingsplaatsen voor helikopters vallen niet in alle gevallen onder de reguliere kaders voor luchthavens. Dergelijke landingsplaatsen worden, afhankelijk van de intensiteit van het gebruik, helihaven of heliterrein genoemd. Het gaat hier niet om aangewezen luchtvaartterreinen. Het beleidskader voor deze landingsplaatsen is het "Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen" (Bignal). Met dit besluit reguleert het Rijk de voorwaarden met betrekking tot het veilig gebruik van deze voorzieningen. Het besluit biedt geen handvatten voor expliciete afwegingen van de milieugebruiksruimte en de daarmee samenhangende ruimtelijke consequenties van het gebruik van zulke helihavens en -terreinen. Deze aspecten kunnen wel aan de orde komen bij de afweging in het kader van de procedures die gevolgd worden bij het verkrijgen van een vergunning op basis van de Wet Milieubeheer of een wijziging van het bestemmingsplan volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij de Tweede Kamer is momenteel in behandeling het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart (Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Kamerstukken II, 2005/06, nr. 30 452). Hiermee zullen permanente landingsplaatsen voor helikopters (helihavens) gelijk worden gesteld aan andere luchtvaartterreinen. Met deze verandering verandert onder andere ook het milieuhygiënisch en ruimtelijk afwegingskader voor deze voorzieningen.

In het licht van de toenemende groei van het aantal landingsplaatsen voor helikopters, alsmede de aanstaande wijziging in het afwegingskader voor deze voorzieningen, wil ik u, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, graag informeren over een aantal hiervoor relevante aspecten:

- Het huidige beleidskader;
- Het toekomstige beleidskader;



- Verschillende milieuhygiënische effecten van helikopters en de start-/landingsplaatsen daarvoor.

Huidig wettelijk kader

Het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (Bignal)

Landingsplaatsen voor helikopters vallen op dit moment onder hoofdstuk II (Hefschroefvliegtuigen) van het Bignal. Dit Bignal is een algemene maatregel van bestuur waar in artikel 14, tweede lid, onder a, van de Wet luchtvaart naar wordt verwezen. Landingsplaatsen die permanent gebruikt worden, worden helihavens genoemd; hiervoor zijn de voorschriften van het Bignal inzake helihavens van toepassing.

Landingsplaatsen met een tijdelijk en uitzonderlijk gebruik worden heliterreinen genoemd, hiervoor zijn de voorschriften voor heliterreinen van toepassing.

Blijkens de definitie in artikel 1, derde lid, onder b, van het Bignal is een helihaven een terrein dat permanent is ingericht en uitgerust en geschikt om te worden gebruikt door hefschroefvliegtuigen, dan wel een platform, dat is aangelegd op een bouwwerk, constructie of vaartuig en dat permanent is ingericht en uitgerust om te worden gebruikt door hefschroefvliegtuigen.

De artikelen 6 en 7 van het Bignal bevatten voorschriften met betrekking tot het inrichten van een helihaven. Zo zullen er ten genoegen van de Minister van Verkeer en Waterstaat (in de praktijk: de Inspectie Verkeer en Waterstaat) bijvoorbeeld voorzieningen moeten worden getroffen dat de in- en uitvliegsectoren zodanig zullen zijn dat hefschroefvliegtuigen veilig kunnen landen op en opstijgen van de helihaven. Naast een verklaring van geen bezwaar van de grondeigenaar of zakelijk gerechtigde, behoeft het gebruik van het terrein ook een verklaring van geen bezwaar van de gemeente waarin de helihaven zal worden gerealiseerd. Deze verklaring van geen bezwaar noodzaakt een gemeente te bekijken of er geen bezwaren zijn ten aanzien van de handhaving van de openbare orde. Tenslotte bevat artikel 8 van het Bignal algemene voorschriften voor het gebruik en beheer van een helihaven.

De Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb)

Indien een inrichting is opgenomen in het Ivb is voor het oprichten en het in werking hebben van de inrichting een Wet milieubeheervergunning (Wm-vergunning) vereist. Landingsplaatsen voor helikopters zijn als zodanig niet als categorie in het Ivb opgenomen. Als er echter een of meer elektromotoren met een vermogen of een gezamenlijk vermogen van 1,5 kW aanwezig zijn (bijvoorbeeld een brandstofpomp) valt de helihaven onder categorie 1 van het Ivb en is als zodanig vergunningplichtig. In dat kader kunnen voorschriften worden gegeven in het belang van de bescherming van het milieu.

In beginsel kunnen in de Wm-vergunning uitsluitend voorschriften worden opgenomen voor grondgebonden activiteiten op de helihaven. Daarbij kan echter ook de zogenaamde "indirecte hinder" worden beschouwd. Bij de helihaven gaat het hierbij om de hinder die wordt veroorzaakt door het aan- en afvliegen van de helikopters. In dit verband kan worden gedacht aan de volgende voorschriften:

- het maximaal aantal vliegbewegingen;
- de periode waarbinnen mag worden gevlogen (bijvoorbeeld uitsluitend in de dagperiode (07.00 – 19.00 uur).

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

Tot slot dient een helihaven of -terrein ook te voldoen aan de regels op grond van de WRO. Het bestemmingsplan zal voor de vestiging ruimte moeten bieden. De vestiging van een helihaven zou in strijd kunnen zijn met het vigerende plan. Als dit het geval is, dient er een afweging gemaakt te worden alvorens wordt besloten tot het verlenen van planologische medewerking.

Ten behoeve van een integrale afweging in het kader van de Wm-vergunning en/of een wijziging van het bestemmingsplan (WRO) is informatie nodig over onder meer de milieuhygiënische, ruimtelijke, ecologische en economische effecten van een helihaven. Deze informatie, zoals geluids- en externe veiligheidsberekeningen, kan in de praktijk bij een aanvraag geleverd worden door de initiatiefnemer.



Tevens is deze informatie noodzakelijk opdat de besluiten over helihavens ook kunnen worden getoetst op bijvoorbeeld het Besluit Luchtkwaliteit 2005 en de eisen voortkomende uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Toekomstig wettelijk kader

In de nabije toekomst zal de regelgeving veranderen. Bij de Tweede Kamer is in behandeling het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart (Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Kamerstukken II, 2005/06, nr. 30 452) Met deze wet worden de bevoegdheden voor burgerluchthavens, met uitzondering van Schiphol, Lelystad en de helihavens in de Noordzee, gedecentraliseerd naar de provincie. Helihavens zullen dan net zo behandeld worden als andere burgerluchthavens. Hierdoor komen alle niet aangewezen luchtvaartterreinen waarvoor nu het Bignal van toepassing is, waaronder helihavens, onder het hetzelfde regime te vallen, waaraan straks ook de aangewezen luchtvaartterreinen moeten voldoen.

Externe veiligheid

Bij besluitvorming over helihavens of heliterreinen is het verstandig om te anticiperen op het RBML en rekening te houden met de externe veiligheid. Een nationaal rekenmodel voor helikopters is echter nog in ontwikkeling (planning zomer 2007). Er is wel een rekenmodel voorhanden, opgesteld door een adviesbureau, om vooruitlopend op een nationaal model toch enig inzicht te krijgen in de externe veiligheid. Dit model is echter niet door deskundigen gevalideerd. Ervaring leert dat er grote onzekerheden verbonden zijn aan dergelijke rekenmodellen, met name de keuze van representatieve ongevallendataset. Het is van belang bij lokale besluitvorming rekening te houden met deze onzekerheden. Dit model kan gebruikt worden om een inschatting te maken van de externe veiligheidsrisico's van een helihaven, waarbij men dus wel rekening dient te houden met genoemde onzekerheden.

Onderzoek van het Nationaal Luchtvaart- en Ruimtevaartlaboratorium

Op mijn verzoek heeft het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) onderzocht wat de geluidsimplicaties van een helihaven, zouden kunnen zijn en wat dit zou kunnen betekenen voor het gebied waarover de helikopters vliegen. Deze berekeningen zijn uitgevoerd op basis van een "worst case" scenario.

Uit de berekeningen van het NLR blijkt dat de 55 dB(A) L_{den} -contour zich waarschijnlijk buiten het luchthaventerrein bevindt. Dit is afhankelijk van de grootte van het terrein.

De 55 dB(A) L_{den} -contour komt voor burgerluchthavens overeen met de voormalige 35 Ke-contour. Dit betekent dat er uit het oogpunt van milieu, in de gevallen waarin de 55 dB(A) L_{den} -contour buiten het luchthaventerrein valt, aanleiding is de nieuwbouw van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen binnen deze contour te voorkomen.

Tevens blijkt uit het NLR-onderzoek dat de 47 dB(A) L_{den} -contour een dusdanige omvang kan hebben, dat andere ruimtelijke functies rond de helihavens (onder meer woningen) hiermee belast kunnen worden. De waarde van de 47 dB(A) L_{den} -contour komt overeen met de tot dusver gehanteerde 20 Ke-contour. Het NLR heeft tevens berekeningen uitgevoerd in Ke, L_{aeq} en L_{max} .

Uit het NLR-rapport blijkt dat de omgeving van een helihaven mogelijk geconfronteerd wordt met een niet onbelangrijke milieubelasting. Het rapport van het NLR treft u aan als bijlage bij deze brief.

Onderzoek van onderzoeksbureau CE

Op mijn verzoek heeft het onderzoeksbureau CE een analyse uitgevoerd, waarbij de emissies van het vervoer per helikopter zijn vergeleken met andere vervoerswijzen, zoals auto, intercistysysteem, HSL en vliegtuig.

Uitkomst van de studie is dat de helikopter per passagierskilometer veruit de hoogste NO_x -emissies veroorzaakt. Ten opzichte van de auto en trein zijn de NO_x -emissies van een helikopter ruwweg een factor 3 tot 5 hoger. Helikoptervervoer gaat ook over het algemeen gepaard met de hoogste CO_2 -emissies.



Hierbij speelt de bezettingsgraad een belangrijke rol, met name bij de kleinere vervoermiddelen als auto en helikopter. Wanneer de auto of trein het alternatief is voor de helikopter, is het verschil in emissies ruwweg een factor 4. Voor fijn stof is het niet mogelijk kwantitatieve uitspraken te doen, maar de verwachting is dat het verschil minder groot zal zijn.

Het onderzoeksrapport van CE treft u eveneens aan als bijlage bij deze brief.

Conclusies en aanbevelingen

Helihavens en –terreinen vallen momenteel nog onder een andere regeling dan de overige burgerluchthavens in ons land. Met de aangeboden aanpassing van de Wet luchtvaart zullen deze verschillen komen te vervallen. De nieuwe regelgeving biedt, naast de huidige aspecten, handvatten voor onder andere een integrale milieuhygiënische en ruimtelijke afweging ten aanzien van de inrichting, het gebruik en inpassing van deze voorzieningen.

Tot het moment dat de nieuwe regelgeving van kracht is, dienen de milieuhygiënische en de ruimtelijke gevolgen van een voorgenomen activiteit getoetst te worden in het kader van de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening en vragen, ook gezien de uitkomsten van de in deze brief genoemde onderzoeken, om een zorgvuldige afweging.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



dr. Jacqueline Cramer