

3. TOELICHTINGa

3.a. Bevoegd gezag

Op 18 december 2008 is de Wet luchtvaart zodanig gewijzigd dat er een nieuw stelsel van besluiten ontstond ten behoeve van luchthavens. Deze wetwijziging, bekend onder de naam Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML), trad op 1 november 2009 in werking. Voor regionale burgerluchthavens had de wetwijziging ook tot gevolg dat het bevoegd gezag van het Rijk naar provincies over ging. Provinciale Staten van de provincie Groningen dienen op grond van de Wet luchtvaart besluiten te nemen voor luchthavens van regionale betekenis gelegen binnen de grenzen van de provincie Groningen.

3.b. Aanleiding voor de heliport

In de periode tussen 2014 en 2030 worden in de Noordzee enkele duizenden windturbines geplaatst, waarvan er ca. 2.500 windturbines binnen een afstand van 130 kilometer van de Eemshaven komen te staan. Ten behoeve van de bouw en het onderhoud van offshore windparken zijn transporten per helikopter noodzakelijk. Vanwege de afstanden, de faciliteiten en de ontsluiting (via weg en water) is de Eemshaven een gunstige locatie om als uitvalshaven voor de te ontwikkelen offshore windparken te dienen, zowel in de aanleg- als gebruiksfase.

Groningen Seaports (hierna: GSP) wil de offshore windindustrie faciliteren en ervoor zorgen dat deze industrie zich kan blijven ontwikkelen in de Eemshaven en wil daarom een helikopter start- en landingsplaats realiseren op of in de directe nabijheid van de Eemshaven.

3.c. Milieueffectrapportage

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) is een uitgebreid onderzoek naar allerlei effecten op natuur, milieu en leefbaarheid. Een m.e.r. is altijd gekoppeld aan een besluit en kan ook noodzakelijk zijn voor een luchthavenbesluit. In de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage zijn de toetsingscriteria hiervoor weergegeven. Deze bijlage bevat een lijst met activiteiten waarvan de bijbehorende besluiten m.e.r.-plichtig (C-lijst) of m.e.r.-beoordelingsplichtig (D-lijst) zijn. Voor de aanleg van helikopterluchthavens is hierin het volgende opgenomen:

Bijlage	Activiteiten	Gevallen (drempelwaarde)	Plannen	Besluiten
D 6.1	De aanleg, de inrichting of het gebruik van een luchthaven als bedoeld in de Wet luchtvaart	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een luchthaven die: 1. de beschikking krijgt over een start- of landingsbaan met een lengte van 1.000 meter of meer of 2. uitsluitend geschikt is voor het starten of landen van helikopters.	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.2. en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening.	Een luchthavenbesluit als bedoeld in de Wet luchtvaart.

De onderhavige luchthaven valt onder categorie D 6.1 van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage. Dit betekent dat de activiteit valt onder artikel 7.2, 1^e lid onder b van de Wet milieubeheer, wat betekent dat het bevoegd gezag moet beoordelen of de activiteit zodanige belangrijke gevolgen voor het milieu kan hebben, dat een m.e.r. nodig is.

Omdat belangrijke negatieve milieueffecten, met name voor het Natura 2000-gebied Waddenzee niet op voorhand zijn uit te sluiten, is er voor gekozen de stap van de m.e.r.-beoordeling over te slaan en de volledige m.e.r.-procedure te doorlopen.

Aan dit luchthavenbesluit liggen tevens de bevindingen uit deze milieueffectrapportage ten grondslag.

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna "de Commissie") heeft op 7 april 2016 een Toetsingsadvies uitgebracht over het door de Initiatiefnemer opgesteld Milieueffectrapport (MER).

In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om het luchthavenbesluit en bestemmingsplan te kunnen vaststellen, en daarbij het milieubelang volwaardig mee te wegen.

Het MER beschrijft twee locatiealternatieven in de omgeving van en een op de Eemshaven. Deze locaties zijn op hun effecten voor onder andere natuur, leefomgeving (o.a. geluid) en landschap onderzocht. De locatie Eemshaven is na de vergelijking van de drie locatiealternatieven verder uitgewerkt. Ook is deze locatie vervolgens gedetailleerder onderzocht op de aspecten natuur (Passende beoordeling) en vliegveiligheid. De aanvraag en daarmee dit luchthavenbesluit hebben betrekking op de voorkeurslocatie in de noord west hoek van het Eemshaventerrein.

De Commissie is van mening dat het MER de voorgenomen activiteit van een Helihaven, de mate waarin deze bijdraagt aan de doelstellingen, de mogelijke alternatieven en varianten en de effecten op milieu en natuur adequaat beschrijft en dat het MER is helder en gestructureerd van opzet is.

De Commissie is verder van mening dat de keuze voor de Eemshaven op basis van de effecten op geluid en landschap een logische is.

3.d. De aanvraag

In artikel 5 van het Besluit burgerluchthavens is aangegeven in welke gevallen Provinciale Staten een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling dienen te nemen voor een luchthaven. De vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour en/of de geluidcontour van 56 dB(A) L_{den} (geheel of gedeeltelijk) buiten het luchthavengebied valt.

Bij de aangevraagde helikopterluchthaven liggen de 56 dB(A) geluidcontour en de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour buiten de begrenzing van het luchthavengebied, waardoor een luchthavenbesluit vereist is.

De aanvraag is ontvangen op 9 februari 2016. De aanvraag omvat een document met voor de aanvraag benodigde informatie en een begeleidend schrijven van Groningen Seaports (kenmerk 2016.0048). Als referenties worden in het aanvraagdocument genoemd het Milieueffectrapport (Arcadis, 4 februari 2016) en de rapportage 'Geluid, externe veiligheid, lucht en vliegveiligheid' deel I en II van Adecs Airinfra. Het genoemde deel I is vervallen. Dat deel I nog wordt genoemd is een verschrijving. De juiste referentie is de rapportage 'Geluid, externe veiligheid, lucht en vliegveiligheid van Adecs Airinfra d.d. 1 februari 2016.

De inhoud van de aanvraag is getoetst aan artikel 10 van de Luchtvaartverordening provincie Groningen (provinciaal blad nr. 19, 16 mei 2013). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de aanvraag voldoende informatie beschikt en derhalve in behandeling kan worden genomen. Op grond van artikel 3 van de Luchtvaartverordening kan een aanvraag tot vaststelling van een luchthavenbesluit door Provinciale Staten worden omgezet in en behandeld als een aanvraag tot vaststelling van een luchthavenregeling. Dit kan indien zij dat op grond van de ingediende gegevens of uit beleidsmatige overwegingen aangewezen achten. Hiertoe is geen aanleiding.

In de aanvraag is het beoogde gebruik van de heliport Eemshaven beschreven. Hierbij is ten behoeve van berekeningen op grond van geluid en externe veiligheid uitgegaan van een maximaal gebruik.

3.e. De procedure

Het ontwerp van dit besluit is op 16 februari 2016 vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen. Het ontwerp heeft in Nederland van 24 februari 2016 tot en met 6 april 2016 ter inzage gelegen, en in Duitsland van 24 februari 2016 tot en met 20 april 2016.

Gedurende deze termijn zijn diverse schriftelijke zienswijzen ingebracht.

Op 17 maart 2016 is een openbare informatiebijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst is een toelichting gegeven op het voorgenomen initiatief en het ontwerp-luchthavenbesluit, en is de gelegenheid gegeven tot het indienen van mondelinge zienswijzen. Tijdens deze bijeenkomst zijn geen zienswijzen ingebracht.

Voor een beschrijving van de ingediende zienswijzen en onze reactie daarop wordt verwezen naar de bijgevoegde nota "zienswijzen en reacties".

Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is dit besluit op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van het ontwerp. Dit betreft aanpassingen van de artikelen 3, 4 en 5, de toevoeging van de artikelen 14 en 15 van dit besluit en de toevoeging van kaart 5 met een meer gedetailleerde aanduiding van hoogtegegevens.

3.f. Toetsing aan provinciaal beleid

Het provinciaal beleid voor de fysieke leefomgeving in de provincie Groningen was eerder opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan Groningen (POP) dat medio 2015 afliep. Als opvolger hiervan is een Ontwerp-Omgevingsvisie opgesteld, die in maart-april 2015 ter inzage heeft gelegen. Op basis van het college-akkoord 'Vol vertrouwen' heeft het nieuwe college van Gedeputeerde Staten de Ontwerp-Omgevingsvisie en de Ontwerp-Omgevingsverordening herzien en opnieuw ter inzage gelegd (1 februari tot en met 14 maart 2016). De herziene Omgevingsvisie en Omgevingsverordening zijn op 1 juni 2016 vastgesteld door Provinciale Staten van Groningen.

De Omgevingsvisie bevat de integrale, strategische lange termijnvisie voor de fysieke leefomgeving. In de herziene Omgevingsvisie is als nieuw zoekgebied voor de helikopter start- en landingsplaats ten behoeve van de offshore windindustrie de locatie van de aanvraag opgenomen, is aangegeven dat voor deze locatie 2 windturbines in de noordwest hoek van het Eemshaventerrein moeten worden verwijderd en zijn de strekdammen van de Eemshaven (en de directe omgeving daarvan) aangewezen als zoekgebied voor vervangende locaties voor de twee te verwijderen windturbines. De herziene Omgevingsverordening sluit hier op aan.

Dit luchthavenbesluit is in overeenstemming met de (herziene) Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

3.g. Het luchthavenbesluit en gebruiksruimte

Het luchthavenbesluit wordt bij provinciale verordening vastgesteld door Provinciale Staten. In het luchthavenbesluit wordt beslist over de gebruiksruimte van de luchthaven. Daarnaast reguleert het luchthavenbesluit het luchthavenluchtverkeer en de ruimtelijke indeling van de omgeving van de luchthaven. De bepalingen die in het luchthavenbesluit moeten worden opgenomen zijn voorgeschreven in het Besluit burgerluchthavens. Provinciale Staten hebben daarnaast de mogelijkheid aanvullende bepalingen in het besluit op te nemen.

Op grond van artikel 8.47 Wet luchtvaart jo. artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens zijn op de kaarten bij dit luchthavenbesluit ten behoeve van de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven aangegeven:

- contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} PR;
- geluidcontouren van 48, 56 en 70 dB(A) L_{den} ;
- contouren ter aanduiding van veiligheidsgebieden;
- een gebied met hoogtebeperkingen in verband met vliegveiligheid.

Op de luchthaven of binnen een afstand van 6 kilometer daarvan is geen apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding aanwezig, waardoor geen contouren voor hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van deze apparatuur zijn vereist.

Op de luchthaven is geen instrumentbaan categorie I, II of III aanwezig, waardoor geen beperkingen ten aanzien van vogel aantrekkende werking en grondgebruik zijn vereist.

De luchthaven is niet buiten de daglichtperiode geopend, waardoor een aanduiding van een laserstraalvrij gebied niet aan de orde is.

Berekeningen en invoerscenario

Ten behoeve van de aanvraag om een luchthavenbesluit zijn berekeningen uitgevoerd voor geluid en externe veiligheid. Deze berekeningen zijn uitgevoerd volgens de in artikel 4 resp. artikel 5 van de Regeling burgerluchthavens voorgeschreven wijzen. In artikel 4 is bepaald dat de L_{den} -contouren en -grenswaarden moeten worden berekend overeenkomstig bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens. De berekeningen van de aanvraag zijn uitgevoerd met de L_{den} tool, dat is gebaseerd op dit berekeningsvoorschrift. De berekeningen zijn gebaseerd op vooraf bepaalde vliegroutes die in beginsel door helikopters worden gevolgd. Ondanks dat hier in de praktijk, door welke

omstandigheden dan ook, van af kan worden geweken, zijn dit de te volgen en daarmee meest waarschijnlijke vliegroutes. Ook bij berekening ten behoeve van rapportages wordt uitgegaan van deze vliegroutes.

In art. 5 is bepaald dat de 10^{-5} en 10^{-6} PR-contouren en het totaal risicogewicht worden berekend overeenkomstig het in bijlage 2 van de regeling opgenomen voorschrift. De berekeningen voor externe veiligheid zijn uitgevoerd met het programma GEVERS, dat is gebaseerd op dit voorschrift.

Op grond van artikel 6 van de Regeling burgerluchthavens moeten bij de berekeningen dezelfde geprognoseerde gebruiksgegevens van de luchthaven worden gebruikt.

Het gebruik van de helikopterluchthaven zal voor het grootste deel (ca. 70%) bestaan uit middelgrote helikopters, en voor het overige deel uit grote en kleine helikopters. De helikopterluchthaven is ontworpen voor helikopters met een maximale rotordiameter van 25 meter. Het gehanteerde invoerscenario betreft een totaal van 10.950 helikopterbewegingen (dat is een beweging in de start- óf in de landingsfase) per jaar, waarbij is uitgegaan van een maximaal startgewicht van 10.600 kg.

De helikopterluchthaven is enkel geschikt voor starts en landingen onder Visual Flight Rules (vliegen op zicht), waardoor uitsluitend tijdens de daglichtperiode mag worden gevlogen. Voor de aanvraag is er van uitgegaan dat 85% van de vluchten tussen 7.00 en 19.00 uur plaatsvindt.

Voor verdere uitgangspunten van het gehanteerde invoerscenario voor de berekeningen wordt verwezen naar (hoofdstuk 3 van) de aanvraag.

Handhavingspunten

Het luchthavenbesluit dient ten minste handhavingspunten met een grenswaarde voor de geluidsbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van het einde van de baan te bevatten. De hoogte van de grenswaarden voor geluid op deze handhavingspunten wordt afgestemd op de bij de aanvraag gevoegde berekening overeenkomstig artikel 4 van de Regeling burgerluchthavens. Indien er in de berekende situatie ook woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van de 56 dB(A) L_{den} -geluidscontour, moet op deze locatie ook een handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidsbelasting worden opgenomen. Hiervan is bij de heliport Eemshaven geen sprake.

De grenswaarden op de handhavingspunten leggen de gebruiksruimte van de luchthaven vast. Handhaving van de regels en grenswaarden die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen geschiedt overeenkomstig de Wet luchtvaart. Gedeputeerde Staten zijn hiertoe bevoegd.

Luchtkwaliteit

Ten behoeve van de aanvraag zijn luchtkwaliteitsberekeningen uitgevoerd. Hieruit blijkt dat ook bij een maximaal gebruik van de heliport de grenswaarden voor de jaargemiddelde concentraties van NO_2 , PM_{10} en $PM_{2,5}$ niet zullen worden overschreden en dat de bijdrage van de heliport verwaarloosbaar is. Uit berekeningen van stikstofdeposities vanwege het (maximale) gebruik van de heliport is gebleken dat de PAS-drempelwaarde voor de toename, van 0,05 mol/ha/jaar niet wordt overschreden. Hierdoor heeft de toename van de stikstofdepositie geen significant negatief effect op de huidige omvang en kwaliteit van habitattypen in nabijgelegen Natura 2000 gebieden in Nederland en Duitsland.

3.h. Ruimtelijke beperkingen

Op basis van het invoerscenario voor de berekeningen voor geluid en externe veiligheid zijn ingevolge artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens de volgende contouren bepaald:

- a. contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico;
- b. geluidscontour van 48, 56 en 70 dB(A) L_{den} ,

Ingevolge artikel 4 van het Besluit burgerluchthavens hebben deze grenswaarden betrekking op een aaneengesloten periode van 12 maanden. Wij rekenen deze van 1 januari t/m 31 december.

De 10^{-5} en 10^{-6} PR-contouren en de 56 dB(A) L_{den} -contour vormen ingevolge de artikelen 10 en 11 van het Besluit burgerluchthavens gebieden waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden. Binnen de 10^{-5} PR-contour mag geen nieuwbouw van een gebouw plaatsvinden en dienen bestaande woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen aan hun bestemming te worden onttrokken. In het

gebied tussen de 10^{-5} en 10^{-6} PR-contouren is nieuwbouw van gebouwen niet toegestaan, tenzij Gedeputeerde Staten hiervoor een verklaring van geen bezwaar geven.

Buiten het luchthavengebied maar binnen (en nabij) de berekende 10^{-6} PR-contour bevinden zich thans geen woningen of kwetsbare gebouwen.

Op grond van artikel 12 van het Besluit burgerluchthavens is nieuwbouw van een woning en een geluidsgevoelig gebouw niet toegestaan in het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van 56 dB(A) L_{den} .

Binnen de 48 dB(A) L_{den} -contour zijn geen woningen of andere geluidgevoelige gebouwen aanwezig. Als uitwerking van de afweging als bedoeld in artikel 19 van het Besluit burgerluchthavens bepalen wij in dit besluit het verbod woningen of andere geluidgevoelige gebouwen op te richten uit te breiden van de 56- naar de 48 dB(A) geluidcontour (artikel 13 van dit luchthavenbesluit).

Naast de bovengenoemde contouren voor externe veiligheid en geluid bepaalt artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens ook dat het luchthavenbesluit ruimtelijke beperkingen in verband met de vliegveiligheid moeten bevatten. Voor de heliport Eemshaven zijn de volgende relevant:

- c. contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;
- d. een gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid.

Artikel 7 van de Regeling burgerluchthavens bepaalt dat de veiligheidsgebieden moeten worden bepaald overeenkomstig bijlage 3 bij die Regeling.

Artikel 8 lid 2 van de Regeling burgerluchthavens bepaalt dat het gebied met hoogtebeperkingen moet worden vastgesteld overeenkomstig de voorschriften en aanbevelingen van hoofdstuk 4 van deel II van Annex 14 van de ICAO-richtlijn (ICAO staat voor 'International Civil Aviation Organization'). De aanvraag en dit luchthavenbesluit zijn getoetst aan de 4^e versie (van juli 2013) van deze richtlijn.

De omvang van de in art. 9 van het Besluit burgerluchthavens onder e. en f. genoemde gebieden met ruimtelijke beperkingen in verband met het veilige gebruik van de heliport hangt samen met de karakteristieken van de luchthaven, in dit geval de helikopterklassen. In de aangegeven veiligheidsgebieden zijn obstakels niet toegestaan, tenzij dit breekbaar en licht van constructie is en gelden eisen ten aanzien van de vlakheid van het terrein. Voor wat betreft het gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid geldt dat geen object is toegestaan dat hoger is dan de geldende hoogte voor het betreffende gebied.

Op grond van de artikelen 8.8 en 8.47 van de Wet luchtvaart moeten bij de vaststelling van een bestemmingsplan de beperkingengebieden uit het luchthavenbesluit in acht worden genomen. Indien het bestemmingsplan op deze onderdelen niet in overeenstemming is met het luchthavenbesluit, geldt de laatstgenoemde als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. De gemeenteraad is op grond van artikel 8.47 lid 2 jo. artikel 8.8, lid 3 van de Wet luchtvaart verplicht om binnen een jaar nadat het besluit in werking is getreden voor het betreffende gebied een bestemmingsplan of beheersverordening overeenkomstig het luchthavenbesluit vast te stellen. Dit betreft de in artikel 8.7 genoemde aspecten, met uitzondering van het genoemde in lid 2 sub d van dit artikel.

3.i. Vliegroutes en vliegveiligheid

De vliegroutes waarvan bij de aanvraag en dit luchthavenbesluit is uitgegaan zijn ontwerp-vliegroutes. Over de uiteindelijke vliegroutes zal door de Luchtverkeersleiding Nederland worden besloten.

Namens de aanvrager is onderzoek verricht naar de vliegveiligheid. Relevant aspect hierbij is de vliegveiligheid in verband met turbulentie veroorzaakt door windturbines (MER helikopter start- en landingsplaats Eemshaven, bijlage 9, Deel II, Hoofdstuk 3 'Toelichting: Risico's rond windturbines'). Omdat er hiervoor geen normen of algemeen geaccepteerde kaders zijn, is dit een literatuuronderzoek. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de verandering in windsnelheid vooral vlak achter de turbinebladen, ter hoogte van de rotor-as het grootst is en dat de effecten bij veranderingen in windsnelheden boven 3,6 m/s reëel gevaar op kunnen leveren. Naar aanleiding van de zienswijzen hebben wij de uitgangspunten waarvan bij het ontwerpbesluit is uitgegaan nader overwogen. Als gevolg hiervan moeten wij erkennen wij dat de uitgangspunten waarop bij de aanvraag het oordeel, dat de turbulentie en veranderingen in windsnelheden op afstanden groter dan 250 meter van de windturbine niet meer zo groot zijn dat sprake is van belangrijke gevaren, niet

onomstootbaar juist is. De reden hiervan is dat, zoals bij de zienswijzen is aangedragen, het model van Van der Geest niet (zonder meer) binnen afstanden van 5 keer de rotordiameter toepasbaar is. Dit wil dus niet zeggen dat een afstand van 250 meter tot de nabijgelegen windturbines niet veilig is, maar dat deze afstand op niet geheel juiste uitgangspunten is gebaseerd.

Op dit moment zijn er nationaal en internationaal geen gegevens over noch criteria voor de veilige afstanden van windturbines tot helikopters, in verband met turbulentie/zog. Voor het eerst heeft het rijk (ministeries van IenM en EZ) dit erkend in de Beleidsnota Noordzee 2016-2021, door in het overzicht van de acties 'onderzoeken van effecten van zogturbulentie in en om offshore windturbineparken op vliegveiligheid' op te nemen. Te verwachten is dat er op termijn meer gegevens en wellicht criteria beschikbaar komen.

In vervolg op de hiervoor genoemde constatering hebben wij de afstanden die nodig zijn in verband met zog en turbulentie van windturbines nader overwogen.

Uitkomst van deze nadere overwegingen is dat er onzekerheid is over de vliegveiligheid in verband met zog/turbulentie van de windturbine ten oosten van de heliport (turbine 24). De afstand tot de oostelijke in- en uitvliegsector is mogelijk kritisch, bij wind in de richting van het nabije deel van die sector. Vanwege deze (momentele) onzekerheid, hebben wij na een nadere analyse, waarbij het oordeel van diverse experts uit de luchtvaartsector is betrokken, in dit luchthavenbesluit bepaald dat starts en landingen over die sector, en landingen over de westelijke sector (i.v.m. eventueel noodzakelijke doorstarts) bij kritische windrichtingen alleen mogen plaatsvinden indien turbine 24 niet in werking is (artikel 14). De betreffende overwegingen zijn aanvullend beschreven in onze reactie op zienswijze 1.e in de nota 'Zienswijzen en reacties'.

Vanwege zog en turbulentie van overige windturbines zijn, vanwege de afstanden van die turbines tot de vliegroutes, geen risico's van betekenis te verwachten.

3.j. Effecten op natuur

Voor het Natura 2000-gebied Waddenzee zijn de regeringsdoelstellingen bescherming en behoud van de Waddenzee als natuurgebied. Als onderdeel hiervan zijn in het Beheersplan Waddenzee beheersmaatregelen voor de burgerluchtvaart geformuleerd. In het Besluit beperkingen burgerluchtverkeer Waddenzee (besluit van 14 januari 1999) zijn deze doelstellingen geformaliseerd. De doelstellingen zijn uitgewerkt in een minimum-vlieghoogte van 450 meter boven het milieubeschermingsgebied Waddenzee. Uitzonderingen hierop zijn (onder andere) het deel van de vlucht, dat noodzakelijk is om op te stijgen of landen, situaties waarin lager vliegen in het belang van de veiligheid noodzakelijk is en bij ijsafzetting op de rotorbladen. In artikel 1 van het voornoemde besluit is aangegeven dat onder het milieubeschermingsgebied Waddenzee wordt verstaan 'het gebied dat is aangegeven op de kaart bij dit besluit'. Wij merken op het op deze kaart aangeduide milieubeschermingsgebied niet overeenkomt met het milieubeschermingsgebied (stiltegebied) zoals wij dat hebben aangewezen in de Provinciale omgevingsverordening. Bij laatste zijn de ingevolge de Wet geluidhinder vastgestelde geluidzones voor industrieterreinen (waaronder het terrein Eemshaven) uitgezonderd van het milieubeschermingsgebied (stiltegebied).

Omdat de heliport Eemshaven in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Waddenzee ligt, is een Passende Beoordeling uitgevoerd in het kader van de vergunningprocedure voor de Natuurbeschermingswet. Hieruit is gebleken dat de effecten zijn beperkt tot de directe omgeving van de vliegroutes en dat wanneer de vlieghoogte hoger dan 450 meter is, effecten zijn uitgesloten. Het aantal te verwachten aanvaringen is nihil. Doordat vliegroutes zo snel mogelijk aansluiten op de vaargeul is er een ruime afstand tot de hoogwatervluchtplaatsen, belangrijke foerageergebieden en zeehondenligplaatsen, waardoor significant negatieve effecten zijn uitgesloten.

3.k. Onderscheid grenswaarden en regels

De gebruiksmogelijkheden van een luchthaven worden in het luchthavenbesluit vastgelegd in grenswaarden en regels. In de systematiek van de RBML, zoals opgenomen in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, bestaat een belangrijk onderscheid in de toepassing van regels en grenswaarden.

Grenswaarden

De grenswaarden geven de exploitant en gebruikers van de heliport gezamenlijk een milieugebruiksruimte en dus niet de exploitant of één of meerdere gebruikers specifiek. De veroorzaakte belasting voor de omgeving vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de exploitant en de gebruikers. In het geval een grenswaarde wordt overschreden, ligt de bevoegdheid tot het opleggen van een maatregel bij Gedeputeerde Staten.

Een maatregel is gericht tot diegene die het in zijn vermogen heeft deze uit te voeren en is in beginsel niet begrensd in tijd of gebruiksjaar. Gedeputeerde Staten leggen een maatregel op zolang zij van oordeel zijn dat de maatregel bijdraagt aan het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden. Een maatregel kan worden ingetrokken als de betrokkenen zelf orde op zaken stellen door bijvoorbeeld aanpassingen in het gebruik van de luchthaven door te voeren. De maatregel kan betrekking hebben op alle onderwerpen waarover Gedeputeerde Staten op grond van de wet bevoegd zijn. Een op te leggen maatregel zal vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur, zoals die onder meer in de Algemene wet bestuursrecht zijn verwoord. Betrokkenen hebben de mogelijkheid om vooraf hun zienswijze met betrekking tot de maatregel kenbaar te maken. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete.

Regels

Regels kunnen zich tot alle sectorgenoten richten, maar eenieder is daarop wel individueel aanspreekbaar. De wet verplicht de geadresseerde van een regel om zich aan die regel te houden op straffe van een bestuurlijke boete. De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is in de Wet luchtvaart geformuleerd als een bevoegdheid van het bevoegde gezag en niet als een verplichting. Ook deze bevoegdheid ligt bij Gedeputeerde Staten.

Rapportage

Handhaving gebeurt op basis van gegevens die de exploitant aan Gedeputeerde Staten rapporteert. De eisen aan de rapportage zijn aangegeven in de Regeling burgerluchthavens. Op grond van artikel 15 van deze regeling houdt de exploitant een register bij met daarin de op grond van dit artikel verplichte gegevens, aangeduid in bijlage 7 bij de Regeling burgerluchthavens. Omdat in dit luchthavenbesluit geen totaal risicogewicht is opgenomen, zijn de rapportages over het externe veiligheidsrisico niet vereist. Met toepassing van artikel 8.54 lid 2 van de Wet schrijven wij voor dat de rapportages geen betrekking dienen te hebben op een kwartaal, maar op een gebruiksjaar. Indien daar toe aanleiding is, bijvoorbeeld als het gebruik het geraamde gebruik overstijgt, kunnen GS voor de rapportages na afloop van een (nader te bepalen) kwartaal eisen.

3.1. Afweging overige grenswaarden of regels

In dit luchthavenbesluit zijn grenswaarden en regels opgenomen voor geluid. Op grond van artikel 8.44, lid 3 Wet luchtvaart, kan een luchthavenbesluit verdere regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging. In de hiervoor weergegeven paragraaf 3.h 'Ruimtelijke beperkingen' is aangegeven dat er binnen de vastgestelde 10^{-6} PR-contour geen woningen, bedrijfswoningen en/of beperkt kwetsbare gebouwen liggen. Het is daarom niet nodig om voor het aspect externe veiligheid nog aanvullende grenswaarden of regels te stellen. Wel geldt op grond van artikel 18 van het Besluit burgerluchthavens een verplichting voor Provinciale Staten om elke vijf jaar na vaststelling van het luchthavenbesluit de contouren voor 10^{-5} - en 10^{-6} -plaatsgebonden risico op basis van het feitelijk gebruik te berekenen. Deze berekening wordt openbaar gemaakt.

Gelet op de resultaten van de berekeningen voor de (lokale) luchtverontreiniging (zie §3.g van deze toelichting) en de effecten op het Natura 2000-gebied Waddenzee (zie §3.j van deze toelichting) is er geen aanleiding voor het stellen van regels of grenswaarden voor deze aspecten.

3.m. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2: Dit artikel beschrijft de ligging van de luchthaven waarop dit luchthavenbesluit van toepassing is. De kadastrale nummering betreft de situatie februari 2016.

Artikel 3: De coördinaten geven het midden van de TLOF aan.

Artikel 4: Groningen Seaports NV is vooralsnog aangewezen als exploitant. De daadwerkelijke exploitatie en/of het gebruik kunnen door derden worden uitgevoerd. Groningen Seaports kan een gewenste opvolging van verantwoordelijkheden (privaatrechtelijk) met die derde(n) regelen.

Artikel 5: Dit artikel beoogt beperkingen te stellen aan de aard van de vluchten. Veruit de meeste vluchten zullen vluchten van- en naar de windparken op zee zijn. Een beperkt deel zal daarnaast kunnen bestaan uit HEMS-vluchten, SAR-vluchten, tankvluchten en zakelijk verkeer. Wij zien geen aanleiding hier strikte grenzen aan te stellen. Dit geldt ook voor trainingsvluchten die voor een veilig gebruik van de heliport noodzakelijk zijn. Wel is met dit artikel recreatief gebruik nadrukkelijk uitgesloten.

Artikel 7: Een gebruiksjaar kan ook anders worden bepaald. Vooralsnog is hier geen aanleiding toe.

Artikel 9 en 10: In artikel 10 zijn de grenswaarden vastgelegd die de gebruiksruimte van de luchthaven bepalen. De invoergegevens die gebruikt zijn voor de berekening zijn vastgelegd in de aanvraag. Ook ten behoeve van de berekening gehanteerde routes maken zijn aangegeven in de aanvraag. Deze voorschriften begrenzen de gebruiksruimte en daarmee de hinder veroorzaakt door het vliegverkeer, met binnen die begrenzing een zekere flexibiliteit in het gebruik van de luchthaven. Bij de berekeningen ten behoeve van de rapportage over de geluidsbelasting in de handhavingspunten worden alle vluchten (ook eventuele HEMS- en SAR- vluchten en vluchten ten behoeve van de uitoefening van politietaken) betrokken.

Artikel 11: Zie de toelichting op de kaartbijlage 1.

Artikel 12: Dit artikel legt de beperkingengebieden vast. Op grond van artikel 8.47, tweede lid, juncto 8.5, vierde lid, van de Wet mogen het luchthavengebied en het beperkingengebied elkaar niet overlappen. De beperkingen in de vast te stellen contouren en gebieden gelden daardoor alleen voor zover deze buiten het luchthavengebied liggen. Zie tevens de toelichting op de kaarten 2 t/m 5 bij dit besluit.

Artikel 13: Op grond van de Wet geldt een verbod op nieuwbouw van woningen en geluidsgevoelige gebouwen in de 56 dB(A) L_{den} -contour. Bij de heliport Eemshaven is binnen deze contour geen sprake van woningen en geluidsgevoelige gebouwen en is dat op grond van het thans geldende bestemmingsplan ook niet mogelijk gemaakt. Ook binnen de verder van de luchthaven gelegen 48 dB(A) L_{den} -contour zijn geen woningen en geluidsgevoelige gebouwen gelegen of gepland. Om toekomstige ongewenste situaties te voorkomen gelden op grond van artikel 12 van het Besluit burgerluchthavens geldende bepalingen voor het gehele gebied binnen de ruimste contour (de 48 dB(A)-contour), m.u.v. het luchthavengebied.

Artikel 14: Dit voorschrift regelt dat starts en landingen waarbij zog/turbulentie veroorzaakt door de ten oosten van de heliport gelegen turbine 24 mogelijke verstoring van de vliegroutes tot gevolg kan hebben, alleen in de aangegeven richtingen en bij kritische windrichtingen mogen plaatsvinden als die turbine dan niet in werking is. De exploitant van de heliport moet met de exploitant van de windturbine een regeling treffen voor stilstand van de windturbine bij (in elk geval) die windrichtingen, om toch bij die windrichtingen over de oostelijke sector te kunnen starten of landen, of over de westelijke sector te kunnen landen.

Artikel 15: Er bestaat nog onzekerheid over de invloed van zog/turbulentie van windturbines op de helikopters. Te verwachten is dat hiernaar in de nabije toekomst nader onderzoek naar zal worden gedaan. Voorschrift 14 is vanuit onzekerheid over de onderbouwing van de veiligheid van de aanwezigheid van windturbines op korte afstanden toegevoegd. Indien uit nadere gegevens blijkt dat in werking zijn van turbine 24 geen gevaar oplevert voor de helikoptervluchten, kan dit aanleiding zijn het betreffende voorschrift aan te passen of schrappen. Omdat dit hier geen ruimtelijke afwegingen bij betrokken zijn, wordt de bevoegdheid hiertoe bij Gedeputeerde Staten gelegd.

Artikel 16 t/m 18: Het toezicht op de gebruiksruimte door Gedeputeerde Staten gebeurt aan de hand van de in deze artikelen voorgeschreven rapportages. De rapportage heeft ingevolge artikel 15 van de Regeling burgerluchthavens betrekking op een gebruiksjaar. In het geval het gebruik het met de aanvraag geraamde gebruik overstijgt, en dit gevolgen kan hebben die zouden kunnen leiden tot de noodzaak van handhaving, kunnen GS op grond van artikel de termijn waarop de rapportage betrekking heeft terugbrengen naar het eind van een of meerdere nader te bepalen kwarta(a)l(en).

3.n. Toelichting op de kaartbijlagen

Kaart 1 - 'Luchthavengebied, TLOF, FATO's, veiligheidsgebieden en handhavingpunten'

Op kaart 1 wordt het luchthavengebied van de heliport Eemshaven weergegeven, zijnde het gebied dat bestemd is voor gebruik als luchthaven. Het luchthavengebied maakt geen deel uit van de beperkingengebieden aangegeven op de kaarten 2 t/m 4. Op grond van artikel 13 van het Besluit burgerluchthavens moeten veiligheidsgebieden worden bepaald en vastgesteld. Artikel 7 van de Regeling burgerluchthavens bepaalt dat deze gebieden worden bepaald overeenkomstig bijlage 3 bij die regeling. Het veiligheidsgebied is aan de hand van de betreffende voorschriften bepaald.

Kaart 2 - 'Contouren in verband met de geluidbelasting':

In artikel 3 van het Besluit burgerluchthavens is bepaald dat de dosismaat L_{den} (in dB(A)) wordt gebruikt voor het berekenen van de geluidbelasting. L_{den} is een jaargemiddelde geluidsbelasting. De wijze waarop de contouren moeten worden berekend is nader uitgewerkt in artikel 4 van de Regeling burgerluchthavens, waarbij is aangegeven dat het in bijlage 1 van die regeling opgenomen rekenvoorschrift moet worden gehanteerd. Artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens schrijft voor dat de 48, 56 en 70 dB(A) L_{den} -contouren moeten worden opgenomen in het luchthavenbesluit.

Kaart 3 - 'Contouren in verband met het extern veiligheidsrisico':

In artikel 3 van het Besluit burgerluchthavens is aangegeven dat het beperkingengebied met betrekking tot het externe-veiligheidsrisico wordt uitgedrukt in plaatsgebonden risicocontouren. Op grond van artikel 5, lid 1, van het Besluit burgerluchthavens is de vaststelling van een luchthavenbesluit vereist indien de contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} buiten het luchthavengebied valt. Dit is bij de heliport Eemshaven het geval. De wijze waarop deze contour moet worden berekend is middels artikel 5 van de Regeling burgerluchthavens vastgelegd. Hierin wordt doorverwezen naar het rekenvoorschrift opgenomen in bijlage 2 bij die regeling. De externe veiligheidscontour is met het berekeningsprogramma GEVERS, dat gebaseerd is op dit rekenvoorschrift, bepaald. Dat de op kaart 3 van het luchthavenbesluit weergegeven contouren hiervan afwijken komt doordat deze contouren overeenkomstig paragraaf 6.1 van het rekenvoorschrift zijn gestileerd. De contouren van kaart 3 bij dit luchthavenbesluit omvatten de met de berekening bepaalde contouren.

Kaart 4 - 'Hoogtebeperkingen':

In artikel 14 van het Besluit burgerluchthavens is aangegeven dat in verband met de vliegveiligheid beperkingen worden gesteld aan de hoogte van obstakels in de omgeving van de luchthaven. De definiëring van deze hoogtebeperkingen wordt gedaan in artikel 8 lid 2 van de Regeling burgerluchthavens. In dit artikel wordt doorverwezen naar specifieke onderdelen van de internationale richtlijn ICAO Annex 14 Volume II. De gebieden met hoogtebeperkingen zijn aan de hand van de betreffende voorschriften bepaald.

Kaart 5 - 'Detailkaart hoogtebeperkingen'

Deze kaart geeft hoogtegegevens gedetailleerd weer. Bij het ontwerp van de helikopterluchthaven is uitgegaan van een FATO-hoogte van 4,5 meter +NAP. Nabij de heliport, tussen de weg en de dijk, is een spoorlijn gepland. Het ontwerp van de spoorlijn is inmiddels (sinds het opstellen van de aanvraag) meer uitgewerkt. De ontwerphoogte is 6,7 meter. Ingevolge art. 20 lid 9 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen gelden een weg en een spoor als obstakels van resp. 5 en 5,5 meter boven die weg. De obstakelhoogten van de weg en spoorlijn zijn daarmee resp. 10,3 en 12,2 meter. De obstakelhoogte van de spoorlijn is bepalend, en bij de aanleg van de FATO en safety-area moet hiermee rekening worden gehouden. Gelet op de hoogte van de obstakelvrije vlakken mag de FATO niet lager liggen dan 1,7 meter onder de hoogte van het spoor onder de obstakelvrije vlakken. Met een FATO-hoogte van 5 meter +NAP raakt de obstakelhoogte van de spoorlijn de obstakelvrije vlakken niet, bij een hoogte van het spoor van 6,7m +NAP.