

Vergaderjaar 2017–2018

34 932

Verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Strekking van het wetsvoorstel

Bij de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens; Stb. 2008, 561) is voorzien in een nieuw regime voor de aanleg van militaire luchthavens. Ingevolge die wet is het onder de Luchtvaartwet geldende regime van aanwijzing van luchtvaartterreinen vervangen door het in de Wet luchtvaart neergelegde systeem waarin luchthavens gestalte krijgen door middel van een luchthavenbesluit. De overgang op dit nieuwe regime maakte het noodzakelijk de aanwijzingen op grond van de Luchtvaartwet van de bestaande acht militaire luchtvaartterreinen (Leeuwarden, Deelen, Eindhoven, Volkel, De Kooy, Woensdrecht, Gilze-Rijen en De Peel) om te zetten in luchthavenbesluiten op basis van de Wet luchtvaart. De wet van 18 december 2008 voorzag voor die omzetting in Artikel XVIII in een termijn van vijf jaar, welke termijn eindigde per 1 november 2014. Bij Wet van 2 juli 2014 (Stb. 2014, 289) en bij Wet van 22 juni 2016 (Stb. 2016, 260) is de overgangstermijn telkens met twee jaar verlengd zodat die termijn thans eindigt per 1 november 2018. De stellige verwachting dat de tweede verlenging toereikend zou zijn om alle vereiste luchthavenbesluiten tot stand te brengen, is evenwel niet uitgekomen. Het voorliggende voorstel van wet heeft dan ook ten doel de overgangstermijn andermaal te verlengen.

Stand van zaken luchthavenbesluiten

In de afgelopen jaren zijn voor de militaire luchthavens Leeuwarden, Deelen, Eindhoven en Volkel luchthavenbesluiten tot stand gebracht en in werking getreden. De beoogde luchthavenbesluiten voor De Kooy, Woensdrecht, Gilze-Rijen en De Peel konden evenwel door verschillende oorzaken, die hierna zullen worden toegelicht, nog niet worden voltooid.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het Luchthavenbesluit De Kooy verkeert in de afrondende fase. Hoewel de voorbereiding van het luchthavenbesluit Gilze-Rijen inmiddels ver gevorderd is, hangt de verdere voortgang van de procedure af van het verloop van en het vervolg op de begin dit jaar gestarte advies- en zienswijzeronde over het ontwerpluchthavenbesluit en het milieueffectrapport. Voor de luchthavenbesluiten Woensdrecht en De Peel moet reeds thans worden geconstateerd dat zij onvoldoende voortgang hebben geboekt om binnen de per 1 november 2018 aflopende overgangstermijn te kunnen worden afgerond. Een verdere verlenging van de overgangstermijn is daarmee onvermijdelijk.

Niet tijdige verlenging van de wettelijke overgangstermijn betekent dat aan die luchthavens waarvoor nog geen luchthavenbesluit tot stand is gebracht, per 1 november 2018 de aanwijzing als luchtvaartterrein komt te ontvallen. De militaire luchthaven ontbeert dan de vereiste juridische verankering als luchthaven. Noch het luchthavengebied, noch het beperkingengebied, noch het gebruik van de luchthaven is dan wettelijk geregeld, hetgeen meebrengt dat van de luchthaven geen gebruik meer kan worden gemaakt. Dat brengt grote gevolgen met zich mee, niet alleen voor de nationale en internationale militaire luchtvaart, maar ook voor het civiel medegebruik van de betrokken militaire luchthavens.

Hierna wordt per luchthaven nader ingegaan op de oorzaken van de langere voorbereidingstijd die het totstandbrengen van de resterende luchthavenbesluiten vergt. In algemene zin kan als oorzaak worden gewezen op het feit dat de voorbereiding bij het ministerie rust op een qua omvang beperkte groep deskundigen op het overigens brede terrein van de luchtvaart. Daarnaast speelt een rol dat fasen in het proces veelal afhankelijk zijn van een voorgaande fase. Een opgelopen vertraging kan daardoor niet of nauwelijks worden ingelopen.

Luchthaven De Kooy

Het Luchthavenbesluit De Kooy zal naar verwachting medio 2018 kunnen worden afgerond. Op 22 december 2017 zijn het ontwerpluchthavenbesluit en de milieueffectrapportage voor het indienen van zienswijzen ter inzage gelegd. Binnen de tot 1 februari 2018 lopende inzage termijn zijn zeven zienswijzen ingediend. Na het beoordelen en waar nodig verwerken van deze zienswijzen in het ontwerpluchthavenbesluit kan het ontwerpbesluit voor advies worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het afronden van het milieueffectrapport heeft meer tijd gevergd dan voorzien als gevolg van de problematiek van het grondgebonden geluid. Het Maritiem Vliegkamp De Kooy en Den Helder Airport vormen twee bedrijventerreinen, waarvan het gecumuleerde geluid binnen één zonering moet passen. Vervolgens beoordeelt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als zonebeheerder of dat inderdaad het geval is. Op De Kooy was sprake van een nieuwe situatie vanwege de verhuizing van een aantal activiteiten – het dummy-deck, het oefenterrein, een helikopterplatform en een laadpunt – naar de zuidoostelijke hoek, om het aantal ernstig geluidsgehinderde omwonenden te beperken. Het opstellen en doorrekenen van een zgn. representatieve bedrijfssituatie en het oplossen van een aantal knelpunten heeft de nodige tijd gekost. Medio 2017 is het milieueffectrapport opgeleverd. Het ambtelijk en bestuurlijk overleg met de betrokken provincie en de betrokken gemeenten is eind september 2017 afgerond. Op 19 september 2017 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage een Tussentijds toetsingsadvies over het milieueffectrapport uitgebracht. Naar aanleiding van het advies van de Commissie is het rapport op een aantal aspecten aangevuld en zijn enkele gesignaleerde onduidelijkheden verhelderd. De direct daarna voorziene terinzagelegging is in oktober doorkruist door de onvoorziene omstandigheid dat twijfel rees omtrent de juistheid van

invoergegevens voor de geluidsberekeningen. Alhoewel dit de burgerluchtvaart betrof (Kamerstukken II, 2017/18, 31 936, nrs. 422 en 424) is niettemin ook ten aanzien van de militaire luchthaven De Kooy besloten om de uitgevoerde geluidsberekeningen opnieuw tegen het licht te houden. Hoewel dit niet tot significante verschillen leidde, vergde dit wel extra tijd.

Luchthaven Woensdrecht

Tijdens de werkzaamheden ten behoeve van het luchthavenbesluit Woensdrecht heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden als gevolg waarvan de milieueffectrapportage minder voortgang heeft geboekt dan verwacht.

Bij Woensdrecht is sprake van een aaneengesloten militair en civiel bedrijventerrein, hetgeen het noodzakelijk maakt om een beeld te kunnen geven van het totale grondgebonden geluid, dus zowel van de vliegbasis als van de bedrijven op het Bedrijvenpark Aviolanda. Voor de referentiesituatie waren de benodigde gegevens reeds beschikbaar, maar voor de voorgenomen situatie bestond onvoldoende beeld omtrent de activiteiten van een civiel bedrijf, zodat het voor een beoordeling noodzakelijke geluidsmoedel niet volledig kon worden ingevuld. Het in kaart brengen van de totale geluidssituatie kostte zodanig veel tijd dat het milieueffectrapport niet in 2016 kon worden afgerond zoals destijds gepland.

In de tussentijd deden zich twee ontwikkelingen voor.

In de eerste plaats betreft het de bouw op het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW) van een motorentestcel en een motorenhal, als onderdeel van de wereldwijde onderhoudsinfrastructuur voor de motoren van de F-35 jachtvliegtuigen.

Daarnaast werd in augustus 2017 bekend dat het LCW het Europees distributiecentrum voor reserveonderdelen voor F-35 jachtvliegtuigen zal huisvesten.

Deze twee ontwikkelingen zijn in economisch opzicht van groot belang voor Nederland. Keerzijde is evenwel dat deze ontwikkelingen doorwerken in het uit te brengen milieueffectrapport, dat immers op meer onderwerpen betrekking heeft dan de puur voor het totstandbrengen van het luchthavenbesluit relevante aspecten. Zo hebben de testcel en de motorenhal consequenties voor het grondgebonden geluid en heeft het distributiecentrum vooral consequenties voor het aantal transportbewegingen en de afwikkeling van transporten over de weg. Die consequenties noodzaken tot het uitvoeren van nieuwe berekeningen en onderzoeken, waarbij van grote betekenis is dat de vliegbasis Woensdrecht is gelegen te midden van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal en op zeer korte afstand van enkele andere Natura 2000-gebieden. Het verlenen van een vergunning ingevolge de Wet natuurbescherming kan zeer veel tijd vergen. Zoals bekend is de eerste vergunning voor de herinrichting van de vliegbasis in 2012 vernietigd. Na jaren van onderzoek is een nieuwe vergunning in 2015 verleend.

In de afrondende fase is naar aanleiding van de hiervoor inzake het Luchthavenbesluit De Kooy toegelichte problematiek over de invoergegevens voor de geluidsberekeningen ook ten aanzien van het Luchthavenbesluit Woensdrecht besloten om de uitgevoerde geluidsberekeningen te controleren. Voor dit luchthavenbesluit kwam deze problematiek op een op zich niet ongunstig moment, namelijk voor het afronden van het milieueffectrapport. Deze herberekening kon eenvoudig worden meegenomen. Dat geldt helaas niet voor andere aspecten. Als gevolg van de vertraging die bij het in kaart brengen van het grondgebonden geluid is opgetreden, zal een aantal gegevens in de concept-milieueffectrapportage op actualiteit moeten worden gezien en zo nodig opnieuw moeten worden berekend. Oplevering van de milieueffectrapportage wordt medio dit jaar verwacht.

Gelet op het vorenstaande moet worden geconcludeerd dat het luchthavenbesluit Woensdrecht niet voor 1 november 2018 kan worden voltooid.

Luchthaven Gilze-Rijen

Het ontwerp Luchthavenbesluit Gilze-Rijen en het milieueffectrapport zijn op 22 januari 2018 ter inzage gelegd en aangeboden aan de betrokken provincie en gemeenten en aan de Commissie voor de milieueffectrapportage om alle betrokkenen en de commissie de gelegenheid te bieden hun visie te geven over die stukken en de daarbij behorende bijlagen. Zoals bekend speelt bij Gilze-Rijen de «rattle noise»-problematiek; door laagfrequent geluid bij vliegtuigbewegingen met Chinook-helikopters kan in woningen geluid van trillende objecten ontstaan. Het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) heeft het onderzoek aan de hand van proefnemingen in specifiek Nederlandse huizen begin 2015 afgerond. In juli van dat jaar is in overleg met de Commissie Overleg en Voorlichting Milieu Vliegbasis Gilze-Rijen besloten de concept-notitie Reikwijdte en Detailniveau die wordt opgesteld ter voorbereiding van de milieueffectrapportage, te laten wachten op het beschikbaar komen van de resultaten van vervolgonderzoek naar de in woningen te treffen maatregelen om rattle-noise tegen te gaan. Dit rapport, «Een onderzoek naar de rol van «rattle noise» bij hinder door helikopter geluid» is begin juni 2016 uitgebracht.

Op 3 juni 2016 is de concept-notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapport militaire luchthaven Gilze-Rijen ter inzage gelegd. Tevens is een informatieavond georganiseerd (op 9 juni). Bij de stukken is ook het genoemde rapport ter inzage gelegd.

Op 6 september 2016 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage haar advies over de notitie Reikwijdte en Detailniveau uitgebracht. Kort samengevat adviseert de Commissie om de bijdrage van «rattle noise» van Chinook helikopters aan de geluidbelasting zichtbaar te maken en om te laten zien wat de reservefunctie – dat is het gebruik door vliegtuigen van andere militaire luchthavens die door omstandigheden tijdelijk niet toegankelijk zijn – toevoegt aan de milieugevolgen van de luchthaven. Alle informatie tezamen moet het mogelijk maken om de claims van enerzijds de luchthaven en anderzijds de omliggende gemeenten op de beschikbare ruimte tegen elkaar af te wegen.

Op 15 december 2016 is de reactie op de zienswijzen en het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage ten aanzien van het voornemen tot het opstellen van een Milieueffectrapport (MER) voor luchthaven Gilze-Rijen uitgebracht en is de definitieve Notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapport luchthaven Gilze-Rijen vastgesteld. In reactie op het advies van de Commissie en op ingediende zienswijzen is besloten de gebruiksfunctie reserveveld voor jachtvliegtuigen afzonderlijk inzichtelijk te maken en in het MER de reserveveldfunctie gedurende zes, drie en nul maanden per jaar te presenteren. De reserveveldfunctie betreft het deel van de geluidsruimte dat is bestemd om luchtverkeer te kunnen accommoderen in het geval dat de reguliere thuisbasis niet toegankelijk is, bijvoorbeeld als gevolg van groot baanonderhoud.

Begin 2017 is gestart met het aanpassen van de milieueffectrapportage. Tegelijkertijd is TNO/NLR verzocht om een plattegrond waarop het zoekgebied voor maatregelen voor het tegengaan van rattle-noise wordt vastgelegd, alsmede om een eerste kostenraming. In december 2017 is door TNO het rapport «Inventarisatie van maatregelen tegen rattle noise door Chinook-helikopters voor woningen rond de vliegbasis Gilze-Rijen» uitgebracht waarin het aandachtsgebied, de daarin gelegen woningen, de zonodig te nemen maatregelen en een gemiddelde kostenindicatie per woning zijn aangegeven.

Parallel aan het aanpassen van de milieueffectrapportage heeft het Ministerie van Defensie zich beraden over de omvang van de reserveveld-

functie in breder perspectief, met als conclusie dat het vanuit bedrijfsvoeringsoogpunt niet verantwoord is de bestaande reserveveldfunctie van zes maanden te laten vervallen of te verminderen. Dat standpunt maakte het noodzakelijk de concept-milieurapportage, waarin een reservefunctie van drie maanden als voorkeursalternatief werd gepresenteerd, aan te passen.

In januari 2018 zijn het ontwerp Luchthavenbesluit Gilze-Rijen en het milieueffectrapport aangeboden aan de provincie, de betrokken gemeenten en aan de Commissie voor de milieueffectrapportage. Op 22 januari zijn de stukken ter inzage gelegd ten behoeve van het indienen van zienswijzen. Ook het TNO-rapport «Inventarisatie van maatregelen tegen rattle noise door Chinook-helikopters voor woningen rond de vliegbasis Gilze-Rijen» is ter inzage aangeboden.

Alhoewel het streven erop is gericht het luchthavenbesluit voor 1 november 2018 tot stand te brengen, is het verdere verloop van de procedure tot vaststelling van het luchthavenbesluit uiteraard afhankelijk van de uitkomsten van de hiervoor aangegeven overleg-, advies- en zienswijzeprocedure.

Luchthaven De Peel

De voor de voorbereiding van luchthavenbesluiten beschikbare (onderzoeks)capaciteit is primair ingezet op de verdere voortgang van de luchthavenbesluiten De Kooy, Woensdrecht en Gilze-Rijen. Het luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven De Peel heeft daardoor lage prioriteit gekregen. Zoals bekend is het banenstelsel van De Peel gedeactiveerd voor vaste-vleugelvliegtuigen en wordt deze basis alleen door helikopters gebruikt. Op dit moment beraadt het Ministerie van Defensie zich in den brede op de rol die luchthaven De Peel kan vervullen in het geheel van in totaal 8 militaire luchthavens. Daarbij worden mede betrokken de ontwikkelingen in het gebruik van de andere militaire luchthavens, waaronder de beschikbare en wenselijke oefencapaciteit. Mede met het oog op de verwachte reactivering van het banenstelsel zal ook voor De Peel een luchthavenbesluit tot stand worden gebracht om het gebruik van die luchthaven op adequate wijze te kunnen reguleren. Evident is dat dit luchthavenbesluit niet voor 1 november 2018 tot stand zal kunnen komen.

Verlenging overgangstermijn met drie jaar

Zoals uit het vorenstaande blijkt, zullen de luchthavenbesluiten voor de militaire luchthavens Woensdrecht en De Peel niet binnen de voorziene wettelijke overgangstermijn tot stand kunnen worden gebracht. Of dat voor de luchthaven Gilze-Rijen zal lukken, is afhankelijk van de uitkomst van de overleg-, advies- en zienswijzeprocedure.

Het wetsvoorstel voorziet in een verlenging van de overgangstermijn met drie jaar. De keuze voor verlenging met drie jaar is ingegeven door enerzijds de tot nu toe opgedane ervaring met het tot stand brengen van luchthavenbesluiten en het feit dat over de luchthaven De Peel geen duidelijkheid bestaat, en anderzijds door de verwachting dat de schaarse capaciteit voor het tot stand brengen van luchthavenbesluiten ook zal moeten worden aangewend voor tussentijds onderhoud aan reeds tot stand gebrachte luchthavenbesluiten. Daarbij moet worden gedacht aan een noodzakelijke aanpassing van het Luchthavenbesluit Deelen en het feit dat het burgermedegebruik van de militaire luchthaven Eindhoven nader moet worden gezien in verband met het aflopen van de vigerende medegebruiksvergunning.

Artikel XVIII van de Wet van 18 december 2008 zal door de verlenging met drie jaar materieel inhouden dat een aanwijzing van een luchtvaartterrein, vastgesteld op grond van Hoofdstuk IV, afdeling I, van de Luchtvaartwet,

haar geldigheid behoudt totdat zij is vervangen door een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 10.15 van de Wet luchtvaart, doch niet langer dan twaalf jaar (was: negen jaar) na het tijdstip van inwerkingtreding van de titel «Luchthavens» in hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart. Aangezien dat inwerkingtredingstijdstip destijds is bepaald op 1 november 2009 (Stb. 2009, 438), leidt de nu geldende overgangsbepaling van negen jaar ertoe dat de overgangstermijn eindigt op 1 november 2018. De voorgestelde verlenging met drie jaar brengt mee dat de overgangstermijn zal eindigen op 1 november 2021. Die verlengde termijn is toereikend om de vereiste luchthavenbesluiten tot stand te brengen.

Inwerkingtreding

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel ertoe strekt een te krap gebleken overgangstermijn vóór 1 november 2018 te verlengen, is vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel niet aangesloten bij de vaste verandermomenten, maar is gekozen voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet zal worden geplaatst.

Zoals hiervoor is beschreven, betreft de in de luchtvaartwetgeving vervatte overgangstermijn een fatale termijn. Het is derhalve noodzakelijk tijdig maatregelen te treffen om de overgangstermijn te verlengen. Zekerheidshalve wordt dan ook in Artikel II gebruik gemaakt van de procedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum. Van groot belang is niet alleen dat de verlenging van de overgangstermijn tijdig vóór 1 november 2018 de eindstreep haalt, maar ook dat indien over deze wet een referendum wordt gehouden, de rechtsgevolgen van de wet, te weten het geldig blijven van de aanwijzingen als luchtvaartterrein, tot nadere besluitvorming terzake in stand blijven. Dit is zowel in het belang van de militaire luchtvaart als in dat van het civiele medegebruik. Het tweede lid van Artikel II voorziet in aanpassing van de inwerkingtredebepaling voor de situatie dat het bij koninklijke boodschap van 20 december 2017 ingediende voorstel van wet tot Intrekking van de Wet raadgevend referendum (34 854) in werking treedt voordat het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt. In dat geval kan immers geen sprake meer zijn van inwerkingtreding «onder toepassing van artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum».

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser