

5 juni 2015

van: Gertjan van Eijk (provincie Gelderland), namens Interprovinciale Contactgroep Luchthavens
c.c.: leden ICL
aan: I&M/Dennis Vianen
betreft: reactie van de provincies in kader van internetconsultatie over vrijstellingsregeling paramotors

Aanleiding voor deze reactie

Op 12 mei 2015 startte de internetconsultatie over de ontwerp-vrijstellingsregeling van het ministerie van I&M voor paramotors. In deze notitie maken de samenwerkende provincies gebruik van de reactiemogelijkheid die hun hiermee wordt geboden. Dit doen de provincies (samenwerkend in de Interprovinciale Contactgroep Luchthavens) gezien vanuit de landzijdige bevoegd gezag-rol die zij hebben op grond van de Wet luchtvaart. Deze gezamenlijke reactie van de provincies is bestuurlijk afgestemd met de desbetreffende gedeputeerden die dit onderwerp in hun portefeuille hebben.

Algemeen

Na eerder overleg met het ministerie van I&M en na zorgvuldige bestudering van de voorliggende tekstvoorstellen is de Interprovinciale Contactgroep Luchthavens van mening dat de nu voorgestelde vrijstellingsregeling de uitvoering van de provinciale luchtvaarttaken op een aantal punten bemoeilijkt. Hierover worden de volgende opmerkingen gemaakt.

Definiëring van soorten luchtvaartuigen

De vrijstelling ziet slechts op de lichtere soorten paramotors die vallen onder de definitie in artikel 1 van het Besluit luchtvaartuigen 2008, te weten *“schermvliegtuig, zijnde een zweefstoel zonder starre hoofdstructuur dat kan worden gedragen en slechts kan worden gestart en geland door gebruik te maken van de benen van de bestuurder, dat over een motor beschikt”*. De zwaardere “trikes” (die niet met de benen worden gestart, maar op drie of vier wielen) vallen buiten deze definitie, en daardoor ook buiten de vrijstellingsregeling. Op zich is dit bij heel goed lezen al wel te herleiden uit de regeling en de toelichting, maar het staat daar wel erg impliciet. De ICL bepleit daarom het toevoegen van een duidelijke passage in de toelichting waarin wordt uitgelegd dat trikes NIET worden vrijgesteld. Omdat deze trikes namelijk relatief vaak worden gebruikt en nergens expliciet worden gedefinieerd, sluit de ICL niet uit dat er juridische procedures zullen komen over de vraag welke toestellen wel/niet onder het vereiste van een luchthavenregeling blijven vallen.

Melding van voorgenomen vliegactiviteiten

De ICL dringt er op aan dat initiatiefnemers hun voorgenomen structurele activiteiten met paramotors niet alleen melden aan de Inspectie Leefomgeving en Transport en de burgemeester, maar tegelijkertijd ook aan de provincies. Daarom zou aan de voorgestelde wijziging van artikel 18 Regeling burgerluchthavens bij punt 2 achter de woorden “Leefomgeving en Transport” moeten worden toegevoegd: “... en aan de provincie”. Argument hiervoor is dat de provincies niet het risico willen lopen een TUG-ontheffing (bijvoorbeeld voor een helikopter) af te geven voor een locatie nabij een vrijgestelde locatie voor paramotors. Hiervoor zijn diverse redenen, zoals geluidhinder en vliegveiligheid. Ook hecht de ICL aan zekerheid dat er niet voor het zelfde terrein zowel een provinciale TUG-ontheffing als een ministeriële vrijstelling gaat gelden.

Voorts is het totaaloverzicht waartoe het melden bij de provincies leidt van belang voor de verdere ontwikkeling van het provinciale luchtvaartbeleid. Op grond van de voorgestelde vrijstelling kunnen er immers luchtvaartterreinen ontstaan buiten medeweten van de provincie, hetgeen een conflicterende situatie zou kunnen opleveren met het provinciale omgevingsbeleid luchtvaartterreinen.

Extra argument is verder nog dat de provincie ook om andere redenen totaaloverzicht zou moeten houden over de vliegactiviteiten. Dit omdat zij bevoegd gezag is op grond van de Natuurbeschermingswet, en ook met het oog op de planologische kaders die de provincie stelt aan de gemeentelijke bestemmingsplannen.

Toezicht

Op dit punt voorziet de ICL problemen in de uitvoeringspraktijk. In de beleving van de provincies voltrekt de handhaving door het Rijk van het overtreden van artikel 8.1a wet luchtvaart en het bijbehorende luchtruimgebruik zich namelijk wel zéér “op afstand”. Wie heeft er dan nog zicht op illegaal vliegen, en zorgt ervoor dat niet in nabijheid van laagvliegroutes, helihavens, natuurgebieden e.d. wordt gestart? De ICL is er zich ten volle van bewust dat handhaving op terreingebruik zonder geldige TUG-ontheffing geen provinciale bevoegdheid is, maar wil er toch voor waarschuwen dat de

beeldvorming in geval van incidenten niet ten onrechte terug zou mogen slaan op de provincies. Gedeputeerde Staten zijn immers nog steeds bevoegd gezag voor de te verlenen TUG-ontheffingen bij het incidenteel opstijgen met paramotors.

Rol gemeenten

Gemeenten moeten op grond van de vrijstellingsregeling een verklaring van geen bezwaar op grond van openbare orde en veiligheid afgeven, maar zijn bovendien bevoegd gezag op grond van de Wet ruimtelijke ordening. De praktijk leert echter dat het gebruik van verreweg de meeste kleine luchtvaartterreinen NIET als zodanig is opgenomen in het bestemmingsplan (iets dat dan ook weliswaar wenselijk, maar wettelijk niet vereist is). Graag ziet de ICL daarom in de toelichting een passage over dit aspect (over hoe dat dan gaat, wat er in het bestemmingsplan moet staan etcetera; bij regelmatig terreingebruik voor deze vliegactiviteit betreft het immers een structurele situatie).

Dit aspect is van belang voor zowel de luchtvaartsector als de overheid, want als het bestemmingsplan bepaalde luchtvaartactiviteiten in de weg staat dan staat het de gemeente vrij om hier desgewenst op te handhaven. Weliswaar is de provincie niet het bevoegd gezag op dit vlak, maar het is aannemelijk dat men zodra er zich problemen/discussies zouden voordoen toch nadrukkelijk naar de provincies gaat kijken. Het blijkt veel gemeenten namelijk te ontbreken aan ervaring met het gebruik van kleine luchtvaartterreinen, dit mede als gevolg van personele mutaties door mobiliteit. Daarom kan een duidelijke toelichting door I&M over de bestemmingsplanaspecten veel misverstanden voorkomen.

Lastenverlichting als gevolg van de vrijstellingsregeling

De toelichting vermeldt dat de vrijstellingsregeling kan leiden tot een lastenvermindering. Volgens de ICL zal hiervan per saldo hoogstwaarschijnlijk geen sprake zijn, ten aanzien van zowel de bestuurlijke lastenverlichting voor overheden als de administratieve lastenverlichting voor bedrijven en burgers. Ter onderbouwing van deze stelling het volgende:

- Hoe dan ook gaan de gemeenten als gevolg van de vrijstellingsregeling meer werk krijgen aan de paramotors. Hieraan zullen ook kosten zijn verbonden (voor de verklaring van geen bezwaar op grond van openbare orde en veiligheid, en mogelijk voor het wijzigen van bestemmingsplan of beheersverordening).
- Daarbij sluit de ICL niet uit dat ook de provincies in de toekomst (nog steeds) veel werk zullen houden aan aanvragen van TUG-ontheffingen, die worden ingediend met als oogmerk het ontlopen van de leges die gemeenten vragen bij deze verklaring van geen bezwaar.
- Tevens merkt de ICL op dat voor trikes (een soort toestel dat steeds vaker wordt gebruikt) nog steeds de relatief zware procedure van de luchthavenregeling blijft gelden. Op dat punt is er dus hoe dan ook geen sprake van administratieve lastenverlichting.
- Tenslotte valt er ook voor bedrijven en burgers geen lastenverlichting te verwachten. Dit omdat men onder de vrijstellingsregeling te maken krijgt met circa 400 gemeenten, die op onderdelen elk een eigen werkwijze hebben. Dit zal hoogstwaarschijnlijk meer tijd voor afstemming in beslag nemen dan in de huidige situatie met 12 provincies.

Bestaande luchthavenregelingen

De provincies hebben al meerdere luchthavenregelingen verleend voor paramotorvliegen. Hier zijn uiteraard beperkingen aan het aantal starts opgenomen. Als we het overgangsrecht goed gelezen hebben, mag die exploitant binnenkort starten en landen op een naastgelegen veld. De ICL voorziet op dit punt problemen, op het vlak van zowel vliegveiligheid als hinder voor de omgeving.

Onderscheid tussen recreatief en beroepsmatig gebruik

In de regeling die nu voorligt wordt er geen onderscheid gemaakt tussen recreatief gebruik en vliedscholen. Dit is vanuit het aspect hinderbeleving echter wel aan te raden. Met name vliedscholen veroorzaken immers hinder, vooral door het langdurig vliegen op geringe hoogte. Als daarom dergelijke beroepsmatige gebruikers van paramotors onder de vrijstellingsregeling gaan vallen, dan voorziet de ICL de valkuil dat burgemeesters in het kader van hun verklaring van geen bezwaar op grond van openbare orde en veiligheid dit hinderaspect gaan meenemen, terwijl dit valt buiten hun wettelijke bevoegdheid op dit vlak.

Aspecten van luchtruimgebruik

Geen misverstand: de provincies zijn er zich ten volle van bewust dat zij geen bevoegdheden dragen voor de manier waarop het luchtruim wordt gebruikt door paramotors. Echter, omdat alle overheden

en dus ook de provincies baat hebben bij een zo groot mogelijke uitvoerbaarheid van de regelgeving voor paramotors, wil de ICL toch de volgende zorgpunten onder de aandacht brengen:

- Bij de Inspectie Leefomgeving en Transport moet melding worden gedaan van het gebruik van terreinen door vrijgestelde paramotors, maar de ICL betwijfelt of dit wel voldoende soelaas biedt uit het oogpunt van vliegveiligheid. Weliswaar biedt een melding aan de ILT de gelegenheid om handelend op te treden, maar dit acht de ICL toch van een lagere orde dan de verklaring veilig gebruik luchtruim die de ILT afgeeft voor het (veelal vrij sporadische) terreingebruik door helikopters. Dit baart de ICL zorgen, omdat er qua aantallen binnenkort onbeperkt mag worden gestart door de vrij te stellen paramotors.
- Volgens de ICL wordt het nu veel moeilijker of zelfs onmogelijk voor de provincies om afstandseisen te hanteren tussen de verschillende soorten terreinen (“meldingsterreinen”, LHR- en TUG-terreinen). Dat komt de veiligheid niet ten goede, zeker als de vrijgestelde locaties niet bekend zijn. Let wel: alle provincies hanteren momenteel afstandseisen tussen TUG-locaties onderling en met LHR-terreinen, eisen die per provincie overigens verschillend kunnen worden ingevuld. De mogelijkheid die het Rijk al heeft geopperd dat de provincies hiervoor per geval afspraken maken met de betreffende gemeente zou een flinke lastenverzwaring betekenen, zonder dat het er efficiënter op wordt in de ogen van de ICL.
- In dit verband is het naar de inschatting van de ICL nog geen uitgemaakte zaak dat de ILT voor de nu voorgenomen vrijstellingsregeling probleemloos een positieve beoordeling zal kunnen afgeven op het vlak van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (“HUF-toets”).

Evaluatie

In de derde alinea van de toelichting wordt een evaluatie na drie jaar aangekondigd. De ICL pleit voor een aanvullende passage in de toelichting waaruit duidelijk wordt welke evaluatiecriteria hiervoor gaan gelden. Aandachtspunt voor deze evaluatie wat betreft de ICL is in ieder geval het verkrijgen van een betrouwbaar totaaloverzicht van de klachten die gedurende de evaluatieperiode zullen worden ingediend bij de verschillende overheden over het gebruik van paramotors.

Met vriendelijke groet,
Gertjan van Eijk
Provincie Gelderland/Programma Ruimte
Tel. 026-3598744
e-mail g.van.eijk@gelderland.nl