

# uitspraak

---

## VOORZIENINGENRECHTER VAN DE RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE

Sector bestuursrecht

Afdeling 3

Reg.nr.: AWB 11/1883 BESLU en AWB 11/1884 BESLU

**Proces-verbaal van de mondelinge UITSPRAAK ingevolge artikel 8:84 juncto artikel 8:67 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

**op het verzoek om een voorlopige voorziening van**

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Heli Holland Air Service B.V., statutair gevestigd te Emmer-Compascuum, verzoekster, gemachtigde mr. R. Klarus,

ten aanzien van het besluit van 29 december 2010 van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, verweerder, waarbij aan verzoekster, onder voorwaarden, een generieke ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (hierna: tug-ontheffing) is verleend voor het vliegen van en naar terreinen in Zuid-Holland met helikopters, in 2011 (hierna: besluit 1);

en

ten aanzien van het besluit van 14 februari 2011, verzonden op 23 februari 2011, van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, verweerder, waarbij aan verzoekster is geweigerd haar een locatiegebonden tug-ontheffing te verlenen voor starts en landingen met een helikopter op het Norfolkterrein aan de Kranenburgweg te Den Haag, op 4 maart 2011 (hierna: besluit 2).

### **I OVERWEGINGEN**

1.1 Ingevolge artikel 8:81 van de Awb kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

1.2 Voor zover deze toetsing meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld, heeft het oordeel van de voorzieningenrechter daaromtrent een voorlopig karakter en is dat niet bindend voor de beslissing in die procedure.

2.1 Verzoekster is een commercieel luchtvaartbedrijf met vijf vestigingen in en buiten Nederland. Zij beschikt over ongeveer 21 helikopters en voert vanaf 1997 helikoptervluchten uit binnen geheel Nederland. Gemiddeld voert verzoekster binnen de provincie Zuid-Holland jaarlijks ongeveer 3200 land- en opstijgbewegingen uit.

2.2 Bij besluit van 24 september 2010 heeft verweerder aan verzoekster voor het jaar 2010 een generieke ontheffing verleend voor het vliegen van en naar terreinen in Zuid-

Holland met helikopters. Aan dit besluit waren, voor zover van belang, de volgende voorwaarden verbonden:

2. de ontheffing geldt voor een maximum van vier vliegbewegingen per terrein, per dag;
3. elk terrein mag niet vaker dan twaalf dagen per jaar gebruikt worden voor helikopterlandingen en helikopterstarts;
5. het is niet toegestaan om de helikopterlandingen en helikopterstarts uit te voeren op een terrein dat ligt binnen een milieubeschermingsgebied voor stilte, een Natura2000 gebied of een beschermd natuurgebied zoals aangegeven op de kaart in bijlage 1;
6. het luchtvaartbedrijf geeft voor het gebruik van de ontheffing aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, aan de minister van Verkeer en Waterstaat en aan de burgemeester van de gemeente waarbinnen het terrein waarop gevlogen zal worden ligt, kennis van het voornemen de ontheffing te gebruiken. De tijdsperiode tussen deze melding en de vlucht moet minimaal één volledige werkdag (van 9.00 tot 17.00 uur) bevatten en bedraagt minimaal 48 uur. (...)

2.3 Op 5 oktober 2010 heeft verzoekster een aanvraag voor een generieke ontheffing voor 2011 bij verweerder ingediend.

2.4 Op 7 december 2010 heeft verzoekster een aanvraag voor een ontheffing voor zes starts en landingen met een helikopter op het Norfolkterrein aan de Kranenburgweg te Den Haag, op 4 maart 2011 bij verweerder ingediend.

2.5 Bij brief van 4 januari 2011 heeft verweerder de burgemeester van Den Haag geïnformeerd over de aanvraag van verzoekster van 7 december 2010. Verweerder heeft de burgemeester van Den Haag medegedeeld voornemens te zijn de gevraagde ontheffing te verlenen en hem in de gelegenheid gesteld om vanuit openbare orde perspectief bedenkingen tegen dit voornemen in te brengen.

2.6 Bij brief van 17 januari 2011 heeft de burgemeester van Den Haag medegedeeld geen bezwaar te hebben tegen het voornemen aan verzoekster een ontheffing te verlenen.

2.7 Aan besluit 1 heeft verweerder, voor zover van belang, de volgende voorwaarden verbonden:

2. de ontheffing geldt voor een maximum van vier vliegbewegingen per terrein, per dag;
3. elk terrein mag niet vaker dan twaalf dagen per jaar gebruikt worden voor het opstijgen en landen met een helikopter;
5. het is niet toegestaan om de helikopterlandingen en helikopterstarts uit te voeren op een terrein dat ligt binnen:
  - a. een milieubeschermingsgebied of stiltegebied;
  - b. 1.000 meter van een stiltegebied, een Natura2000 gebied of beschermd natuurmonument;
  - c. 500 meter van aaneengesloten woonbebouwing;
6. het luchtvaartbedrijf geeft voor het gebruik van de ontheffing aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, aan de minister van Infrastructuur en Milieu en aan de burgemeester van de gemeente waarbinnen het terrein waarop gevlogen zal worden ligt, kennis van het voornemen de ontheffing te gebruiken. De tijdsperiode

---

tussen deze melding en de vlucht moet minimaal één volledige werkdag (van 9.00 tot 17.00 uur) bevatten en bedraagt minimaal 48 uur. (....)

2.8 Tegen besluit 1 heeft verzoekster bij brief van 4 februari 2011 een bezwaarschrift bij verweerder ingediend.

2.9 Besluit 2 heeft verweerder, voor zover van belang, als volgt gemotiveerd: "Daarnaast is op 1 januari 2011 de beleidsregel ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein voor luchtvaart Provincie Zuid-Holland (Provinciaal blad 114, 14 november 2010) (hierna: de Beleidsregel) van kracht geworden. In deze beleidsregel zijn gebieden benoemd waarbinnen het landen en stijgen met een luchtvaartuig niet is toegestaan. Hieronder vallen onder andere de natuurbeschermings- en stiltegebieden en gebieden met aaneengesloten woonbebouwing en een daaromheen aangewezen bufferzone.

De door u aangevraagde locatie voor het stijgen of landen met een luchtvaartuig, is gelegen aan de Kranenburgweg te 's-Gravenhage en valt in het gebied waarvoor op grond van artikel 3 van de Beleidsregel een luchtvaartbeperking geldt. Bedoelde locatie ligt namelijk binnen 500 meter van aaneengesloten woonbebouwing en binnen 1000 meter van een natuurgebied en een Natura2000 gebied."

2.9 Tegen besluit 2 heeft verzoekster bij brief van 23 februari 2011 een bezwaarschrift bij verweerder ingediend.

3 Met betrekking tot besluit 1 en 2 stelt verzoekster zich op het standpunt dat verweerders Beleidsregel en de daaruit voortvloeiende voorwaarden in besluit 1 in strijd zijn met de Wet luchtvaart (hierna: WI) en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (hierna: de Regeling). De door verweerder gestelde voorwaarden aan besluit 1 en besluit 2 zijn daardoor nietig dan wel dienen vernietigd te worden.

Voorts stelt verzoekster zich op het standpunt dat verweerder ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom de Beleidsregel en de voorwaarden afwijken van de Regeling. Ten slotte stelt verzoekster dat verweerder geen zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt tussen enerzijds het algemeen maatschappelijk belang en anderzijds de individuele belangen van verzoekster. De voorschriften zijn voor verzoekster onredelijk bezwarend doordat het vrijwel onmogelijk is geworden om binnen de provincie Zuid-Holland op rendabele wijze helikoptervluchten te kunnen uitvoeren. Vrijwel alle terreinen waar verzoekster in de voorgaande jaren gebruik van heeft gemaakt, terreinen waar naar verwachting ook weer vraag naar zal zijn vanuit de markt, zijn gelegen binnen een afstand van 500 meter tot aaneengesloten woonbebouwing.

Ter onderbouwing van haar stelling dat in andere provincies geen sprake is van soortgelijke onredelijk bezwarende voorschriften heeft verzoekster de aan haar verleende generieke ontheffingen van de provincies Flevoland, Gelderland, Limburg, Drenthe en Groningen overgelegd.

Het spoedeisend belang van de voorlopige voorziening is er in gelegen dat verzoekster op 4 maart 2011, in opdracht van een klant, een aantal rondvluchten per helikopter wenst te verzorgen.

4 Verweerder heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

5.1 Ingevolge artikel 8.1a, eerste lid, van de WI (Stb. 2010, 149) is het verboden met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen, anders dan van of op een luchthaven

- 
- 5.2 Ingevolge artikel 8a.51, eerste lid, van de WI kunnen gedeputeerde staten voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 8.1a, eerste lid, indien het terrein wordt gebruikt door een luchtvaartuig dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie.
- 5.3 Ingevolge artikel 21, aanhef en onder a, van het Besluit burgerluchthavens (Stb. 2009, 412) zijn helikopters als een zodanig luchtvaartuig aangewezen.
- 5.4 Ingevolge artikel 8a.51, tweede lid, van de WI kan een ontheffing onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
- 5.5 Ingevolge artikel 8a.51, derde lid, van de WI worden bij regeling van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat regels gesteld over:
- het terrein;
  - de wijze waarop het terrein wordt gebruikt;
  - (.....);
  - (.....).
- 5.6 Ingevolge artikel 24 van de Regeling (Stcrt. 2009, nr. 16336) voldoen een terrein voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik dat gebruikt wordt door een helikopter en het gebruik hiervan, onverminderd het bepaalde in § 2, aan de volgende eisen:
- het terrein is verder gelegen dan 50 meter van aaneengesloten woonbebouwing;
  - het terrein is verder gelegen dan 25 meter van een openbare weg, tenzij deze weg door de bevoegde autoriteiten is afgezet;
  - (.....);
  - (.....).
- 5.7 Ingevolge artikel 1 van de Beleidsregel (Provinciaal Blad 2010, 114) is een tug-ontheffing: ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik in de zin van art. 8a.51 van de Wet luchtvaart, door Gedeputeerde Staten te verlenen.
- 5.8 Ingevolge artikel 2 van de Beleidsregel wordt een tug-ontheffing voor een periode van één kalenderjaar verleend in de vorm van:
- een éénmalige ontheffing, voor maximaal vier starts en vier landingen op één aangewezen dag voor één aangewezen terrein, onder de voorwaarde dat het terrein niet al eerder dat kalenderjaar door middel van een tug-ontheffing is gebruikt. Alleen als er door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) een vergunning voor een luchtvaartvertoning is afgegeven kunnen GS de éénmalige tug-ontheffing voor een periode langer dan één dag afgeven, of:
  - een locatiegebonden ontheffing voor één aangewezen terrein, waarbij geldt dat in totaal voor alle houders van ontheffingen te zamen per terrein voor maximaal 48 vliegbewegingen (starts of landingen) per jaar, verdeeld over maximaal 12 dagen, ontheffing wordt verleend, of:
  - een generieke ontheffing voor commerciële helikoptervluchten, voor helikoptervluchten met een maatschappelijke- of een nutsfunctie, en voor vrije ballonnen, voor de gehele provincie Zuid-Holland met uitzondering van de gebieden aangegeven in bijlage 1, waarbij geldt dat in totaal voor alle houders van ontheffingen te zamen per terrein voor maximaal 2 starts en 2 landingen per dag, op maximaal 12 dagen per jaar ontheffing wordt verleend;

5.9 Ingevolge artikel 3 van de Beleidsregel kunnen Gedeputeerde Staten een tug-ontheffing verlenen als de aangevraagde tug-ontheffing voldoet aan de eis dat:

1. (.....)
2. (.....)
3. (.....)
4. het terrein waarvoor een aanvraag om ontheffing is gedaan niet binnen 500 meter van aaneengesloten woonbebouwing ligt, tenzij aangetoond wordt dat in casu geen inbreuk wordt gemaakt op de krachtens de beleidsregel te beschermen belangen.
5. (.....).

5.10 Ingevolge artikel 5 van de Beleidsregel kunnen Gedeputeerde Staten onverminderd de artikelen 2 tot en met 4 bij het beoordelen van een aanvraag voor een ontheffing een belangenafweging maken en op grond daarvan naar boven toe afwijken van deze beleidsregel. De daarbij in het bijzonder af te wegen belangen betreffen de volgende aspecten waarvoor de aanvrager de informatie dient aan te leveren:

- het belang van de aanvrager (waaronder maatschappelijk, economisch, vervoerstechnisch);
- betreft de aanvraag een gemotoriseerd of ongemotoriseerd luchtvaartuig;
- de geluidproductie van het betreffende luchtvaartuig;
- het belang van de omwonenden, geluidbelasting;
- het belang voor natuur en milieu, in het bijzonder de natuurbeschermingswetgebieden, belangrijke weidevogelgebieden, stiltegebieden, overige Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en broedseizoen;
- de verkeersaantrekkende werking.

In het geval een tug-ontheffing wordt aangevraagd voor rondvluchten of evenementen bevorderen Gedeputeerde Staten dat afspraken gemaakt worden over de gebieden waarboven deze rondvluchten plaatsvinden. Daarbij is het de wens van GS om de natuur- en stiltegebieden zoveel mogelijk te ontzien.

6.1 De voorzieningenrechter overweegt als volgt.

6.2 Verzoekster heeft, als exploitante van een bedrijf voor commercieel transport per helikopter, een spoedeisend belang bij de gevraagde voorziening, die zowel ziet op de generieke ontheffing van 29 december 2010 als op de geweigerde locatiegebonden ontheffing van 14 februari 2011 (verzonden op 23 februari 2011).

Verzoekster heeft onweersproken gesteld dat zij in het kader van de exploitatie van haar bedrijf, naar aanleiding van de melding van een vlucht, met gebruikmaking van de aan haar verleende generieke ontheffing, op elk moment geconfronteerd kan worden met de opvatting van verweerder dat een bepaalde vlucht in strijd is met de voorschriften die aan de generieke ontheffing zijn verbonden. Het doorgang doen vinden van een bepaalde vlucht zou verzoekster en de gezagvoerder van die vlucht mogelijk blootstellen aan strafvervolgning, op aangifte van de zijde van verweerder. Een dergelijke situatie heeft zich reeds voorgedaan bij een door verzoekster gemelde vlucht op 4 februari 2011 naar hotel New York in Rotterdam. Deze situatie betekent een belangrijke beperking van de commerciële armslag van verzoeksters bedrijf.

Voorts heeft verzoekster een spoedeisend belang bij het verkrijgen van duidelijkheid over het kunnen uitvoeren van voorgenomen en reeds gemelde rondvluchten vanaf het Norfolkterrein aan de Scheveningse haven op 4 maart 2011. Verzoekster kan dus in beide verzoeken worden ontvangen.

6.3 De voorzieningenrechter gaat er vanuit dat verweerder op grond van de thans van kracht zijnde Wet luchtvaart bevoegd is beleid te voeren ten aanzien van de ruimtelijke inpassing van luchthavens, helihavens en luchtvaartterreinen op het grondgebied van de provincie. De provincie Zuid-Holland heeft de beleidsvoornemens ter zake neergelegd in het 'Beleidsplan Regionale Luchtvaart 2008-2020' (hierna: het Beleidsplan), dat op 10 december 2008 door Provinciale Staten is vastgesteld.

Het Beleidsplan tracht evenwicht te bewerkstelligen tussen twee publieke belangen:

- het scheppen van zodanige randvoorwaarden dat wordt voorzien in de maatschappelijke behoefte aan luchtvaart;
- het streven naar een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving (zie blz. 6).

Uitgangspunt daarbij is dat de kwaliteit van de leefomgeving zoals veiligheid en milieu door de regionale luchtvaart niet mag verslechteren ten opzichte van de huidige situatie. Het gaat om het evenwichtig afwegen en het maken van strategische keuzes tussen de economische effecten (inclusief toerisme), ruimtelijke effecten (inclusief mobiliteit) en milieu en veiligheidseffecten (zie blz. 7).

In hoofdstuk 6 van het Beleidsplan is de normstelling opgenomen ten aanzien van nieuw aan te leggen helihavens. In de regio Haaglanden streeft de provincie Zuid-Holland naar de totstandkoming van een helihaven nabij het Prins Clausplein. De normen van helihavens omvatten onder meer een afstandsnorm van 500 meter vanaf woningen en 1.000 meter vanaf stiltegebieden.

Deze normen, geldend voor nieuwe helihavens, zijn door verweerder eveneens opgenomen in de Beleidsregel, waarmee het uitvoeren van – voor zover thans van belang – helikoptervluchten door commerciële bedrijven als dat van verzoekster worden gereguleerd, het zogeheten tug-beleid. Zowel in de generieke ontheffing als in de locatiegebonden ontheffing van verzoekster zijn deze strenge normen opgenomen. Ter zitting is door de gemachtigden van verweerder toegelicht dat deze normen zijn gebaseerd op een maximale geluidbelasting van 55 dB(A) in de beschermde natuurgebieden en van 65 dB(A) op de gevel van nabije aaneengesloten woonbebouwing.

Deze normen betekenen een aanmerkelijke verscherping ten opzichte van de in 2010 geldende normen, die zich beperkten tot de wettelijke veiligheidsnorm van 50 meter tot aaneengesloten woonbebouwing en een verbod op vliegbewegingen vanaf een terrein in (samengevat) beschermde natuurgebieden.

Ter zitting is niet duidelijk geworden waarom verweerder ook voor incidenteel voor helivluchten gebruikte terreinen, zoals het Norfolkterrein, deze strenge normen wenst te hanteren. Uit de bij de generieke ontheffing behorende kaart van de provincie Zuid-Holland blijkt dat de combinatie van de beide genoemde afstandsnormen vrijwel de gehele provincie ontoegankelijk maakt voor helikopteroperaties in het kader van het tug-beleid. Voor vrijwel de gehele provincie geldt dus op grond van artikel 3 van de Beleidsregel een luchtvaartbeperking.

Over de voorbereiding van dit beleid en de consequenties die dat voor verzoekster en soortgelijke helikopterbedrijven zou hebben, heeft geen voorafgaand overleg met deze bedrijven en hun brancheorganisatie plaatsgevonden. Niet duidelijk is daarom op welke wijze de belangen van de helikopterbedrijven in de beleidsvoorbereiding zijn betrokken.

6.4 De voorzieningenrechter is voorshands van oordeel dat de door verweerder wenselijk geachte afstandsnormen niet berusten op een zorgvuldige afweging van belangen en daarom voorshands geen stand kunnen houden.

6.5 De beide door verzoekster bestreden ontheffingen zullen naar voorlopig oordeel in bezwaar geen stand kunnen houden. Zij zijn wat betreft de afstandsnormen onvoldoende dan

---

wel in het geheel niet onderbouwd. De voorzieningenrechter acht het aangewezen dat verweerder alsnog overleg voert met de helikopterbedrijven en de brancheorganisatie over de te hanteren afstandsnormen. De bestaande Beleidsregel mag daarbij niet als een vaststaand gegeven worden beschouwd.

6.6 Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de bestreden ontheffingen niet ongewijzigd stand kunnen houden. Verzoekster moet gedurende de bezwaarfase haar vluchten kunnen uitvoeren met inachtneming van de wettelijke veiligheidsnormen van 50 meter van aaneengesloten woonbebouwing en het verbod op vliegen vanaf een terrein in (samengevat) een beschermd natuurgebied.

6.7 Ten aanzien van de locatiegebonden ontheffing van 14 februari 2011 neemt de voorzieningenrechter hierbij mede in aanmerking dat die ontheffing onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Verweerder heeft verzoekster in dat kader onvoldoende kenbaar gemaakt dat zij alleen met een beroep op artikel 5 van de Beleidsregel voor de verzochte ontheffing in aanmerking zou kunnen komen, omdat alleen langs die weg tot minder strakke hantering van de afstandsnormen kan worden gekomen.

6.8 De voorzieningenrechter zal het verzoek van verzoekster afwijzen voor zover het betreft de voorschriften 2, 3, 5 onder a, en 6, aangezien deze voorschriften hem voorshands niet onredelijk voorkomen danwel deze voorschriften ook in 2010 reeds van kracht waren zonder dat deze de exploitatie van verzoekster in onaanvaardbare mate hebben ingeperkt.

7 Verweerder wordt veroordeeld in de proceskosten van verzoekster. Deze kosten zijn op voet van het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht bepaald op € 874,00. Hiertoe is 1 punt toegekend voor het indienen van het verzoekschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting. Het gewicht van de zaak is bepaald op gemiddeld (factor 1) en de waarde per punt op € 437,00.

## II BESLISSING


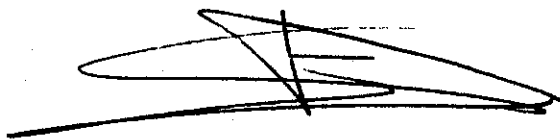
De voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage,

### RECHT DOENDE:

wijst het verzoek om een voorlopige voorziening toe in dier voege dat:

- de voorschriften 5, sub b en c, van het besluit van 29 december 2010 worden geschorst tot 6 weken na bekendmaking van het besluit op bezwaar;
- schorst het besluit van 14 februari 2011 tot 6 weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar;
- bepaalt dat verzoekster de rondvluchten op 4 maart 2011 kan uitvoeren als ware zij in het bezit van een locatiegebonden tug-ontheffing, zonder de afstandsbeperkingen zoals geformuleerd in het besluit van 29 december 2010, onder voorschrift 5, sub b en c;
- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening voor het overige af;
- bepaalt dat verweerder aan verzoekster het door haar betaalde griffierecht, te weten € 302,00, vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten ten bedragen van € 874,00 welke kosten verweerder aan verzoekster dient te vergoeden.

Aldus vastgesteld door mr. J.W.H.B. Sentrop, als voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van de griffier mr.drs. C.M.A. Demetriadis.



Uitgesproken in het openbaar op 3 maart 2011.

### RECHTSMIDDEL

Tegen deze uitspraak kan geen hoger beroep worden ingesteld.

Afschrift verzonden op: 08 MAART 2011