

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 31 mei 2021, houdende de vaststelling van een afwegingskader voor het afgeven van verklaringen van geen bezwaar voor nieuwbouw van gebouwen, niet zijnde woningen of kwetsbare gebouwen, in gebieden op en binnen de 10-6-plaatsgebonden risicocontour van een burgerluchthaven van regionale betekenis (Beleidsregel nieuwbouw beperkt kwetsbare en overige gebouwen nabij burgerluchthavens Noord-Brabant)

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 11 van het Besluit burgerluchthavens;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten het wenselijk achten een afwegingskader vast te stellen voor het al dan niet afgeven van verklaringen van geen bezwaar voor nieuwbouw van gebouwen, niet zijnde woningen of kwetsbare gebouwen, in gebieden die gelegen zijn op een 10-6-plaatsgebonden risicocontour en tussen die contour en de daarbinnen liggende 10-5-plaatsgebonden risicocontour van een burgerluchthaven van regionale betekenis;

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

beperkt kwetsbaar gebouw: gebouw met een kantoor-, cel-, industrie-, sport- of logiesfunctie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012;

gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet;

kwetsbaar gebouw: gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012;

overig gebouw: gebouw niet zijnde een woning, een beperkt kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw;

woning: gebouw dat geheel of gedeeltelijk voor bewoning is bestemd.

Artikel 2 Beoordeling aanvraag verklaring van geen bezwaar

1. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Besluit burgerluchthavens voor nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een woning of een kwetsbaar gebouw, toetsen Gedeputeerde Staten in ieder geval of aan de volgende criteria is voldaan:
 - a. het betreft nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw met een kantoor- of industrie-functie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 of een overig gebouw; en
 - b. op het perceel waarop de nieuwbouw van het beperkt kwetsbare gebouw of het overige gebouw betrekking heeft, verblijven maximaal 40 personen, uitgaande van een perceel van 1 hectare en voltijdse aanwezigheid van die personen.
2. Het maximum aantal toegestane personen, bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt gecorrigeerd op basis van:
 - a. het daadwerkelijk aantal m² van het perceel; en
 - b. de verblijftijd van personen op het perceel gedurende de openstellingstijden van de desbetreffende burgerluchthaven, zoals opgenomen in het luchthavenbesluit.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 4 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel nieuwbouw beperkt kwetsbare en overige gebouwen nabij burgerluchthavens Noord-Brabant.

's-Hertogenbosch, 31 mei 2021

Gedeputeerde Staten voornoemd,

*de voorzitter,
mr. I.R. Adema*

*de secretaris,
drs. M.J.A. van Bijnen MBA*

Toelichting behorende bij de Beleidsregel nieuwbouw beperkt kwetsbare en overige gebouwen nabij burgerluchthavens Noord-Brabant

I. Algemeen

Inleiding

Op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart dienen Provinciale Staten voor een burgerluchthaven van regionale betekenis een luchthavenbesluit vast te stellen indien het externe-veiligheidsrisico buiten het luchthavengebied zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. In de provincie Noord-Brabant zijn luchthavenbesluiten vastgesteld voor Breda International Airport (te Bosschenhoofd, gemeente Halderberge) en Kempen Airport (te Budel, gemeente Cranendonck). Ter aanduiding van het beperkingengebied met betrekking tot het externe-veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer bevat het luchthavenbesluit contouren voor het 10-5- en 10-6-plaatsgebonden risico. In de artikelen 10 en 11 van het Besluit burgerluchthavens zijn de ruimtelijke beperkingen vastgelegd die gelden binnen deze risicocontouren.

In het gebied dat gelegen is op een 10-6-plaatsgebonden risicocontour van een burgerluchthaven van regionale betekenis en tussen deze contour en de daarbinnen liggende 10-5-plaatsgebonden risicocontour is nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet toegestaan (artikel 11, eerste lid, van het Besluit burgerluchthavens). In afwijking van deze bepaling kunnen Gedeputeerde Staten voor nieuwbouw van een gebouw echter een verklaring van geen bezwaar afgeven (artikel 11, tweede lid, van het Besluit burgerluchthavens). Voor woningen en kwetsbare gebouwen bevat artikel 11, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens de criteria waaraan Gedeputeerde Staten dienen te toetsen bij het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar aan de aanvrager (in de praktijk een gemeente). Ten aanzien van beoogde nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een woning of een kwetsbaar gebouw, kunnen Gedeputeerde Staten zelf de voorwaarden bepalen voor het verlenen van een verklaring van geen bezwaar (uiteraard met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving).

Aanleiding beleidsregel

Gedeputeerde Staten wensen met de onderhavige beleidsregel de voorwaarden vast te leggen voor de beoordeling van een aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar voor nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een woning of een kwetsbaar gebouw, in gebieden op een 10-6-plaatsgebonden risicocontour en tussen die contour en de daarbinnen liggende 10-5-plaatsgebonden risicocontour. Dit onder meer vanwege enkele gewijzigde inzichten. Tot op heden werd bij de beoordeling van een dergelijke aanvraag omtrent een verklaring van geen bezwaar aansluiting gezocht bij het Luchthavenindulingsbesluit Schiphol. Met ingang van 1 januari 2018 is genoemd besluit gewijzigd (Stb. 2017, 402). Mede naar aanleiding van die wijziging hebben Gedeputeerde Staten de uitgangspunten voor het verlenen van de verklaring van geen bezwaar onder de loep genomen. Daarbij is geconcludeerd dat het niet redelijk is om voor de Brabantse burgerluchthavens dezelfde beleidslijn te hanteren als voor de luchthaven Schiphol. De situaties zijn niet goed vergelijkbaar, aangezien de Brabantse burgerluchthavens in een landelijke omgeving liggen en slechts gedurende een deel van de dag wordt gevlogen met klein vliegverkeer. De kans op een vliegtuigongeval met dodelijke slachtoffers op de grond en de gevolgen van een ongeval zijn daarmee aanzienlijk kleiner bij de Brabantse burgerluchthavens dan bij de luchthaven Schiphol. Ter illustratie: het effectgebied (worst case) van een ongeval met een vliegtuig dat wordt gebruikt voor vluchten van en naar Breda International Airport en Kempen Airport is gemiddeld een factor 20 kleiner dan het effectgebied van een ongeval met het type vliegtuig dat doorgaans wordt gebruikt voor vluchten van en naar de luchthaven Schiphol.

Gelet op het voorgaande is besloten om door middel van deze beleidsregel een eigen afwegingskader vast te leggen voor het afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Het afwegingskader is tot stand gekomen in samenspraak met specialisten op het gebied van externe veiligheid van de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's.

Bij het opstellen van deze beleidsregel is daarnaast rekening gehouden met het huidige provinciale beleid op het gebied van externe veiligheid, zoals beschreven in het Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2021. Daarin is als vertrekpunt opgenomen dat een bestuurlijke beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's voor de omgeving wordt gebaseerd op een brede afweging van belangen.

Voorwaarden verklaring van geen bezwaar

In deze beleidsregel is opgenomen dat Gedeputeerde Staten bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar voor nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een woning of een kwetsbaar gebouw, toetsen of:

- sprake is van nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw met een kantoor- of industriefunctie als bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 of een overig gebouw; en
- op het perceel waarop de nieuwbouw betrekking heeft maximaal 40 personen verblijven (uitgaande van een perceel van 1 hectare en voltijdse aanwezigheid van die personen).

Voor een toelichting op deze voorwaarden wordt verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting.

Opgemerkt zij dat Gedeputeerde Staten een formulier ter beschikking stellen voor het indienen van de aanvraag van de verklaring van geen bezwaar.

Verantwoordelijkheid gemeenten

Bij het opstellen van deze beleidsregel is er bewust voor gekozen het provinciale afwegingskader waar mogelijk beperkt te houden en geen voorwaarden op te nemen die zien op de verantwoordelijkheid van gemeenten voor een ruimtelijke afweging. Deze verantwoordelijkheid van gemeenten en de vereiste terughoudendheid voor nieuwbouw gelet op het veiligheidsbelang, wordt nog eens benadrukt. Zo dient de inrichting van het perceel te voldoen aan het voor het gebied geldende bestemmingsplan. Deze toets vindt plaats door de gemeente waarbinnen het desbetreffende perceel gelegen is. Gemeenten maken de afweging of voor de nieuwbouw geen alternatieve locatie voorhanden is met een lagere kans op een vliegtuigongeval met dodelijke slachtoffers op de grond. Bij deze afweging betrekken zij verschillende aspecten. Zij toetsen aan eisen met betrekking tot het toegestane percentage bouwvlak en de afstand van de bebouwing tot aan de perceelsgrenzen. Ook de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen waardoor vervolgschade kan ontstaan (kettingreacties of domino-effecten), wordt in de afweging betrokken. De veiligheidsregio's adviseren over mitigerende maatregelen en maatregelen om de bestrijdbaarheid van gevolgen van een ongeluk te bevorderen (vluchtwegen, bereikbaarheid voor hulpdiensten, inrichtingsmaatregelen om de zelfredzaamheid van personen te bevorderen, bluscapaciteit ter plaatse, bouwkundige maatregelen, brandwerende voorzieningen, afstandseisen tussen percelen ter voorkoming van brandoverslag etc.). Het advies van de veiligheidsregio maakt deel uit van de bestemmingsplannen rondom de burgerluchthaven en de omgevingsvergunning voor de beoogde nieuwbouw.

II. Artikelsgewijs

Artikel 2, eerste lid, onder a

Op grond van artikel 2, eerste lid, onder a, geven Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bezwaar slechts af voor een overig gebouw en een tweetal typen beperkt kwetsbare gebouwen, te weten: gebouwen met een kantoorfunctie en gebouwen met een industriefunctie (een combinatie van beide functies is ook mogelijk). Dit vanuit de gedachte dat van de mogelijkheid tot het afgeven van een verklaring van geen bezwaar, gelet op het veiligheidsbelang, terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Het afgeven van een verklaring van geen bezwaar vormt een uitzondering op de regel dat nieuwbouw in gebieden op een 10-6-plaatsgebonden risicocontour en tussen die contour en de daarbinnen liggende 10-5plaatsgebonden risicocontour niet is toegestaan (artikel 11, eerste lid, van het Besluit burgerluchthavens). Nieuwbouw van gebouwen met een cel-, sport- of logiesfunctie rechtvaardigen een dergelijke afwijking van dit uitgangspunt niet.

Artikel 2, eerste lid, onder b, en artikel 2, tweede lid

Artikel 2, eerste lid, onder b, bepaalt dat een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven indien op het perceel van het beoogde beperkt kwetsbare of overige gebouw maximaal 40 personen verblijven. Dit aantal komt overeen met het kengetal voor een industriegebied met een gemiddelde personeelsdichtheid, bedoeld in de "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico"¹ en wordt voor de Brabantse regionale burgerluchthavens passend geacht. Opgemerkt zij dat dit beleid verschilt van het externe veiligheidsbeleid van andere burgerluchthavens, zoals Eindhoven Airport, Rotterdam The Hague Airport en Maastricht Airport. Dit komt omdat bij geen van deze luchthavens sprake is van een vergelijkbare situatie qua omgeving en typen vliegtuigen. Bij aanwezige personen kan het gaan om werknemers,

1) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico", tabel 16.3 ('Industriegebieden Midden'), te raadplegen via www.groepsrisico.nl/doc/Handreiking%20verantwoordingsplicht%20groepsrisico.pdf.

maar bijvoorbeeld ook om bezoekers. Het aantal van 40 personen gaat uit van een perceel van 1 hectare en voltijdse aanwezigheid van die personen. In praktijk kan de oppervlakte van het perceel kleiner of groter zijn. Ook kunnen personen bijvoorbeeld alleen overdag of gedurende enkele uren aanwezig zijn. Zij worden daarmee minder lang blootgesteld aan het risico van een neerstortend vliegtuig dan personen die voltijds aanwezig zouden zijn.

Gelet op het voorgaande bepaalt artikel 2, tweede lid, dat het toegestane maximum van 40 personen wordt gecorrigeerd op basis van twee variabelen. Te weten het daadwerkelijk aantal m² van het perceel, en de daadwerkelijke verblijftijd van personen op het perceel gedurende de openstellingstijden van de burgerluchthaven, zoals opgenomen in het luchthavenbesluit. Voor de berekening van de correctiefactor wordt de volgende formule gehanteerd:

(aantal uren dat de persoon per etmaal aanwezig is) / (openstellingsuren van de burgerluchthaven per etmaal) X (aantal dagen aanwezigheid van de persoon op de burgerluchthaven per week/7) = Correctiefactor

Om inzichtelijk te maken hoe vervolgens het totaal aantal toegestane aanwezigen wordt berekend, volgt hieronder een voorbeeldberekening:

Voorbeeldberekening aantal personen per hectare op perceelniveau:

Op een burgerluchthaven wordt het hele jaar door gevlogen van 7.00 - 23.00 uur (= 16 uur per etmaal). Stel: er is sprake van een beoogde vestiging van een beperkt kwetsbaar gebouw op een perceel met een oppervlakte van 0,3 hectare, waarbij naar verwachting op het perceel gedurende het hele jaar aanwezig zijn:

- 22 werknemers gedurende 8 uur per dag, 5 dagen per week;
- 2 werknemers gedurende 24 uur per dag, 7 dagen per week; en
- 10 bezoekers gedurende 4 uur per dag, 5 dagen per week.

De correctiefactor voor 22 werknemers gedurende 8 uur per dag, 5 dagen per week bedraagt: $(8/16) \times (5/7) = 0,36$. Het bijbehorende gemiddelde aantal aanwezige werknemers is: $22 \times 0,36 = 7,9$ personen.

De correctiefactor voor 2 werknemers gedurende 24 uur per dag, 7 dagen per week bedraagt: $(16/16) \times (7/7) = 1,0$. Het bijbehorende gemiddelde aantal aanwezige werknemers is: $2 \times 1 = 2$ personen.

De correctiefactor voor 10 bezoekers gedurende 4 uur per dag, 5 dagen per week bedraagt: $(4/16) \times (5/7) = 0,18$. Het bijbehorende gemiddelde aantal aanwezige bezoekers is: $10 \times 0,18 = 1,8$ personen.

Dit resulteert in een totaal gemiddeld aantal aanwezigen van $7,9 + 2 + 1,8 = 11,7$ personen.

Nu het perceeloppervlak 3.000 m² bedraagt, zouden zich op een hectare gemiddeld bevinden: $10.000/3.000 \times 11,7 = 39$ personen.

Daarmee wordt voldaan aan het vereiste van maximaal 40 personen per hectare.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,
mr. I.R. Adema

de secretaris,
drs. M.J.A. van Bijnen MBA