

VISIE OP TERREIN LUCHTHAVEN GAE

De gemeenteraad vraagt om een visie op het gebied van de luchthaven Groningen Airport Eelde. Voor het terrein van de luchthaven ligt een deel van de bevoegdheden niet bij de raad maar bij de rijksoverheid. Het visiedocument is bedoeld om de afwegingsruimte van de raad helder te maken. De visie geeft nadere invulling aan de omgevingsvisie Tynaarlo. De raad wil daarbij een integrale visie (uitgangspunten) op het ruimtelijke gebied op en rond de luchthaven vaststellen, alvorens verdere stappen worden gezet in de ruimtelijke ontwikkeling van GAE.

1. Bevoegdheden

De rijksoverheid heeft in de luchtvaartnota 2020 – 2050 vier publieke belangen centraal gesteld, te weten: leefomgeving, internationale bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Het rijk stelt daarbij dat regionale luchthavens aanvullend op elkaar moeten worden benut, waarbij de ontwikkeling van regionale luchthavens moet passen binnen de regio's waarin de luchthavens liggen. Draagvlak daarvoor in de omgeving speelt een rol.

Algemene regels voor burgerluchthavens en de aanwijzing als luchthaven van nationale betekenis zijn opgenomen in het Besluit burgerluchtvaart. Per luchthaven wordt een luchthavenbesluit genomen. Dit is een omzettingsregeling waarvoor Eelde de geldende geluidscontour/milieucontouren worden geregeld. Andere zaken die hierin worden geregeld zijn de openingstijden van de luchthaven en de omvang en het baangebruik.

De provincie heeft geen specifieke bevoegdheden voor het luchthaventerrein. Wel gelden, net als in de hele provincie, de regels in de Provinciale omgevingsverordening. Het gehele luchthaventerrein is onderdeel van het bestaand stedelijk gebied, waarmee er meer ruimte voor ontwikkeling wordt geboden dan daarbuiten gelegen gebieden. Voor bepaalde inrichtingen kan de provincie bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening, maar deze zijn niet gepland op het luchthaventerrein.

De gemeente bepaalt in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan wat de ruimtelijk functionele mogelijkheden zijn op het terrein van de luchthaven en neemt daar ook de beperkingengebieden in op die gelden op en rondom het luchthaventerrein. Indien de provincie vindt dat er sprake is van een provinciaal belang, dan heeft zij de bevoegdheid om de ruimtelijke procedure over te nemen middels een te nemen projectbesluit.

2. Ontwikkelingsgebied en de visie van de luchthaven GAE

Groningen Airport Eelde manifesteert zich naast zijn reguliere taken t.b.v. de passagiersafhandeling en medisch vliegverkeer met de Flight Academy enerzijds als opleidingscentrum maar wil zich ook verder ontwikkelen als duurzame luchthaven met een goed vestigingsklimaat voor bedrijvigheid. Regionale projecten zoals Hydrogen Valley sluiten aan bij ambities van de luchthaven. Naast duurzame energieprojecten (zoals faciliteiten voor waterstof tanken en elektrisch vliegen) zijn er vanwege het uit gebruik nemen van de landingsbaan (01-19) ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan. Het is vanuit bedrijfseconomisch en ruimtelijk oogpunt gewenst te bepalen of dit deel van het luchthaventerrein door GAE anders kan worden ingevuld. GAE heeft een toekomstvisie waarin deze baan wordt getransformeerd naar een bedrijventerrein (Bravo) voor luchthaven gebonden bedrijvigheid met toegang tot het platform, met in de nabijheid nog een extra parkeervoorziening voor gebruikers van de luchthaven. De luchthaven wil daarnaast ook zijn rol als opleidingscentrum (voor luchthaven gerelateerde opleidingen) verder uitbreiden en mede daarvoor de aansluiting op het OV-netwerk (met een OV-hub) verbeteren. Hierbij bestaat ook de wens tot het wijzigen van het voorterrein en de entree hiertoe middels een rotonde.

3. Ruimtelijke kaders

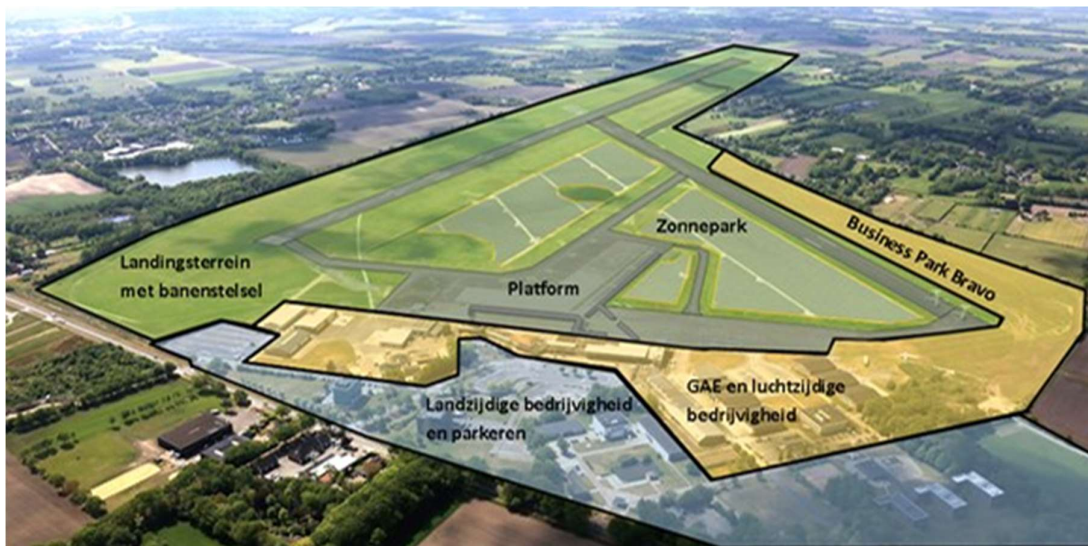
Het terrein van de luchthaven wordt kadastraal en ruimtelijk begrensd, waarbij in principe de grenzen zoals deze in de provinciale omgevingsverordening (bestaand stedelijk gebied) staan worden aangehouden. Daar er vanuit veiligheidsredenen geen ontwikkelingsmogelijkheden zijn op het banenstelsel, dienen de gronden direct rondom de landingsbanen bebouwingsvrij te blijven. Voor het voorterrein geldt een ruimtelijke regeling (voorheen beheersverordening GAE) waarin bedrijvigheid is toegestaan.

Er is op het luchthaventerrein een onderscheid te maken in drie deelgebieden. Het zogenaamde voorterrein waar sprake is van landzijdige bedrijvigheid die geen toegang tot het banenstelsel nodig heeft met ook specifiek aangeduide panden/bouwvlakken voor (algemene) kantoorfuncties en een deelgebied waar platform gebonden bedrijvigheid is toegestaan. De luchthaven spreekt daarbij van land-side en air-side delen van de luchthaven. De ruimtelijke kaders voor dit deel van de luchthaven zijn opgenomen in de beheersverordening GAE (als onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan). Het platform zelf (derde deelgebied) is daar grotendeels buiten gelegen en biedt weinig ruimte voor bebouwing (alleen overige bouwwerken) en heeft voor het banenstelsel een aparte ruimtelijke regeling. Ontwikkelingen (zoals een zonnepark) zijn daar in het verleden apart vergund.

Voor de luchthaven gebonden bedrijvigheid is met name nog uitbreidingsruimte voor landzijdige bedrijvigheid aanwezig. Dit is met name een gebied aan de noordzijde van de luchthaven tussen het te ontwikkelen Bravo-terrein en de Legroweg met al een mogelijkheid voor een eigen ontsluiting. Op het voorterrein is daarnaast nog ruimte aanwezig voor het verder invullen van een aantal bouwvlakken t.b.v. kantoor- en handelsfuncties.

De bouwvlakken t.b.v. platform gebonden (luchtzijdige) bedrijvigheid zijn grotendeels ingevuld of zouden alleen nog t.b.v. kleinere ontwikkelingen kunnen worden ingezet. Er is daarbij voor een aantal bouwvlakken een bouwhoogte van 20 meter opgenomen, welke afloopt naar 10 en 5 meter aan de randen van de luchthaven en voor kantoorfuncties.

De luchthaven richt zich in de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein Bravo met name op de laatste vorm, platform gebonden bedrijvigheid. Hier zijn bouwvolumes en bouwhoogtes voorzien die niet meer ingevuld kunnen worden binnen de bestaande bouwvlakken (beheersverordening GAE).



Voor grootschalige ontwikkelingen is door de provincie de handreiking 'Grote vestigers in Drenthe' opgesteld t.b.v. landschappelijke inpassingsvereisten. Locatie specifieke inpassingseisen (maatwerk) blijven echter tot de mogelijkheden behoren.

Type bedrijvigheid

Vooropgesteld dient te worden dat op het luchthaventerrein in de beheersverordening GAE met name ruimte geboden wordt voor luchthaven gebonden bedrijvigheid. Er is daarin nog een nadere specificering te maken naar platformgebonden bedrijvigheid, zijnde hoogwaardige productiebedrijven in de vorm van assemblage, c.q. productie en distributie van technisch hoogwaardige producten met een directe toegang tot het banenstelsel. In beginsel geldt voor luchthavens zelf dat deze worden beschouwd als milieucategorie 6 (zware bedrijvigheid). Activiteiten met een hoge milieucategorie zoals een proefdraaiplaats (5.3) en een helikopterlandplaats (5.1) zijn daarbij ook op de luchthaven aanwezig. De overige platformgebonden bedrijvigheid is niet nader in milieucategorieën bepaald, maar kan als dit ook de bouw of reparatie van vliegtuigen omvat, worden beschouwd als (milieucategorie 4.1). Overige bedrijvigheid (luchthavengebonden activiteiten, zoals logistieke bedrijven) op het terrein bevinden zich in lagere milieucategorieën.

Gewijzigde benadering in de regelgeving

De VNG heeft, mede vanwege de invoering van de Omgevingswet, een nieuwe systematiek opgesteld als opvolger van de systematiek met standaard milieucategorieën (hoewel deze laatste ook nog gebruikt mag worden). In deze systematiek ligt nog steeds de basis bij de afstand tot milieugevoelige functies (zogenaamde richtafstanden). Voor bedrijventerrein zijn er voor de belangrijkste milieuaspecten geluid en geur, drie gradaties (beperkt, basis en verruimd) en is er voor industrie (vergelijkbaar met milieucategorie 4.2 en hoger) een categorie (industrieterreinen). Standaard wordt op bedrijventerrein uitgegaan van een basis geluidsniveau. Waar voldoende ruimte is tot milieugevoelige objecten kan deze eventueel worden verruimd om zwaardere bedrijven ruimte te bieden. Zo kan op basis van afstanden tot milieugevoelige objecten specifiek ruimte geboden worden en daar waar de afstanden tot milieugevoelige objecten kleiner zijn deze worden ingeperkt. Hiermee kan gerichter worden bepaald waar welke type bedrijvigheid kan worden toegestaan, zonder dat dit leidt tot een ongewenste cumulatie van milieueffecten. Ook kan door het treffen van geluidstechnische maatregelen binnen gebouwen worden gezien of daarmee in specifieke situaties ruimte kan worden geboden aan bedrijvigheid.

Nader te specificeren types van bedrijvigheid kunnen op voorhand worden uitgesloten, zoals grote lawaaimakers en vormen van zware industrie (m.u.v. de bestaande luchthaven gebonden activiteiten). Er kan daarbij tevens een heroverweging van de ruimtelijke begrenzing van de huidige geluidzonering plichtige activiteiten plaatsvinden.

Infrastructuur

Een veilige ontsluiting van het luchthaventerrein is gewenst. Er is voorheen planologisch vastgelegd dat er twee hoofdontsluitingen van het luchthaventerrein zouden moeten komen. De eerste via de huidige ontsluiting van het voorterrein en de tweede voor een ontsluiting aan de noordzijde van het luchthaventerrein. De huidige ontsluiting van de Rijksluchtvaartschool is echter eveneens aanwezig. Daarnaast is nog een ontsluiting aanwezig die alleen voor hulpdiensten toegankelijk is. De luchthaven wenst het aantal ontsluitingen uit te breiden met daarbij (o.a.) ruimte voor een OV-hub eventueel gecombineerd met een rotonde, waarbij de huidige ontsluiting van het voorterrein wordt verplaatst.

Vooropgesteld dient te worden dat de huidige ontsluiting van de luchthaven niet leidt tot een verkeersonveilige situatie. Wel kan worden gesteld dat de aansluiting op het OV-netwerk zou kunnen worden verbeterd. De huidige aansluiting is ontoereikend t.b.v. een verdere intensivering van het OV-gebruik op het terrein van GAE. Daarnaast dient een OV-hub een breder belang dan alleen de gebruikers van de luchthaven en kunnen de inwoners van Eelde en omgeving hier ook van meeprofiteren. Het OV-bureau heeft daarop plannen in voorbereiding.

De ontsluiting van de luchthaven dient verkeersveilig zijn. Een aangepaste ontsluiting zal daarop worden beoordeeld en de nabijheid van bestaande ontsluitingen zal daarin worden meegewogen.

Ruimtelijke kwaliteit

Voor de bestaande gemeentelijke bedrijventerreinen in Tynaarlo ligt het accent voor de komende jaren op kwaliteitsverbetering. Daarbij gaat het om gebruik en uitstraling van de bebouwing en om de inrichting van de openbare ruimte. De gemeentelijke beleidskaders dienen diverse integrale beleidsdoelen, waarbij gedacht kan worden aan (niet uitputtend):

- het versterken van de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.
- het versterken van de groenstructuur in en rond de dorpen (+bedrijventerreinen), verbeteren van de biodiversiteit en versterken van de relatie met het omliggend landschap.
- het versterken van de kwaliteit van de openbare ruimte: een inrichting die uitnodigt tot verblijven, bewegen, spelen en ontmoeten, groen, veilig en goed onderhouden.
- inspelen op klimaatverandering en de energietransitie.
- het voorzien in de behoefte aan woningbouw en bedrijfsontwikkeling met oog voor natuur, landschap, cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit.
- uitbouwen van economische kansen en versterken van de kwaliteit van bedrijventerreinen.
- verbeteren van de (duurzame) bereikbaarheid.

Het is wenselijk dat deze zelfde benadering ook voor het luchthaventerrein, in eigendom van de GAE, wordt geambieerd. Los van gemeentelijke doelstellingen sluiten deze ambities tevens aan bij nationale, provinciale en regionale ruimtelijke doelstellingen. Schaalniveaus, waarop de luchthaven eveneens opereert en zelfs een belangrijk onderdeel van uit maakt.

Als het gaat om bescheiden wijzigingen aan een bestaande situatie, de stedenbouwkundige structuur, openbare ruimte of gebouwen dan kan de gemeente vanuit haar rol als lokale overheid slechts beperkt voorwaarden en eisen stellen. Het luchthaven terrein is in bezit van de GAE waardoor de gemeentelijke invloed ook beperkter is dan op haar eigen bedrijventerreinen.

De verdere ontwikkeling en herinrichting van de luchthaven zorgt echter voor nieuwe ontwerpogaves, die niet direct passen binnen de inrichtingskaders die in het huidige beleid verankerd zijn. Hierbij ligt o.i. een belangrijk zwaartepunt bij de herontwikkeling van het entreegebied en het Bravoterrein zoals deze zich nu aandienen.

Voor het entreegebied spelen diverse transformatie-vraagstukken; zoals aanpassingen aan de infrastructuur en openbare ruimte, de parkeerterreinen al dan niet met zonnecarports, vergroening en de plaatsing én het uiterlijk van gebouwen. In dit geheel neemt de Rijksluchtvaartschool, een provinciaal monument, een prominente rol in. De beoogde ontwikkeling van het Bravoterrein heeft eveneens een grote impact op het geheel en haar omgeving. De ontwerpogave richt zich hier sterk op een gedegen landschappelijke inpassing, binnen of buiten de hekwerken van de luchthaven, en verkeerskundige ontsluiting.

Grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen vragen om een integrale aanpak, waarbij zowel vanuit landschap, architectuur en stedenbouw tot een kwalitatief goed ontwerp gekomen kan worden met aandacht voor de bovenstaande beleidsdoelen. Indien er sprake is van een gebiedsontwikkeling waarbij de openbare ruimte wordt heringericht of op grotere schaal bebouwing wordt toegevoegd, dient een stedenbouwkundig plan of een beeldkwaliteitsplan (wanneer sprake is van bebouwingsogaves) onderdeel te zijn van de planvorming.

Landschappelijk raamwerk met aandacht voor beeldkwaliteit van het gehele terrein

Om toekomstige ontwikkelingen te faciliteren is het aan GAE aan te bevelen om een landschappelijk raamwerk te ontwikkelen, waarmee inrichtingsvraagstukken gemakkelijk kunnen worden ingevoegd. Dit landschappelijke raamwerk kan bestaan uit bestaande en nieuwe groenelementen en indien nodig zorgvuldige landschappelijke inpassingen rondom het GAE terrein. Bebouwingsvraagstukken kunnen dan verder in een beeldkwaliteitsplan worden uitgewerkt, waarbij gewerkt wordt aan de samenhang en versterking van de stedenbouwkundige structuur en het bebouwingsbeeld van het gehele terrein.

4. Proces en planning

Het visiedocument is gedeeld met GAE en wordt aan het college van B&W en vervolgens de gemeenteraad aangeboden, ter afhandeling van het raadsamendement (d.d. 14 november 2023) op de omgevingsvisie Tynaarlo.

Na vaststelling van de visie en het afwegingskader kan een vergunningaanvraag voor ruimtelijke ontwikkelingen in behandeling worden genomen, mits deze voldoet aan de afwegingskaders zoals opgenomen in de visie en regelgeving zoals deze reeds van toepassing is (zonder uitputtend te zijn gelden dan ook zaken als economische uitvoerbaarheid en onderzoek naar omgevingsaspecten).

Voor een grootschaligere ruimtelijke ontwikkeling zal een besluit genomen worden waarmee een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. In principe is daarvoor een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk.

5. Afwegingskader

Om te komen tot vertaling hiervan in een kader waarin ontwikkelingsruimte kan worden geboden zal op de genoemde punten een motivering moeten worden gegeven voor een nadere beoordeling m.b.t. afzonderlijke plannen:

- De ontwikkeling past in de toekomststrategie die GAE heeft op de ontwikkeling van de luchthaven met daarbij als speerpunten, o.a. haar rol als opleidingscentrum en haar verdere ontwikkeling als duurzame luchthaven,
- Gelet op de aanwezige mogelijkheden elders op het terrein van GAE is voor de transformatie van de voormalige taxibaan naar een bedrijvenpark Bravo het uitgangspunt dat dit alleen platform gebonden bedrijvigheid betreft en dat er geen nieuwe geluidzonering plichtige activiteiten en zware industrie mag worden gevestigd. Hierbij geldt een standaard geluidniveau (basis) voor een nieuw bedrijvenpark, waar via een maatwerk afweging mogelijkheden voor verruiming niet op voorhand worden uitgesloten (zie paragraaf type bedrijvigheid),
- Ontwikkelingen mogen enkel plaatsvinden binnen de huidige contouren van het luchthaventerrein m.u.v. landschappelijke inpassingsmaatregelen en evt. verkeersmaatregelen en (parkeer)voorzieningen,
- Bij (grootschalige) ingrepen in de ruimtelijke structuur van de luchthaven, zoals een beoogd Businesspark Bravo, wordt gevraagd om een integraal ontwerp (zie paragraaf ruimtelijke kwaliteit). Kleinschalige ontwikkelingen moeten binnen bestaande structuren op het luchthaven terrein passen,
- Er moet sprake zijn van een (in/bij de omgeving) passende schaal van de bebouwing waarbij voor goede ruimtelijke inpassing voldoende ruimte tussen de bebouwing en ook tot de perceelsgrenzen aanwezig moet zijn,
- Bedrijvigheid (m.u.v. kantoorlocaties) dient luchthaven gebonden te zijn, ofwel moet een duidelijke relatie hebben met de bedrijfsvoering van GAE NV,
- Er is in het verleden steeds uitgegaan van 2 hoofdontsluitingen naar het terrein van GAE. Een extra ontsluiting of wijziging zal een duidelijke meerwaarde moeten bieden of verbetering moeten geven, waarbij de verkeersafwikkeling op de Burgemeester J.G. Legroweg meegewogen wordt en deze verkeersveilig moet zijn,
- Goed en gemotiveerd inzicht in het draagvlak in de omgeving en feedback op de plannen voor ontwikkelingen die de omgeving kunnen raken,
- De Ov-hub kan, mits verkeersveiligheid is geborgd, vooruitlopend op vaststelling van deze visie worden ontwikkeld.