

Instructiebesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen MITC/NLR

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

Met het oog op het maatschappelijk belang om (on)bemande luchtvaartuigen (waaronder ongecertificeerde drones) te kunnen testen, ermee te oefenen en militair oefengebied te behouden, is het noodzakelijk om aan de gemeente Noordoostpolder een instructie te geven omtrent het behoud van de test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC te Marknesse.

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Flevoland van 28 maart 2025, nummer 3384356;

Gelet op het bepaalde in artikel 2.33 van de Omgevingswet;

Besluiten vast te stellen:

Artikel I

Het aan de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder te geven Instructiebesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen MITC/NLR (akn/nl/bill/pv24/2025/9_100),

zoals is aangegeven in Bijlage A.

Artikel II

[Gereserveerd]

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 29 maart 2025, zijnde de dag na bekendmaking aan de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder. Aan de instructie moet gevolg worden gegeven zolang deze niet is ingetrokken.

*Vastgesteld bij spoedprocedure d.d. 28 maart 2025
Gedeputeerde Staten van Flevoland,*

de secretaris, de voorzitter,

Bijlage A

Instructiebesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen MITC/NLR

Besluit

Gedeputeerde Staten van Flevoland dragen aan de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder op:

Geen regels op te nemen in het omgevingsplan die het testen van of het oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen binnen het werkingsgebied[1] Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen onevenredig belemmeren, tenzij uit een advies vanuit het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Defensie blijkt dat daartegen geen bezwaar bestaat.

Daarbij geldt dat een omgevingsplan ook een plan omvat dat valt onder artikel 4.6, lid 2, onder a, onder 2 Invoeringswet Omgevingswet. Onder dit artikel vallen bestemmingsplannen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gestart, maar nu nog moeten worden vastgesteld. Uiteindelijk vastgestelde bestemmingsplannen maken van rechtswege deel uit van het omgevingsplan.

Het benoemde werkingsgebied 'Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen' omvat de volgende gebieden:

- EHR 66 (NLR RPAS testcentrum Low)
- EHTSA 67 (Kraggenburg)
- TGB NLR testcentrum high

In de "Regeling beperking of verbod uitoefening burgerluchtverkeer in bepaalde gebieden 2018" zijn de gebieden EHR 66 en EHTSA 67 aangewezen als militaire oefengebieden.

Het gebied TGB NLR testcentrum high is bij beschikking aangewezen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

[1] Dit werkingsgebied is weergegeven als Figuur 1.

Motivering

Het te beschermen belang

De gemeente Noordoostpolder, provincie Flevoland, NLR en DNW hebben zich samen ingezet voor de ontwikkeling van het Mobiliteit Infrastructuur Test Centrum (MITC). NLR en de DNW vormen op dit moment het hart van het MITC. Binnenkort voegen ook de RDW en Politie zich daarbij.

Het MITC vormt daarmee een testcentrum dat nationaal en internationaal toonaangevend is en belangrijk voor de regionale brede welvaart en de werkgelegenheid. Met de Regio Deal Noordelijk Flevoland (2^e tranche, 2019) wordt deze ontwikkeling gestimuleerd. Bij de Regio Deal investeren zowel Rijk, provincie als gemeente in de ontwikkeling.

De provincie heeft het MITC daarom in haar beleid aangeduid als een bovenregionaal bedrijventerrein[2]. Het NLR maakt een wezenlijk onderdeel uit van het MITC. Het testen en kunnen oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen is cruciaal voor de functie en taak van het NLR.

Voor het behoud en de ontwikkeling van het MITC zijn ontwikkelingen en activiteiten die mogelijk van invloed zijn op de bedrijven die op het MITC zijn gevestigd, op de lijst van gevallen van provinciaal belang[3] geplaatst. In die gevallen is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor dergelijke activiteiten/ontwikkelingen advies met instemming van de provincie vereist.

Het koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) is sinds 1957 gevestigd in de Noordoostpolder. De Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart had in Amsterdam namelijk te weinig ruimte voor het testen van vliegtuigen. Het NLR in Marknesse heeft zich sindsdien verder ontwikkeld als nationaal testcentrum waar de nieuwste ontwikkelingen op het vlak van lucht- en ruimtevaart worden getest en uitgeprobeerd. Sinds 1980 bevindt zich op het terrein ook de Duits-Nederlandse Windtunnel (DNW).

Het NLR en het daar gevestigde dronecentrum verdient aparte vermelding. De locatie biedt, mede gelet op de ligging, de mogelijkheid voor continue doorontwikkelingen van technologie en operation. Het belang

hiervan wordt door zowel het ministerie van Defensie als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat benadrukt.

Het NLR dronecentrum is een belangrijke partner voor het ministerie van Defensie en wordt steeds belangrijker. Testruimte voor drones (onbemande luchtvaartuigen) is zeer schaars in Nederland. Dat, gecombineerd met de geopolitieke dreiging en de noodzaak voor opbouw van onbemande Nederlandse capaciteit, maakt dat het niet wenselijk is dat het ministerie van Defensie of de industrie testruimte verliest.

In de huidige tijd van fast track drone development (geleerde lessen uit de oorlogssituatie in Oekraïne) is het NLR dronecentrum voor het ministerie van Defensie een unieke locatie om die kort cyclische innovatie te ondersteunen en te realiseren. De combinatie van luchtruim, kennis, expertise, productie en ontwikkeling op één locatie is uniek binnen Nederland. Het ministerie van Defensie heeft contracten afgesloten en projecten lopen met het NLR dronecentrum in het kader van fast track development.

Het NLR dronecentrum zal deel uitmaken van het (Nederlandse) drones ecosysteem dat het ministerie van Defensie gaat opzetten in het kader van productie- en leveringszekerheid en de "Strategische agenda Kennis Innovatie en industrie". Hierin zijn drones/intelligente systemen één van de vijf speerpunten. Het luchtruim van NLR is hiervoor essentieel.

De veranderende wereld van technologie en geopolitiek leidt tot een steeds groter wordende vraag naar drones voor maatschappelijk relevante civiele en militaire doeleinden. Zonder het kunnen benutten van testruimte is het ontwikkelen van een veilig en verantwoorde inpassing van drones in de leefomgeving, zowel in de lucht als op de grond niet mogelijk. De ruimte in de lucht om te kunnen testen en oefenen is schaars. De combinatie van faciliteiten voor toegepast onderzoek en de combinatie met het luchtruim rondom het NLR in Marknesse is uniek. Hier kan *beyond visual line of sight* gevlogen worden en kunnen operationeel relevante vraagstukken getoetst en getest worden. Dit is voor zowel regulier civiel gebruik als voor militair gebruik van (on)bemande luchtvaartuigen essentieel en draagt bij aan de veiligheid van Nederland.

De NLR moet bij het werkzaamheden houden aan Europese en nationale wet- en regelgeving.

Er moet voldaan worden aan de eis in paragraaf 2.4.3 van bijlage IX van de Basisverordening (Basisverordening (EU) 2018/1139) waarin staat dat gedurende de hele periode van testen een passende separatie ten opzichte van derden op de grond moet worden gewaarborgd. Ook zal voldaan moeten worden aan de Wet luchtvaart waarin is bepaald dat deelname aan het luchtverkeer geen gevaar voor personen of zaken mag opleveren (artikel 5.3 Wet luchtvaart).

In de Europese handreiking Specific Operations Risk Assessment (SORA) is uitgewerkt hoe om te gaan met veiligheid.

Er kan alleen getest worden in gebieden waar niet te veel mensen aanwezig zijn (op het moment van testen). Gebieden waar veel mensen aanwezig kunnen zijn betreffen o.a. stedelijke en recreatieve gebieden. Op dit moment geldt SORA 2.0. In het kader van een nieuwere versie van de SORA wordt in Europees verband inmiddels bepaald waar kwantitatief de grens van 'te veel' ligt. Gelet op de regeling voor de SORA 2.5 die 13 mei 2024 is gepubliceerd, wordt hier vooralsnog gedacht aan 500 personen per vierkante kilometer. De SORA 2.5 is nog niet van kracht, maar is in een dusdanig stadium dat uitgaan kan worden dat dit de nieuwe SORA wordt. De SORA is bindend voor NLR.

Dat wil niet zeggen dat in het gebied waarboven getest wordt, er nooit te veel mensen om te kunnen testen aanwezig mogen zijn. Wanneer er teveel mensen aanwezig zijn, kan er niet getest worden. Hierover moeten afspraken gemaakt en geborgd worden. Het moet dus niet zo zijn dat er op meer structurele basis te veel mensen in het gebied aanwezig zijn, waardoor er niet getest of geoefend kan worden. Dan wordt het testen en oefenen te veel beperkt om goede invulling aan de functie en taak van het MITC/NLR te geven.

Voor het behoud van de ruimte om te testen en te oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen, is daarom van belang dat er op de grond niet zodanige activiteiten plaatsvinden dat er op structurele basis relatief (te) veel mensen aanwezig zijn.

De instructie ziet erop dat het belang van het luchtruim expliciet en vol wordt meegenomen in de ruimtelijke overwegingen, waarbij advies wordt ingewonnen bij instanties die daar de kennis en kunde van hebben. Waarbij ook afspraken over het gebruik kunnen worden betrokken. Die afspraken moeten er dan wel zijn. Hiermee wordt juist een evenwichtige afweging van functies aan locaties bevorderd.

Met het vergroten van de mogelijkheden in het omgevingsplan rondom het MITC (specifiek: het werkingsgebied 'luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen') komt het provinciale belang ten aanzien van de ontwikkeling van MITC inclusief het aanwezige drone centrum van NLR in gevaar.

[2] Provinciaal blad 2023, 9051 en <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/NL-IMRO-9924-OPMITCMarknesse-VA01-2/plekinfo>

[3] <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR712408/>

Aanleiding instructiebesluit

- Helderheid over voorrang van het belang om te testen en te oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen

Er zijn in Nederland niet veel gebieden waar luchtruim is aangewezen om te testen en te oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen. Gelet op het gebruik van het luchtruim, het soort gebruik dat NLR nodig heeft, is verplaatsing van het luchtruim op zijn minst zeer uitdagend.

De aanwijzing van het luchtruim is soms onvoldoende bekend. Ook is er wettelijk (nog) geen wederzijdse koppeling gelegd tussen het luchtzijdig en landzijdig gebruik in een gebied. Activiteiten op de grond kunnen ertoe leiden dat er feitelijk geen gebruik gemaakt kan worden van de aangewezen testruimte. Het toelaten van activiteiten op de grond kan er (al dan niet geleidelijk) voor zorgen dat het testen en oefenen met drones te veel wordt beperkt of gevaarlijke omstandigheden opleveren zoals bedoeld in de Wet luchtvaart.

Voor een goede afstemming tussen de verschillende activiteiten, is het noodzakelijk dat meer helderheid wordt gegeven over het belang dat aan de verschillende activiteiten wordt gehecht.

In de gebieden waarboven luchtruim voor testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen is aangewezen, vormt het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen het primaire gebruik. Andere activiteiten zijn alleen dan toelaatbaar als blijkt dat deze verenigbaar zijn met het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen.

Om te voorkomen dat activiteiten op de grond leiden tot aanwezigheid van te veel mensen, zal bepaald moeten worden wat nog verenigbaar is met het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen. Hiervoor ligt het in de rede om advies in te winnen bij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie. Daar is de kennis en expertise aanwezig om dat te kunnen beoordelen. Dit betekent dat ontwikkelingen, zoals recreatie, niet geheel uitgesloten zijn.

- Urgentie vanwege actuele plannen

Bij het geven van de instructie redeneert de provincie vanuit het al in het Omgevingsprogramma Flevoland aangegeven provinciaal belang voor het MITC, waarvan NLR een essentieel onderdeel vormt. Ontwikkelingen staan in de omgeving van het MITC niet stil en dit kan ertoe leiden dat de test- en oefenruimte voor het MITC al dan niet geleidelijk steeds meer wordt beperkt. De ontwikkeling van Netl is daar een voorbeeld van. Deze ontwikkeling heeft de urgentie duidelijk gemaakt dat op heel korte termijn bescherming van de test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen nodig is, om geen onomkeerbare ontwikkelingen tegen te gaan.

De gemeente Noordoostpolder heeft een bestemmingsplan voor Netl in procedure gebracht waarbij niet zeker is gesteld dat de activiteiten die daarmee worden toegestaan, verenigbaar zijn met het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen, dan wel het testen en oefenen niet onevenredig belemmeren.

Hierover heeft ambtelijk overleg plaats gevonden, maar dit heeft niet geleid tot een afstemming waarmee die zekerheid wel is verkregen. Naar aanleiding van het ontwerp bestemmingsplan in december 2023 heeft het NLR een zienswijze ingediend, waarin het zijn zorgen heeft geuit over de recreatieactiviteit in relatie tot het testen van drones. De gemeente heeft naar aanleiding van deze zienswijze gesprekken tussen NLR en Netl georganiseerd. Daaruit bleek in februari 2025 dat partijen niet nader tot elkaar kwamen en heeft de gemeente besloten de vaststelling van het bestemmingsplan te agenderen voor de gemeenteraad van 31 maart 2025.

De provincie heeft de gemeenteraad op 17 maart 2025 een brief gezonden waarin is verzocht het vaststellen van het bestemmingsplan op te schorten, zodat nader bezien kan worden of tot afstemming gekomen

kan worden tussen het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen en de voorgestane activiteiten. Het bestemmingsplan voor Netl is echter niet van de agenda gehaald. Om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen, heeft de provincie aanleiding om een wettelijk instrument in te zetten.

De mogelijkheid om ons instrumentarium in te zetten, is voorafgaand aan de commissievergadering van 17 maart 2025 ambtelijk en bestuurlijk meermaals mondeling aan de gemeente kenbaar gemaakt. In dit geval is het niet mogelijk om een reactieve aanwijzing te geven. Om onomkeerbare zaken (vaststelling bestemmingsplannen met daarbij komende nieuwe rechten over het gebruik) te voorkomen en vanwege de gewenste snelheid van uitvoering, ligt daarom het geven van een instructie voor de hand.

Over het voornemen om een instructiebesluit te nemen, heeft gelet op artikel 10.6 Omgevingsbesluit overleg met de gemeente plaats gevonden op 26 maart 2025. De gemeente heeft gelegenheid gekregen om uiterlijk 28 maart 2025 12.00 uur te reageren. De gemeente heeft hiervan gebruik gemaakt bij brief van 27 maart 2025, ontvangen 28 maart 2025. In dit instructiebesluit en de bijbehorende motivering is toelichting gegeven op de onderdelen waar de gemeente op heeft gewezen. De reactie van de gemeente leidt niet tot een andere overweging van ons college.

Conclusie

Om de belangen van het behoud van voldoende ruimte voor het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen op en rondom het terrein van MITC veilig te stellen, hebben Gedeputeerde Staten van Flevoland besloten een instructie te geven vanwege de evenwichtige toedeling van functies aan locaties ter plaatse in een omgevingsplan.

Bekendmaking en beroep

Dit instructiebesluit wordt schriftelijk bekendgemaakt aan de gemeenteraad van Noordoostpolder bij brief van 28 maart 2025 en treedt de dag daarna in werking. Aan de instructie moet gevolg worden gegeven zolang deze niet is ingetrokken.

Het besluit wordt zo snel mogelijk digitaal beschikbaar gesteld op het Omgevingsloket onderdeel Regels op de kaart (kenmerk akn-nl-act-pv24-2025-9_100). Ook volgt een kennisgeving in het Provinciaal Blad.

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de verzenddatum van de bekendmaking aan de gemeenteraad, d.w.z. vanaf 29 maart tot en met 9 mei 2025, tegen dit instructiebesluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, postbus 20019, 2500 EA Den Haag. Daarvoor is een griffierecht verschuldigd. De actuele tarieven van het griffierecht kunt u vinden op www.rechtspraak.nl.

Indien beroep is ingesteld, kan ook om een voorlopige voorziening worden gevraagd als er tijdelijk maatregelen nodig zijn waarmee niet tot de uitspraak op het beroepschrift kan worden gewacht. Het verzoek moet worden gericht aan de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarbij is opnieuw griffierecht verschuldigd.

Bijlage I Overzicht Informatieobjecten

<i>Regelingsgebied</i>	/join/id/regdata/pv24/2025/RG41gio69f59ef5-f1c8-4de6-868d-e2ac77cd43d9/nld@2025-04-02;3
<i>Werkingsgebied Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen</i>	/join/id/regdata/pv24/2025/41pdf5bc02213-2ee1-4120-a7b7-cc64d75850bb/nld@2025-04-02;100
<i>luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen</i>	/join/id/regdata/pv24/2025/41gio84e222f3-a472-4a10-a4e9-4ba2ef8c8e49/nld@2025-04-02;3

Figuur 1

Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen

Werkingsgebied Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen.PDF