

Vorbereidingsbesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen bij het MITC

Provinciale Staten van de provincie Flevoland,

Overwegende het maatschappelijk belang om (on)bemande luchtvaartuigen (waaronder ongecertificeerde drones) te kunnen testen, ermee te oefenen en militair oefengebied te behouden, is het noodzakelijk de test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen rondom het Mobiliteit en Infrastructuur Testcentrum (MITC) te Marknesse te behouden;

De provincie Flevoland het MITC in haar beleid heeft aangeduid als een bovenregionaal bedrijventerrein (Provinciaal blad 2023, 9051 en <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/NL-IMRO-9924-OPMITCMarknesse-VA01-2/plekinfo>) en er daarmee sprake is van een provinciaal belang;

Het testen en oefenen van (on)bemande luchtvaartuigen maakt een wezenlijk onderdeel van uit van het MITC;

Voor het behoud en de ontwikkeling van het MITC zijn ontwikkelingen en activiteiten die mogelijk de exploitatiemogelijkheden van bedrijven die op het MITC zijn gevestigd kunnen beperken, op de lijst van gevallen van provinciaal belang (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR712408/>) geplaatst;

Gedeputeerde Staten van Flevoland op 28 maart 2025 aan de gemeenteraad van Noordoostpolder in het belang hiervan een instructie hebben gegeven, naar aanleiding van ontwikkelingen die het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC onevenredig kunnen belemmeren (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2025-5346.html> en <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/akn-nl-act-pv24-2025-9-41-1>);

De gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder heeft op 31 maart 2025 een bestemmingsplan vastgesteld dat kan leiden tot het onevenredig belemmeren van het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen, benadrukt de noodzaak van het structureel beschermen van de test- en oefenruimte rondom het MITC;

Het nodig is om dit provinciale belang verder structureel te borgen door middel van het stellen van instructieregels voor het omgevingsplan in de Omgevingsverordening provincie Flevoland en in verband met het voorbereiden daarvan voorbeschermingsregels te stellen in het omgevingsplan van Noordoostpolder over het behouden van test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC;

Dat hierover wettelijk verplicht overleg heeft plaatsgevonden met de gemeente Noordoostpolder;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Flevoland van 8 april 2025, kenmerk 3387070;

Gelet op artikel 4.16 van de Omgevingswet,

Besluiten vast te stellen het navolgende:

Vorbereidingsbesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen MITC

Artikel II

Met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels een voorbereidingsbesluit te nemen.

Artikel III

Voor het omgevingsplan van gemeente Noordoostpolder de voorbeschermingsregels vast te stellen die zijn vastgelegd in bijlage B.

Artikel IV

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop dit bekend wordt gemaakt.

*Aldus besloten in de vergadering van Provinciale Staten van 14 mei 2025.
de griffier, de voorzitter,*

Bijlage B Bijlage bij Artikel III

Vorbereidingsbesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen bij het MITC

Voorrangsbepaling

In aanvulling op en/of in afwijking van de bepalingen in het omgevingsplan van de gemeente gelden de navolgende voorbeschermingsregels. Voor zover deze voorbeschermingsregels afwijken van de regels van het omgevingsplan gelden alleen de voorbeschermingsregels.

Hoofdstuk 1 Voorbeschermingsregels

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Bijlage I bevat de begripsbepalingen voor de toepassing van dit voorbereidingsbesluit.

Artikel 1.2 Doelen

De voorbeschermingsregels hebben tot doel het behouden van test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen binnen het werkingsgebied 'Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen' rondom het Mobiliteit en Infrastructuur Testcentrum (MITC), zoals opgenomen in bijlage III.

Artikel 1.3 Citeertitel en inwerkingtreding

1. Dit voorbereidingsbesluit treedt na bekendmaking in het Provinciaal Blad direct in werking.
2. Dit voorbereidingsbesluit wordt aangehaald als: Voorbereidingsbesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen MITC.

Hoofdstuk 2 Behoud test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen

Artikel 2.1 Verbod

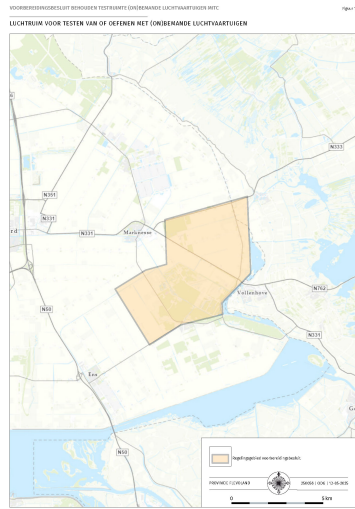
1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning in het werkingsgebied de volgende activiteiten te verrichten die het testen en oefenen met bemande en/of onbemande luchtvaartuigen op enig moment kunnen beperken:
 - a. het bouwen van bouwwerken;
 - b. het wijzigen van het gebruik van gronden en bouwwerken.
2. De omgevingsvergunning, bedoeld in het eerste lid, wordt door het bevoegde gezag geweigerd indien door de activiteiten de locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor de wijziging van de Omgevingsverordening provincie Flevoland wordt voorbereid. De wijziging van de Omgevingsverordening provincie Flevoland voorziet in het opnemen van instructieregels voor het omgevingsplan met als doel test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC te behouden.
3. Het bevoegd gezag vraagt in het kader van de beoordeling van de omgevingsvergunning om advies en instemming van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland. Gedeputeerde Staten vraagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Defensie daarbij om advies. In het advies kan aangegeven worden voor zover en voor welke duur of perioden er geen bezwaar bestaat tegen de activiteiten.
4. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op bestaande activiteiten die op grond van het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit rechtmatig worden verricht of zijn toegestaan op grond van en voor de duur van een omgevingsvergunning die is verleend op of voor 28 maart 2025.

Bijlage I Begripsbepalingen

<i>luchtvaartuigen</i>	Luchtvaartuig als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet luchtvaart;
<i>onbemande luchtvaartuigen</i>	Elk luchtvaartuig waarmee vluchten worden uitgevoerd of dat is ontworpen om vluchten autonoom of op afstand bestuurd uit te voeren zonder piloot aan boord.

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

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



Toelichting

Algemene toelichting

[Gereserveerd]

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Voorbeschermingsregels

De voorbeschermingsregels voor dit omgevingsplan zijn nodig in verband met het voorbereiden van instructieregels in de Omgevingsverordening provincie Flevoland. De grondslag is artikel 4.16 van de Omgevingswet.

De voorbeschermingsregels vangen aan met een voorrangsbepaling die ervoor zorgt dat, voor zover er elders in dit omgevingsplan regels staan die strijdig zijn met de voorbeschermingsregels, die voorbeschermingsregels gelden. Dit geldt alleen binnen het werkingsgebied 'Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen'.

De voorbeschermingsregels treden in werking direct na bekendmaking in het Provinciaal Blad en vervallen gelet op artikel 4.16 vijfde lid Omgevingswet na 1 jaar en 6 maanden. Indien binnen die termijn de in voorbereiding zijnde instructieregels zijn bekendgemaakt, vervallen de voorbeschermingsregels pas op het moment dat:

- het omgevingsplan aan de instructieregels is aangepast en in werking treedt, of
- de rechter het besluit tot wijziging van het omgevingsplan vernietigt.

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Voor de begripsbepalingen in dit hoofdstuk is aangesloten bij de begrippen uit de Wet luchtvaart en de Algemene luchtvaartverordening (EU 2018/1139).

Artikel 1.2 Doelen

De voorbeschermingsregels worden toegevoegd aan het omgevingsplan van de gemeente Noordoostpolder. De voorbeschermingsregels houden verband met de instructieregels die worden opgenomen in de Omgevingsverordening provincie Flevoland voor het behoud van test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC.

Boven het werkingsgebied zijn de volgende luchtruimgebieden gelegen:

- 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 of wordt bij beschikking aangewezen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

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 provinciaal, 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 (Provinciaal blad 2023, 9051 en <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/NL-IMRO-9924-OPMITCMarknesse-VA01-2/plekinfo>). 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 de exploitatiemogelijkheden van bedrijven die op het MITC zijn gevestigd kunnen beperken, op de lijst van gevallen van provinciaal belang (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR712408/>) geplaatst. In die gevallen is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor dergelijke activiteiten/ontwikkelingen advies met instemming van de provincie vereist.

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 MITC is uniek. Hier kan *beyond visual line of sight* gevlogen worden en kunnen operationeel relevante vraagstukken getoetst en getest worden.

Het werkingsgebied

Op dit moment is het (nog) niet mogelijk om aan het voorbereidingsbesluit naast het ambtsgebied van de gemeente een digitaal werkingsgebied toe te voegen. Het werkingsgebied van dit voorbereidingsbesluit is het Luchtruim voor testen van of oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC. Dit werkingsgebied is opgenomen in bijlage III bij dit voorbereidingsbesluit en is gelijk aan het werkingsgebied voor het Instructiebesluit Behoud test- en oefenruimte (on)bemande luchtvaartuigen MITC/NLR (<https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/documenten/akn-nl-act-pv24-2025-9-41-1/overzicht>). Het informatieobject (GIO) is te vinden op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dc-2025-3599/1/html>.

Artikel 1.3 Citeertitel en inwerkingtreding

Het eerste lid regelt de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Dit is direct na bekendmaking in het Provinciaal Blad.

Het tweede lid bevat de citeertitel van het voorbereidingsbesluit.

Artikel 2.1 Verbod

Eerste lid

Voor het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen is door het Rijk luchtruim aangewezen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Defensie zijn samen verantwoordelijk voor het luchtruim.

Het aangewezen gebied kan echter niet voor testen en oefenen worden gebruikt, als daar gebruik van gronden (waaronder ook het gebruik van gebouwen wordt begrepen) en/of activiteiten plaatsvinden waardoor het niet veilig is om te testen en te oefenen.

Voor het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen moet worden voldaan aan Europese en nationale wet- en regelgeving.

Er moet voldaan worden aan de eis in paragraaf 2.4.3 van bijlage IX van de Algemene luchtvaartverordening (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 uitgegaan kan worden dat dit de nieuwe SORA wordt. De SORA is bindend voor het bedrijf dat de testen uitvoert en gevestigd is op het MITC.

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 test- en oefenruimte. Het toelaten van activiteiten op de grond kan er (al dan niet geleidelijk) voor zorgen dat het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen te veel wordt beperkt of gevaarlijke omstandigheden opleveren zoals bedoeld in de Wet luchtvaart.

Om dit te voorkomen is in de voorbeschermingsregels een verbod opgenomen om zonder vergunning binnen het werkingsgebied gronden of bouwwerken te gebruiken of bouwwerken te bouwen die het testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen op enig moment kunnen beperken.

Hieronder wordt in ieder geval een activiteit verstaan waarmee meer mensen in het gebied verwacht worden dan op grond van het geldende omgevingsplan mag worden verwacht. Van belang is om een toename van het aantal mensen in een gebied, gemeten t.o.v. het geldende omgevingsplan, te voorkomen.

Tweede lid

Het tweede lid ziet op de weigeringsgrond van de vergunning. Het tweede lid bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd indien deze het verwezenlijken van het doel waarvoor de Omgevingsverordening provincie Flevoland wordt aangepast, kan bemoeilijken. De wijziging van de Omgevingsverordening provincie Flevoland voorziet in het opnemen van instructieregels voor het omgevingsplan met als doel test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen rondom het MITC te behouden.

Derde lid

Het derde lid voorziet in advies en instemming van Gedeputeerde Staten bij het verlenen van een omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning kan dus niet verleend worden voordat deze instemming gegeven is.

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 aangegeven, 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. Voor het geven van advies en instemming zal de provincie daarom ook advies inwinnen bij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie. Daar is de kennis en expertise aanwezig om dat te kunnen beoordelen. Dit advies van de ministeries maakt onderdeel uit van het advies en de instemming van de provincie.

Het voorgaande wil niet zeggen dat in het gebied waarboven getest en geoefend wordt, er nooit te veel mensen om te kunnen testen aanwezig mogen zijn. Op het moment dat 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 te geven.

Dit betekent dat ontwikkelingen, zoals recreatie, niet geheel uitgesloten zijn.

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.

Het belang van het kunnen testen en oefenen met (on)bemande luchtvaartuigen is primair.

De voorbeschermingsregels zien erop dat het belang van het luchtruim expliciet en vol wordt meegenomen in de overwegingen voor het toelaten van gebruik en/of activiteiten, waarbij advies wordt ingewonnen bij instanties die daar de kennis en kunde van hebben. Afspraken over het gebruik kunnen hierbij worden betrokken. Die afspraken moeten er dan wel zijn.

In het advies kunnen het ministerie van I&W en het ministerie van Defensie aangeven in hoeverre en voor welke duur of periode(n) er geen bezwaar tegen het voorgenomen gebruik en/of activiteiten bestaat. Het voorgenomen gebruik en/of de activiteiten zijn alleen toelaatbaar voor zover en voor de duur of periode(n) dat er geen bezwaar tegen bestaat.

Vierde lid

Activiteiten waarvoor bestaande rechten gelden, zijn van het verbod uitgezonderd. Onder de uitzonderingen wordt verstaan:

- Bij bebouwing gaat het om bebouwing zoals legaal aanwezig op het tijdstip van vaststelling van de voorbeschermingsregels, dan wel mag worden gebouwd op grond van en voor de duur van een omgevingsvergunning die is verleend op of voor 28 maart 2025.
- Bij gebruik gaat het om gebruik zoals legaal aanwezig op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels of op grond van en voor de duur van een omgevingsvergunning die is verleend op of voor 28 maart 2025.

Als peildatum geldt hiervoor 28 maart 2025, omdat Gedeputeerde Staten op 28 maart 2025 een instructiebesluit voor het behoud van test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen heeft genomen en bekendgemaakt door toezending aan de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder.

Doorwerking voorbeschermingsregels bij aanvraag omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit

Aanvraag binnenplanse omgevingsplanactiviteit

Het bevoegd gezag verleent een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplan-activiteit als de activiteit niet in strijd is met de regels in het omgevingsplan over het verlenen van de omgevingsvergunning (artikel 8.0a, lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Deze beoordeling omvat ook een toets aan de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag moet de omgevingsvergunning voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit weigeren als de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan.

Toetsing aanvraag buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan voorbeschermingsregels

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a tweede lid Bkl). Het bevoegd gezag toetst hierbij ook aan de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag moet de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit weigeren als de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan. Dit volgt uit het tweede lid, onder b, van de artikelen 8.0b en 8.0c Bkl.