

Raadscommissie gemeente Noordoostpolder

Uw kenmerk: 20250205161687

17 maart 2025

INSPREEKNOTITIE

Namens:

Stichting Koninklijk Nederlands
Lucht- en Ruimtevaartcentrum

mr. A.M. Nijboer

Geachte leden van de raad,

Met deze planwijziging wordt aan NETL een enorme uitbreiding van de recreatievoorzieningen en evenementmogelijkheden toegekend. Deze uitbreiding maakt de activiteiten van het Onderzoekscentrum Koninklijke NLR (hierna: NLR) onmogelijk. Ik licht dit toe waarbij ik inga op de reactie van het college op de zienswijze van NLR.

1 HUIDIGE BESTEMMING

- 1.1 Op dit moment mogen er op het terrein van NETL planologisch (dus los van de tijdelijke vergunningen die NETL heeft verkregen en waarmee tijdelijk meer mogelijk werd gemaakt) in de periode 15 maart t/m 31 oktober: 15 mobiele kampeermiddelen zijn. Daarnaast mogen er vier recreatiewoningen zijn. Twee van 30 m² en twee mogen onderdeel uitmaken van een bedrijfswoning. Er mogen verder volgens het huidige plan kleinschalige evenementen zijn (minder dan 1.000 personen) en twee grootschalige evenementen per jaar (meer dan 1.000 personen).
- 1.2 Het totale maximaal toegestane oppervlakte aan gebouwen, inclusief bedrijfswoning, recreatieruimte en expositieruimte is 4.500 m².
- 1.3 In de reguliere bedrijfsvoering van NETL (conform bestemming) zijn hiermee dagelijks minder dan 100 personen aanwezig. Daarnaast kunnen twee keer per jaar, met evenementenvergunning, meer dan 1.000 personen aanwezig zijn. De kleinschalige evenementen (van minder dan 1.000 personen per jaar) zijn niet aan een hoeveelheid gebonden. Echter, als NETL onder het huidige bestemmingsplan een kleinschalig evenement zou willen organiseren van meer dan 100 personen dan heeft zij daar een evenementenvergunning voor nodig op grond van de APV die op

grond van artikel 1:8 van de APV kan worden geweigerd vanwege (onder andere) de openbare veiligheid.

- 1.4 NETL heeft met tijdelijke vergunningen een periode meer vergund gekregen dan het bestemmingsplan toestaat maar de looptijd van deze vergunningen vervalt binnenkort. Daarna valt NETL terug op het bestaande bestemmingsplan, met de mogelijkheden zoals hiervoor beschreven.

2 **ONTWERPPLAN**

- 2.1 Met het ontwerpplan wordt meer toegestaan dan met het bestaande bestemmingsplan en met de tijdelijke vergunningen werd toegestaan.
- 2.2 Er worden jaarrond 400 standplaatsen en 10 groepshotels (1.500 m² per stuk met een maximum van in totaal 10.000 m²), en 100 bouwwerken van 70 m² per stuk toegestaan (8.500 m²).
- 2.3 Het is de bedoeling dat deze bezoekers (en daarnaast nog dagjesmensen) op het terrein recreëren. Dit wordt mogelijk gemaakt door feest- en vergaderlocaties toe te staan naast horeca en expositieruimten van in totaal 8.000 m².
- 2.4 Zonder de bouwwerken voor recreatief nachtverblijf en gebouwen en overkappingen ten behoeve van facilitaire ruimten mee te tellen, mag er 25.000 m² aan gebouwen bijgebouwd worden. Met recreatieve voorzieningen erbij is dit 43.500 m². Het tienvoudige van het oppervlak dat nu bestemd is(!).
- 2.5 Zelfs zonder de grootschalige festivals mee te tellen, betekent dit dat er jaarrond minimaal 3.000 personen dagelijks op het terrein aanwezig kunnen zijn. Het ontwerpplan maakt dit mogelijk. Hiervoor is geen nadere (evenementen) vergunning vereist. 3.000 personen is overigens een conservatieve schatting. Het terrein van NETL beslaat nog geen halve vierkante kilometer (0,49 km²), waarmee dus een relatief grote dichtheid van personen wordt bereikt.
- 2.6 Daar komen dan nog vier grootschalige festivals bij met grote mensenmenigtes. Niet alleen in het weekend, maar ook op de maandag en vrijdag.

3 **BELEMMERING NLR**

- 3.1 NLR heeft in de zienswijze uitgebreid toegelicht dat zij sinds 2005, dus voor de komst van NETL, experimentele drone vluchten uitvoert (onder andere ten behoeve van Defensie) met drones tot en met 750 kilo. Sinds 31 december 2020 gelden hier nadere (strengere) Europese regels voor op grond van de Uitvoeringsverordening (EU 2019/ 947). De vluchten vallen in de categorie 'specifiek' en voor iedere vlucht dient NLR op grond van artikel 11 van de Uitvoeringsverordening een risico analyse te maken. Deze risico analyse wordt gemaakt op basis van de methodiek beschreven in "SORA"- Op dit moment wordt SORA 2.0 gebruikt. Voor de volledigheid merkt NLR nog op dat zij geen onderdeel is van Defensie maar een

onafhankelijk kennisinstituut en dat de regels op grond van de Uitvoeringsverordening onverkort voor haar gelden.

- 3.2 De uitkomst van een risico analyse op basis van SORA is dat er ofwel een testvlucht mag plaatsvinden (al dan niet met mitigerende maatregelen) ofwel dat dat niet mag omdat dat niet veilig is, bijvoorbeeld vanwege activiteiten/personen op de grond.
- 3.3 Als er te vaak geen testvluchten kunnen worden uitgevoerd, heeft dat niet alleen een enorme impact op NLR zelf maar (vooral ook) op de partijen voor wie zij de testvluchten uitvoert. Hieronder valt onder meer het Ministerie van Defensie. Het Ministerie van Defensie en het Ministerie van IenW¹ hebben reeds per brief toegelicht waarom de werkzaamheden van NLR van grote betekenis zijn voor onze nationale veiligheid. Zo nodig kan ik dit nog nader toelichten.
- 3.4 De autoriteit die controleert of NLR de juiste analyse maakt en handhavend optreedt wanneer NLR een testvlucht uitvoert terwijl dat niet zou zijn toegestaan, is de Inspectie Leefomgeving en Transport (het ILT), de onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) vallende dienst. Binnen de EU is het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) de bevoegde autoriteit. Dit zijn dan ook de autoriteiten die gaan over de interpretatie van de regelgeving en die uiteindelijk bepalen of NLR haar werkzaamheden mag uitvoeren en of zij aan de geldende wet- en regelgeving voldoet
- 3.5 Niet in geschil is dat NLR op grond van de regelgeving sinds 31 december 2020 uitsluitend mag vliegen over dunbevolkt gebied (*'sparsely populated area'*). Waar de discussie over gaat, is hoe deze term geïnterpreteerd moet worden. Het college stelt *"SORA 2.0 bevat geen definitie van het begrip sparsely populated. In Nederland wordt daarom het gebied buiten de bebouwde kom aangehouden."* Waar het college deze interpretatie op baseert, is volstrekt onduidelijk. Het college baseert het in ieder geval niet op de documenten van de autoriteiten die er over gaan. Want die gaan van een geheel andere interpretatie uit.
- 3.6 In de zienswijze verwees NLR al naar een document van het ministerie van IenW van juli 2020 waarin stond dat recreatiegebieden in ieder geval niet kwalificeren als *'sparsely populated'*. Dit blijkt ook uit de Easy Access Rules for Unmanned Aircraft Systems, waarin op pagina 41 als definitie van populated area staat:
- 'populated area' should be understood as 'congested area', as defined in Regulation (EU) No 965/2012 (the 'Air Operations Regulation'): 'in relation to a city, town or settlement, any area which is substantially used for residential, commercial or recreational purposes';*
- 3.7 In een presentatie van de EASA van februari 2023² staat dat onder *sparsely populated* moet worden verstaan minder dan 250 mensen per vierkante km.

¹ Voorheen infrastructuur en Milieu

² https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/sora_workshop_feb_2023_-_4_summary_of_changes_sora.pdf

- 3.8 Inmiddels is er op 13 mei 2024 een nieuwe JARUS Guideline on SORA (SORA 2.5) uitgebracht³ waarin de term ‘*sparse populated*’ is gekwantificeerd op maximaal 500 personen per vierkante kilometer. Zijn er meer personen dan dat aanwezig dan mag er niet gevlogen worden. EASA werkt nu aan een aanpassing van de Verordening om dit aantal ook in de Verordening op te nemen. Tot die tijd wordt het begrip ‘*sparse populated*’ ingevuld conform de JARUS Guideline waarbij uitgegaan wordt van 500 personen per km².
- 3.9 Het doet dus niet ter zake of het college vindt dat er best gevlogen kan worden met 3.000 mensen op het terrein van NETL, of dat NETL zelf dat geen probleem vindt. Het gaat er om wat de Uitvoeringsverordening erover zegt (en wat op grond daarvan de uitkomst van de risico analyse is) en wat de autoriteiten (EASA en ILT) aanvaardbaar vinden in het licht van de regelgeving. Dat is niet ‘*alles buiten de bebouwde kom hoeveel mensen daar ook maar aanwezig zijn*’ maar ‘*maximaal 500 personen per vierkante kilometer.*’ Bij een reguliere bedrijfsvoering van NETL (dus zelfs al zonder festivals) wordt dit aantal van 500 met dit ontwerpplan ruim overschreden.
- 3.10 NLR heeft het in de reactie op de zienswijze opgenomen standpunt van uw college voorgelegd aan het ILT. De reactie van het ILT is aan dit stuk aangehecht. Het ILT reageert samengevat als volgt:

Het begrip bebouwde kom wordt in de luchtvaart niet gehanteerd.

(...)

Bij de beoordeling van risico's voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen wordt bevolkingsdichtheid (bewoners per km²) meegenomen, maar dit is op zichzelf niet doorslaggevend. Ook het daadwerkelijk aantal aanwezige personen en hun blootstelling aan gevaren zijn bepalend voor de vereiste mitigerende maatregelen.

(...)

Afhankelijk van het doel van een test of experiment kan een vlucht intrinsiek risicovoller zijn dan reguliere operaties. Dit vraagt om robuustere mitigerende maatregelen, waarbij het beperken van blootstelling een logische maatregel is. Volgens de risicoberekening $\text{risico} = \text{kans} \times \text{gevaar} \times \text{blootstelling}$ neemt het risico (op een ongeval met fatale gevolgen) toe naarmate meer mensen zich binnen het betrokken grondgebied bevinden. Dit kan resulteren in beperkingen voor de vluchtuitvoering.

(...)

Het negeren van aanwezige personen bij de vluchtuitvoering kan bovendien een overtreding opleveren van artikel 5.3 van de Wet luchtvaart. Hierin is

³ http://jarus-rpas.org/wp-content/uploads/2024/06/SORA-v2.5-Annex-A-Release.JAR_doc_26-pdf.pdf

bepaald dat deelname aan het luchtverkeer geen gevaar voor personen of zaken mag opleveren.

Het aantal aanwezige personen onder of nabij een vlieggebied is een relevante factor bij zowel de risicobeoordeling als bij de uitvoering van onbemande luchtvaartoperaties. Dit geldt in het bijzonder voor experimentele vluchten, waar de risico's vaak groter zijn en aanvullende mitigerende maatregelen nodig kunnen zijn. Het negeren van deze factor druist in tegen een zorgvuldige risicoanalyse en een veilige vluchtuitleiding en kan leiden tot overtredingen van wettelijke bepalingen. Dit uitgangspunt geldt ongeacht of de operatie civiel is of in opdracht van Defensie wordt uitgevoerd."

- 3.11 Zoals blijkt uit deze e-mail van het ILT is dus het standpunt van het college onjuist. Het gaat om het aantal mensen dat op de grond in een gebied aanwezig is. Als dat meer is dan 500 pr km² kan er al niet gevlogen worden, laat staan bij 3.000 per 0,5 km².
- 3.12 Op dit moment kan NLR vanwege omliggende activiteiten al niet van het gehele aangewezen luchtruim gebruiken voor het uitvoeren van testvluchten. Het beschikbare deel is op dit moment nog voldoende. NLR heeft berekend welk deel van het luchtruim overblijft op basis van een aantal van 500 personen per vierkante kilometer bij NETL. Het deel van het luchtruim dat overblijft, is te gering om nog adequate test testvluchten te kunnen uitvoeren. Dit geldt dus al bij een regulier gebruik van NETL conform het ontwerpplan.
- 3.13 Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat nieuwe functies of een uitbreiding van bestaande functies niet de bestaande bedrijfsvoering van omringende bedrijven mag belemmeren.⁴ Dit geldt voor alle bedrijven terwijl het hier zelfs hebben over een bedrijf van nationaal belang. De uitbreiding van NETL belemmert de bedrijfsvoering van NLR, en zelfs zodanig dat essentiële testvluchten niet meer kunnen worden uitgevoerd. Het bestemmingsplan kan dan ook niet worden vastgesteld.

⁴ Zie o.a. AbRvS ECLI:NL:RVS:2024:1048