

BIJLAGE 2- Juridische onderbouwing, behorend bij de zienswijze op het Ontwerp-NPRD

1. Inleiding

De strekking van onze zienswijze is dat wij u verzoeken om Lelystad Airport slechts aan te wijzen als voorkeurslocatie voor het permanent stationeren van jachtvliegtuigen, in combinatie met het gebruik van de luchthaven voor groothandelsverkeer. Deze bijlage bevat de juridische onderbouwing van ons standpunt.

2. Vooropgesteld: Lelystad heeft begrip voor de uitbreidingsbehoefte van Defensie en is bereid daaraan haar bijdrage te leveren

Wij hechten eraan voorop te stellen dat de gemeente Lelystad begrip heeft voor de behoefte van Defensie aan uitbreiding van haar activiteiten, in het bijzonder gezien de actuele mondiale veiligheidssituatie. Ons gemeentebestuur begrijpt ook dat dit gepaard gaat met een behoefte bestaat aan een ruimtelijke uitbreidingsbehoefte. De uitbreiding van de krijgsmacht is een nationale opgave, en brengt verantwoordelijkheden met zich voor bestuursorganen van het Rijk, provincies én gemeenten.

De gemeente Lelystad is een betrouwbare samenwerkingspartner en is bereid haar verantwoordelijkheid te nemen om een bijdrage te leveren aan deze nationale opgave. Dat betekent dat wij de ruimtelijke uitbreidingsbehoefte van Defensie als een gegeven beschouwen, en serieus onderzoek hebben gedaan naar de ruimte die er binnen het grondgebied van onze gemeente bestaat om een deel van de uitbreidingsbehoefte te faciliteren. Onze grondhouding is daarbij altijd open en constructief.

3. Voor Lelystad is het stationeren van jachtvliegtuigen op Lelystad Airport alleen aanvaardbaar in combinatie met groothandelsverkeer

De aanwijzing van Lelystad Airport als voorkeurslocatie voor het permanent stationeren van jachtvliegtuigen is voor de gemeente Lelystad alleen aanvaardbaar in combinatie met het gebruik van de luchthaven voor groothandelsverkeer. Dit lichten wij hierna toe.

3.1. Lelystad Airport is ontwikkeld voor groothandelsverkeer; de ingebruikname van de luchthaven is essentieel voor onze gemeente

Het is van belang om te benadrukken dat Lelystad Airport is ontwikkeld voor groothandelsverkeer. Deze functie is in de voorbije decennia de gezamenlijke doelstelling geweest van alle samenwerkingspartners, waaronder ook het Rijk. In dat verband richten wij uw aandacht op het volgende.

➤ Aldersakkoord: maximale inzet op Lelystad

In het Aldersakkoord uit 2008 is afgesproken dat maximaal wordt ingezet op de luchthavens van Eindhoven en Lelystad voor de overloop en groei van niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol, in de omvang van circa 70.000 vliegtuigbewegingen. Het kabinet heeft zich achter dit akkoord geschaard.

- *Luchtvaartnota 2009: opgave om 70.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen*
In de Luchtvaartnota uit 2009 is het nationale luchtvaartbeleid vervat. Het kabinet formuleert in de nota de opgave om in 2020 70.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen op Eindhoven en Lelystad.
- *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Lelystad als 'luchthaven van nationale betekenis'*
In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012, waarin het ruimtelijk Rijksbeleid is vervat, is Lelystad Airport voor de internationale burgerluchtvaart aangewezen als 'luchthaven van nationale betekenis'.
- *Aldersadvies Lelystad: ontwikkeling naar 45.000 vliegtuigbewegingen*
In het Aldersadvies Lelystad uit 2012 is geadviseerd om de luchthaven Lelystad te ontwikkelen als Twin-Airport van de mainport Schiphol naar een luchthaven met 45.000 vliegtuigbewegingen. Het kabinet heeft positief op advies gereageerd en de heer Alders verzocht om een werkprogramma op te stellen, waarin de afspraken uit het advies worden uitgewerkt. Dit werkprogramma is in 2013 aan het kabinet aangeboden. Onderdeel daarvan is de voorbereiding van een luchthavenbesluit op basis van het advies.
- *Luchthavenbesluit Lelystad: publiekrechtelijk kader voor 45.000 vliegtuigbewegingen*
Het luchthavenbesluit voor Lelystad Airport is in 2015 vastgesteld. Het voorziet in het publiekrechtelijk kader voor de ontwikkeling, inrichting en ingebruikname van de luchthaven conform de gemaakte afspraken. Concreet voorziet het luchthavenbesluit in ruimte voor het accommoderen van groothandelsverkeer, uitgaand van een uiteindelijke afhandeling van 45.000 vliegtuigbewegingen per jaar.
- *Luchtvaartnota 2020-2050: streven naar openstelling in 2021*
In 2020 is een herijkte Luchtvaartnota vastgesteld. Daarin is vastgelegd Lelystad Airport is ontwikkeld, waar ruimte bestaat staat voor 45.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen. Het kabinet streeft er volgens de nota naar om de luchthaven in november 2021 te openen voor handelsverkeer.

Het stadium van planvorming is al met al reeds geruime tijd voorbij: de luchthaven staat klaar om open te gaan, conform de afspraken en besluiten die in de voorbije twee decennia tot stand zijn gebracht. De maatschappelijke en economische meerwaarde die daarmee gepaard gaat is essentieel voor een duurzame ontwikkeling van Lelystad. Daarom is dit in opvolgende raadsperiodes steeds een speerpunt voor ons gemeentebestuur. Ons college heeft bovendien al verschillende keren onderbouwd dat zich daarvoor geen juridische of andere belemmeringen voordoen, bijvoorbeeld in onze brief van 29 augustus 2024 aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

3.2. Met alleen militair gebruik van Lelystad Airport worden de belangen van onze gemeente onevenredig geschaad

Als gezegd is de openstelling van Lelystad Airport voor groothandelsverkeer essentieel voor een duurzame ontwikkeling van Lelystad. De maatschappelijke en economische meerwaarde die daarmee gepaard gaat, biedt het gebruik van de luchthaven voor het stationeren van jachtvliegtuigen niet of in veel mindere mate. Militair gebruik van de luchthaven heeft echter wél ingrijpende gevolgen voor onze bedrijven en inwoners. In het Ontwerp NPRD is in dit verband bovendien overwogen dat een inpassing van het militaire gebruik van de luchthaven mogelijk effecten zal hebben op de mogelijkheden voor civiele luchtvaart. Daarmee dreigt de situatie te ontstaan dat de ingebruikname voor het groothandelsverkeer afhankelijk wordt gesteld van het militaire gebruik van de luchthaven.

Dit alles staat haaks op de gezamenlijke inspanningen van de voorbije jaren en gaat onevenredig ten koste van de belangen van de gemeente Lelystad. Daar komt bij dat het ontbreekt aan het nodige bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor een dergelijke beslissing. Gelet hierop is het voor ons college onaanvaardbaar dat Lelystad Airport in gebruik zou worden genomen voor het stationeren van jachtvliegtuigen, zonder daaraan voorafgaande of gelijktijdige openstelling voor het groothandelsverkeer. Met de aanwijzing van de luchthaven als voorkeurslocatie voor deze behoefte kan ons college zich aldus slechts verenigen voor zover dit gepaard gaat met het gebruik van de luchthaven voor groothandelsverkeer, in lijn met de eerder genoemde afspraken en besluiten.

4. Op het Rijk rust de juridische plicht om een brede afweging te maken en daarbij ook de belangen van de gemeente Lelystad te betrekken

In het licht van het voorgaande zou het niet alleen vanuit een bestuurlijk oogpunt onzorgvuldig zijn om de luchthaven slechts voor militaire doeleinden in gebruik te nemen. Op de bestuursorganen van het Rijk rust ook de juridische plicht om in het kader van een integrale afweging de belangen van onze gemeente bij hun besluitvorming te betrekken en onevenredige benadeling te voorkomen. In dat kader geldt het volgende.

4.1. De beslissing over het militair en civiel gebruik van Lelystad Airport vergt een integrale afweging op rijksniveau

In het Ontwerp NPRD is de ruimtelijke uitbreidingsbehoefte van Defensie in Nederland beschreven. Daarbij hebt u zich ervan rekenschap gegeven dat deze uitbreidingsbehoefte niet op zichzelf staat, maar zich verhoudt tot andere rijksbrede opgaves in het ruimtelijk domein. In het Ontwerp NPRD is daarom als uitgangspunt genomen dat het noodzakelijk is om transparante, integrale en afgestemde keuzes te maken over de inpassing van de vele en urgente ruimtelijke behoeftes, en om deze zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. In hoofdstuk 6 van het Ontwerp NPRD is de inhoudelijke samenhang met andere ruimtelijke belangen beschreven. Vertrekpunt is daarin dat op rijksniveau de regie op de ruimte wordt genomen, waarbij de verschillende behoeftes op elkaar worden afgestemd. Uiteindelijk moet het programma immers strekken tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties; op grond van de Omgevingswet is dat het wettelijk criterium.

De besluitvorming over de permanente stationering van jachtvliegtuigen op Lelystad Airport houdt naar de overtuiging van ons college onlosmakelijk verband met de besluitvorming over het civiele gebruik van de luchthaven. Dit volgt ook met zoveel woorden uit het Ontwerp NPRD. In paragraaf 7.2.8 is ter onderbouwing van de aanwijzing van als voorkeurslocatie vooropgesteld dat militair-civiele samenwerking op Lelystad Airport veel synergiemogelijkheden biedt, zoals gedeeld

ruimtegebruik, medegebruik van ondersteunende diensten en gezamenlijke investeringen. Als aandachtspunt is verder overwogen dat realisatie effect heeft op de civiele luchtvaart, en dat daarom nader onderzoek en goede afstemming is vereist om het militair gebruik te kunnen inpassen op Lelystad Airport. Om te borgen dat het NPRD voldoet aan het wettelijk criterium, is aldus een integrale afweging over de inpassing van deze behoeftes vereist.

Ons college onderschrijft het belang om de verschillende ruimtelijke opgaven die verband houden met de luchthaven zoveel mogelijk transparant en integraal af te stemmen. Ten aanzien van de Lelystad Airport ontbreekt deze afstemming evenwel in het NPRD. Vooralsnog is immers geen besluit genomen over de openstelling van de luchthaven voor groothandelsverkeer. Om te kunnen komen tot een besluit dat strekt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, is het van belang dat het definitieve besluit over het NPRD wordt gebaseerd op een transparante en integrale afweging van de ruimtelijke behoeftes van het militair en civiel gebruik van de luchthaven. De gemeente Lelystad verwacht dat het Rijk hierin – in lijn aldus met de overwegingen in het Ontwerp NPRD – alsnog de regie neemt.

4.2. De belangen van de gemeente moeten kenbaar worden betrokken bij de afwegingen op rijksniveau

Bij de voorbereiding van hun besluiten zijn de bestuursorganen van het Rijk gebonden aan de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht over zorgvuldigheid en belangenafweging. Uit artikel 3:2 volgt in dit verband de plicht om de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het bepaalde in artikel 3:4 brengt met zich dat de bij het besluit betrokken belangen moeten worden afgewogen, en dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet evenredig mogen zijn verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Dit alles betekent dat bij de integrale afweging op rijksniveau over het militair en civiel gebruik van Lelystad Airport in kaart moet worden gebracht welke economische en maatschappelijke belangen de gemeente Lelystad en haar samenwerkingspartners hebben bij de openstelling van Lelystad Airport voor groothandelsverkeer. Een besluit om de luchthaven in gebruik te nemen voor de permanente stationering van jachtvliegtuigen, zonder te beslissen over de openstelling van groothandelsverkeer, kan niet worden genomen indien deze belangen daardoor onevenredig worden geschaad. In het Ontwerp NPRD is niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze de belangen van de gemeente Lelystad en haar samenwerkingspartners bij de afweging zijn betrokken.

Bij de afwegingen over de vaststelling van het besluit ligt het ook op uw weg om gewicht toe te kennen aan het vertrouwen dat bij de gemeente Lelystad en onze samenwerkingspartners is gewekt dat de luchthaven voor groothandelsverkeer wordt opengesteld. Dat vertrouwen is ontleend aan de afspraken die met het Rijk zijn gemaakt, de eerdere besluiten over de realisering van de luchthaven, en de gezamenlijke inspanningen die de voorbije twee decennia zijn geleverd om de verwezenlijking van Lelystad Airport tot een goed einde te brengen. Bij de definitieve besluitvorming over de verhouding tussen het civiel en militair gebruik van de luchthaven zal inzichtelijk moeten worden gemaakt op welke wijze met dit alles rekening is gehouden. Ook dit ontbreekt in het Ontwerp NPRD.

Voor de goede orde benadrukt ons college in dit verband nog het volgende. Op 23 mei 2025 maakten de minister-president en de minister van Infrastructuur en Waterstaat kenbaar dat nog niet

kon worden beslist over de opening van de luchthaven voor groothandelsverkeer, omdat daarvoor nog onvoldoende politiek draagvlak zou bestaan. Aan de mate waarin voor een besluit voldoende politiek draagvlak bestaat, kan in het licht van het hiervoor geschetste juridisch kader evenwel geen doorslaggevende betekenis toekomen. Deze omstandigheid houdt immers geen verband met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

5. Lelystad zal zich in rechte verzetten tegen de verdere uitwerking van het NPRD

Bij het Ontwerp NPRD is een realisatieparagraaf gevoegd, waarin voor de behoeftes waarvoor een voorkeurslocatie is aangewezen op hoofdlijnen de realisatiestrategie is beschreven. In het kader van de beoogde stationering van jachtvliegtuigen op Lelystad Airport is in de realisatieparagraaf beschreven dat omgevingsrechtelijke besluitvorming nodig is om de aanwijzing te verwezenlijken. Het gaat onder meer om besluiten in verband met het omgevingsplan en de natuurbeschermingswetgeving, en om een luchthavenbesluit in de zin van de Wet luchtvaart. Vanuit vastgoedperspectief wordt daarnaast ingezet op grondverwerving.

Als gezegd is het voor ons college alleen aanvaardbaar dat op Lelystad Airport jachtvliegtuigen zouden worden gestationeerd, wanneer de luchthaven ook definitief wordt geopend voor het groothandelsverkeer. Indien met de vaststelling van het NPRD – in weerwil van onze zienswijze vervatte verzoek – uitsluitend tot militair gebruik van de luchthaven wordt besloten, dan zal de gemeente Lelystad haar publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden aanwenden om zich te verzetten tegen de verdere uitwerking van het NPRD die met de luchthaven verband houdt. Dat betekent dat ons gemeentebestuur zal weigeren om de nodige besluitvorming op gemeentelijk niveau voor te bereiden of vast te stellen, en niet zal meewerken aan grondverwerving. Bovendien zullen wij steeds rechtsmiddelen aanwenden tegen beslissingen van mede-overheden en hun bestuursorganen.

6. Conclusie

Gelet op al het voorgaande concluderen wij dat het op de weg van het Rijk ligt om een integrale afweging te maken over het militair en civiel gebruik van Lelystad Airport. De uitkomst daarvan mag geen onevenredige afbreuk doen aan economische en maatschappelijke belangen van de gemeente Lelystad en haar samenwerkingspartners. In het licht van deze juridische plicht vragen wij u om slechts als onderdeel van een integrale afweging te besluiten over de aanwijzing van Lelystad Airport als voorkeurslocatie voor het stationeren van jachtvliegtuigen.