



Ministerie van Defensie
Directie Materieel, Vastgoed, Leefomgeving en Duurzaamheid
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Wilhelminadorp, 9 juli 2025

Kenmerk: HP/RvW/25095

Betreft: Zienswijze Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie en planMER

Beste heer of mevrouw,

Het Zeeuwse Landschap heeft kennisgenomen van het Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) en de bijbehorende Milieueffectrapportage (planMER) met bijlagen en aanvullende studies die van 28 mei tot en met 9 juli 2025 ter inzage liggen.

Vanwege onze rol als belangenbehartiger van natuur, landschap en erfgoed en terrein beherende organisatie in de provincie Zeeland beperken wij ons in deze zienswijze tot het voornemen van Defensie om met laagvliegende helikopters te gaan oefenen boven Zeeland.

1. Het laagvlieggebied boven Zeeland (N3)

Het aantal laagvlieggebieden voor helikopters wordt uitgebreid van 12 naar 20. Een van de uitbreidingsgebieden is het laagvlieggebied N3 (Gebied N3 in Figuur 3-11 op pagina 58 van Milieueffectrapport Deel B), wat nagenoeg de gehele provincie Zeeland omvat. Defensie stelt dat het aanwijzen van meer laagvlieggebieden voor helikopters juist beter kan zijn voor natuurgebieden. De overlast wordt dan gespreid over meerdere locaties, waardoor de huidige gebieden minder intensief worden gebruikt. Dit zou de druk op kwetsbare gebieden verminderen. Dit wordt echter niet onderbouwd in het ontwerp NPRD en/of planMER.

Dat neemt niet weg dat Zeeland tot op heden geen aangewezen oefengebied is voor laagvliegende helikopters en er nu nog geen hinder is. Het nieuwe laagvlieggebied N3 heeft ten opzichte van de huidige situatie zonder meer negatieve gevolgen voor (het leefmilieu van) mensen en dieren in Zeeland. Deze negatieve gevolgen zijn echter onvoldoende in kaart gebracht voor laagvliegende helikopters in Zeeland.

Wij verzoeken Defensie de negatieve gevolgen van laagvliegende helikopters in Zeeland integraal in kaart te brengen.

2. Licht- en geluidhinder

Het Zeeuwse Landschap heeft vorig jaar in reactie op de NRD aandacht gevraagd voor licht- en geluidhinder van laagvliegende helikopters. Stilte en duisternis zijn immers kernkwaliteiten van Zeeland, zoals benoemd in de Omgevingsvisie Zeeland. Daarom hebben wij Defensie vorig jaar verzocht expliciet de impact van licht en geluid op de Natura 2000-gebieden en de natuurgebieden die vallen onder het Natuurmetwerk te onderzoeken.

Wij constateren dat in het beoordelingskader van het NRD de thema's geluid en licht weliswaar worden benoemd onder het hoofdthema 'Gezonde en veilige leefomgeving', maar dat de uitwerking zich voornamelijk richt op menselijke gezondheid en hinderbeleving.

De specifieke effecten op natuurwaarden, zoals verstoring van rustgebieden voor vogels en zeezoogdieren, worden hierin onvoldoende concreet en integraal meegenomen.

Wij verzoeken Defensie daarom om in het vervolg van de plan-MER-procedure



- De effecten op geluid en licht expliciet te onderzoeken voor natuurgebieden, met name voor:
 - Broed-, rust- en foerageergebieden van vogels;
 - Nachtelijk gebruik van gebieden door vogels;
 - Zeezoogdieren in de Deltawateren;
 - Stilte- en duisternisgebieden zoals benoemd in de Omgevingsvisie Zeeland.
- Cumulatieve effecten van licht- en geluidhinder in kaart te brengen, in samenhang met andere versturende factoren zoals recreatie, scheepvaart, industrie en landbouw.
- Alternatieven te overwegen waarbij laagvlieg oefeningen worden beperkt tot gebieden/tijdperioden met minder ecologische kwetsbaarheid.

3. Piekgeluiden

Piekgeluiden kunnen negatieve gevolgen hebben op de leefomgeving van mens en dier (zowel direct als op lange termijn). In de planMER zien wij dat niet alle mogelijke geluidseffecten (voldoende) zijn uitgewerkt. Dit betreft met name de effecten van piekgeluiden, laagfrequent geluid, cumulatief geluid, rattle noise, trillingen en beleving.

Piekgeluiden kunnen aanzienlijke impact hebben op de menselijke gezondheid. De effecten kunnen zowel direct (gehoorschade, slaapverstoring, schrikreactie) als op lange termijn (chronische stress, concentratieproblemen en gevoelens van onbehagen) zijn.

Mogelijke negatieve effecten op dieren van piekgeluiden zijn: angst en stress (schrikreacties, fysieke stresssymptomen, desoriëntatie en paniek, slaapverstoring), gedragsveranderingen (verminderde activiteit/ alertheid, vermijding van gebieden, aanpassingsgedrag) fysieke schade (gehoorschade, meer energieverbruik), wijziging in populatie (minder voortplanting, verstoorde populatie structuren, hogere sterfte, verlaten van leefgebied, fragmentatie habitats).

Cumulatie van geluid en andere aspecten kan een negatief versterkende werking hebben op mens en dier. Aangezien er veel factoren meespelen bij de effecten van geluid is niet altijd kwantitatief een goed getal te noemen of een exacte contour te genereren. Er is weinig specifiek onderzoek gedaan naar piekgeluiden, laagfrequent geluid (een laagvliegende helikopter is ook een bron van laagfrequent geluid) en cumulatief. Echter, dit wil niet zeggen dat deze onderdelen buiten beschouwing moeten worden gelaten of een mindere rol toebedeeld moeten krijgen. Met de informatie die wel beschikbaar is kan veel gezegd worden over de lijn waar het op lange termijn naar toe kan gaan, ook al is het wetenschappelijk nog niet bewezen of niet in wetgeving en beleid opgenomen. Aan te bevelen is het voorzorgsprincipe toe te passen.

Wij verzoeken Defensie om de planMER uit te breiden met onderzoek naar en beoordeling van piekgeluiden, laagfrequent geluid, (integrale) cumulatief, rattle noise, trillingen en uitstralingseffecten. Dit om een realistischer beeld te schetsen, voor een betere beoordeling van geluid op mens en dier, er meer bekend is wat er met de voorgenomen ontwikkeling verwacht kan worden en ook daarop beter (met betrekking tot maatregelen) kan worden geanticipeerd.

4. Vogelrichtlijngebied Deltawateren

De volledige Zuidwestelijke Delta is voor vogels op mondiale schaal van essentieel belang. De Zuidwestelijke Delta is uniek in de wereld als het gaat om vogels en daarom essentieel voor de vogeltrek. Het is een belangrijk broedgebied, leefgebied, rust- en opvetgebied tijdens de trek, en overwinteringsgebied voor vele vogelsoorten, waaronder veel internationaal belangrijke populaties. De Zuidwestelijke Delta ligt op de Oost-Atlantische trekroute waar miljoenen trekvogels jaarlijks gebruik van maken. Het is niet voor niets dat de Deltawateren in de Zuidwestelijke Delta aangewezen zijn als Vogelrichtlijngebied. De Deltawateren zijn daarnaast aangewezen als wetlands, die internationaal beschermd worden door het internationale Ramsar-verdrag. Daarmee kunnen we ons niet vinden in de conclusie dat dit laagvlieggebied qua aanwezige waarden en kenmerken vergelijkbaar is met de andere bestaande en voorgestelde laagvlieggebieden (o.a. paragraaf 3.11.2, p. 56 van Milieueffectrapport Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, deel B). We moeten zuinig zijn op dit gebied en de vogels de rust en ruimte bieden die nodig is conform de Vogelrichtlijn uit Europese verdragen. Nederland is internationaal verantwoordelijk voor de bescherming hiervan.



Wij verzoeken Defensie om de Vogelrichtlijngebieden in de Delta niet aan te wijzen als laagvlieggebied.

5. Gebruik actuele data vogelpopulaties

Laagvliegen werkt enorm verstorend op vogelpopulaties. In Deelrapport behoefte XI, laagvlieggebieden helikopters van het planMER staat op pagina 18 dat zware verstoring als gevolg van laagvliegen niet uit te sluiten is. En dit terwijl verstoring al op problematische schaal aanwezig is in de Zuidwestelijke Delta!

Er is al jarenlang een negatieve trend te zien wat betreft de vogelpopulaties. Daarnaast worden de meeste N2000-doelen nu al niet gehaald (o.a. terug te vinden in de ecologische evaluaties van de N2000-beheerplannen en de in voorbereiding zijnde rapportages over doelbereik).

In het planMER en in Deelrapport behoefte XI is gebruik gemaakt van gevoeligheidskaarten van SOVON. De grote wateren zijn niet opgenomen in de gebieden en worden daarom kwalitatief beschouwd. Ook in de tabellen 1 en 2 uit Bijlage 14 behorende bij het Milieueffectrapport Deel B is een zeer beperkte en niet representatieve selectie gebruikt van verstoring gevoelige soorten. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de impact van laagvliegen op vogelpopulaties. Bovendien zijn wel degelijke kwantitatieve gegevens beschikbaar voor alle soorten en voor alle (deel)gebieden, inclusief de grote wateren.

Wij verzoeken Defensie om gebruik te maken van alle beschikbare, actuele kwantitatieve gegevens van alle soorten trekvogels, broedvogels en niet-broedvogels voor de gehele Zuidwestelijke Delta, inclusief de grote wateren zelf, in de beoordeling van de geschiktheid van (deel)gebieden als laagvlieggebied.

Daarbij zijn broedvogels allemaal bij wet beschermd. Voor het dusdanig verstoren dat broedvogels stoppen met broeden of een broedsel verlaten, is ontheffing van de Omgevingswet noodzakelijk. Dat zou dan per soort in aantallen benoemd moeten worden.

6. Uitsluiten Vogelrichtlijngebieden en weidevogelgebieden

Van belang voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen is een hele goede zonering zodat er geen verdere verslechtering of, nog beter, een verbetering, optreedt van de aangewezen Vogelrichtlijnsoorten en -gebieden.

Wij verzoeken Defensie dan ook om:

- binnen het Zeeuwse laagvlieggebied alle Vogelrichtlijngebieden en weidevogelgebieden op voorhand uit te sluiten als laagvlieggebied.
- Naast uitsluiting van deze gebieden als laagvlieggebied moeten de vogels ook kunnen migreren tussen deze gebieden. Daarom is het van belang om laagvliegactiviteiten niet toe te laten tijdens de trekbewegingen van vogels.

7. Beoordelen cumulatieve effecten

Bij het beoordelen van effecten van nieuwe activiteiten in N2000-gebieden moet niet alleen gekeken worden naar het afzonderlijke effect van de maatregel, maar ook van de cumulatie die optreedt. Gezien de grote mate van verstoring zal in en rond de betreffende Vogelrichtlijngebieden niet alleen het effect van het laagvliegen moeten worden benoemd, maar ook alle andere verstorende activiteiten (die nu of in de toekomst zullen gaan plaatsvinden).

Wij verzoeken Defensie deze effecten te (laten) onderzoeken en mee te nemen in de besluitvorming.

8. Cumulatief effect met windmolens

Daarnaast is er sprake van een cumulatief effect met windmolens. Langs de belangrijke gebieden voor watervogels en steltlopers staan op de meeste plekken windmolens. De kans op botsingen met dodelijk



gevolg is veel groter als de vogels in paniek wegvliegen voor laagvliegende helikopters en vliegtuigen. In de MER is dit onderbelicht.

Wij verzoeken Defensie deze effecten te (laten) onderzoeken en mee te nemen in de besluitvorming.

9. Effect op (grote) grazers en zeezoogdieren

Verder willen we aandacht vragen voor het verstorende effect dat laagvliegende helikopters kunnen hebben op de (grote) grazers in de natuurgebieden. In vrijwel alle gebieden die in beheer en eigendom van Het Zeeuwse Landschap zijn (zoals Slikken van de Heen, Saeftinghe, Yerseke Moer), lopen (grote) grazers rond. Laag vliegen kan leiden tot paniek bij (grote) grazers en daarmee tot hinder en gevaarlijke situaties voor mens en dier (uitbreken vee). Dit negatieve effect beperkt zich dus niet alleen tot agrarische gebieden, zoals wij dat o.a. kunnen lezen op pagina 47 van Deelrapport behoefte XI. Laagvliegende helikopters kunnen ook negatieve effecten hebben op (rustgebieden van) zeezoogdieren. In de MER zijn deze punten niet (voldoende) uitgewerkt.

Wij verzoeken Defensie de effecten van laagvliegende helikopters op (grote) grazers en zeezoogdieren te onderzoeken en mee te nemen in de besluitvorming.

10. Effecten van wind veroorzaakt door (rotoren van) helikopters meenemen in de MER

In de MER is niet onderzocht wat de effecten zijn van de wind van de (rotoren van) laagvliegende helikopters op (nesten van) vogels.

Wij verzoeken Defensie deze effecten te (laten) onderzoeken en mee te nemen in de besluitvorming.

11. Effecten op biodiversiteit (breder) meenemen in de MER

Defensie richt zich alleen op de effecten op vogels, maar onder biodiversiteit wordt meer dan alleen vogels verstaan. Wat zijn de effecten van laagvliegende helikopters op insecten, vlinders, bijen etc.?

Wij verzoeken Defensie om ook de effecten van laagvliegende helikopters op andere soortgroepen dan vogels te onderzoeken en mee te nemen in de besluitvorming.

12. Dit is geen MER

Defensie is niet verplicht om een MER uit te voeren. Toch heeft Defensie besloten dit te doen. In een MER worden alle mogelijke effecten van een voorgenomen activiteit en varianten daarin (scope) onderzocht. Omdat de voorgenomen activiteiten in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie niet concreet zijn uitgewerkt, is er voor wat betreft laagvliegende helikopters geen sprake van een MER. Dit geeft Defensie zelf ook aan, zie de tekst in onder andere de passende beoordeling met betrekking tot het laagvliegen:

"De voorgenomen activiteiten in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie zijn nog niet zo concreet uitgewerkt dat uit de passende beoordeling blijkt dat onderdelen met zekerheid leiden tot een significant gevolg en dat in het Programma al passende maatregelen getroffen moeten worden. Wel zijn er keuzes die een groot risico op significante gevolgen en/of een verhoging van de milieudruk met zich meebrengen en waarin de vervolgbesluiten aandacht voor nodig is. Hiervoor geldt bij de uitwerking een grote opgave voor mitigerende en/of compenserende maatregelen. Dat geldt met name voor die behoefte die vragen om extra ruimte en/of een grote mate van verstoring en waarvan het mogelijk is dat deze binnen Natura 2000-begrenzing gaat plaatsvinden." (Passende beoordeling (Bijlage B.16), pag 155)

"Het MER onderzoekt de bestaande en nieuwe laagvlieggebieden op belemmeringen, de aanwezige waarden en (mogelijke) aantasting daarvan en de te verwachten hinder door laagvliegen. Hinder door laagvliegen en aantasting van waarden wordt in grote mate bepaald door de omvang van de activiteiten en de omvang van het gebied, het aantal vliegreun per vierkante kilometer. Omdat dit in deze fase niet bekend is, is het bepalen en beoordelen van de hinder en aantasting ten opzichte van de



referentiesituatie niet mogelijk. Dat wordt in een latere fase van het onderzoek gedaan.” (Pagina 14 (kader), Bijlage AXI - Deelrapport behoefte XI - Laagvlieggebieden helikopters)

Wij verzoeken Defensie een volwaardige MER uit te (laten) voeren ten aanzien van het laagvliegen en hierin een nadere analyse van de nieuwe gebieden, waaronder N3, uit te voeren.

Tevens verzoeken wij Defensie om met Het Zeeuwse Landschap te bespreken welke gebieden (op welke tijdstippen) als no fly zones kunnen worden ingesteld.

13. Advies Commissie MER

Commissie MER heeft op basis van de NRD een advies opgesteld over de gewenste inhoud van het op te stellen MER (projectnummer 3779, dd. 29 mei 2024).

Commissie MER constateert dat “.. het hier gaat om besluiten met grote milieueffecten, veelal op een schaal die veel mensen en gebieden treft.

Tegelijk constateert de Commissie dat een goede feitenbasis nodig is voor een transparant en navolgbaar proces, én om het milieubelang daarbij een volwaardige rol te laten spelen. De primaire gebieds- dan wel locatiekeuzes lijken bij de verdere uitwerking niet meer ter discussie te staan. Daarom zullen deze, goed én integraal moeten worden uitgewerkt en afgewogen in dit MER voor het NPRvD. De Commissie wijst erop dat het belangrijk is geen onderzoek en keuzes die vanuit milieu en natuur doorslaggevend kunnen zijn naar vervolgbesluiten doorte schuiven. Het MER moet daarom een duidelijk en tijdig antwoord geven op de vragen ‘Wat is de milieuruimte die Defensie vraagt én is die milieuruimte in principe aanwezig?’, ‘Zijn keuzes vanuit milieu gezien haalbaar en uitvoerbaar?’ én ook ‘Welke milieuoptimalisaties zijn mogelijk en hoe kunnen negatieve effecten worden beperkt?’ “

De Commissie merkt op dat er meer nodig is dan de NRD voorstelt.

Wij zien in onderliggend ontwerp NPRD en de bijbehorende planMER dat het advies van de Commissie onvoldoende is uitgewerkt:

- in de passende beoordeling staat letterlijk dat de *voorgenomen activiteiten in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie* nog niet zo concreet zijn uitgewerkt;
- van een goede en integrale uitwerking en afweging in dit MER is (nog) geen sprake;
- onderzoek en keuzes die vanuit milieu en natuur doorslaggevend kunnen zijn, worden wel naar vervolgbesluiten doorgeschoven, terwijl de Commissie expliciet aangeeft dat het belangrijk is geen onderzoek en keuzes die vanuit milieu en natuur doorslaggevend kunnen zijn naar vervolgbesluiten door te schuiven.
- Er wordt niet duidelijk en tijdig antwoord gegeven op de vragen ‘Wat is de milieuruimte die Defensie vraagt én is die milieuruimte in principe aanwezig?’, ‘Zijn keuzes vanuit milieu gezien haalbaar en uitvoerbaar?’ én ook ‘Welke milieuoptimalisaties zijn mogelijk en hoe kunnen negatieve effecten worden beperkt?’
- Essentiële informatie voor het MER ontbreekt:
 - de leefomgevingsfoto's met onder meer een overzicht van bestaand gebruik en inzicht in relevante beperkingen vanuit de fysieke leefomgeving;
 - een navolgbare beschrijving van de voorfase, in het bijzonder de eerste afweging en confrontatie tussen de Defensieafwegingen en -behoeftes onderling (eventuele spanningen en stapeling van milieueffecten) én met andere (Rijks)plannen en -projecten die een groot ruimtebeslag vragen;
 - uitwerking van verschillende perspectieven die expliciet vanuit het milieubelang (gezondheid, natuur, water en veiligheid) naar de voorlopige keuzes van Defensie kijken;
 - een vergelijking van de milieugevolgen van de Defensie-alternatieven en van de hierboven genoemde milieuperspectieven;
 - een beschrijving van de milieugevolgen van het voorkeursalternatief, zowel in Nederland als in het buitenland (grensoverschrijdende milieueffecten);
 - een Passende beoordeling van het voorkeursalternatief als blijkt dat aantasting van Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten.



Wij verzoeken Defensie om bovenstaande mee te nemen in de nog op te stellen volwaardige MER ten aanzien van laagvliegende helikopters.

14. Geen selectie van laagvlieggebied N3

Tabel 3.11 van MER deel B (pagina 55) laat zien wat de scores zijn op het gebied van de aanwezige waarden. Uit deze tabel blijkt dat laagvlieggebied N3 de meeste aantasting kent. Toch komt dit gebied nog steeds in aanmerking als laagvlieggebied. De conclusie dat uit de analyse zou blijken dat er geen wezenlijke verschillen tussen de laagvlieggebieden zijn, is hiermee in tegenspraak. Wij kunnen ons niet vinden in deze conclusie. Daarnaast is dit niet volgens de eigen werkwijze van beoordelen en trechteren.

Wij verzoeken Defensie om N3 niet meer als laagvlieggebied op te nemen in het (Ontwerp) NPRD.

15. Wet op de gereedstelling (WodG) moet geen blanco cheque zijn

Tegelijk met de tervisielegging van onderhavig ontwerpprogramma loopt de internetconsultatie over de (voorontwerp) Wet op de Gereedstelling (WodG).

Deze wet regelt vrijstellingen en afwijkingsbevoegdheden voor milieutoestemmingen. Dit betreft mogelijke activiteiten die opgesomd zijn in twee bijlagen. Voorts wordt een gebieds- en soortenprogramma vastgesteld door de minister. Verder wordt onder verwijzing naar het Europees recht (de Habitatrichtlijn en de Natuurherstelwet) het additionaliteitsvereiste buiten werking gesteld.

Vanwege de grote samenhang met het NPRD maken we ook in deze zienswijze enkele kanttekeningen bij de WodG.

- De vrijstellingen en afwijkingsbevoegdheden moeten een tijdelijk karakter hebben. We kunnen begrip opbrengen voor de noodzaak om snel tot verlening van milieutoestemmingen over te gaan, maar we vinden het onaanvaardbaar als hiermee een groot deel van de *checks and balances* ter bescherming van andere belangen komen te vervallen. Een toets achteraf en eventuele aanpassing achteraf moet tot de mogelijkheden blijven behoren.

Wij zien niet hoe de in de bijlagen bij deze wet opgesomde activiteiten rechtstreeks kunnen worden vertaald in landelijke gebieds- en soortenprogramma's aan de hand van een passende beoordeling waaruit passende maatregelen volgen. Ook het onderhavige ontwerpprogramma Ruimte voor Defensie bevat geen passende maatregelen. Hoe gaat defensie deze leemte opvullen?

Wij verzoeken Defensie om zorg te dragen voor de checks and balances ten aanzien van natuur- en soortbescherming.

Concluderend

Gelet op het internationale belang van broed- en trekvogels in de zuidwestelijke Delta, de beschermde status van de aanwezige soorten en ecosystemen en de kernkwaliteiten van rust en duisternis in Zeeland, verzoeken wij u dringend om het laagvlieggebied N3 in zijn geheel te heroverwegen. Wij vragen u om de zwaarwegende ecologische, landschappelijke en maatschappelijke belangen van Zeeland volwaardig mee te nemen in de verdere besluitvorming. Daarbij dringen wij aan op een zorgvuldige, transparante en gebiedsgerichte aanpak, waarin natuurorganisaties actief worden betrokken. Alleen zo kan worden gewaarborgd dat de noodzakelijke ruimte voor Defensie niet ten koste gaat van de bescherming van onze meest waardevolle natuurgebieden.

Met vriendelijke groet,

R. van Westrienen

Directeur-bestuurder
Het Zeeuwse Landschap