Gedeputeerde Staten

Provincie Zeeland

Abdij 6 4331BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Directie Materieel, Vastgoed, Leefomgeving en Duurzaamheid
Ministerie van Defensie
Nationaal Programma Ruimte voor Defensie
Postbus 20701
2500 ES DEN HAAG

Onderwerp	Zaaknummer	Behandeld door	Verzonden
Zienswijze ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie	726200		

Middelburg, 2 juli 2025

Geachte heer/mevrouw,

Op 23 mei 2025 is in de ministerraad het ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) vastgesteld. Het NPRD heeft potentieel ingrijpende gevolgen voor Zeeland. In vergelijking met de start van het proces zijn locaties afgevallen die niet geschikt zijn voor gewenste activiteiten. Voor de behoefte aan gegarandeerde havencapaciteit is besloten dat Rotterdam de voorkeurslocatie is en dat daarmee de haven van Vlissingen niet meer in beeld is voor uitbreiding van de activiteiten. Daarnaast is wel besloten dat een groot gedeelte van Zeeland aangewezen wordt als voorkeurslocatie voor het laagvliegen met helikopters.

Wij hebben begrip voor de noodzaak van nieuwe activiteiten van Defensie in Nederland en dat ook Zeeland daar een bijdrage aan levert. De veiligheidssituatie in de wereld verandert en wij onderschrijven dat het belangrijk is om hierop in te spelen. Tegelijkertijd hebben wij grote zorgen over de effecten van het laagvliegen op natuur, landbouw, recreatie en de woonomgeving. Het is belangrijk dat het laagvliegen zo min mogelijk overlast met zich meebrengt en dat overlast zoveel mogelijk wordt verdeeld. Daarnaast mogen nieuwe activiteiten van Defensie niet ten koste gaan van andere prioritaire opgaven van Rijk en regio die nu, straks en later ruimte vragen.

In deze zienswijze op het ontwerp-NPRD geven wij u aandachtspunten mee vanuit de provinciale belangen op het gebied van de leefomgeving, economie en natuur.

Algemene aandachtspunten voor activiteiten in Zeeland
In het ontwerp-NPRD is Zeeland in beeld als voorkeurslocatie voor een laagvlieggebied voor helikopters. Vrijwel de hele provincie maakt deel uit van het beoogde nieuwe laagvlieggebied N3. Wij hebben hiervoor de milieueffectrapportage bestudeerd en hebben ook een inschatting gemaakt of de zoekgebieden een reële mogelijkheid biedt voor de activiteiten vanuit vigerende wet- en regelgeving.

Licht planologisch regime
In het ontwerp-NPRD wordt gemeld dat in het laagvlieggebied een licht planologisch regime wordt ingevoerd. Dit licht planologisch regime houdt in dat bij belangrijke opgaven zoals windparken, hoogspanningsverbindingen en woningbouw rekening gehouden moet worden met de belangen van Defensie. Het idee is dat er bij nieuwe ontwikkelingen goede en tijdige afstemming plaatsvindt tussen gemeenten, provincie en Defensie.

Wij maken ons grote zorgen over de mogelijke gevolgen voor Zeeland bij de invoering van een licht planologisch regime. Tot op heden is niet duidelijk hoe de “ja, mits”-benadering er in de praktijk uitziet. Ook is voor ons niet duidelijk hoe het licht planologisch regime juridisch verankerd wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl); ontwerpteksten zijn ons niet bekend. We willen wijzen op alle afspraken en ambities die Zeeland heeft gericht op uitvoering van nationaal en regionaal beleid, zoals de uitvoering van de Woondeal en ten aanzien van woningbouw, energie-infrastructuur, bedrijventerreinen, natuur, maar ook landbouw en recreatie. De invoering van een licht planologisch regime mag besluitvorming en uitvoering van deze ambities en opgaven niet vertragen of blokkeren.

Wij vragen u ook om een drempelwaarde te hanteren bij een licht planologisch regime, zodat kleinere ontwikkelingen daar niet onder vallen. Dit zal onnodige vertraging in de besluitvorming voorkomen. Ook is het van belang om een licht planologisch regime alleen in te voeren in gebieden waar daadwerkelijk gevlogen gaat worden, wat niet eerder mogelijk is dan na verdere gedetailleerde uitwerking van de mogelijkheden in het gebied. Dit betekent dat vaststelling van de definitieve Beleidsvisie NPRD nog niet genoeg duidelijkheid biedt voor invoering van een passend planologisch regime voor de nieuw aangewezen laagvlieggebieden. Tot slot vragen we om op korte termijn met de medeoverheden in overleg te treden over hoe een licht planologisch regime kan worden vormgegeven zonder andere ruimtelijke opgaven te belemmeren.

Stikstof en samenhang met voorgenomen wetswijziging
Voor nieuwe activiteiten in Zeeland is nog een ander punt van bijzonder belang. In Zeeland liggen meerdere natuurgebieden die overbelast zijn door stikstof. Hoewel twee zeer stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden aan de kust (Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren) in de nieuwe begrenzing van het laagvlieggebied niet meer zijn meegenomen, zijn er binnen de beoogde begrenzing nog steeds Natura 2000-gebieden waarvan sprake is van een overbelasting door stikstof. Voorbeelden hiervan zijn de Deltawateren en de Zwin & Kievittepolder. Omdat een aantal natuurdoelen in Zeeland niet gehaald worden, is het op dit moment zeer moeilijk om vergunningen te verlenen voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken. Dit geldt ook voor activiteiten die zijn aangemerkt als groot openbaar belang of projecten van nationaal belang. Wij vragen ons daarom af of het laagvliegen in Zeeland met helikopters te vergunnen zal zijn. Een passende beoordeling is nodig om dit tot op het juiste detailniveau te kunnen beoordelen. Wij gaan ervan uit dat u dit op zich neemt en dat eventueel benodigde stikstofruimte door Defensie zelf wordt gecreëerd.

In dit verband vragen wij ook aandacht voor de nieuwe Wet op de defensiegereedheid (Wodg) die u ter consultatie heeft vrijgegeven, kort na met de terinzagelegging van het ontwerp-NPRD. Met deze wet maakt het u voor uw ministerie mogelijk voor bepaalde activiteiten een uitzondering krijgen op milieuregels. Eén van de activiteiten is het laagvliegen met helikopters. Wij vragen u om een toelichting van de samenhang tussen het wetsvoorstel en het NPRD. Een wetswijziging kan een oplossing bieden voor belemmeringen voor specifieke activiteiten, maar kan ook beperkingen geven voor andere gewenste ontwikkelingen of effecten veroorzaken die niet in de milieueffectrapportage bij het NPRD als uitgangspunt zijn genomen. Extra ruimte voor één activiteit gaat ten koste van de beschikbare stikstof- of milieuruimte voor alle andere activiteiten. Het toevoegen van nieuwe activiteiten van Defensie kan daarmee onbedoeld andere prioritaire economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Zeeland blokkeren. Voorbeelden hiervan zijn de woningbouwopgave, uitbreiding van de energie-infrastructuur, uitbreiding van bedrijventerreinen, op sterkte brengen van waterkeringen en de bouw van een of meerdere kerncentrales. Bijkomend probleem is dat er in Zeeland hard wordt gewerkt aan de reductie van stikstofuitstoot, maar dat het nog niet lukt om de stikstofdepositie voldoende terug te brengen. De meeste stikstof die in Zeeland neerslaat is namelijk afkomstig van bronnen in het buitenland en van de zeescheepvaart. Het aanpakken van deze bronnen vraagt om een internationale aanpak door het Rijk. Wij vragen u om de garantie dat de milieuruimte die nodig is voor het laagvliegen in Zeeland niet ten koste gaat van andere prioritaire opgaven nu en in de toekomst.

Natuurgebieden
Binnen de grenzen van de provincie Zeeland zijn zestien Natura 2000-gebieden aangewezen. Elf van de zestien Natura 2000-gebieden zijn waterrijke gebieden waarin honderdduizenden vogels rusten en foerageren. Deze gebieden zijn tevens van groot belang voor de broedfunctie van duizenden kustbroedvogels en het foerageer-, migreer-, en rustgebied van verstoringsgevoelige zeezoogdieren als gewone- en grijze zeehond. Deze voor vogels en zeezoogdieren belangrijke Natura 2000-gebieden bestrijken niet alleen alle buitendijkse gebieden in Zeeland. Ook aanzienlijke delen van binnendijkse gebieden vallen binnen de begrenzing van deze Natura 2000-gebieden.

Verspreid over de hele provincie Zeeland liggen tussen deze Natura 2000-gebieden ook nog eens tientallen waterrijke gebieden die onderdeel zijn van het Nationaal Natuur Netwerk (NNN). Ook deze gebieden vervullen samen met agrarisch grondgebied een belangrijke functie voor vogels.
De provincie Zeeland is een belangrijk overwinteringsgebied voor vogels die onder andere in Scandinavië en Rusland broeden en hier rust en voedsel vinden om de winter door te komen. Zeeland is ook een belangrijk broedgebied voor kustbroedvogels die in Zeeland broeden maar in Afrika overwinteren. Hierdoor draagt Nederland internationale verantwoording om voldoende rust en voedsel voor deze vogels in de provincie Zeeland te garanderen.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat laagvliegende helikopters in grote mate verstorend zijn voor vogels (visueel en geluid). Zeeland is een zeer open provincie ten opzichte van andere provincies. Dit betekent ook dat hier natuurwaarden voorkomen die afhankelijk zijn van openheid en daarmee extra gevoelig zijn voor visuele verstoring. Zo staan watervogels, steltlopers, ganzen, sterns, meeuwen en eenden er om bekend gevoelig te zijn voor verstoring. Ook treedt er voor veel soorten weinig tot geen gewenning op, wat ook in het milieueffectrapport wordt bevestigd. Momenteel is het voor onze provincie al moeilijker aan het worden om vergunningen te geven in en rond de Zeeuwse natuurgebieden omdat de Europese en landelijke natuurdoelen van de Zeeuwse natuur niet behaald worden. Dit komt niet alleen door stikstof: ook verstoring is hierbij een belangrijke drukfactor. De extra verstoring door laagvliegoefeningen in en rond deze gebieden kan ertoe leiden dat deze vergunningverlening alleen maar verder in de knel komt. Wij zien hier risico's voor verdere beperking van nieuwe economische activiteiten en het periodiek vergunnen van bestaande economische activiteiten met betrekking tot onder andere recreatie en visserij, waterveiligheidsprojecten en andere activiteiten die een verstorend effect kunnen hebben. Zeeland mag niet verder op slot komen te zitten. Wij vragen u om dit te realiseren door toepassing van mitigerende maatregelen, het strategisch bijsnijden van het laagvlieggebied én de verlaging van het aantal vlieguren naar rato van dit bijsnijden.

Onlangs zijn in het kader van het Natura 2000-beheerplan-proces voor de Deltawateren, in opdracht van Rijkswaterstaat, ecologische evaluatierapporten opgesteld. Uit deze rapporten blijkt dat van een aantal aangewezen vogelsoorten het instandhoudingsdoel niet meer gehaald wordt. De betrokken overheden (Rijkswaterstaat, LVVN en de provincies) moeten zich inspannen om de opgenomen instandhoudingsdoelen in deze Natura 2000-gebieden weer te halen. Vanuit dit kader is het niet mogelijk om laagvliegactiviteiten toe te staan als die haaks staan op verbetering van de instandhouding van de aangewezen doelsoorten.

In het ontwerp-NPRD beschrijft u dat u er bewust voor kiest om het maximale aantal zoekgebieden voor laagvliegen met helikopters met de maximale oppervlakte tot voorkeurslocatie te benoemen, zodat er voldoende ruimte ontstaat om negatieve effecten op belangrijke waarden te voorkomen. Wij lezen hieruit dat er voldoende geschikte alternatieven zijn voor het laagvliegen in of nabij gebieden met belangrijke natuurwaarden. Dit biedt u de mogelijkheid om te voorkomen dat de natuur in Zeeland (verder) wordt aangetast. Als het mogelijk is om negatieve effecten op natuurwaarden te vermijden, omdat alternatieve locaties beschikbaar zijn, dient u conform Europese en nationale wet- en regelgeving van deze mogelijkheid gebruik te maken. Wij vragen u dit als uitgangspunt te gebruiken bij de nadere uitwerking van mogelijkheden in het laagvlieggebied N3.

Specifieke aandachtspunten voor het vervolgproces
Uit het milieueffectrapport bij het ontwerp-NPRD wordt duidelijk dat op dit moment niet wordt uitgesloten dat er grote effecten kunnen zijn op de leefomgeving en natuurwaarden in Zeeland als gevolg van verstoring door de helikopters én als gevolg van extra stikstofuitstoot. De conclusie is dat er een meer gedetailleerde kaart moet worden gemaakt van alle waarden in het laagvlieggebied om te kunnen beoordelen waar laagvliegen wel en niet kan worden toegestaan en onder welke voorwaarden. Wij onderschrijven dit volledig en denken graag met u mee om belanghebbenden in Zeeland bij dit proces te betrekken.

Voor onze inwoners, recreanten, bedrijven en natuur is dit een essentiële stap. Pas na de gedetailleerde uitwerking wordt duidelijk wat het laagvliegen in de praktijk zal betekenen. Wij vragen u om bij deze uitwerking alle belanghebbenden aan tafel te vragen. Dus niet alleen de overheden, terreinbeheerders en maatschappelijke organisaties, maar ook de bewoners, recreanten en bedrijven in het gebied. Omdat het laagvlieggebied N3 heel erg groot is, vragen wij u om de gedetailleerde uitwerking per gemeente of deelgebied te organiseren. Op die manier krijgen alle belanghebbenden de kans om hun inbreng te leveren.

Het belangrijkste inhoudelijke uitgangspunt voor de verdere detaillering van het laagvlieggebied is dat er zo min mogelijk overlast mag ontstaan als gevolg van het laagvliegen. Wanneer overlast niet kan

worden voorkomen, moet de overlast zoveel als mogelijk worden gespreid over het hele laagvlieggebied. Schade aan mens, economie en natuur moet geheel worden vermeden.

Voor de gedetailleerde uitwerking van mogelijkheden in het laagvlieggebied N3 geven wij u graag ook een aantal inhoudelijke aandachtspunten mee.

- Welk gebruik op dit moment in de Deltawateren mogelijk is, is vastgelegd in de Toegangsbeperkingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden in de Deltawateren. Hierin staan regels opgenomen voor de minimale vlieghoogte in deze gebieden. De toegestane vlieghoogte in deze gebieden is minimaal 1000 voet (circa 300 meter).
- Zoals u ook in het milieueffectrapport aangeeft kunnen paarden en andere dieren schrikken van laagvliegende helikopters en in paniek raken. Wij vragen u bij het selecteren van gebieden voor specifieke oefeningen om hier zoveel mogelijk rekening mee te houden.
- In het kader van de vergunningverlening is inzage nodig in de stikstofberekeningen met een realistische invoer van de verwachte vluchtbewegingen om zo de stikstofdepositie van het laagvliegen in beeld te krijgen. Op voorhand schatten wij in dat afhankelijk van de intensiteit en de locaties waarmee de door Defensie voorgenomen activiteiten zullen plaatsvinden, vergunning- en/of ontheffingplichtig zullen zijn. Bedoeld wordt dan een vergunningsplicht voor een Natura 2000-activiteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, sub e Omgevingswet en een ontheffing op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Omgevingswet. Als er stikstofruimte nodig is, zal Defensie daar zelf in moeten voorzien.
- Voor de mogelijkheden in het laagvlieggebied is het van belang om op detailniveau rekening te houden met beperkingen vanuit de burgerluchtvaart. Op het vliegveld Midden-Zeeland wordt parachutespringen aangeboden waarbij op minimaal 3 km hoogte uit een vliegtuig gesprongen wordt. Ook ander vliegverkeer (helikopters, recreatievliegtuigen) maken gebruik van dit vliegveld. De vliegbaan van het vliegveld Midden-Zeeland zal naar verwachting op korte termijn gedraaid worden, waardoor de vliegrichting zal veranderen. Ook vragen wij u rekening te houden met de ballonvaart en zweefvliegactiviteiten.
- Zeeland is naast het laagvliegen ook in beeld voor andere nationale opgaven. Zo is Zeeland de voorkeurslocatie voor de bouw van nieuwe kerncentrales. Daarnaast zijn locaties in Zeeland in beeld voor de aanlanding van Wind op Zee. Ook zijn er plannen voor een nieuwe LNG-importterminal. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de mogelijkheden voor het laagvliegen in de provincie Zeeland.
- In het ontwerp-NPRD staat dat in de vervolgfase de concrete verdeling van de in totaal 2.500 vlieguren over alle laagvlieggebieden afhankelijk is van het verkrijgen van een natuurvergunning. Dit onderschrijven wij. Wanneer een natuurvergunning niet mogelijk is voor het vliegen boven de Deltawateren, dan vragen wij om voor gebied N3 opnieuw te kijken naar het aantal vlieguren. Het gebied is nu in beeld voor maximaal 500 vlieguren. Wanneer overbelaste stikstofgebieden uit de begrenzing worden gehaald en het aantal vlieguren gelijk blijft, dan vermeerdert de overlast boven land aanzienlijk. Daarom vragen wij om het maximum aantal vlieguren evenredig te verlagen als het laagvlieggebied kleiner is dan de oorspronkelijke begrenzing.

Wij vragen u onze aandachtspunten in deze zienswijze te betrekken bij het besluit van het kabinet over het definitieve NPRD.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.