



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Nationaal Programma Ruimte voor Defensie

Advies reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

29 mei 2024 / projectnummer: 3779



1 Advies in het kort

De regering wil het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (hierna: NPRvD) vaststellen. Reden is dat Defensie binnen Nederland zoekt naar extra ruimte: fysieke én milieuruimte. Deze ruimte is nodig voor bijvoorbeeld kazernes en oefen- en opslaggebieden, maar ook om te kunnen varen, vliegen en rijden. In totaal zijn 13 bovenregionale en 44 overige behoeften met een ruimteclaim beschreven.¹ In het NPRvD geeft de regering aan op welke locaties in Nederland deze groei van militaire activiteiten plaats gaat vinden. Voorafgaand hieraan worden de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (hierna: MER). Met een onderzoeksvoorstel, de zogeheten Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD)¹ geeft de staatssecretaris van Defensie aan wat hij daarin wil gaan onderzoeken. De staatssecretaris heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over de gewenste inhoud van het op te stellen MER.

Inleiding

De Commissie constateert dat het hier gaat om besluiten met grote milieueffecten, veelal op een schaal die veel mensen en gebieden treft. De wettelijke uitzonderingspositie van Defensie om een MER achterwege te laten is niet gebruikt.² De Commissie waardeert deze samenhangende en proactieve aanpak om te komen tot zorgvuldige en transparante besluitvorming.

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 door te 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?'* Hiervoor is meer nodig dan de NRD voorstelt. Hieronder volgt een toelichting.

Voorfase: input voorontwerp Nota Ruimte

Voordat het MER afgerond is – en een besluit over het NPRvD aan de orde is –, zal Defensie een voorlopige voorkeurskeuze maken met het oog op het voorontwerp van de Nota Ruimte.³ De Commissie beschouwt de door Defensie voorgestelde NRD¹ ook als een goed onderbouwde aanpak voor deze **voorfase**, waarmee de regering, vanuit de behoefte van Defensie, een voorlopige voorkeurskeuze kan maken. Bovenstaande vragen moeten daarin idealiter al zoveel mogelijk beantwoord zijn (zie verder hoofdstuk 3 van dit advies).

¹ De aanpak is beschreven in de [Notitie Reikwijdte en Detailniveau](#) Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie van 15 december 2023. Deze notitie bevat kaartmateriaal voor de 13 bovenregionale afwegingen (vanaf pagina 21) en beschrijvingen per afweging (13) en behoefte (44) in de bijlagen.

² Zie hiervoor de [Omgevingswet, Artikel 16.35](#) (uitzondering plan-mer-plicht voor Defensie).

³ De Nota Ruimte is de opvolger van de Nationale omgevingsvisie (NOVI) en is momenteel in ontwikkeling. Zie [2024 03 13 Kamerbrief Stand van zaken Nationaal Programma Ruimte voor Defensie \(overheid.nl\)](#).

Uiteindelijke MER NPRvD en aanpassing Besluit kwaliteit leefomgeving

Voor het uiteindelijke MER is het nodig explicieter vanuit het milieubelang naar de voorlopige keuzes van Defensie te kijken. Daarnaast is het nodig om te doordenken in hoeverre bijstelling van deze keuzes nog wenselijk of noodzakelijk is. Zo komt het MER tegemoet aan de noodzaak het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de afweging. Hierdoor ontstaat ook de ruimte om te komen tot mogelijke 'win-win' oplossingen (bijvoorbeeld bij natuur) en om beter rekening te houden met mogelijkheden om de ernstige hinder van militaire luchtvaart te beperken. In dit advies licht de Commissie dit verder toe. Zij wijst er volledigheidshalve op dat de ruimte moet bestaan om – nadat het gehele MER afgerond en beschikbaar is – voorlopige keuzes nog te kunnen wijzigen in het NPRvD. De Commissie gaat daar in dit advies vanuit.

Dit is in het bijzonder belangrijk voor de aangekondigde keuzes die de regering, direct na het definitieve NPRvD, in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) wil vastleggen.^{4,5} Denk aan (nieuwe) laagvlieggebieden, –corridors en –zones voor helikopters, drones en mogelijk ook jachtvliegtuigen (F-35) én aan grootschalige bouwbeperkingen (bijvoorbeeld voor windturbineparken).

Essentiële informatie voor het MER

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat, voor het meewegen van het milieubelang in een besluit over het NPRvD, het (uiteindelijke) MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten:

- duidelijkheid over moment en wijze van afstemming tussen NPRvD en de Nota Ruimte (milieu-inhoudelijk en procedureel);
- de leefomgevingsfoto's uit de NRD, met onder meer een overzicht van bestaand gebruik en inzicht in relevante beperkingen vanuit de fysieke leefomgeving;
- onderzoek naar (dwingende) milieubebodden;
- 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-alternatieven⁶ 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.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

⁴ Op 21 maart 2024 bezocht de Commissie vliegbasis Gilze Rijen. Tijdens dit locatiebezoek met Defensie en haar adviseurs kreeg de Commissie meer informatie over het NPRvD. Op 25 maart 2024 zijn antwoorden op vragen per e-mail opgestuurd.

⁵ De Commissie heeft uit de NRD en van Defensie (tijdens het locatiebezoek) begrepen dat definitieve keuzes voor *laagvliegroutes, –corridors en –gebieden* voor helikopters, drones en jachtvliegtuigen nu al direct in/met het NPRvD gemaakt gaan worden en met instructieregels in het Bkl verankerd. Deze keuzes zijn daarmee – zonder nader milieuonderzoek – leidend voor andere procedures en/of besluiten.

⁶ De NRD bevat voor alle 13 bovenregionale afwegingen per afweging enkele verschillende Defensie-alternatieven (ook op kaart) die voldoen aan de Defensieselectiecriteria. Ook zijn 44 overige behoeftes beschreven.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de voorliggende NRD¹. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is, of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.

Aanleiding MER

In Nederland is een zogeheten plan–milieueffectrapportage (hierna: plan–mer) verplicht voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor mer–(beoordelings)plichtige projecten. Uit Bijlage V van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet volgt om welke mer–(beoordelings)plichtige projecten het hier gaat. Voor deze procedure zijn dat bijvoorbeeld J5 ' Havens' en J7 'Luchthavens'. Een MER is ook nodig voor plannen en programma's waarvoor een zogeheten Passende beoordeling moet worden gemaakt. Dit is het geval als aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000–gebieden niet uitgesloten kan worden. De NRD geeft aan dat beide van toepassing zijn op het NPRvD en dat daarom een plan–mer opgesteld wordt.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer, de staatssecretaris van Defensie. Het bevoegd gezag – in dit geval ook de staatssecretaris en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – besluit over het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3779 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Achtergrond en besluitvorming

2.1 Achtergrond en onderbouwing ruimtevraag

De NRD is systematisch opgezet en legt inzichtelijk uit wat het nut en de noodzaak van de ruimtevraag van Defensie is voor zowel de 13 bovenregionale en de 44 overige behoeften. De ruimtevraag is voor bijna alle onderdelen, vanuit het perspectief van Defensie en de krijgsmacht, helder en gedetailleerd toegelicht in de bijlagen (zie figuur 1 hieronder voor de 13 bovenregionale afwegingen). De Commissie heeft twee opmerkingen bij de genoemde bovenregionale afwegingen.

Ruimtevrage met bovenregionale afweging	
(I)	Versterken en concentreren van ondersteunende eenheden
(II)	Extra locatie grootschalige munitieopslag
(III)	Nieuwe munitieopslag SIC
(IV)	Nieuw terrein voor oefenen en trainen met explosieven (springterrein)
(V)	Oefenen in verstedelijkt gebied
(VI)	Amfibisch oefengebied
(VII)	Gegarandeerde havencapaciteit Host Nation Support
(VIII)	Toename gebruik jachtvliegtuigcapaciteit
(IX)	Onbemande maritieme helikopters
(X)	Stationering en corridors drones voor cargo
(XI)	Laagvlieggebieden helikopters
(XII)	Helikopterlandingsplaatsen
(XIII)	Korte/smalle onverharde landingsbaan tactisch luchttransport

Figuur 1, overzichtstabel ruimtevrage met een bovenregionale afweging (bron: NRD).

'Gegarandeerde havencapaciteit Host Nation Support' (bovenregionale afweging VII)

De ruimtevrage voor bovenregionale afweging VII *'gegarandeerde havencapaciteit Host Nation Support'* (in NAVO-verband) is voor de Commissie nog onduidelijk. Reden is dat geen inzicht wordt gegeven in (maximale) inhoud en omvang van deze havenactiviteiten.

De Commissie vraagt zich af of grootschalige op- en overslag van munitie en ander militair materieel (van Nederland en bondgenoten), én transport van en naar een dergelijke haven, overal te combineren is in of bij al bestemde havengebieden. Zo zullen benodigde veiligheidszones, het samengaan met industriële veiligheid, nabije woongebieden en klimaatadaptatie (zeespiegelstijging, afsluitmogelijkheden zeearmen/rivieren op middellange termijn) beperkingen geven. Ook vraagt zij zich af of in de drie voorgestelde havens (Vlissingen, Rotterdam en Eemshaven)⁷ wel een dergelijke vrije ruimte voorhanden is. Mogelijk valt een havenuitbreiding daarom ook binnen de scope van het NPRvD. De Commissie adviseert deze ruimtevrage in het MER te verhelderen, zodat ook hiervan de omgevingseffecten adequaat beschreven (kunnen) worden.

Wens 'Outer horizontal surface' juridisch vastleggen in Bkl

Defensie wil een zogeheten *'Outer horizontal surface'* juridisch vastleggen in het Bkl met een straal van 15 km rondom een militaire luchthaven⁸. De NRD vermeldt daarover dat Defensie momenteel weinig ruimtelijke ontwikkelingen kan tegenhouden. Voorbeeld hiervan is de plaatsing van windturbines die een negatief effect hebben op vliegmogelijkheden en -veiligheid. Het vastleggen van deze zones met grootschalige bouwbeperkingen lijkt naar zijn aard ook een bovenregionale afweging. De Commissie adviseert deze afweging daarom zelfstandig en duidelijk herkenbaar op te nemen in het MER.

⁷ Op basis van informatie uit eerdere/andere mer-procedures in en over deze havengebieden.

⁸ Dit beleid is gebaseerd op de door VN burgerluchtvaartorganisatie ICAO voorgeschreven beperkingengebieden.

2.2 Onderbouwing afwegings- en selectiecriteria

2.2.1 Afwegingscriteria, voorkomen afwenteling ruimte en tijd

Het NPRvD is onderdeel van het nationale Omgevingsbeleid. Op dit moment werkt de regering zowel aan het vervolg op de Nationale omgevingsvisie (hierna: NOVI), de Nota Ruimte, en aan diverse Nationale programma's, zoals het NPRvD.^{9,10} De NRD neemt dan ook logischerwijs de afwegingscriteria uit de NOVI¹¹ over. De NRD geeft aan afwenteling in ruimte en tijd hiermee te willen voorkomen. De NRD licht deze werkwijze verder niet toe.

De Commissie merkt hierover het volgende op. Zij heeft begrepen⁴ dat de alternatieven uit de NRD (in dit advies de zogeheten Defensie-alternatieven⁶) nog niet geconfronteerd zijn met onmogelijkheden en beperkingen vanuit de omgeving. Dit onderzoek zal volgens de NRD plaats gaan vinden met behulp van een zogeheten leefomgevingsfoto¹². Het valt de Commissie op dat de NRD relatief weinig aandacht besteedt aan beschermde gebieden, bestaand (of al bestemd) gebruik in gebieden rondom huidige Defensielocaties en aan plaatsen waar dit gebruik mogelijk moet verdwijnen (of worden verplaatst) om ruimte te creëren voor Defensie. Denk bijvoorbeeld aan:

- delen van landbouw- en natuurgebieden;
- sanering of gedwongen verhuizingen (amovering van woningen) vanwege (te) ernstige geluidhinder of veiligheidsrisico's;
- het afzien van locaties voor nieuwe woonwijken of windturbineparken et cetera;
- het op langere termijn onmogelijk maken van plannen voor een ander type (klimaatrobust) waterbeheer.

Inzicht in bovenstaande is cruciaal om in het MER vragen te kunnen beantwoorden zoals: *'Is de noodzakelijke milieuruimte in principe aanwezig?' én 'Hoe kunnen negatieve effecten worden beperkt?'*

Zoals gezegd, de NRD geeft aan dat hiervoor de NOVI-criteria gebruikt worden. In het krachtenveld van enerzijds de ruimtevraag vanuit het NPRvD en anderzijds die vanuit andere (Nationale) programma's is het echter voor de Commissie vooralsnog onduidelijk hoe in het MER (en het latere NPRvD) het meenemen van deze (milieu)belangen in zijn werk gaat. Dit geldt in het bijzonder voor *het NOVI-criterium: voorkomen van afwenteling in ruimte en tijd*. Verduidelijk dit in het MER en ontwikkel zo nodig hiervoor een transparante en gefaseerde werkwijze.

2.2.2 Selectiecriteria Defensie-alternatieven

De NRD gaat uit van selectiecriteria die op basis van een geografische analyse met een 'Defensie-bril' tot de gepresenteerde alternatieven leiden. Voorbeelden van selectiecriteria

⁹ Zie [kamerstuk Nationale Omgevingsvisie 34682](#), 25 mei 2022.

¹⁰ Zie [kamerbrief voortgang regie op ruimtelijke ordening](#) van 18 april 2024.

¹¹ Zie pagina 7 van de NRD, namelijk:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
3. Afwentelen voorkomen.

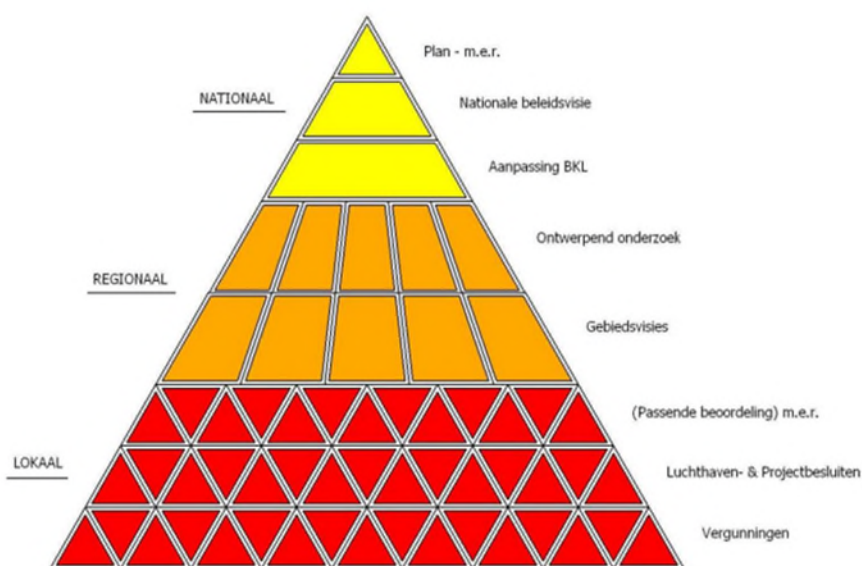
¹² Zie pagina 55 van de NRD, deze leefomgevingsfoto geven voor alle relevante thema's van de fysieke leefomgeving inzicht. Per locatie wordt daarbij voor de zes thema's van de fysieke leefomgeving die het meeste spelen op en rondom Defensielocaties een beoordeling gegeven van zowel de huidige situatie als de referentiesituatie.

zijn 'Afstand tot relevante Defensielocaties' of 'buiten UNESCO Werelderfgoed'¹³. Deze criteria zijn in de NRD als een hard gegeven gepresenteerd.

De Commissie adviseert deze afbakening van de reikwijdte (scope) nog een keer goed tegen het licht te houden in de context van zienswijzen¹⁴. Zienswijzen suggereren om breder te kijken dan deze selectiecriteria, bijvoorbeeld door te kijken naar (mede)gebruik van andere niet militaire luchthavens en naar nieuwe Defensiegebieden als bufferzones rondom natuurgebieden ('win-win'). Dit zou aanleiding kunnen zijn tot bijstelling van de selectiecriteria van de Defensie-alternatieven¹⁵ voor het MER en daarmee leiden tot andere Defensie-alternatieven. Ook in het licht van de NRD is dit relevant. De NRD geeft aan dat Defensie later in gebiedsprocessen deze synergie wil opzoeken. Hiervoor moet dan wel de ruimte beschikbaar zijn en mogelijk ook al in dit stadium gereserveerd worden. De Commissie geeft een dergelijke bijstelling daarom in overweging.

2.3 Brede besluitvormingsketen en samenhang Nota Ruimte

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt in ieder geval doorlopen voor besluiten over het NPRvD en het Bkl. De NRD geeft een overzicht van de 'brede besluitvormingsketen' van het NPRvD en de bijbehorende instrumenten van de Omgevingswet (zie figuur 2 hieronder).



Figuur 2: werking NPRvD en de instrumenten die bij de verschillende behoeften horen (bron: NRD).

De Commissie constateert dat de bredere besluitvorming en de rollen van de betrokken partijen nog onvoldoende duidelijk en helder zijn. Hierdoor bestaat het risico dat onderwerpen onderbelicht raken of tussen wal en schip vallen. De Commissie vindt het daarom belangrijk dat het MER per (individuele) bovenregionale afweging (13) en per

¹³ Zie voor een compleet overzicht van deze selectiecriteria tabel 5-2 in de NRD.

¹⁴ Defensie heeft – vanwege de krappe planning – de Commissie niet gevraagd om de zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken, maar de Commissie heeft via de media kennis genomen van diverse kritische zienswijzen van bijvoorbeeld provinciale overheden.

¹⁵ Voor alle 13 bovenregionale afwegingen uit de NRD zijn per afweging twee of drie alternatieven op kaart uitgewerkt.

'overige' ruimtebehoefte (44) inzichtelijk maakt welke afweging/keuze wanneer wordt gemaakt. Hierdoor wordt duidelijk(er) wat nu in het kader van de vaststelling van het NPRvD al besloten wordt, wat bij de Nota Ruimte of elders. Zij merkt op dat dit sterk kan verschillen per bovenregionale afweging of behoefte en zelfs daarbinnen.

Geef het proces van en de afstemming met de besluitvorming over de Nota Ruimte en andere Rijksplannen en –programma's in het MER weer. Besteed specifiek aandacht aan besluiten die in het Bkl¹⁶ worden vastgelegd omdat deze een fundamenteel ander besluitvormingstraject doorlopen (geen vervolgpcedures meer en ook geen later ontwerpend onderzoek en gebiedsvisies).¹⁷ Geef hierbij duidelijk aan of, en zo ja hoe/wanneer, een vervolgplan–mer of een project–mer aan de orde is. De Commissie wijst erop dat als milieuvragen later niet elders beantwoord worden/zijn, ze in dit MER voor het NPRvD al gedetailleerd aan de orde moeten komen. De aanpak in de NRD voorziet daar nu niet in.

Vernieuwing geluidregelgeving militaire luchthavens

In het kader van de brede besluitvormingsketen merkt de Commissie tot slot op dat de benodigde vernieuwing van de geluidregelgeving voor militaire luchthavens in het geheel niet genoemd is in het kader van het NPRvD. Eerder was de verwachting van de staatssecretaris dat het (concept) berekeningsvoorschrift eind 2023 beschikbaar zou zijn.¹⁸

Deze vernieuwing (de zogeheten omzetting van de 'K_e- naar L_{den}-systematiek') lijkt de Commissie relevant voor zowel de brede besluitvormingsketen, het MER én het NPRvD. Hierdoor kan bijvoorbeeld beter rekening gehouden worden met ernstige geluidhinder. Ook levert het tijdig inzicht in daaraan verbonden kosten (zoals geluidsanering en amovering van woningen). Geef in het MER daarom een geactualiseerde planning van deze omzetting en hoe deze samenhangt met de besluitvorming over het NPRvD.

Voor het NPRvD is de L_{den}-systematiek noodzakelijk om de geluidsbelasting en het aantal gehinderden van de Defensie–alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken, zie verder §5.1 van dit advies. De Commissie begrijpt dat het MER voor de NPRvD niet benut kan worden voor het bepalen van nationale normen voor militaire luchtvaart nodig voor omzetting van de 'K_e- naar L_{den}-systematiek'. Dit gebeurt elders.¹⁸ Het rekenen met L_{den} in dit MER biedt echter bij uitstek een kans om nu wel een belangrijke stap te zetten in deze langlopende omzetting. De Commissie adviseert dan ook het MER voor het NPRvD hiervoor te gebruiken.

¹⁶ De Commissie wijst erop dat het Bkl een plan of programma is ([zie ook toelichting op Delfzijluitspraak / Nevele](#)) en dat hiervoor óók een plan–mer–plicht kán gelden afhankelijk van de inhoud en milieueffecten.

¹⁷ De NRD kondigt dergelijk vervolgtrajecten in algemene zin voor andere afwegingen en behoeftes wel aan, zie pagina 7 NRD.

¹⁸ De omzetting van de 'K_e- naar L_{den}-systematiek' loopt al ruim 10 jaar én is nodig om wél voldoende rekening te houden met gezondheidseffecten van militaire luchtvaart, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230919/brief_regering_derde.

3 Advies voorfase

3.1 Inleiding en voorlopige voorkeurskeuze Nota Ruimte

Voor de Commissie was de afstemming tussen het NPRvD en de Nota Ruimte onduidelijk. Daarom heeft zij daarover gesproken met vertegenwoordigers van Defensie.⁴ Defensie gaf hierbij aan dat het (concept) MER-onderzoek ook bedoeld is om te komen tot een voorlopige voorkeurskeuze voor de Defensie-alternatieven. Deze voorlopige voorkeurskeuze gaat gebruikt worden door de opstellers van het voorontwerp van de Nota Ruimte. Defensie verzocht de Commissie specifiek in te gaan op deze voorfase in haar advies.⁴ Dit hoofdstuk is daarvan het resultaat.

Op basis van de NRD en de inhoud van dit gesprek concludeert de Commissie dat de milieubeoordeling van de Defensie-alternatieven in het MER per bovenregionale afweging telkens leidt tot drie typen conclusies:

1. alternatief is niet uitvoerbaar of absoluut onwenselijk (milieuobstakels hard en zacht);
2. alternatief lijkt uitvoerbaar en heeft voorkeur van Defensie;
3. alternatieven lijken uitvoerbaar maar hebben niet de voorkeur van Defensie.

Keuzes onder 1 vallen af, keuzes onder 2 en 3 gaan als onderdeel van de voorlopige voorkeurskeuze mee naar het MER. Milieuonderzoek en keuzes, die vanuit milieu en natuur doorslaggevend kunnen of moeten zijn, moeten in dit de voorfase al beschikbaar komen en niet doorgeschoven naar later volgens de Commissie. Hierdoor zijn inzichten tijdig beschikbaar voor de voorfase.

Het uiteindelijke MER biedt dan later de gewenste, en vanuit milieueffectrapportage noodzakelijke, inhoudelijke ruimte voor het inbrengen van milieuperspectief in het NPRvD. Ook kan het verder parallel aan het proces van de Nota Ruimte afgerond worden.

3.2 Onderzoek naar dwingende milieuobstakels hard en zacht

Beantwoord in de voorfase de vraag: *‘Zijn keuzes vanuit milieuperspectief in principe haalbaar en uitvoerbaar?’* Hiervoor is risico-gestuurd onderzoek nodig naar min of meer dwingende harde (wettelijk) en zachte milieuobstakels (belangen en uitvoerbaarheid). Deze kunnen zeer verschillend van aard zijn, zoals:

- eerdere afspraken met de omgeving over hinderbeperking¹⁹ of nog op te lossen milieuknelpunten (‘illegale situaties’), in het bijzonder rondom vliegbases zoals bij Gilze-Rijen en de Peel;²⁰
- onmogelijkheden om tijdig nieuwe wettelijke uitzonderingsregimes voor Defensie in te voeren (bijvoorbeeld op het gebied van geluid- en externe veiligheid-regelgeving);

¹⁹ Zie bijvoorbeeld [kst-31936-738.pdf \(officiële bekendmakingen.nl\)](#).

²⁰ Zie [Adviezen – Commissiener.nl](#) (nummer 3050, Gilze Rijen) en [Adviezen – Commissiener.nl](#) (nummer 3090, de Peel).

- luchtruimindeling, onmogelijkheden om tijdig de indeling van het Nederlandse luchtruim (weer) aan te passen. Een aantal alternatieven lijken namelijk niet goed te passen bij recente beleidswijzigingen en besluiten van de Rijksoverheid;²¹
- luchtvaartveiligheid, verhoogde veiligheidsrisico's voor de omgeving in delen van het luchtruim die samenhangen met het samengaan van militair vliegverkeer met civiele luchtvaart in het Nederlandse luchtruim;²²
- het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, inclusief een verkenning van de haalbaarheid van een eventuele ADC-toets²³. Te beginnen met onderzoek naar redelijke alternatieven met minder negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden^{24,25} en (indien aan de orde) het realiseren van specifieke compensatie voor habitattypen en/of leefgebieden (vanwege bijvoorbeeld verstoring en/of vernietiging);
- het concept 'bodem & water sturend', de ontwikkeling past hier niet of moeilijk binnen;²⁶
- uitvoerbaarheid, zoals (financiële) onmogelijkheden vanwege benodigde verplaatsing van andere gebruikers van een gebied vanwege bijvoorbeeld zeer ernstige geluidhinder of veiligheidsrisico's.

Obstakels hangen ook samen met andere urgente (Rijks)belangen, zoals het Deltaprogramma en het waterbeleid, de energietransitie (nieuwe windturbineparken in en nabij laagvlieggebieden, energiehub's in havens²⁷) en nieuwe woonwijken (Nationale bouw- en woonagenda). Zie ter illustratie een voorbeeld van het ruimtebeslag van één van de 13 bovenregionale afwegingen op figuur 3 hieronder. Mogelijke inzichten rondom dit onderzoek zijn dus niet alleen relevant voor de voorfase, maar ook relevant voor het verdere alternatievenonderzoek in het MER. Neem deze daarom zoveel als mogelijk al mee in de voorfase.

²¹ Een mogelijke toename van vliegbewegingen van vooral de jachtvliegtuigen in Noord-Brabant lijkt te botsen met de recent aangekondigde 'vierde fix van Schiphol'. Het is/was de bedoeling van het kabinet het luchtruim hier vrij te maken van militair verkeer om het gebruik en beheer van het luchtruim efficiënter te maken, de impact van vliegroutes op de omgeving en het klimaat te verminderen en de civiele en militaire capaciteit van het luchtruim (elders) te vergroten. De Commissie heeft ook hierover (2021) geadviseerd, zie [Adviezen – Commissiener.nl](#) (nummer 3421).

²² In het bijzonder de toename van het botsingsrisico met jachtvliegtuigen bij snelheden boven de algemene maximum toegelaten vliegsnelheid in die delen van het luchtruim waar het 'see and avoid-principe' geldt als enige wijze van separatie. Defensie heeft – voor zover de Commissie heeft kunnen achterhalen – geen verdere veiligheidsvisie hierop.

²³ De ADC-toets heeft een streng toetsingskader dat is vastgelegd in de Omgevingswet (artikel 8.74b, tweede lid) en het Bkl (artikel 10.24, tweede lid). De drie voorwaarden waaraan een plan/project moet voldoen indien aantasting van natuurlijke kenmerken niet kan worden uitgesloten, zijn dat:

A: er geen alternatieven zijn,

D: sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang,

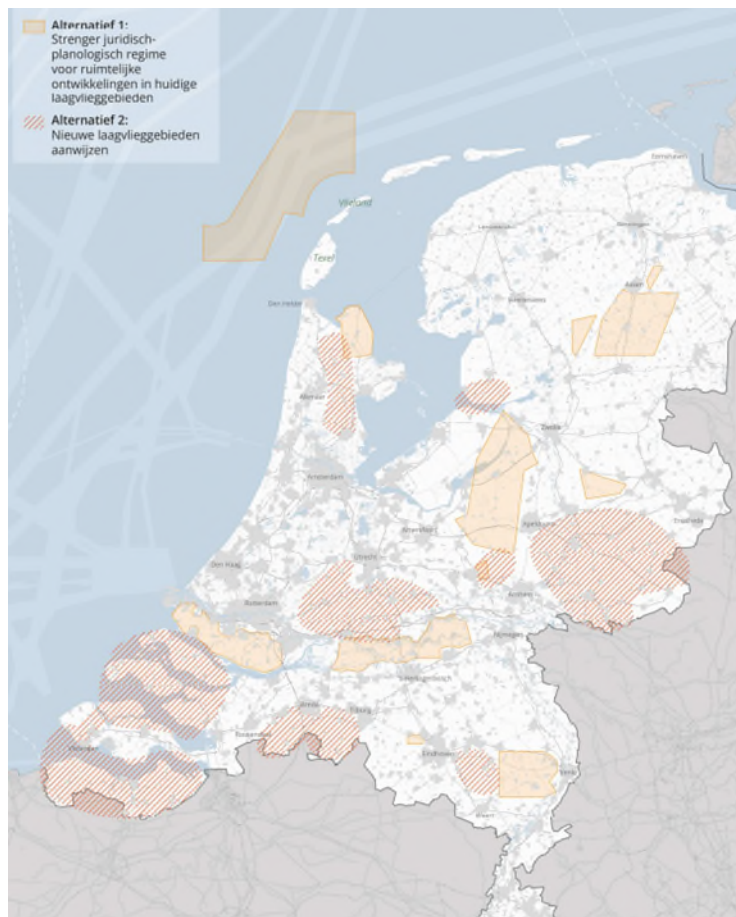
C: de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

²⁴ Verken daarbij in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van het compartiment Defensie in het Aerius-Register. Zie ook artikel 17a3 en 17a4 Omgevingsregeling (Defensie-bank).

²⁵ In verband met een eventuele ADC-toets zijn de locatiealternatieven in het MER belangrijk. Er moet nu al onderbouwd worden dat er geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven gemist zijn.

²⁶ Hiervoor kunnen bijvoorbeeld als maatlat het ruimtelijk afwegingskader 'klimaatadaptieve gebouwde omgeving' of vergelijkbare regionaal ontwikkelde kaarten gebruikt worden. Zie hiervoor ook §2.2.1 van dit advies.

²⁷ Zie voor deze industrie- en havengebieden het recent vastgestelde Programma Energiehoofdstructuur (PEH).



Figuur 3 bovenregionale afweging laagvlieggebieden helikopters (bron: NRD).

3.3 Milieueffecten voorfase

Voor het milieuonderzoek in de voorfase kan de aanpak uit de NRD gevolgd worden. Deze aanpak gaat uit van een focus op de (soms zeer) aanzienlijke milieueffecten en het mitigeren daarvan (maatregelen nemen om effecten te verzachten).

De Commissie heeft hierop één inhoudelijke aanvulling. Defensie heeft aan de Commissie aangegeven⁴ dat op dit moment uitgebreide geluidmodellering voor laagvliegroutes, – corridors en –gebieden en dergelijke in voorbereiding is (dit was niet in de NRD vermeld). Reden is dat Defensie hier al bij de voorfase rekening mee wil houden (deze modellering is ook bedoeld voor het uiteindelijke MER). De Commissie vindt dit positief en verstandig. Geef in het verlengde hiervan ook inzicht (een inschatting) in de absolute blootstelling in de huidige en toekomstige situatie van ernstige geluidhinder, en niet alleen een verbetering- of verslechteringsscore ten opzichte van de referentiesituatie uit de NRD. Dit is relevant om in de voorfase het realiteitsgehalte van keuzes te kunnen beoordelen en kan waarschijnlijk deels opgesteld worden met behulp van bestaande onderzoeken rondom (militaire) luchthavens en van (laag)vliegroutes.

3.4 Voorlopige voorkeurskeuze Nota Ruimte

Onderbouw bij de voorfase (en in het uiteindelijke MER) navolgbaar de voorlopige voorkeurskeuze die geselecteerd is als inzet voor de Nota Ruimte. Beschrijf hoe aan de voorkant in te schatten milieuobstakels, milieueffecten en confrontaties met andere (rijks)belangen én de huidige gebruikers van een gebied een rol gespeeld hebben in deze fase van de afweging.

De Commissie geeft in overweging om waar mogelijk meerdere voorlopige keuzes op te stellen, mede met het oog op de noodzakelijke uitwerking daarvan in het MER. Dit kan ook relevant zijn voor latere kleinere of grotere aanpassingen hiervan en het feit dat (bij grotere aanpassingen) binnen de Nota Ruimte de mogelijkheden moeten bestaan om die ook te realiseren.

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 om een groot ruimtebeslag vragen, is ook een belangrijke bouwsteen voor het MER. Mocht de voorfase niet volledig afgerond kunnen worden (bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in het proces om te komen tot een Nota Ruimte) dan zal deze informatie op andere wijze verzameld moeten worden.

Desgewenst is de Commissie bereid het tussenresultaat van de voorfase (milieuonderzoeken en –afwegingen tot dan toe) tussentijds in een openbaar advies te beoordelen op navolgbaarheid, kwaliteit en volledigheid. Zij geeft dit de staatssecretaris in overweging.

4 Advies MER: Samenvatting voorfase, alternatieven en milieuperspectief

4.1 Inleiding en samenvatting voorfase

De informatie uit de voorfase (zie hoofdstuk 3) is de basis voor het MER. Vat deze herkenbaar samen en onderbouw de gemaakte (milieu)afwegingen tot dusver. Het MER focust vervolgens niet meer op de voorfase, maar volledig op het NPRvD én op latere vervolgbesluitvorming (Bkl en elders). De voorlopige keuze (of keuzes) wordt (worden) hiermee verder ingevuld en verdiept. Naast een zorgvuldige (milieu)onderbouwing van het NPRvD leidt het ook tot randvoorwaarden voor deze vervolgbesluitvorming (per afweging en gebied/locatie).

Zoals hierboven al opgemerkt in dit traject is volgens de Commissie meer nodig dan de NRD voorstelt. Het gaat er om explicieter vanuit het milieubelang naar voorlopige keuzes van Defensie te kijken en ze te doordenken. Zo komt het MER tegemoet aan de noodzaak het milieubelang een zelfstandige en volwaardige plaats te geven in de afwegingen. Hierdoor ontstaat ook de ruimte om te komen tot mogelijke 'win-win' oplossingen (bijvoorbeeld bij natuur) en om beter rekening te houden met de ernstige hinder van militaire luchtvaart. De Commissie wijst er volledigheidshalve op dat dus de ruimte moet bestaan om de voorlopige keuzes bij het voorontwerp van de Nota Ruimte nog te kunnen wijzigen in het NPRvD, nadat het gehele MER afgerond en beschikbaar is. Zij gaat hier in dit advies vanuit.

Hieronder licht de Commissie deze aanpak toe.

4.2 Alternatieven en milieuperspectief

In het uiteindelijke MER moeten naast de keuzes van Defensie (pakket met alle afwegingen en behoeftes⁶) ook alternatieve oplossingen worden verkend. Dit laatste vanuit het principe van 'hoeken van het speelveld'. Bij de uitwerking van de voorfase lag de nadruk logischerwijs op het Defensiebelang en minder op de milieuthema's zoals gezondheid, veiligheid, water en natuur. Het MER moet hier nu recht aan doen door die hoeken wel te verkennen en uit te werken. Uitgangspunt daarbij is dat juist gedurende het mer-proces het verkennen van dergelijke oplossingen (perspectieven bezien vanuit hoeken van het speelveld) tot relevante aanvullende milieu-beslissinginformatie leidt. Inzicht in is ook nodig om in het MER de vraag te beantwoorden: *'Welke milieuoptimalisaties zijn mogelijk?'*

De Commissie denkt bijvoorbeeld aan het (al dan niet in samenhang) uitwerken van de volgende perspectieven:

- a) **gezondheid:** minimale gezondheidseffecten en hinder / maximaal ontzien omwonenden;
- b) **natuur en water:** minimale natuurschade / maximale kansen natuurontwikkeling / buffer- of overgangszones rondom natuurgebieden / geen onacceptabele stikstofdepositie/ klimaatrobuuste waterinrichting;
- c) **veiligheid:** minimale externe en luchtvaartveiligheidsrisico's / minimale verkeers- en transportbewegingen/ maximale hoogwaterveiligheid;

d) **bundeling**: maximaal geografisch bundelen (of spreiden) van activiteiten.²⁸

Oók de (on)mogelijkheden om activiteiten in andere NAVO-landen uit te voeren kunnen relevant zijn voor de afbakening en uitwerking van bovenstaande perspectieven.²⁹

Er zijn uiteraard ook andere indelingen of combinaties denkbaar. Ze kunnen (delen van) onderzochte Defensie-alternatieven bevatten maar ook uitwerkingen ervan met milieuoptimalisaties en (extra) mitigerende maatregelen. De Commissie adviseert hierbij zoveel mogelijk relevante afwegingen en behoeftes te combineren in een perspectief. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede. De resultaten van de voorfase en de zienswijzen zullen ook richting kunnen geven aan relevante combinaties en/of zinvol te onderzoeken perspectieven.

Langs deze weg voldoen volgens de Commissie het voorlopige keuzeprocess in de voorfase en het uiteindelijke MER gezamenlijk, wel aan de inhoudelijke eisen van een goed planmer-proces en -rapport.^{30,31}

4.3 Definitief voorkeursalternatief MER en NPRvD

Door vanuit meerdere perspectieven naar de uiteindelijke keuzes te kijken ontstaat inzicht in de mogelijkheden de voorlopige voorkeurskeuzes (bijvoorbeeld uit de voorfase) aan te passen of bij te stellen. Geef expliciet aan welke inzichten uit de afweging van de perspectieven een plek krijgen in het NPRvD en welke niet.

Naast eventuele aanpassing van de voorkeurskeuzes kunnen de perspectieven ook leiden tot onderzoeksvragen voor het vervolg. Dit kunnen zowel meer fundamentele onderzoeksvragen zijn naar milieueffecten (geluid, natuur, veiligheid en water) als specifieke regionaal (of zelfs lokaal) uit te werken onderzoeksvragen. Geef voor beide aan op welke wijze daar invulling aan wordt gegeven. Specificeer deze vragen per bovenregionale afweging en per regio.

De voorkeurskeuze verdient bijzondere aandacht in de samenvatting van het MER. Beschrijf op toegankelijke wijze per bovenregionale behoefte de milieugevolgen en maak zoveel mogelijk gebruik van kaartmateriaal. Laat ook milieugevolgen voor buurlanden herkenbaar terugkomen in de samenvatting (grensoverschrijdende milieueffecten).

²⁸ De NRD geeft aan dat ze rekening houden met advies: Elke regio telt, RLI, ROB, RVS, maart 2023.

²⁹ Geografische reikwijdte mag een beperking vormen voor het alternatievenonderzoek en kan dus een argument zijn om geen activiteiten in het buitenland te onderzoeken in het MER en het NPRvD. Mochten er desondanks buitenlandse mogelijkheden zijn dan kan bij het onderzoek in het MER hier rekening mee gehouden worden door bijvoorbeeld de benodigde milieu- en fysieke ruimte in een alternatief of perspectief naar rato af te schalen.

³⁰ In zijn algemeenheid stelt de Commissie dat een gedetailleerder onderzoek ook in een abstract planMER soms nodig kan zijn om enerzijds meer inzicht te kunnen krijgen in een complexe eindsituatie en anderzijds meer inzicht in eventuele maatregelen (die samen kunnen hangen met een eindkeuze voor een locatie of een gebied). Voor geluid- en veiligheidsaspecten van militaire luchtvaart en drones lijkt dit het geval. Het MER leent zich hier goed voor.

³¹ De kracht van een planMER is dat alle keuzes op een vergelijkbaar abstractieniveau worden uitgewerkt. Alleen dan is het navolgbaar. Dat kan als voor elke ruimtevrage met een bovenregionale afweging (13) en voor elke lokale ruimtebehoefte (44) dezelfde regels gelden. Het wordt een onoverzichtelijke geheel als bepaalde keuzes met meer diepgang en detailniveau worden uitgewerkt op verschillende tijdstippen. Dit is naast de nog ontbrekende milieufocus in het MER een extra reden om het geheel van het NPRvD in van het MER gelijkwaardig te onderzoeken en niet alleen sommige deelonderdelen gedetailleerder (bijvoorbeeld alleen de Bkl-onderdelen).

5 Advies MER: onderzoek naar milieugevolgen

De Commissie adviseert het onderzoek naar milieugevolgen te starten met het goed en compleet in beeld brengen van de huidige milieusituatie en de referentiesituatie.

Zij verwacht dat het bepalen van de referentiesituatie³² voor het MER complex zal zijn. Reden hiervoor is de grote omvang van het NPRvD, waardoor de referentiesituatie (erg) veel plannen en projecten van andere overheden zal/moet omvatten, inclusief plannen en projecten die deels vastgesteld maar nog niet gerealiseerd zullen zijn. De Commissie vindt het daarom verstandig (en ook noodzakelijk) dat de NRD aangeeft dat:

- de huidige milieusituatie apart in beeld wordt gebracht in het MER;
- bij de referentiesituatie het uitgangspunt is dat duidelijk moet zijn waar een 'ruimteclaim' ligt.

De aanpak in hoofdstuk 5 van de NRD biedt voor zowel de huidige milieusituatie als de referentiesituatie waarschijnlijk al de meeste basisinformatie met het aangekondigde brede overzicht van de te onderzoeken thema's. Besteed aanvullend nog kort aandacht aan te verwachten milieueffecten door sloop-/aanlegwerkzaamheden. De Commissie beschouwt het onderzoeksvoorstel uit de NRD³³ verder als een goede en logische aanzet om voor de Defensie-alternatieven inzicht in de milieueffecten te krijgen. Ook biedt het onderzoeksvoorstel inzicht om te komen tot een Passende beoordeling op hoofdlijnen vanwege mogelijke aantasting van Natura 2000-gebieden.

Beantwoord (hiermee) voor de Defensie-afwegingen en -behoeftes én voor de milieuperspectieven hiervan/hierbij (zie §4.2 van dit advies) in het MER de volgende onderzoeksvragen:

- Is ten opzichte van de huidige (feitelijke) situatie én de referentiesituatie³⁴ sprake van een toename (of afname) van de milieudruk en is dat acceptabel?
- Hoe groot is de noodzakelijke milieuruimte? Is deze in principe aanwezig? Breng hierbij ook de indirecte ruimte vraag vanuit diverse milieuaspecten duidelijk op kaart in beeld, in het bijzonder geluid- en veiligheidsruimte;
- Hoe kunnen negatieve effecten worden beperkt (mitigerende maatregelen)?

Hieronder gaat de Commissie voor 'gezondheid en geluid', luchtvaartveiligheid, externe veiligheid, 'bodem, water en klimaatadaptatie' en natuur in meer detail in op het benodigde onderzoek naar milieugevolgen in het MER.

5.1 Gezondheid en geluid

5.1.1 Luchtvaartgeluid

Toename van hinder, gezondheidseffecten en beperkingen door luchtvaartgeluid van helikopters, jachtvliegtuigen en drones is één van de belangrijkste milieuconsequenties van

³² De NRD geeft op pagina 56 aan wat wel en niet opgenomen zal worden in de referentiesituatie.

³³ Pagina 52 en verder van de NRD.

³⁴ De Commissie wijst er volledigheidshalve op dat mocht vooruitlopend op besluitvorming over het NPRvD in het Bkl worden besloten over bijvoorbeeld nieuwe laagvlieggebieden- corridors en -zones, deze gebieden niet bij de referentie mogen horen. Besluitvorming in het Bkl maakt namelijk niet dat er sprake is van een activiteit die tot de referentie behoort.

het NPRvD. De Commissie vindt het daarom belangrijk niet te laat 'in te zoomen' op concreet geluidsonderzoek. Zij vindt het goed dat Defensie (nog niet in NRD vermeld) al gedetailleerd geluidsonderzoek heeft laten opstarten⁴. Dit onderzoek is niet eenvoudig omdat veel data van en over militaire luchtvaart onbekend en/of geheim is.

De Commissie wil vooraf graag nogmaals het belang onderstrepen van goed geluidsonderzoek dat op reële en realistische uitgangspunten is gebaseerd. Vooral openheid, transparantie en duidelijkheid over de gebruikte invoergegevens is hierbij essentieel en niet vanzelfsprekend. Het gaat hier bijvoorbeeld om inschattingen van frequentie, vlieghoogte, vliegroute per type vliegend materieel (en dus niet alleen gecumuleerd). In het bijzonder is de invulling van laagvlieg- en oefengebieden en -corridors van en naar die gebieden relevant. Geef antwoord op de vragen: Welk oefengebruik is voorzien in de tijd (hoeveel dagen per jaar), hoe voorspelbaar dit is voor bewoners van een gebied en hoe reëel deze inschatting is? De Commissie wijst er nogmaals³⁵ op dat gebruik van de K_e -systematiek¹⁸ geen goed beeld geeft van de geluidbelasting en de hinder. Zij adviseert daarom de K_e -systematiek in het MER in het geheel achterwege te laten en te focussen op L_{den} , L_{night} én deze aan te vullen met een analyse van de te verwachten piekgeluiden.

Maak in het MER op basis van al bekende informatie, zoals gegevens van vliegend materieel per bovenregionale afweging³⁶, een navolgbare inschatting van de ligging van toekomstige geluidcontouren op kaart in de omgeving van te verwachten nieuwe activiteiten of uitbreiding van bestaande (luchtvaart)activiteiten.

Omdat niet van al het vliegende materieel, in het bijzonder drones, concrete informatie voorhanden lijkt, vraagt dit om een goede onderbouwing in het MER. Ga bij deze onderbouwing in op de inzet van de gebruikte rekenmethode, geluidgegevens, vliegprestaties, vliegprofielen, verdeling over de dag- avond- en nachtperiode, eventuele correctiefactoren en de mate van voorspelbaarheid van de verschillende operaties (ook internationaal materieel en samenwerkingsverbanden).

Defensie geeft in de NRD aan dat de geluidsprognoses waarschijnlijk conservatief van aard zijn. Zo reëel mogelijke uitgangspunten en gebruikgegevens zijn belangrijk om te voorkomen dat hierdoor onbedoeld milieuverschillen niet zichtbaar worden³⁷. Anders zijn uitspraken over verschillen tussen gebieden onderling en over zinvolle maatregelen voor hinderbeperking niet goed mogelijk. Het is belangrijk dat in het MER dus goed wordt uitgelegd waarmee is gerekend, welke uitgangspunten zijn gehanteerd en welke aannames daarbij eventueel zijn gemaakt. Als sprake is van 'educated guesses', bij gebrek aan voldoende gegevens, moeten die zo veel mogelijk worden verklaard.

Beschrijf vervolgens duidelijk de mogelijke mitigerende maatregelen, oftewel hoe gezondheidseffecten en hinder te voorkomen zijn. Denk bijvoorbeeld aan uitsluiten van vliegperiodes (randen van de nacht, bepaalde delen van de week / het jaar of een maximaal aantal dagen per jaar), voorschrijven van minimale vlieghoogtes, afstanden tot dichter bevolkte gebieden en aanpassen van vlieggedrag.

³⁵ Net als in eerdere adviezen van de Commissie over militaire en burgerluchtvaart, zoals vliegbases [Eindhoven](#) (3586) en [Gilze-Rijen](#) (3050).

³⁶ Zie figuur 1 van dit advies, bovenregionale afwegingen VIII tot en met XIII en diverse behoeftes houden allen verband met luchtvaartactiviteiten.

³⁷ Omdat onbedoeld door een 'worst case'-benadering de suggestie gewekt wordt dat effecten in alle gevallen sterk negatief zijn en voor de keuze mogelijk geen verschil zouden maken.

Gebruik deze prognoses vervolgens om waar mogelijk een doorvertaling te maken van het percentage en absolute aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden³⁸. Doe dit per (relevante) bovenregionale afweging met en zonder mitigerende maatregelen.

5.1.2 Schiet-/oefenlawaai

De Commissie adviseert de effecten van (huidig en toekomstig) geluid afkomstig van de verschillende militaire buitenschietsbanen en springterreinen (inclusief het afwerpen van munitie door luchtvaartuigen) in het MER al zo helder als mogelijk in beeld te brengen voor de omgeving. Deze effecten zijn namelijk relevant voor de te maken afwegingen over gebieds- en locatiekeuzes.³⁹

De Commissie realiseert zich daarbij dat mogelijk het (overdrachts)rekenprogramma (nog) niet openbaar is en/of niet beschikbaar is voor derden (anders dan TNO).⁴⁰ Voor een adequate beoordeling van de verschillende onderzoeken is evenwel een grote mate van transparantie van belang. Het berekeningsprotocol wijkt namelijk af van de gangbare (openbare) geluidsoverdrachtsmodellen in Nederland zoals bijvoorbeeld voor industriellawaai. Daarnaast zijn gegevensbestanden en software niet algemeen beschikbaar.⁴¹

Voor het MER is een berekening van de effecten van schietlawaai nodig die inzicht geeft in de ordegrottes van de geluidsvermogens en de geluidmissieniveaus in de omgeving van de verschillende locaties door de oefeningen. Maak hierbij onderscheid tussen de verschillende wapensystemen in combinatie met de gebruikte munitie.⁴² Ga waar mogelijk specifiek in op:

- het (te verwachten) dagelijks aantal schoten of ontploffingen per wapentype, per dag-, avond- en nachtperiode, en per baan/terrein;
- de eventuele ontwikkeling van de geluidsvermogens bij de toepassing van toekomstig (nieuw en eventueel onbekend buitenlands) wapen- en munitiematerieel en keuzes daarin;
- de eventuele geluidverschillen tussen toegepaste 'echte' munitie en 'losse flodders';
- eventuele correcties die zijn toegepast op de berekende geluidmissiewaarden;
- de te verwachten effecten inclusief (absolute) hinderscores (ernstige hinder en mogelijk slaapverstoorden) in de omgeving van de relevante terreinen.

Breng mogelijke (geluid-)mitigerende keuzes overzichtelijk in beeld. Doe dit in de vorm van:

- geluidarme(re) wapensystemen;
- afscherming bijvoorbeeld door middel van wallen en gebouwen;
- in pandig oefenen in plaats van buiten;
- vermijden van gevoelige etmaalperioden;

³⁸ Bijvoorbeeld door gebruik te maken van de meest recente dosis-effect relaties zoals weergegeven in [RIVM-rapport Relaties vliegtuiggeluid-hinderslaapverstoring 2022-0007, R. van Poll et al.](#), pagina 70 en verder.

³⁹ Paragraaf 6.2.1 (Geluid) Omgevingsregeling van de Omgevingswet is van toepassing op het bepalen van het geluid door een activiteit. Het geluid door civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen moet worden berekend volgens bijlage XVIIIc van de Omgevingsregeling.

⁴⁰ Een omgezet berekeningsprotocol van TNO dat gebruikt moet worden bij de beoordeling en prognoses inzake schietlawaai.

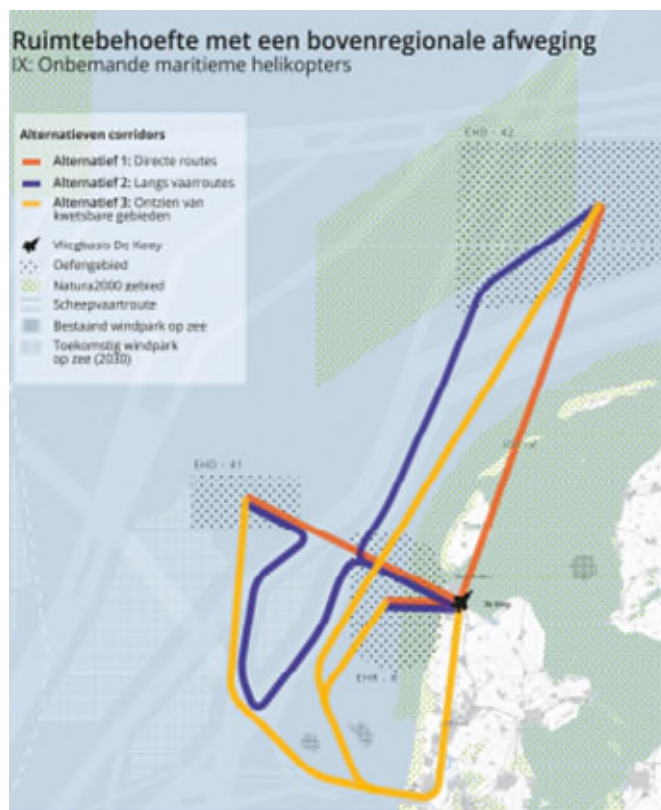
⁴¹ Zo zijn de gegevensbestanden met wapensystemen, munitie en geluidvermogens en rekenprogramma's niet algemeen beschikbaar. Ook zijn waarschijnlijk softwareprogramma's nodig om de gegevensbestanden te kunnen bekijken en de afhankelijkheid van de verschillende parameters die hierbij een rol spelen zichtbaar te kunnen maken en om de uitbreiding van kogel- en mondingsgeluid te kunnen visualiseren.

⁴² Deze (standaard) geluidvermogens zijn vaak al (door TNO) vastgesteld en opgenomen in een register. Deze gegevens zijn echter niet openbaar toegankelijk.

- inzet van simulaties en de toepassing van 'Virtual Reality'⁴³ en 'Augmented Reality'⁴⁴. Hierdoor kunnen ook voor geluideffecten van militaire buitenschietbanen en springterreinen goed onderbouwde en robuuste besluiten voor de omgeving genomen worden.

5.2 Luchtvaartveiligheid

De Commissie adviseert het luchtvaartveiligheidsonderzoek te starten met een uitleg en onderbouwing van wanneer het luchtruim vanuit Defensieperspectief veilig genoeg is. Ga daarbij in het bijzonder in op de Defensievisie over wie verantwoordelijk is voor het voorkomen van botsingen (civiele luchtvaart en/of Defensie) en waarom. Een dergelijke startpunt/visie bestaat – zover de Commissie kon achterhalen – namelijk nog niet. Hij is voor transparante en navolgbare afwegingen wel essentieel.



Figuur 4, bovenregionale afweging onbemande maritieme helikopters (bron: NRD).

Inventariseer vervolgens de gevolgen van de toename van militair vliegverkeer in het Nederlandse luchtruim voor de veiligheid van de civiele luchtvaart. Presenteer:

- de risico's van het opereren met onbemande helikopters (zie figuur 4 hierboven) en andere (vrachttransport)drones, waaronder:
 - het onbedoeld buiten de daarvoor bestemde corridors geraken;
 - en andersom, waarbij overig vliegverkeer onbedoeld de corridor binnen vliegt;

⁴³ Virtual Reality (VR) is een computertechniek waarbij een realistische situatie wordt nagebootst in een gesimuleerde omgeving, met behulp van een VR-ruimte of een VR-bril.

⁴⁴ Augmented Reality (AR) is een interactieve ervaring die de echte wereld versterkt met computergegenereerde perceptuele informatie. Met behulp van software, apps en hardware, zoals een AR-bril, wordt digitale inhoud op echte omgevingen en objecten geprojecteerd.

- het verliezen van contact met niet meer bestuurbare drones;
- risico's die samenhangen met eventuele bewapening van deze drones;
- de risico's van de voorgenomen helikopterlaagvlieggebieden en –landingsplaatsen;
- de gevolgen voor de delen van het Nederlandse luchtruim waar het 'see and avoid' principe geldt als enige wijze van separatie. Besteed specifiek aandacht aan het botsingsrisico dat de operatie van militaire jachtvliegtuigen (F-35) bij snelheden boven de algemene maximum toegelaten vliegsnelheid met zich meebrengt;
- een risico-inventarisatie rondom de vliegbases waarvoor een toename van het militaire vliegverkeer wordt voorzien, van vliegbases waarvan heropening is voorzien en van het luchtruim rondom tactische oefeningen bij de nieuwe onverharde landingsbaan ('dirt strip').

Ga verder in op een doorkijk met:

- de mogelijk te wijzigen civiele vliegroutes;
- een inschatting van toenemende congestie van luchtvaartverkeer rondom de corridors;
- mogelijke overige risico's voor het civiele vliegverkeer.

Onderbouw in het MER tot slot waarom Defensie deze risico's acceptabel acht en geef een onderbouwd overzicht om deze risico's waar mogelijk nog te verkleinen. Besteed hierbij aandacht aan operationele en technische maatregelen, waaronder zogeheten 'Airborne Collision Avoidance Systems'⁴⁵.

5.3 Externe veiligheid

De opslag van de munitie is in de NRD met behulp van veiligheidsafstanden vanuit de opslag zelf naar de omgeving (de zogeheten C-zones⁴⁶) bekeken. De Commissie adviseert in het MER kort te onderbouwen dat deze afstanden ook geschikt zijn voor de nieuwe munitieopslagen⁴⁷ en nieuwe oefendorpen, –stad en –gebieden.^{48,49}

Zo zijn nu afstanden gehanteerd die overeenkomen met de bestaande munitieopslagen in de NRD zonder verdere onderbouwing. Andere afstanden zouden (grote) impact kunnen hebben op de beoogde locaties uit de NRD.

⁴⁵ Zie voor meer uitleg over deze systemen bijvoorbeeld: <https://www.eurocontrol.int/system/acas>.

⁴⁶ Zie hiervoor [wetten.nl – Regeling – Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik – BWBR0020120 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Circulaire-opslag-ontploffbare-stoffen-voor-civiel-gebruik-BWBR0020120-overheid.nl).

⁴⁷ In de NRD wordt gesproken over 'Buiten bebouwde kom met een buffer van 1.900 meter (de maximale contour voor de C-zone van opslag gevaarlijke stoffen)' en '< 40 woningen in de zone (C-zone) van minimaal 1.100 meter en < 100 woningen van maximaal 1.900 meter (deze zones komen overeen met bestaande munitieopslagen en zijn gehanteerd voor bepaling minimale en maximale zone)'. In de hierboven genoemde Circulaire is een maximale C-zone opgenomen van 810 meter (6 ton opslag explosieve massa). In de Circulaire is echter ook het volgende opgenomen: 'Voor hoeveelheden van meer dan 6.000 kg, voor andere gebouwconstructies, voor meer dan 1 opslaggebouw of bij verschillende compatibiliteitsgroepen moet op basis van de NAVO-richtlijn AASTP-1 en andere kennisdocumenten een onderbouwde keuze voor de aan te houden afstand worden gemaakt.'

⁴⁸ Bij het gebruik van munitie bij oefeningen speelt het aspect externe veiligheid in mer-kader waarschijnlijk minder door de gehanteerde veiligheidszones en –maatregelen. Een extreem geval kan zijn dat men incidenteel 'verkeerd' schiet en de munitie buiten de oefenbaan terecht komt, voor een detailstudie naar risico's hiervan is dit strategische MER niet de plek.

⁴⁹ Voor BRZO-bedrijven (bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen) bestaat de verplichting om domino effecten (naar andere bedrijven/activiteiten met gevaarlijke stoffen) inzichtelijk te maken, dit zou vanuit beoogde munitieopslagen ook uitgevoerd kunnen worden.

Ga daarnaast op hoofdlijnen in op relevante (externe) veiligheidsverschillen tussen alternatieven door:

- transportroutes van munitie tussen Defensielocaties en –gebieden;
- nabijgelegen kwetsbare objecten (bijvoorbeeld woningen);
- nabijgelegen risicovolle inrichtingen;
- effecten op ander transport van gevaarlijke stoffen en op ondergrondse leidingen met gevaarlijke stoffen;
- domino-effecten tussen Defensie-activiteiten, zoals laagvlieggebieden boven munitieopslagen en mogelijke domino-effecten tussen Defensie-activiteiten en andere nabijgelegen risicovolle activiteiten⁵⁰.

Beschrijf in het MER expliciet de (externe) veiligheidsaspecten verbonden aan de 'gegarandeerde havencapaciteit Host Nation Support' (in NAVO-verband) en daaraan verbonden transportroutes. Reden is dat de NRD nog geen zicht geeft op de (maximale) inhoud en omvang van deze havenactiviteiten. Hier kunnen aanzienlijke veiligheidsvraagstukken aan verbonden zijn. In het bijzonder omdat aan (tijdelijke) munitieopslag en –transport in containers veel grotere risico's verbonden kunnen zijn.⁵¹ Deze kunnen doorslaggevend zijn bij locatie- en gebiedskeuzes. Werk ook de risico's verbonden aan de tijdelijke opslag daarom in het MER uit.

5.4 Bodem, water en klimaatadaptatie

De Commissie merkt op dat het vertrekpunt voor Defensie voor bodem, water en klimaatadaptatie '*water en bodem sturend*' moet zijn⁵². De NRD benoemt niet in hoeverre bij de uitgevoerde zoektocht hiermee rekening is gehouden.⁵³ Denk bijvoorbeeld aan benodigde (extra) ruimte voor hoogwaterbescherming (aanleg van nieuwe dijken rondom Defensielocaties) vanwege de consequenties van (verdere) zeespiegelstijging. Een ander voorbeeld is de (on)mogelijkheden van het combineren van Defensiebehoeftes met plannen om delen van Nederland te vernatten.⁵⁴

De Commissie adviseert daarom een doorkijk te maken met een tijdhorizon van de te verwachten gebruikstermijn (50–100 jaar) waarin per Defensieafweging en –behoefte de vragen beantwoord worden: '*Is een locatie logisch gezien vanuit water en bodem sturend?*' '*Worden geen 'lock-ins' gecreëerd?*', '*Vindt geen afwenteling plaats naar omliggende*

⁵⁰ Uit de NRD blijkt wel dat dit bij voorkeur niet samengaat, echter in de NRD zijn mogelijke nieuwe munitieopslagen wel geprojecteerd in laagvlieggebieden.

⁵¹ Voor de opslag van munitiecontainers is in de NRD gesteld dat deze containers afgeschermd moeten worden (magazijn/bunker/ondergronds) vanwege een veiligheidsafstand van 7,5 km (bij onbeschermd opslag). In het NRD is opgenomen dat bij een beschermde opslag een kleinere veiligheidszone van 1.100 – 1.900 meter (C-zone) van toepassing is. In de NRD is niet ingegaan op de tijdelijke opslag van dergelijke containers, wanneer deze munitiecontainers bijvoorbeeld de haven binnenkomen of juist op transport gaan. Het is de Commissie niet duidelijk of dan een veiligheidszone van toepassing is, hoe groot deze is, of dat op een andere wijze risico's beheerst gaan worden?

⁵² Zie [Kabinet maakt water en bodem sturend bij ruimtelijke keuzes | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

⁵³ In de NRD staat op pagina 55 wel kort vermeld dat zeer diepe polders, uiterwaarden of gebieden met te hoge grondwaterstand zijn uitgesloten en er sprake moet zijn van een geschikte bodemsoort voor de Defensieactiviteit.

⁵⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld:

www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/kennisontwikkeling-en-signalering/zeespiegelstijging;
www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/kennisontwikkeling-en-signalering/deltascenarios;
[Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptatie gebouwde omgeving \(arcgis.com\)](http://www.arcgis.com).

gebieden? En zo ja welke randvoorwaarden/ruimteclaims vanuit water gelden er?

Antwoorden op deze vragen kunnen namelijk belangrijk zijn voor de nu voorliggende keuzes én randvoorwaarden geven voor vervolgbesluitvorming later.

Op basis van deze doorkijk kunnen vervolgens de Defensie–afwegingen en –behoefte én ook de milieuperspectieven eenvoudig ‘gescoord’ worden voor het onderdeel water, bodem en klimaatadaptatie.

5.5 Natuur

De Commissie adviseert aanvullend op de NRD in het MER voor de 13 bovenregionale afwegingen de belangrijkste typen van effecten (ordegrootte) te benoemen die de natuur negatief kunnen beïnvloeden. Daarbij kan worden gedacht aan oppervlakteverlies⁵⁵ van habitattypen/leefgebied, geluidsverstoring, visuele verstoring/lichtverstoring, stikstofdepositie²⁴ en ingrepen die het grondwaterpeil beïnvloeden.

Gebruik deze informatie voor een beoordeling van de risico’s voor:

- *Natura 2000-gebieden*: welke gebieden worden door deze effecttypen beïnvloed, en zijn deze effecten (voldoende) te mitigeren? Indien significante gevolgen voor deze gebieden niet zijn uit te sluiten dan kan deze verkenning per gebied verder uitgewerkt worden in de aangekondigde Passende beoordeling. Indien die zou uitwijzen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken niet vermeden kan worden, dan adviseert de Commissie om voor de relevante gebieden de haalbaarheid van een ADC-toets te verkennen in het MER;
- *Natuurnetwerk Nederland (NNN)*: gelet op het abstractieniveau kan deze beperkt blijven tot een inschatting van oppervlakteverlies / ruimtebeslag en van gebieden met een zodanig frequente verstoring dat de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN worden aangetast. Vervolgens kan worden ingeschat in hoeverre (al dan niet met een toeslag bij te verwachten lang herstel) gecompenseerd kan worden om de samenhang van het NNN te bewaren;
- *Beschermde soorten*: met het oog op het abstractieniveau kan deze beoordeling beperkt blijven tot kerngebieden van kwetsbare soorten, waarbij aantasting kan leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding. Daarbij denkt de Commissie in ieder geval aan weidevogelgebieden.

De Commissie wijst er tot slot op dat naarmate gebieds- en locatiekeuzes concreter worden in het NPRvD de natuurinformatie in het MER en de Passende beoordeling om meer diepgang zal vragen en een risicobeoordeling niet meer in alle gevallen voldoende kan zijn. Zij adviseert hiermee rekening te houden.

⁵⁵ Bij frequente aantasting van habitattypen of verstoring van leefgebieden kan het in de praktijk ook om oppervlakteverlies gaan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep op 21 maart 2024 de vliegbasis Gilze Rijen bezocht. Tijdens dit locatiebezoek met Defensie en haar adviseurs kreeg de Commissie meer informatie over het NPRvD. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

Christiaan Dahrs
mr. dr. Annelies Freriks
drs. Sjoerd Harkema (secretaris)
ir. Ferry Koopmans
Margo Meeuwissen MSc
prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)
prof. dr. Dick Simons
ing. Rob Vogel
mr. ing. Gijsbert Jan Vogelaar
dr. Fred Woudenberg
drs. Gerrit de Zoeten

Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRvD) en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure zijn dat bijvoorbeeld J5 'Havens' en J7 'Luchthavens'. Een MER is ook nodig voor plannen en programma's waarvoor een zogenoemde Passende beoordeling moet worden gemaakt. Dit is het geval als aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet uitgesloten kan worden. De NRD geeft aan dat beide van toepassing zijn op het NPRvD en dat daarom een plan-mer opgesteld wordt.

Bevoegd gezag besluit(en)

De staatssecretaris en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Initiatiefnemer besluit(en)

de staatssecretaris van Defensie

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiener.nl projectnummer [3779](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl

