

Datum: 14 augustus 2026

Betreft: Reactie van de Natuur en Milieufederaties op het ontwerp-Besluit
defensiegereedstelling fysieke leefomgeving

Defensiegereedheid vraagt om een houdbaar besluit

De veranderde veiligheidssituatie in Europa vraagt om een krijgsmacht die voldoende kan oefenen, trainen en zich kan voorbereiden op inzet. De twaalf provinciale Natuur en Milieufederaties erkennen die noodzaak. Als landelijk netwerk verbinden wij die landelijke opgave met kennis van de gebieden waar deze militaire activiteiten plaatsvinden en gevolgen kunnen hebben voor natuur en leefomgeving. De vraag die voorligt, is voor ons daarom niet of Defensie meer ruimte nodig heeft, maar hoe die ruimte op een juridisch houdbare en voor natuur en leefomgeving verantwoorde manier wordt georganiseerd.

Het ontwerp-Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving (hierna BdfI) creëert voor meerdere jaren vergaande mogelijkheden om bij militaire activiteiten af te wijken van bestaande regels en vergunningvoorschriften. Tegelijkertijd maakt het een forse intensivering en verbreding van activiteiten mogelijk. Naarmate de uitzonderingsruimte groter wordt, moet ook de onderbouwing ervan steviger zijn. Uitzonderlijke ruimte vraagt om uitzonderlijke zorgvuldigheid. Precies daar zien wij op dit moment het fundamentele probleem met het voorliggende ontwerp.

1. Het besluit loopt vooruit op zijn eigen onderbouwing

Het BdfI legt al zeer concreet vast van welke regels kan worden afgeweken en welke aanvullende activiteiten mogelijk worden. De informatie die nodig is om de gevolgen daarvan voor natuur en leefomgeving volledig te kunnen beoordelen, maakt echter nog geen onderdeel uit van de consultatiestukken. Op meerdere cruciale onderdelen bevat de nota van toelichting nog PM's. Dat geldt onder meer voor de verhouding tot internationaalrechtelijke verplichtingen en voor paragraaf 5.2 over de passende beoordeling, MER en andere gevolgen. Ook de conclusie over de proportionaliteit is nog niet uitgewerkt en de uitvoeringsgevolgen worden volgens de nota van toelichting pas na de internetconsultatie aangevuld.

Daarmee wordt van burgers, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties gevraagd een oordeel te geven over omvangrijke uitzonderingen zonder dat de daarvoor noodzakelijke onderbouwing beschikbaar is. Dat raakt niet alleen de zorgvuldigheid van de consultatieprocedure, maar ook de inhoudelijke kwaliteit en uiteindelijk de houdbaarheid van het besluit. Zonder de onderliggende beoordelingen kan niet goed worden beoordeeld welke beschermde gebieden en soorten worden geraakt, wat de gevolgen van de maximale

gebruiksruimte zijn, hoe effecten van verschillende activiteiten cumuleren, welke alternatieven beschikbaar zijn en welke mitigerende of compenserende maatregelen noodzakelijk zijn.

Die onderbouwing is juist hier essentieel, omdat Defensie zelf constateert dat een belangrijk deel van de betrokken oefenterreinen nabij of binnen Natura 2000-gebieden ligt en dat intensiever gebruik kan leiden tot vergunningplichtige Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten. Wij vragen daarom niet om de gereedstellingsopgave stil te zetten, maar om het Bdfl af te maken voordat het wordt vastgesteld.

Wij verzoeken daarom voor definitieve besluitvorming:

- de passende beoordeling, relevante milieueffectbeoordeling(en), soortenonderzoeken en, voor zover aan de orde, de bijbehorende compensatie- en soortenprogramma's openbaar te maken;
- de verhouding tot de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurherstelverordening en overige relevante Europese en internationale verplichtingen volledig uit te werken;
- inzichtelijk te maken welke alternatieven, mitigerende maatregelen en compensatiemaatregelen zijn onderzocht;
- en belanghebbenden vervolgens een reële mogelijkheid te bieden op deze onderbouwing te reageren.

2. Baseer de uitzonderingsruimte op wat aantoonbaar nodig is

Militaire gereedheid laat zich niet tot achter de komma plannen. Nieuwe dreigingen, technologieën en trainingsbehoeften vragen aanpassingsvermogen. Maar flexibiliteit mag niet ongemerkt veranderen in het vooraf creëren van de maximaal denkbare gebruiksruimte. Het ontwerp illustreert hoe groot de verruiming kan zijn. Voor militaire helihavens wordt een gezamenlijk maximum van 24.000 vliegtuigbewegingen vastgesteld. Bestaande regels over vaste in- en uitvliegroutes zijn daarbij niet van toepassing. Boven de betrokken terreinen mogen militaire helikopters vliegen op 100 voet of zoveel lager als voor de uitvoering noodzakelijk is. Voor laagvliegen wordt maximaal 2.500 uur per jaar toegestaan. Daarbij mag op 100 voet worden gevlogen, of lager wanneer dat voor een veilige en realistische uitvoering noodzakelijk is. Dat zijn substantiële bevoegdheden. Daar hoort een even concrete en zorgvuldige onderbouwing tegenover te staan.

Wij verzoeken daarom per activiteit en locatie inzichtelijk te maken:

- wat het gemiddelde feitelijke gebruik over de afgelopen drie jaar was;
- welke ruimte op grond van de huidige vergunningen en regelgeving beschikbaar is;
- welke aanvullende ruimte met het Bdfl ten opzichte daarvan wordt gecreëerd;
- welk concreet operationeel knelpunt met die aanvullende ruimte wordt opgelost;
- waarom de bestaande wettelijke mogelijkheden daarvoor onvoldoende zijn;
- en welke minder belastende alternatieven zijn onderzocht.

Die onderbouwing is des te belangrijker omdat de Omgevingswet al ruimte biedt om aan het belang van defensiegereedstelling een zwaar en zo nodig doorslaggevend gewicht toe te kennen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft Defensie gevraagd concreter te onderbouwen tegen welke juridische belemmeringen zij binnen het bestaande stelsel

aanloopt. Voor de voorgestelde afwijkingen moet daarom helder zijn waarom bestaande wettelijke mogelijkheden onvoldoende zijn en aanvullende uitzonderingsruimte noodzakelijk is.

Het ontwerp stelt bijvoorbeeld dat de huidige luchthavenregelingen gezamenlijk 'aanzienlijk minder ruimte' bieden dan de behoefte van circa 24.000 vliegtuigbewegingen. Voor een beoordeling van de proportionaliteit is juist relevant hoe groot het verschil is tussen feitelijk gebruik, vergunde ruimte en de nieuwe maximale ruimte, waar dat verschil optreedt en welk deel daarvan daadwerkelijk noodzakelijk is.

3. Beoordeel niet alleen afzonderlijke activiteiten, maar de stapeling ervan

Een natuurgebied ervaart geen afzonderlijke artikelen uit een AMvB. Op dezelfde locatie kunnen laagvliegen, helikopterbewegingen, nachtelijke activiteiten, drones, schietoefeningen, stikstofdepositie, licht, geluid en andere vormen van verstoring samenkomen. Bepalend is daarom niet alleen het effect van iedere afzonderlijke activiteit, maar ook de cumulatieve belasting van een gebied.

Onze gebiedskennis laat zien dat die stapeling juist kan optreden op plekken waar ook Natura 2000-gebieden, leefgebieden van beschermde soorten en natuurkwaliteiten als rust, stilte en duisternis in het geding zijn.

Wij verzoeken Defensie de gevolgen van het Bdfl daarom gebiedsgericht en cumulatief te beoordelen. Daarbij moeten relevante bestaande militaire activiteiten en andere plannen en projecten worden betrokken en moet worden uitgegaan van de maximale ruimte die juridisch mogelijk wordt gemaakt. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat activiteiten en gebruikruimte later bij ministeriële regeling anders over locaties worden verdeeld. De ecologische beoordeling moet deze mogelijke verschuivingen dekken. Maak daarnaast inzichtelijk hoe cumulatieve effecten, alternatieven en eventuele compensatie worden beoordeeld en hoe de rechtsbescherming voor burgers en maatschappelijke organisaties is geborgd.

4. Leg ecologische grenzen vooraf vast

Operationele flexibiliteit hoeft niet te betekenen dat ook ecologische grenzen flexibel zijn. Dat wordt zichtbaar bij het laagvliegen. Het ontwerp bepaalt dat bestaande vogelrustgebieden en seizoensgebonden beperkingsgebieden zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Wanneer vooraf bekend is dat een gebied of periode bijzonder kwetsbaar is, vinden wij een dergelijke inspanningsformulering onvoldoende.

Wij verzoeken daarom om, waar de ecologische beoordeling daartoe aanleiding geeft:

- juridisch geborgde seizoensbeperkingen op te nemen;
- waar mogelijk ecologisch verantwoorde in- en uitvliegroutes vast te leggen;
- hogere minimumvlieghoogten te hanteren waar kwetsbare natuur dat vereist;
- en per gebied inzichtelijk te maken welke maximale belasting ecologisch aanvaardbaar wordt geacht.

Activiteiten bij duisternis vragen daarbij om een gebiedspecifieke beoordeling. Het ontwerp maakt gedurende maximaal 42 dagen in mei, juni en juli verruimde mogelijkheden voor vliegen bij duisternis mogelijk en eveneens gedurende 42 dagen voor schietoefeningen bij duisternis. De mogelijke samenloop van natuurwaarden als rust en duisternis ten tijde van het broedseizoen vraagt daarbij bijzondere aandacht. Per gebied moet inzichtelijk zijn hoeveel vlieguren bij duisternis mogelijk worden gemaakt en moet die maximale belasting onderdeel zijn van de ecologische beoordeling.

Bij schietoefeningen moet bovendien vooraf duidelijk zijn waar de maximale belasting ligt. Het ontwerp biedt ruimte om af te wijken van vergunningvoorschriften over hoeveelheden en kalibers munitie, terwijl voor schieten bij duisternis een 'per saldo'-benadering wordt gehanteerd. Daarmee is onvoldoende duidelijk welke maximale geluidbelasting mogelijk wordt gemaakt. Die maximale geluidbelasting, inclusief de gevolgen van hoeveelheden en kalibers munitie en van schieten in de avond en nacht, moet daarom inzichtelijk worden gemaakt en bij de passende beoordeling worden betrokken.

Voor het oefenen met en tegen drones zijn eveneens duidelijke grenzen nodig. Het ontwerp maakt hiervoor op een groot aantal locaties nieuwe mogelijkheden. Tegelijk is het structurele wettelijke kader voor militair dronegebruik nog in ontwikkeling. Daarom moet duidelijk zijn welke activiteiten op deze locaties mogelijk worden gemaakt, welke maximale belasting daarbij is toegestaan en welke ecologische beperkingen nodig zijn. Daarbij moet ook inzichtelijk zijn welke geluidbelasting samenhangt met zowel het vliegen met drones als het oefenen met de bestrijding ervan.

5. Tijdelijk moet daadwerkelijk tijdelijk blijven

Veel afwijkingen in het ontwerp gelden voor vijf jaar. Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor de Wet op de defensiegereedheid maakt het bovendien mogelijk deze termijn bij koninklijk besluit eenmalig te verlengen, zonder de maximale duur van die verlenging te begrenzen. Dat is lang voor een uitzonderingsregime dat bedoeld is als tijdelijke afwijking van het reguliere wettelijke kader.

Wij pleiten daarom voor een maximale initiële termijn van drie jaar en een eenmalige verlenging van eveneens maximaal drie jaar. Een verlenging moet worden voorafgegaan door een nieuwe beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit, de daadwerkelijk benutte uitzonderingsruimte, de gevolgen voor natuur en leefomgeving en de voortgang richting reguliere juridische inpassing.

Daarbij hoort stevige democratische controle. De Staten-Generaal moet periodiek inzicht krijgen in het feitelijke gebruik en de effecten van de afwijkingen en in de voortgang richting reguliere vergunningen en andere milieutoestemmingen. Het parlement moet bovendien tijdig in positie worden gebracht voordat over een eventuele verlenging wordt besloten.

6. Verbind monitoring aan bijsturing en transparantie

Het ontwerp bevat voor verschillende activiteiten registratie- en onderzoeksverplichtingen. Dat is positief, maar meten is nog geen beschermen. Vooraf moet duidelijk zijn wanneer

ecologische ontwikkelingen aanleiding geven tot bijsturing en welke maatregelen dan mogelijk zijn.

Wij verzoeken daarom per relevant gebied indicatoren en duidelijke interventiemomenten vast te leggen. Afhankelijk van de situatie kan bijsturing bijvoorbeeld bestaan uit het aanpassen van routes, vlieghoogten of gebruikstijden, het verminderen van aantallen, het instellen van seizoensbeperkingen of het tijdelijk ontzien van een kwetsbare locatie.

Ook transparantie over het gebruik van de uitzonderingsruimte en de gevolgen daarvan is essentieel. Wij vragen daarom om jaarlijkse openbare, zoveel mogelijk gebiedsgerichte rapportages over de benutting van de uitzonderingen, de geconstateerde effecten, getroffen maatregelen en de voortgang richting reguliere juridische inpassing. Deze informatie dient tevens aan de Staten-Generaal te worden aangeboden.

7. Hoe landelijke uitzonderingsruimte in gebieden samenkomt

De uitzonderingen uit het Bdfl staan niet op zichzelf. In verschillende gebieden komen meerdere verruiming samen met kwetsbare natuurwaarden. Onderstaande voorbeelden zijn illustratief en niet uitputtend en laten zien waarom de landelijke uitzonderingsruimte ook gebiedsgericht en in samenhang moet worden beoordeeld.

Veluwe, Eder- en Ginkelse Heide, ASK en ISK

Op en rond de Veluwe komen verschillende verruiming uit het Bdfl samen. Het officiële ontwerp kent 5.350 helikopterbewegingen toe aan Eder- en Ginkelse Heide. Voor laagvliegen worden 195 uren voor Ginkelse Heide en 545 uren voor Veluwe en Randmeren voorzien. Daar komen activiteiten op ASK Oldebroek en ISK Ede bij, waaronder schietoefeningen en nieuwe mogelijkheden voor het oefenen met en tegen onbemande luchtvaartuigen.

Voor dit gebied vragen met name de combinatie van helikopterbewegingen, zeer laag vliegen, schietoefeningen en drones aandacht. Daarbij liggen kwetsbare natuurwaarden en gebieden binnen de invloedssfeer, waaronder vogelrustgebieden, weidevogel- en ganzenrustgebieden en Natura 2000-gebied Arkemheen. Ook het vervallen van vaste in- en uitvliegroutes is hier relevant.

Leeuwarden en Vliehors

Rond Leeuwarden en Vliehors vragen de intensivering van vliegactiviteiten en activiteiten bij duisternis aandacht vanwege mogelijke gevolgen door geluid, verstoring en stikstofdepositie. Voor Vliehors komen daar schietoefeningen en militaire vaarbewegingen bij, met mogelijke gevolgen voor onder meer vogels en zeehonden. Gezien de ligging van Vliehors aan de Waddenzee moeten deze activiteiten niet alleen afzonderlijk worden beoordeeld, maar ook in samenhang met de natuurwaarden van het bredere Waddengebied.

Marnewaard en Lauwersmeer

Voor schietoefeningen bij duisternis maakt het ontwerp landelijk maximaal 42 vrijgestelde dagen mogelijk in mei, juni en juli, waarvan twee dagen aan Marnewaard zijn toebedeeld. Voor Marnewaard moet worden onderbouwd waarom deze ruimte juist op deze locatie en in deze periode noodzakelijk is, gezien de natuurwaarden van het aangrenzende

Lauwersmeergebied, waar rust, stilte en duisternis belangrijke waarden zijn en dat is aangewezen als Dark Sky Park. Ook de samenloop met het broedseizoen moet daarbij worden betrokken. Daarnaast maakt het BdfI amfibisch oefenen in het Lauwersmeergebied mogelijk, waarbij ook stranden en oevers buiten het militaire oefenterrein kunnen worden gebruikt. Ook deze activiteit moet worden betrokken bij de gebiedsgerichte beoordeling van de gevolgen voor het Lauwersmeergebied.

Waddenzee – één ecosysteem, over provinciegrenzen heen

De Waddenzee vraagt om een beoordeling die niet stopt bij de grens van één defensielocatie of provincie. Activiteiten vanuit verschillende locaties kunnen hetzelfde ecosysteem beïnvloeden. Het gaat onder meer om vlieg- en schietactiviteiten rond Vliehors, schietoefeningen vanaf militaire vaartuigen en snelvaren met kleine en grote militaire vaartuigen tussen het Marsdiep en Marnewaard, waarvoor maximaal 100 dagen verspreid over het kalenderjaar mogelijk worden gemaakt.

De Waddenzee is Natura 2000-gebied en UNESCO Werelderfgoed. Ook de mogelijke gevolgen voor de waarden die aan de Werelderfgoedstatus ten grondslag liggen, moeten daarom in beeld worden gebracht. Bijzondere aandacht is nodig voor mogelijke verstoring van vogels en zeehonden door onder meer schietoefeningen en snelvaren en voor de stapeling van verschillende militaire activiteiten. Wij vragen daarom alle relevante militaire activiteiten die de Waddenzee kunnen beïnvloeden voor het Waddengebied als één samenhangend ecosysteem cumulatief te beoordelen, ongeacht vanuit welke defensielocatie of provincie zij plaatsvinden.

Oirschotse Heide, De Peel en Brabantse Wal

In Noord-Brabant komt de verruiming van militaire activiteiten bovenop een bestaande belasting van natuurgebieden. Met name de uitbreiding van de mogelijkheden voor zeer laag vliegen met helikopters vraagt aandacht. Voor de Oirschotse Heide, Natura 2000-gebied De Peel en de Brabantse Wal nabij Woensdrecht is mogelijke verstoring van vogels tijdens het broedseizoen een belangrijk aandachtspunt. In De Peel vraagt daarbij ook de wettelijk beschermde kraanvogel specifiek aandacht.

8. Betrek gebiedskennis bij de uitvoering

De voorbeelden hierboven laten zien dat de ruimte voor minder belastende oplossingen sterk per gebied kan verschillen. Gebiedskennis is daarom essentieel bij de verdere uitwerking en uitvoering van het BdfI.

Betrek provincies, gemeenten, terreinbeheerders, de Natuur en Milieufederaties en andere relevante gebiedspartijen daarom vroegtijdig bij die uitwerking. Zo kunnen ecologische knelpunten en minder belastende alternatieven tijdig in beeld komen en kunnen noodzakelijke militaire activiteiten zo worden ingepast dat natuurschade, juridische procedures en verlies aan lokaal draagvlak zoveel mogelijk worden voorkomen.

Conclusie

Nederland heeft een goed voorbereide en geoefende krijgsmacht nodig. Wij onderschrijven die opgave. Juist daarom is een regeling nodig die juridisch houdbaar, ecologisch verantwoord en maatschappelijk uitlegbaar is. Het voorliggende ontwerp creëert aanzienlijke uitzonderingsruimte, terwijl essentiële onderdelen van de onderbouwing nog ontbreken. Dat vergroot het risico op juridische onzekerheid en maatschappelijke weerstand. Wij vragen daarom niet om de gereedstellingsopgave stil te zetten, maar om het BdfI af te maken voordat het wordt vastgesteld en de uitzonderingsruimte te baseren op wat aantoonbaar noodzakelijk is.

Concreet verzoeken wij:

1. **Maak de onderbouwing compleet.** Publiceer de passende beoordeling, relevante milieueffectbeoordeling(en), natuurinformatie en de volledige uitwerking van de verhouding tot Europees en internationaal recht, en bied daarop een volwaardige reactiemogelijkheid.
2. **Onderbouw de noodzaak.** Maak per afwijking en locatie inzichtelijk hoe de gevraagde ruimte zich verhoudt tot het feitelijke gebruik en de vergunde ruimte, welke aanvullende ruimte daadwerkelijk nodig is, welk knelpunt daarmee wordt opgelost en waarom bestaande mogelijkheden niet volstaan.
3. **Beoordeel de gevolgen cumulatief en gebiedsgericht.** Breng in beeld wat de maximale mogelijkheden uit het BdfI betekenen wanneer verschillende activiteiten in hetzelfde gebied samenkomen.
4. **Leg ecologische grenzen vooraf vast.** Borg waar de ecologische beoordeling daartoe aanleiding geeft duidelijke seizoensbeperkingen, ecologisch verantwoorde routes, passende minimumvlieghoogten en inzicht in de maximaal aanvaardbare belasting.
5. **Verbind monitoring aan bijsturing en transparantie.** Leg vooraf vast wanneer en hoe wordt bijgestuurd en rapporteer openbaar over het gebruik van de uitzonderingsruimte, de effecten en getroffen maatregelen.
6. **Maak tijdelijkheid geloofwaardig.** Beperk tijdelijke afwijkingen tot maximaal drie jaar, met een eenmalige verlenging van eveneens maximaal drie jaar. Verbind verlenging aan een nieuwe beoordeling van noodzaak, proportionaliteit, effecten en de voortgang richting reguliere juridische inpassing.
7. **Borg democratische controle.** Informeer de Staten-Generaal periodiek over de feitelijke benutting en effecten van de uitzonderingsruimte en de voortgang richting reguliere juridische inpassing, en betrek het parlement tijdig bij een eventuele verlenging.
8. **Betrek gebiedskennis.** Maak bij de verdere uitwerking en uitvoering actief gebruik van de kennis van provincies, gemeenten, terreinbeheerders, de Natuur en Milieufederaties en andere relevante gebiedspartijen om knelpunten en minder belastende alternatieven tijdig in beeld te brengen.

Organiseer de ruimte die aantoonbaar nodig is voor onze veiligheid met oog voor wat die veiligheid mede dient te beschermen: onze natuur en leefomgeving.