Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 970 Regels over de gereedstelling van de krijgsmacht (Wet op de defensiegereedheid)

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave

MEMORIE VAN TOELICHTING **1**
ALGEMEEN DEEL **2**
1. Inleiding 2
2. De gereedstelling 8
3. Probleembeschrijving 11
4. Hoofdlijnen van het voorstel 25
5. Verhouding tot hoger recht 35
6. Verhouding tot nationale wetgeving 65
7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen) 80
8. Uitvoering 87
9. Toezicht en handhaving 89
10. Rechtsbescherming 91
11. Financiële gevolgen 94
12. Evaluatie 95
13. Adviezen en toetsen 95
14. Internetconsultatie 95
15. Draagvlak 96
16. Inwerkingtreding 97

ARTIKELSGEWIJS **98**
Toelichting bij Bijlage I 168
Toelichting bij Bijlage II 184
BIJLAGE A BIJ PARAGRAAF 13 VAN HET ALGEMEEN DEEL (ADVIEZEN EN TOETSTEN) **196**
BIJLAGE B BIJ PARAGRAAF 14 VAN HET ALGEMEEN DEEL (INTERNETCONSULTATIE) **218**

kst-36970-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Internationale veiligheidssituatie

In de afgelopen jaren is de frequentie en intensiteit van conflicten in de buurt van Europa toegenomen. Met de Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de escalatie van het Israëlisch-Palestijns conflict in 2023 is, zoals in de Defensienota 2024 is beschreven, duidelijk geworden dat ook de dreiging van een militair conflict in Europa omvangrijk is.[1] Dat betekent dat ook Nederland betrokken kan raken bij een gewapend conflict en daarmee ook dat de levens in Nederland bedreigd worden.[2]

Een belangrijke dreiging vormt Rusland aan de oostkant van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), dat zich al versterkt manifesteert sinds de illegale annexatie van de Krim in 2014 en de Russisch-Georgische Oorlog in 2008.[3] De dreiging van een grootschalig conflict met Rusland is voor de Europese NAVO-bondgenoten in veertig jaar niet zo groot geweest als dat nu in 2025 het geval is. Rusland besteedt 40% van zijn staatsbudget aan defensie. De productie van munitie ligt viermaal zo hoog als in Europa. Inlichtingen en analyses wijzen uit dat de mogelijkheid van een grootschalig conflict in Europa zich op korte termijn kan aandienen. Rusland wordt in staat geacht binnen enkele jaren nadat een vredesbestand met Oekraïne is bereikt een grootschalig conflict met de NAVO aan te gaan.[4] Ook andere conflicten, zoals de oorlog in Iran en de instabiliteit in Venezuela en het Caribisch gebied, hebben directe impact op de veiligheidsbelangen van Nederland. In de vorm van hybride dreigingen en aanvallen worden Nederland, de Europese Unie (EU) en de NAVO nu al onder druk gezet.[5] Hybride aanvallen kunnen maatschappij ontwrichtende effecten hebben, zoals aanvallen op vitale infrastructuur, en uiteindelijk ook de opmaat vormen voor een gewapend conflict.[6] Rusland ziet een existentiële dreiging in Europese waarden en streeft ernaar de eigen invloedssfeer te vergroten.[7] Daarnaast wordt Europa gedwongen om meer op zichzelf te staan door verschuivingen in de geopolitieke verhoudingen, waarbij traditionele internationale partners hun focus verleggen van Europa naar andere regio's in de wereld.[8] Dit brengt de noodzaak mee om voor onze veiligheid zelf de verantwoordelijkheid te gaan dragen.

---

[1] Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 592, nr. 1, p. 11.

[2] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Dreigingsbeeld – militaire en hybride dreigingen*, 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 30 821, nr. 249, p. 3–4.

[3] Europese Commissie e.a., *Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030*, JOIN(2025) 120 final, par. 2.

[4] Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad – Omnibuspakket voor defensiegereedheid*, COM(2025) 820 final, p. 1.

[5] Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 592, nr. 1, p. 11–13; Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Openbaar Jaarverslag 2024*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29 924, nr. 282. Voorbeelden van hybride dreigingen zijn politieke ondermijning, cyberactiviteiten, desinformatie, economische destabilisatie, financiële malversaties of concrete aanvallen op de vitale infrastructuur.

[6] Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 592, nr. 1, p. 11.

[7] Europese Commissie e.a., *Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030*, JOIN(2025) 120 final, par. 2.

[8] Europese Commissie e.a., *Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030*, JOIN(2025) 120 final, par. 1.

Europese maatregelen

In verband met de internationale situatie is het daarom noodzakelijk de voorbereidingen tot het scheppen van een sluitend defensiesysteem aanzienlijk te versnellen. Ook in EU-verband wordt de noodzaak hiertoe onderkend. Zo is Denemarken recent toegetreden tot het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU[9] en heeft de Europese Commissie onlangs een omnibuspakket voor defensiegereedheid voorgesteld,[10] welke onder meer bestaat uit een voorstel voor een Verordening waarbij een versnelde vergunningverlening wordt geïntroduceerd ter versterking van de EU-defensiemarkt.[11] Hierin is door de EU benadrukt dat een verschuiving naar een mentaliteit van defensiegereedheid is vereist alsmede een onmiddellijke intensivering van inspanningen om tegen 2030 opnieuw gereedheid en afschrikking op defensiegebied te verwezenlijken.[12] Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat de snelle gereedstelling gehinderd wordt door EU regelgeving en administratieve lasten. Met het omnibuspakket faciliteert de EU in dat kader de ontwikkeling en gezamenlijke aanschaf van militaire capaciteiten met EU-budget voor industriebeleid.[13]

Nederland investeert in Defensie

Een potentieel grootschalig conflict met Rusland kan niet worden genegeerd en moet ook in Nederland worden beantwoord met een grondige en tijdige voorbereiding. Een grootschalig conflict is de grootste bedreiging van onze veiligheid. En veiligheid is de basis van onze manier van leven en onze welvaart in Europa. Daarom investeert Nederland in Defensie. Extra personeel, nieuw materieel en betere IT-toepassingen zorgen voor een beter toegeruste krijgsmacht. De volgende stap is dat er ook in Nederland voldoende kan worden getraind en geoefend.

De eerste grondwettelijke hoofdtaak van de krijgsmacht

De eerste hoofdtaak van de krijgsmacht – zoals die volgt uit artikel 97, eerste lid, van de Grondwet – is de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Dat omvat ook het grondgebied van het Koninkrijk en dat van onze bondgenoten, en de taak om zulke aanvallen te voorkomen.[14] Defensie zal potentiële doelwitten binnen Nederland moeten kunnen verdedigen tegen gerichte (lucht-) aanvallen en sabotage. Bovendien zullen Nederlandse militairen onderdeel kunnen worden van de NAVO-verdedigingsmacht aan de oostelijke grens van het bondgenoot-

---

[9] Besluit (GBVB) 2023/1015 van de Raad van 23 mei 2023 ter bevestiging van de deelname van Denemarken aan de PESCO en tot wijziging van Besluit (GBVB) 2017/2315 tot instelling van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) en tot opstelling van de lijst van deelnemende lidstaten (PbEU 2023, L 136).

[10] Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad – Omnibuspakket voor defensiegereedheid*, COM(2025) 820 final.

[11] Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende versnelde vergunningverlening voor defensiegereedheidsprojecten*, COM(2025) 821 final.

[12] *Kamerstukken II* 2024/25, 22 112, nr. 4103 (BNC Fiche Defence Readiness Omnibus pakket), p. 3–6.

[13] Zie ook: Verordening (EU) 2023/2418 van het Europees parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot vaststelling van een instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen (EDIRPA) (PbEU 2023, L); Verordening (EU) 2025/2643 van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2025 tot vaststelling van het programma voor de Europese defensie-industrie en van een kader van maatregelen ter waarborging van de tijdige beschikbaarheid en levering van defensieproducten («EDIP-verordening») (PbEU 2025, L).

[14] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 900, nrs. 1–2, p. 41 en *Kamerstukken II* 1996/97, 25 367 (R 1593), nr. 3.

schap. De uitvoering van de eerste grondwettelijke taak draagt tevens bij aan de bescherming van de democratische rechtsstaat als geheel.[15]

Daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid

De krijgsmacht moet in staat zijn om haar hoofdtaken uit te voeren (het militair vermogen), wat betekent dat zij daadwerkelijk en stelselmatig over middelen dient te beschikken die zij op geloofwaardige wijze kan en ook bereid is om in te zetten.[16] Voorbereid zijn is meer dan de uitvoering van individuele activiteiten. Het is een optelsom van samenhangende activiteiten die die tot gereed militair vermogen leidt. Het doeltreffend optreden van de krijgsmacht ter uitvoering van de hoofdtaken en een effectieve afschrikking die deze inzet kan helpen voorkomen hangen af van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen.

Gereedstelling voor inzet

Nederland heeft daarom de plicht onze militairen in staat te stellen zich zo goed mogelijk op deze taak voor te bereiden. Hoe beter zij kunnen oefenen en trainen, hoe beter zij in staat zijn kennis te genereren over de omstandigheden waaronder zij dienen te opereren en hoe groter de kans op succes en overleving tijdens het grootschalig conflict. Op dit moment vindt ongeveer de helft van de opleidings- en oefenactiviteiten van de krijgsmacht plaats in het buitenland. Los van de strategische overwegingen, is het niet realistisch Nederlandse militairen nog vaker naar het buitenland te sturen voor hun oefen- en trainingsprogramma's. Belangrijker nog: om Nederland goed te kunnen verdedigen, is het noodzakelijk dat militairen hier ook goed kunnen oefenen en bekend zijn met het terrein. In hoofdstuk 2 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de gereedstelling.

Gebrek aan grondslagen, belemmeringen en rechtsonzekerheid

Om Nederland en onze bondgenoten te kunnen verdedigen moet Defensie gereed staan. Om verdere oorlog in Europa te voorkomen moet de krijgsmacht versterken en groeien. Dit vereist ook meer oefeningen, logistiek en voorbereidende activiteiten. Daarbij loopt Defensie tegen allerlei wetten en regels aan, die regelmatig ontoereikend of niet uitvoerbaar zijn. Soms ontbreekt een grondslag om huidige activiteiten te kunnen uitvoeren, vaak op eigen defensieterreinen. Dit speelt vooral in de informatieomgeving. De huidige wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving stuurt bovendien zodanig uitvoerig en in detail op het uitvoeren van defensieactiviteiten dat deze niet of moeilijk uitvoerbaar zijn wat ten koste kan gaan van de nationale veiligheid. Ook bestaat niet zelden onzekerheid over de regels. Wat op papier op het eerste gezicht lijkt te kunnen, is in de praktijk niet zelden weerbarstiger. Dit wetsvoorstel beoogt ook een kader te bieden waarin met de veelheid aan issues kan worden omgegaan. Op bepaalde onderwerpen «kan» het misschien op het eerste gezicht, maar gebeurt het niet. In de praktijk bestaat in allerlei situaties onzekerheid over de mogelijkheden. De praktijk is weerbarstig. En de wetgeving die mogelijk ruimte laat, laat evenzeer ruimte om de activiteit niet door te laten gaan. In hoofdstuk 3 van deze toelichting is de problematiek nader beschreven.

---

[15] Afdeling advisering van de Raad van State, *Wet op de defensiegereedheid*, W07.25.00374/II, 18 maart 2026, onder par. 3.b.

[16] Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*, p. 65.

Doel en strekking van dit wetsvoorstel

Het is de ambitie van het kabinet om te voorzien in een helder, snel toepasbaar kader voor de voorbereiding van de krijgsmacht. Dit wetsvoorstel heeft daarvoor een samengesteld karakter. Ten eerste codificeert het wetsvoorstel het doel en de publieke taak van de gereedstelling, voor deze tijd. Ten tweede voorziet het in een voor herhaalde toepassing vatbaar mechanisme, om waar dat noodzakelijk is snel omgevingsrechtelijke belemmeringen weg te kunnen nemen voor concrete gereedstellingsactiviteiten. De urgentie van het wetsvoorstel is op dit punt hoog, vanwege noodzaak om de in bijlage I opgenomen activiteiten mogelijk te maken. Dit hoofdstuk werkt via de Omgevingswet (Ow) en wordt slechts toegepast als het bestaande wettelijke kader tot belemmeringen leidt.

Ten derde voorziet het wetsvoorstel in hoofdstuk 4 in grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens voor een defensieoptreden die past bij deze tijd. Hoofdstukken 5 en 6 treffen gerichte regelingen voor inkoop en personeel. Op enkele onderwerpen is voorzien in regeling in andere wetgeving, waarvan wijzigingen zijn opgenomen in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 bevat slotbepalingen, inclusief een vangnetbepaling die voorziet in een mechanisme voor overige, bij dit wetsvoorstel nog niet voorziene, belemmeringen voor de gereedstelling.

Inhoudelijk heeft dit wetsvoorstel een nauwe interne samenhang, met het oog op de daadwerkelijke defensiegereedheid waarop alle bepalingen zijn gericht. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om sommige complexe procedures te vereenvoudigen of lange procedures te versnellen. Ook kan Defensie, alleen in aangewezen gevallen en in overeenstemming met op grond van bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit vastgestelde afwijkingen, anders omgaan met huidige wet- en regelgeving, daar waar het de gereedstelling belemmert of vertraagt. Dit zal alleen gebeuren voor activiteiten die voor de gereedheid noodzakelijk zijn en die onder bestaande regels niet of onvoldoende kunnen worden verricht. Het met die afwijkingen te dienen belang van een tijdige gereedheid wordt daarbij steeds afgewogen tegen de gevolgen voor de belangen die worden geraakt door de afwijkingen. Dit wetsvoorstel heeft daarmee deels een vergelijkbare strekking als de toenmalige Belemmeringenwet Landsverdediging, en is toegerust op de hedendaagse technologische ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 van deze toelichting zijn de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel beschreven.

Gevolgen van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft als gevolg dat de noodzakelijke activiteiten ter vervulling van de publieke taak van gereedstelling die nu niet of onvoldoende kunnen of mogen worden verricht, krachtens dit wetsvoorstel wel gaan plaatsvinden of op intensievere wijze dan nu mogelijk is. Voor de fysieke leefomgeving stelt het wetsvoorstel voor de geselecteerde activiteiten op bijlage I, bij de daarvoor relevante defensieterreinen, en voor de activiteiten waarvoor binnen de categorieën van bijlage II gereedstellingsbesluiten worden genomen, de gereedheid van het militair vermogen als doel voorop. Dat betekent niet dat bij het vaststellen van de afwijkingen die voor deze activiteiten bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit, geen oog is voor mogelijke nadelige gevolgen. Afwijkingen zullen slechts betrekking hebben op welbepaalde regels. De exacte invulling van de afwijkingen vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht in overleg met de Minister die het aangaat. Daarbij zullen de belangen die deze regels beogen te beschermen in het oog worden gehouden door te vermijden dat mogelijke nadelige gevolgen

voor deze belangen onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de defensiegereedheid.

In de informatieomgeving zullen persoonsgegevens worden verwerkt, wat gevolgen heeft voor de privacy. Op het terrein van personeel en inkoop kunnen bepaalde zaken anders of sneller verlopen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de nodige waarborgen.

Dat geldt ook voor de fysieke leefomgeving. Zo vinden vrijwel alle activiteiten van bijlage I in hoofdzaak op de eigen defensieterreinen plaats en zijn afwijkingen daarop, behoudens enkele uitzonderingen, tijdelijk. De daadwerkelijke effecten van de afwijkingen op grond van dit wetsvoorstel voor de fysieke leefomgeving zijn daarbij naar verwachting relatief gering. Toch zullen in de fysieke leefomgeving mensen op bepaalde plaatsen overlast kunnen ondervinden. Deze gevolgen worden in § 7.2 uitvoeriger beschreven.

Daarvoor zal bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur aandacht blijven. In de voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur worden in verband hiermee ook botsproeven georganiseerd. En ook bij de uitvoering worden gevolgen gemonitord en blijft Defensie samenwerken. Waar nadelige gevolgen optreden, zal Defensie in contact blijven treden en bijdragen aan oplossingen.

Afweging

Dit wetsvoorstel berust op de afweging dat de hierin voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn met het oog op de gereedheid van het militair vermogen van krijgsmacht, wat een voorwaarde is voor een verantwoorde invulling van de regeringsverantwoordelijkheid voor de verdediging en nationale veiligheid van ons land. De maatregelen in dit wetsvoorstel en de waarborgen waarmee deze zijn omkleed, worden genomen met inachtneming van het hoger recht, waarover meer in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Bovendien introduceert dit wetsvoorstel voor het toepassen van deze maatregelen een kader waarin het belang van de defensiegereedheid voorop staat, maar waarbij tevens in ogenschouw wordt genomen dat de mogelijke nadelige gevolgen voor andere belangen in een weerbare maatschappij niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het te dienen doel van de defensiegereedheid. Daarbij is tevens voorzien in de nodige procedurele waarborgen en zullen de instrumenten van dit wetsvoorstel in de geest van samenwerking worden toegepast.

Karakter van dit wetsvoorstel

Gereedstelling is het permanente, primaire proces van Defensie dat is gericht op de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht ter vervulling van de taken van de krijgsmacht op grond van artikel 97, eerste lid, van de Grondwet. Daarbij is voor de eerste hoofdtaak (verdediging eigen en bondgenootschappelijk grondgebied) relevant dat het moment van inzet in essentie afhangt van de daden van een vijand, en dus onplanbaar is. Gereedstelling omvat derhalve het voorbereiden op een niet planbare inzet, én het vermogen om de taakvervulling in geval van inzet *voort te kunnen zetten*: bijvoorbeeld door het opleiden, trainen en oefenen van eenheden die een ingezette eenheid kan vervangen en door het recupereren van de militairen en het materieel van een eenheid na diens inzet. De gereedheid van het militair vermogen, inclusief het voortzettingsvermogen, heeft een afschrikwekkende werking en draagt daarmee tegelijkertijd bij aan het *voorkomen en beperken van* een

(oorlogs)situatie waarin inzet noodzakelijk is. Het wetsvoorstel heeft daarom het karakter van een gewone wet, waarin bepalingen worden gegeven over het doel, de taak, de reikwijdte en grondslagen van de gereedstelling. Het wetsvoorstel zal alleen gelden voor het Europese deel van Nederland (zie nader hoofdstuk 5 van deze toelichting). Dit laat de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht voor de verdediging van het gehele Koninkrijk onverlet.

Het wetsvoorstel beoogt bovendien enkele mechanismen vast te leggen, waarmee ernstige belemmeringen die op enig moment voor de uitvoering van de gereedstelling kunnen bestaan, op het juiste niveau kunnen worden geïdentificeerd (artikel 1.3) en waar noodzakelijk kunnen worden weggenomen (zie instrumenten van bijvoorbeeld hoofdstuk 3) en de vangnetbepaling aan het slot van dit wetsvoorstel. Van deze mechanismen maakt het wetsvoorstel op enkele onderdelen ook meteen gebruik, bijvoorbeeld door in hoofdstuk 3 een lijst van geselecteerde activiteiten op te nemen, die op dit moment noodzakelijk zijn maar waarvoor Defensie in de uitvoering wezenlijke belemmeringen ondervindt in de regelgeving over de fysieke leefomgeving. In zoverre draagt het wetsvoorstel eraan bij dat de gereedstelling niet wordt vertraagd of belemmerd door regelgeving die nog uitgaat van een beperktere, minder voortvarende of minder intensieve mate van gereedstelling van de krijgsmacht.

Van staatsnoodrecht is geen sprake. Anders dan door sommige reacties in internetconsultatie werd gesuggereerd heeft dit wetsvoorstel geen betrekking op het vorderen van goederen of onteigening en is de toepassing niet afhankelijk van buitengewone omstandigheden. Het gereedstellen van de krijgsmacht betreft de (voortdurende) uitvoering van een publieke taak, en is daarmee geen uitzonderingstoestand in de zin van buitengewone omstandigheden. Het doorlopend proces van gereedstellen dient het belang van nationale veiligheid. Daarom vereist het een kader waarbinnen dit proces kan worden uitgevoerd, ook bij onvoorziene en/of ernstige belemmeringen. Dit wetsvoorstel beoogt dit kader vast te leggen. Zie verder over de verhouding tot nationale wetgeving, waaronder het staatsnoodrecht dat gewoon blijft bestaan, hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Verhouding tot andere maatregelen

Dit wetsvoorstel is niet de enige maatregel die het kabinet neemt met het oog op de gereedstelling van Defensie. Via het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (hierna: NPRD) wordt gezocht naar structurele fysieke ruimte, veelal op nieuwe locaties, voor defensieactiviteiten. Het duurt in veel gevallen nog geruime tijd voordat die projecten zijn gerealiseerd en de nieuwe capaciteit in gebruik genomen kan worden. Dit wetsvoorstel voorziet in hoofdstuk 3 in maatregelen die, veelal tijdelijk, genomen kunnen worden om gereed te kunnen zijn, tot de nieuwe locaties in gebruik genomen kunnen worden. Ondertussen is de urgentie voor de activiteiten die dit wetsvoorstel helpt mogelijk maken onverminderd groot en is spoedige behandeling en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zeer gewenst.

Leeswijzer

Vanwege de breedte van dit wetsvoorstel is in het algemeen deel van de toelichting slechts de hoofdlijn opgenomen van het wetsvoorstel en dient voor een goed begrip steeds ook de artikelsgewijze toelichting te worden geraadpleegd.

2. De gereedstelling

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de grondwettelijke regeling van het gezag over de krijgsmacht of in de taken van de krijgsmacht. Het oppergezag over de krijgsmacht heeft de regering. De beslissingsbevoegdheid over inzet en optreden van de krijgsmacht blijft dus ongewijzigd.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de gereedstelling van de krijgsmacht en de bredere zorg voor de organisatie en instandhouding van de krijgsmacht, en voor het treffen van maatregelen om te zorgen dat de krijgsmacht daadwerkelijk zo doeltreffend mogelijk functioneert, zodat de regering optimaal inhoud kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor de nationale veiligheid en de landsverdediging. Door afschrikking en waar nodig door inzet in het kader van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht.

Het internationale veiligheidsbeleid en de inzetbaarheidsdoelstellingen van de regering die zijn geformuleerd in de Defensienota zijn het uitgangspunt voor de gereedstelling. In de Defensienota van 2024 is één van de doelstellingen: «Defensie is voorbereid op een grootschalig militair conflict in het NAVO-verdragsgebied.»[17] De gereedstelling van de Nederlandse krijgsmacht staat ook in verbinding met de verplichtingen die voortkomen uit het NAVO-defensieplanningsproces. Dit proces ziet op het in bondgenootschappelijk verband voorzien in capaciteiten voor de bondgenootschappelijke taken.[18] Nederland dient daartoe een bijdrage te leveren op het gebied van defensie-uitgaven, maar ook in eenheden met een bepaalde mate van gereedheid. Het NATO Force Model vormt een belangrijk onderdeel van het beschikbaar stellen van eenheden.[19]

De Minister van Defensie is politiek verantwoordelijk voor deze gereedstelling. Het gereedstellen van de krijgsmacht vereist het verrichten van activiteiten die nodig zijn voor het bereiken van een staat van gereedheid die in overeenstemming is met de inzetbaarheidsdoelstellingen voor de krijgsmacht.

Deze zorg voor de gereedstelling door Defensie krijgt in ieder geval gestalte door activiteiten binnen de krijgsmacht zelf, en door activiteiten van andere defensieonderdelen die ondersteunende diensten aanbieden. Het gaat dan om activiteiten die bijdragen aan de geoefendheid van de eenheden van de krijgsmacht (GO), aan de materiële gereedheid (MG), met inbegrip van infrastructuur en voorraden, aan de personele gereedheid (PG), aan de kennis over de relevante operationele omgeving waarin de militaire taakuitoefening plaats zal vinden (informatiegestuurd optreden, IGO) en aan de bescherming van netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen, militaire objecten en het defensiepersoneel (bewaken en beveiligen). Deze activiteiten worden gedefinieerd in het reguliere planning en control (P&C) proces van Defensie. De mate van gereedheid wordt uitgedrukt in operationele gereedheid (OG) en inzetgereedheid (IG).[20]

---

[17] Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 592, nr. 1, p. 22.
[18] D. Zandee & A. Stoetman, *Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning*, Instituut Clingendael, april 2023, p. 8.
[19] NATO, «NATO Force Model», *nato.int*, 2 april 2025.
[20] Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*, p. 79.

De Directeur Aansturen Operationele Gereedheid is verantwoordelijk voor de inrichting van het proces gereedstelling.[21] De Commandanten van de operationele commando's zijn verantwoordelijk voor de gereedstelling en instandhouding van respectievelijk de zeestrijdkrachten, de landstrijdkrachten, de lucht- en ruimtestrijdkrachten en de eenheden van de Koninklijke Marechaussee.[22] De Commandant Defensie Cyber Commando (DCC) is belast met het gereedstellen van capaciteiten van het DCC en het aansturen van de inzetgereedstelling daarvan.[23] Daarnaast heeft de Commandant Netherlands Special Operations Command (NLD SOCOM) een adviserende taak bij de gereedstelling van speciale operaties.[24]

Het gereedstellingsproces is voor elk operationeel commando anders ingericht als gevolg van de specifieke karakteristieken en eigenschappen van de eenheden en het operationeel domein waarin moet worden opgetreden en de (wapen)systemen die daarbij worden gebruikt. Waar passend wordt in dat proces gebruik gemaakt van een gereedstellingssystematiek met verschillende gereedstellingsniveaus.[25] Die systematiek houdt in dat het opleiden, trainen en oefenen van militairen op vier niveaus plaatsvindt en afgesloten wordt met een certificering.[26] Binnen die vier niveaus wordt bij de eerste drie niveaus in een besloten omgeving getraind en alleen bij het vierde niveau wordt gebruik gemaakt van de publieke ruimte. Op het eerste niveau wordt op lokaal niveau getraind. Op het tweede niveau wordt getraind door middel van nabootsing, zoals een cyberrange. En op het derde niveau wordt getraind door middel van een synthetisch nagebootste omgeving. Op het vierde niveau wordt in de openbare ruimte getraind, waarbij zoveel mogelijk waarborgen zijn ingebouwd om de risico's voor derden te beperken. Een eenheid sluit het gereedstellingsproces af met een certificeringsoefening, waarbij het behalen van de certificering betekent dat de eenheid inzetgereed is.

Dit gereedstellingsproces moet ertoe leiden dat eenheden gereed zijn om hun taken uit te kunnen voeren, dan is deze eenheid operationeel gereed. Daartoe is vereist dat deze eenheid voldoet aan de normen van personele- en materiële gereedheid en geoefendheid.

- *Personele gereedheid* betreft de personele bezetting van de eenheid en het ervarings- of opleidingsniveau van dit personeel. Hiervoor wordt personeel geworven en geselecteerd en volgt dit personeel een opleiding en training.[27]
- *Materiële gereedheid* betreft de beschikbaarheid en geschiktheid van het materieel van de eenheid. Dit materieel moet aangeschaft en onderhouden worden.
- *Geoefendheid* betreft de mate waarin een eenheid over de noodzakelijke vaardigheden beschikt om verschillende taken uit te kunnen voeren. Het ziet op het oefenen en trainen in organieke vaardigheden van individu tot bataljons, marineschepen, vliegtuigen en helikopters.[28]

---

[21] Artikel 4 Subtaak- en ondermandaatbesluit Defensiestaf 2022.
[22] Zie Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025.
[23] Artikel 14 Subtaak- en ondermandaatbesluit Defensiestaf 2022.
[24] Artikel 15 Subtaak- en ondermandaatbesluit Defensiestaf 2022.
[25] Zo verloopt dit momenteel bij het Commando zeestrijdkrachten en het Commando landstrijdkrachten.
[26] P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 43–45.
[27] Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2019*, p. 69; Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*, p. 67.
[28] Zicht op gereedheid. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de uitgavenopbouw van de gereedstelling van Defensie en de mogelijkheden om het gereedstellingsproces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren, 2017, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33 763, nr. 130, p. 25.

Samengevat moet het personeel, met het beschikbaar gestelde materieel, in staat zijn om alle opgedragen militaire activiteiten onder alle omstandigheden uit te kunnen voeren.[29] Dat vergt bovendien een informatiegestuurd optreden, op basis van kennis over de operationele omgeving in niet alleen fysieke maar ook virtuele en cognitieve zin (*informatiegereedheid*). Tot slot is voor de gereedheid vereist dat de digitale infrastructuur, net als de fysieke, wordt beveiligd en bewaakt tegen onder meer cyberaanvallen en verstoring. Dit laatste vereist een permanente gereedheid van de betrokken eenheid, want bij het ontbreken daarvan zou dat aanzienlijke risico's meebrengen voor de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid.

Wat betreft de bijdrage van bedrijven en instellingen in de defensie-industrie aan de gereedstelling, geldt dat de activiteiten van particuliere bedrijven als zodanig buiten dit wetsvoorstel vallen, maar onder het industriebeleid zoals beschreven in de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie[30] en het in voorbereiding genomen voorstel voor een Wet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie. Met het als laatst genoemde voorstel zal worden beoogd om de nationale veiligheid en strategische autonomie op defensiegebied te versterken door drie sporen: (1) marktregulering van de nationale defensie-industrie als sluitstuk op het industriebeleid, (2) het borgen van nationale veiligheid bij investeringen en overnames, en (3) het mogelijk maken dat Nederlandse ondernemingen internationaal kunnen deelnemen aan opdrachten en subsidies van internationale organisaties en mogendheden op basis van een erkende betrouwbaarheidsverklaring.

Een sterke defensie-industrie is essentieel voor het voortzettingsvermogen en de veerkracht van de krijgsmacht. De doelstelling van deze industriewet is daarmee complementair aan het hoofddoel van het voorliggende wetsvoorstel, te weten het verzekeren van een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht in de operationele omgeving.

In voorgaande, voor de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied relatief stabiele jaren, heeft de gereedheid voor deze taak een welhaast regulier karakter gekregen. De Nederlandse krijgsmacht werd gezien als een reguliere sector binnen de juridische kaders, en nam daar vaak geen bijzondere positie in. Voor de activiteiten van Defensie in de fysieke leefomgeving gelden grotendeels dezelfde kaders als voor bedrijven, hoewel een aantal uitzonderingen of specifieke regels gelden. Tegelijkertijd is er een toename geweest van digitalisering en het belang van informatie. Het gevolg is dat de bestaande regelgeving niet in alle gevallen is toegerust op de hernieuwde opgave voor gereedstelling van de krijgsmacht voor een doeltreffend optreden in de fysieke omgeving en de virtuele omgeving.[31] Daarnaast brengt deze opgave uitdagingen mee op het gebied van de personele en materiële gereedheid, bijvoorbeeld op het terrein van zorg voor de gezondheid van militair personeel en op het terrein van inkoop.

---

[29] Onderzoekscommissie Brouwer, *Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*, december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 761, nr. 258, p. 80.

[30] *Kamerstukken II* 2024/25, 31 125, nr. 134.

[31] Ministerie van Defensie, *Notitie Reikwijdte en Detailniveau – Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*, december 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 124, nr. 38 en Ministerie van Defensie, *Nationaal Programma Ruimte voor Defensie – Ruimte voor vrede, veiligheid en bescherming*, december 2025, bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36 592, nr. 55, p. 9–13; Onderzoekscommissie Brouwer, *Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*, december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 761, nr. 258.

Dit wetsvoorstel treft de nodige voorzieningen om, waar dat aan de orde is, wettelijke belemmeringen weg te nemen voor een goede en tijdige gereedstelling van de krijgsmacht, in het licht van de afstemming van belangen tussen een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid, thans in het bijzonder op hoofdtaak één, en andere algemene belangen, in een weerbare maatschappij.

3. Probleembeschrijving

3.1 Algemeen

Het is de taak van de Minister van Defensie om de gereedheid van het militair vermogen te ontwikkelen en in stand te houden, door het gereedstellen van de krijgsmacht. Deze taak van gereedstelling wordt vervuld door de activiteiten van de onderdelen van de krijgsmacht en ook door activiteiten van andere defensieonderdelen die ondersteunende diensten leveren aan de krijgsmacht.

Dit wetsvoorstel beschrijft de activiteiten die voor de krijgsmacht cruciaal zijn om zich binnen Nederland voor te kunnen bereiden op een potentiële oorlog. Het gaat bijvoorbeeld om realistisch oefenen met drones boven militaire terreinen; kunnen schieten met munitie op al bestaande schietbanen en op legerbases; laagvliegen met helikopters, nachtvliegen vanaf militaire luchthavens, verplaatsingen in het kader van *Host Nation Support* (ondersteuning van bondgenootschappelijke troepenbewegingen in Nederland), en aanleggen van loopgraven op militaire oefenterreinen.

De gereedstelling van de krijgsmacht vereist een veelheid aan activiteiten. Gelet op de veranderende geopolitieke situatie moeten deze activiteiten niet alleen vaker, maar ook met grotere omvang plaatsvinden. Deze activiteiten bevatten steeds vaker nieuwe technologische ontwikkelingen. Om dit mogelijk te maken werft Defensie extra personeel en schaft het nieuw en meer materiaal aan, mede naar aanleiding van de nieuw overeengekomen NAVO-norm.[32] Het is hierbij van belang dat dit personeel voorafgaand aan operationele inzet met het (nieuwe) materiaal geoefend kan raken. Ook bij een stabiele geopolitieke situatie dient de krijgsmacht gereed te zijn.

Huidige wet- en regelgeving is hier echter niet op ingericht, omdat het uitgaat van een binaire scheiding tussen gereedstelling en inzet. Bij inzet bestaan doorgaans ruime mogelijkheden of uitzonderingen, bijvoorbeeld op het gebied van de verwerking van persoonsgegevens. Maar inzet valt of staat met het gereed zijn daarvoor. Voor het voorbereiden op inzet ontbreken dergelijke grondslagen. Door dit systeem raakt de gereedstelling steeds verder achter bij de realiteit van de inzet waarvoor geoefend moet worden. Met dit wetsvoorstel is beoogd om snelle oplossingen en bijbehorende afwegingskaders te bieden voor de belemmeringen die in het kader van de gereedstelling ervaren worden.

Zo hebben drones van Defensie sterke sensoren waarmee gegevens over de vijand worden verzameld. Bij oefeningen in Nederland kunnen die sensoren nu vaak niet worden gebruikt, omdat zij onbedoeld mogelijk gezichten van personen of kentekens van voertuigen buiten het militaire terrein registreren. De oorlog in Oekraïne toont dat loopgraven een belangrijk onderdeel kunnen zijn van het moderne conflict. Milieuregels staan Defensie nu nauwelijks toe op militaire terreinen loopgraven aan te leggen. Datzelfde geldt voor schieten met munitie: vanwege milieuwet-

[32] Op de NAVO-top 2025 in Den Haag is een NAVO-norm voor defensie-uitgaven van 3,5% van het bbp afgesproken.

geving kunnen schietbanen niet optimaal worden gebruikt waarvoor ze zijn ingericht. In het donker leren schieten met nachtzichtapparatuur is nog lastiger, omdat nachtschieten zwaarder wordt berekend in de geluidsbelasting.

In 2024 zag Europa een sterke toename van sabotage-operaties in Europa.[33] Deze sabotage kan zich ook richten op militaire objecten, zoals kazernes. Militairen moeten kazernes kunnen verdedigen tegen dreigingen van buitenaf. Daarvoor is het nodig dat zij op en in de nabijheid van kazernes kunnen oefenen met observatiemiddelen, (technische) verstoringsmiddelen en geweld.

Voor helikopterlandingen op militaire terreinen zijn nu nog vaste plaatsen aangewezen, terwijl goede training is gebaat bij afwisseling. Ook zullen helikoptervliegers vaker moeten kunnen oefenen met laagvliegen. Alle vliegers van Defensie moeten zich beter kunnen voorbereiden op vliegen in de schemering en in het donker. Een militaire operatie gaat immers 24 uur per dag door.

Ook in bondgenootschappelijk verband wordt dit van Nederland verwacht. Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag en artikel 42, zevende lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)[34] verplichten Nederland en haar bondgenoten elkaar bij te staan in hun collectieve verdediging bij een gewapende aanval[35] op een NAVO-lid of EU-lidstaat.[36] Deze bepalingen vereisen om aldoor weerbaar te zijn om de dreiging van of een gewapende aanval zelf met inzet van de krijgsmacht te kunnen afschrikken, afwenden of beantwoorden en zich met dat doel voortdurend en op doelmatige wijze te versterken.[37] Nederland maakt deel uit van het stelsel en de instrumenten van collectieve verdediging en afschrikking in Europa. In het bijzonder moet Nederland bijvoorbeeld voldoen aan de verplichtingen uit het *NATO Force Model* [38] en de *EU Rapid Deployment Capacity*,[39] die in 2025 operationeel gereed moeten zijn en waarbij Nederland een bijdrage dient te leveren aan militaire capaciteiten die gereed en inzetbaar zijn.[40] Het *NATO Force Model* voorziet daarbij in een model waarbij alle bondgenoten eenheden op elk moment moeten kunnen leveren op verschillende niveaus van gereedheid, met wisselende reactietijden van 0 tot maximaal 180 dagen.[41]

---

[33] B. Schuurman, *Russian operations against Europe since the 2022 invasion of Ukraine*, Den Haag: Leiden Universiteit 2025; Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Openbaar jaarverslag 2024*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29 924, nr. 282.

[34] Artikel 42, zevende lid, van het VEU is een meer dwingende bepaling, zie nader: B. Deen, D. Zandee & A. Stoetman, *Uncharted and uncomfortable in European defence. The EU's mutual assistance clause of Article 42(7)*, Clingendael Instituut, januari 2022; H. Boddens Hosang & P. Ducheine, «Implementing Article 42(7) of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats», in: S. Marquardt & S. Blockmans (red.), *The European Union's Contribution to International Peace and Security*, Leiden: Brill 2023, p. 214–242.

[35] Onder een gewapende aanval wordt, onder bepaalde omstandigheden, ook een cyberaanval verstaan. Zie: NATO, Brussels Summit Communique, 14 juni 2021, par. 32.

[36] De EU-lidstaten Cyprus, Ierland, Malta en Oostenrijk zijn geen NAVO-lid. Over de verhouding EU-NAVO is in 2002 de Berlijn Plus-regeling gesloten tussen beide internationale organisaties.

[37] Artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag en artikel 42, derde lid, van het VEU. Raad van de Europese Unie, *A Strategic Compass for Security and Defence*, 21 maart 2022.

[38] Infographic New NATO Force Model, 29 juni 2022, en NATO, «NATO Force Model», nato.int, 2 april 2025.

[39] European External Action Service, «European Union Rapid Deployment Capacity», eeas.Europa.eu, 20 mei 2025.

[40] D. Zandee & A. Stoetman, *Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning*, Instituut Clingendael, april 2023.

[41] *Kamerstukken II* 2022/23, 28 676, nr. 426.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde in de zomer van 2024 dat het noodzakelijk is om de krijgsmacht te versterken om weerbaarder te zijn in de internationale context. De WRR stelt daarbij dat er veel achterstallig onderhoud is, er nieuwe militaire technologieën beschikbaar moeten komen en meer mensen ingezet moeten worden.[42] Het voldoen aan de 2% norm van NAVO, waarbij ten minste 2% van het bruto binnenlands product wordt geïnvesteerd in Defensie, gaf daaraan financiële invulling.[43] Inmiddels is overeengekomen om naar een NAVO-norm van 3,5% te gaan.[44] De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeerde dat de krijgsmacht op dit moment hybride dreigingen onvoldoende kan adresseren.[45] En het rapport van de Nederlandse Defensie Academie concludeert dat de krijgsmacht op dit moment niet in staat is om haar militair vermogen daadwerkelijk en stelselmatig in te kunnen zetten.[46]

In de recente jaren is ingezet op een verhoogde investering in de Nederlandse krijgsmacht.[47] Hiermee wordt de krijgsmacht in staat gesteld om sneller, meer en beter materieel te verwerven en meer personeel aan te nemen. Daarmee is een basis gelegd om te voldoen aan de grondwettelijke taken en de verplichtingen in bondgenootschappelijk verband. Maar dit materieel moet ook onderhouden worden, het personeel opgeleid worden en vervolgens in staat zijn om te oefenen met het materieel. Gereedstelling draagt ook bij aan de veiligheid voor het personeel dat wordt ingezet. Dit ziet op drie componenten van gereedstelling: materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid.[48] Lange tijd was het in Nederland gebruikelijk om de krijgsmacht specifieke bevoegdheden toe te kennen, bijvoorbeeld in de Belemmeringenwet Landsverdediging, zodat militairen zich goed konden voorbereiden op oorlog. Als gevolg van de langdurige vrede in Europa werd deze wet overbodig geacht en is die deels geïntegreerd in de Omgevingswet en voor het overige ingetrokken. De dreiging is op dit moment zo groot, dat niet alle maatregelen die Defensie moet treffen om zich gereed te stellen tegen een grootschalig conflict binnen de reikwijdte van de nu geldende wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd.

Deze verplichtingen en geopolitieke ontwikkelingen betekenen een verschuiving in de prioriteiten van de krijgsmacht. In de vorige eeuw lag de nadruk van de krijgsmacht lang op de bovengenoemde eerste hoofdtaak, maar na het einde van de Koude Oorlog kwam de nadruk op de tweede en derde hoofdtaak van de krijgsmacht te liggen.[49] De tweede en derde hoofdtaak volgen eveneens uit artikel 97, eerste lid, van de

---

[42] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde*, 2024, p. 114.

[43] De 2% norm is een richtlijn die de Ministers van Defensie van de NAVO-lidstaten in 2006 hebben afgesproken, en waaraan de lidstaten zich in 2014 versterkt verbonden hebben.

[44] Op de NAVO-top 2025 in Den Haag is een NAVO-norm voor defensie-uitgaven van 3,5% van het bbp afgesproken.

[45] Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, AIV-advies 126, juni 2024.

[46] P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, hoofdstuk 4.

[47] Zie: *Kamerstukken II* 2021/22, 36 124, nr. 1 en de (nieuwe) Wet financiële defensieverplichtingen.

[48] Zicht op gereedheid. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de uitgavenopbouw van de gereedstelling van Defensie en de mogelijkheden om het gereedstellingsproces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren, 2017, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 33 763, nr. 130, p. 24.

[49] P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 17–18.

Grondwet en zien respectievelijk op de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.[50] De verschuiving naar de tweede en derde hoofdtaak vond in 1993 zijn uitwerking in de Prioriteitennota, waarbij de krijgsmacht aanzienlijk verkleind en geherstructureerd werd.[51] Internationaal geeft de krijgsmacht aan de tweede hoofdtaak invulling via bijdragen aan internationale missies en operaties in NAVO of Verenigde Naties (VN)-verband, waaronder missies via de artikel 100-brief. Na 2001 kwam ook een sterkere nadruk op de derde hoofdtaak, waarbij onder andere door terroristische dreigingen een versterkte rol ontstond voor de krijgsmacht als partner op het gebied van nationale veiligheid.[52]

De gereedstelling en inzet van de Nederlandse krijgsmacht was tot voor kort daarom voornamelijk gericht op deze twee hoofdtaken. Vanwege de internationaal verslechterde veiligheidssituatie is de nadruk terug verschoven naar de eerste hoofdtaak: de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.[53] Dit vraagt om de versterking van de krijgsmacht, maar ook een andere mate van gereedheid dan voor hoofdtaken twee en drie vereist is. Voor de eerste hoofdtaak is vereist dat de krijgsmacht gereed is om het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied effectief te beschermen en te voorzien in geloofwaardige afschrikking.[54] Voor Nederland is het van wezenlijk, vitaal belang dat de krijgsmacht daadwerkelijk en stelselmatig (permanent) gereed is om haar militair vermogen in de operationele omgeving in te kunnen zetten. Indien dit vitaal belang in het geding komt dan vormt dat direct een ernstige bedreiging voor de inwoners van Nederland en voor de belangen van Nederland, waaronder die van de fysieke leefomgeving. De gereedheid van de krijgsmacht wordt bereikt door het uitvoeren van gereedstellings-activiteiten en voor de eerste hoofdtaak vraagt dit de grootste personele en materiële bijdrage en behelst dit het meest veeleisende oefentraject. Daarbij is ook van belang dat de inzet voor hoofdtaak twee en drie, waaraan nog steeds invulling wordt gegeven, niet ten koste gaat van de gereedheid van de krijgsmacht voor de eerste hoofdtaak. Hierbij speelt ook dat de taken van de krijgsmacht vervlochten zijn bij de dreigingen waar Nederland en haar bondgenoten op dit moment mee geconfronteerd worden. Bijvoorbeeld de hybride dreigingen hebben betrekking op de nationale infrastructuur en daarmee met de derde hoofdtaak, terwijl het gewapend conflict tussen Rusland en Oekraïne met de tweede hoofdtaak verband houdt. Ten slotte vereist gereedheid voor de eerste hoofdtaak wendbaarheid en aanpassingsvermogen, waarbij gezien de onvoorspelbaarheid van het moment en het karakter van de inzet, onmiddellijk handelen noodzakelijk kan zijn om tijdig gereed te kunnen zijn en afschrikkend te ageren om deze inzet te voorkomen.

---

[50] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3.

[51] *Kamerstukken II* 1992/93, 22 975, nr. 2

[52] K. Homan, «De Nederlandse Krijgsmacht in Transformatie», in: D. Hellema, M. Segers & J. Rood (red.), *Bezinning op het buitenland: Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, Den Haag 2011, p. 151–172.

[53] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 600 X, nr. 2, p. 8; Ministerie van Defensie, *Stand van Defensie – Voortgang bouwen aan een toekomstbestendige krijgsmacht*, najaar 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 36 600 X, nr. 4, p. 7. Zie ook de verschuiving van prioriteiten binnen de NAVO: D. Zandee & A. Stoetman, *Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning*, Instituut Clingendael, april 2023, p. 4.

[54] P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 29.

Behalve in ernst is het belang van gereedstelling voor de eerste hoofdtaak ook in urgentie toegenomen. Bij een focus op internationale missies voor de tweede hoofdtaak kon bijvoorbeeld in de regel een duidelijk en planbaar onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten die zijn gericht op de operationele gereedheid van bijvoorbeeld een eenheid en activiteiten die zijn gericht op het vervolgens bereiken en voortzetten van de inzetgereedheid voor een bepaalde missie («*wars of choice*»). Bij de gereedheid die vereist is voor de noodzakelijke landsverdediging («*wars of necessity*») is tussen het bereiken van operationele gereedheid en het bereiken van inzetgereedheid geen tijd beschikbaar. De gereedstelling houdt daarom rechtsreeks verband met het gereed zijn voor een doeltreffend optreden, op het onvoorspelbare moment waarop dat noodzakelijk is. Tegelijkertijd functioneert het als afschrikking door eraan bij te dragen dat dit moment uit zal blijven.[55] Dit maakt de uitvoering van de gereedstelling voor de eerste hoofdtaak urgent.

Dit voorstel voor een Wet op de defensiegereedheid schept een wettelijk kader voor het tijdig gereedstellen van de krijgsmacht onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Zowel door de onderdelen van de krijgsmacht zelf als door activiteiten van andere onderdelen van het Ministerie van Defensie. Dit voorstel heeft deels een vergelijkbare strekking als de toenmalige Belemmeringenwet Landsverdediging, en is toegerust op de hedendaagse technologische ontwikkelingen. Voor een aantal activiteiten zal een specifieke wettelijke grondslag gemaakt moeten worden om op tijd voorbereid te zijn op een grootschalig conflict. Dit wetsvoorstel is opgesteld om die grondslag te creëren en tegelijk dit adequaat te beschrijven. Want met een bevoegdheid komt ook extra verantwoordelijkheid. Als vliegen met drones bijvoorbeeld leidt tot verwerking van persoonsgegevens, dan horen daar regels bij hoe met die gegevens wordt omgegaan en wie toeziet op de correcte naleving van die regels.

Het doel van de toepassing van dit kader is een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen, en een goede afstemming van dit belang op andere algemene belangen in een weerbare maatschappij. Het wetsvoorstel geeft daarmee uitvoering aan de al genoemde Defensienota 2024 en aan het regeerakkoord, waarin is aangekondigd dat het kabinet inzet op wetgeving die voorziet in het wegnemen van knelpunten voor de verhoogde gereedstelling van de krijgsmacht.[56] Daarnaast is dit wetsvoorstel ook een belangrijke stap in het bereiken van een weerbare maatschappij waar defensiegereedheid een onderdeel van is, zoals beschreven in de kamerbrief van 6 december 2024 («Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen») van de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Defensie.[57]

De dreiging en de korte reactietijden die vereist zijn voor de gereedstelling voor de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht, nopen het kabinet tot het maken van nieuwe afwegingen. Nederland is een welvarend land met een hoge levensstandaard in een open democratie en een vrije samenleving. De Nederlandse krijgsmacht is er om dat te beschermen: hiervoor hebben Nederlandse militairen getekend en zijn zij bereid te vechten. Dit wetsvoorstel stelt hen in staat zich daarop voor te bereiden. Daarmee

---

[55] Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010, p. 193.

[56] Regeerprogramma. Uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord door het kabinet, september 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96, p. 109.

[57] *Kamerstukken II* 2024/25, 30 821, nr. 249.

dragen zij bij aan afschrikking en staan zij er zo goed mogelijk klaar voor als de confrontatie zich aandient.

3.2 Knelpunten in de fysieke leefomgeving (veerkracht en voorzorg)

Defensie heeft verspreid over Nederland verschillende locaties waar tal van militaire activiteiten plaatsvinden. Voor de uitvoering van haar taken beschikt Defensie over oefenterreinen, kazernes, werkplaatsen en opslaglocaties, maar ook over een haven, vliegvelden, en kabels en leidingen. Daarnaast maakt Defensie gebruik van publieke ruimte, bijvoorbeeld om zich in een reguliere omgeving voor te bereiden op een realistisch inzetscenario. Op al deze locaties beschikt Defensie over zowel directe (fysieke) ruimte als indirecte ruimte, van dat laatste zijn geluidsruimte, stikstof of veiligheidszones voorbeelden.[58] Binnen deze ruimte moet de krijgsmacht kunnen werken, opleiden, trainen en oefenen en onderdak kunnen bieden aan personeel, materieel en munitie. In de afgelopen decennia is de hoeveelheid fysieke ruimte die Defensie tot haar beschikking heeft afgenomen. Daar komt bij dat in diezelfde periode andere ruimtevragers, zoals woningen, recreatie en bedrijvigheid, zich in de nabijheid van Defensielocaties hebben gevestigd.[59] Ook heeft de wet- en regelgeving in het domein van de leefomgeving zich de afgelopen jaren dusdanig ontwikkeld dat activiteiten die stoffen emitteren, geluid produceren, natuur verstoren of hinder voor de omgeving veroorzaken worden beperkt. Wet- en regelgeving in het domein van de fysieke leefomgeving is ingericht voor vredestijd. Dit verhindert momenteel dat Defensie gereedstellingsactiviteiten tijdig of volledig kan verrichten.

Ten behoeve van het gereedstellingsproces moet Defensie activiteiten verrichten die gevolgen veroorzaken voor de leefomgeving: rijden, varen, vliegen en schieten, gebruik van infrastructuur, gebruik of vervoer van munitie, of het realiseren van (tijdelijke) bouwwerken. Naast de gereedstelling is het ook van belang dat voorzieningen worden getroffen die deze gereedstelling ondersteunen. Dit bestaat onder andere uit het oprichten van legeringsgebouwen voor troepen en opslag van materieel, maar bijvoorbeeld ook het kunnen vervoeren van munitie over de openbare weg. Dit zijn allemaal activiteiten die nodig zijn voor de gereedstelling, maar waarvoor geldt dat bij de uitvoering wordt aangelopen tegen belemmeringen van normen en/of proceduretijden.[60]

Een aantal voorbeelden.

Een gevechtsgroep van de landstrijdkrachten heeft tot taak gereed te zijn om het gevecht te voeren aan de oostflank van bondgenootschappelijk grondgebied. Bij een gevechtsoefening in de bossen mag vanwege een nabijgelegen kleine luchthaven niet worden gevlogen met drones. Ook niet op de lage hoogte waarin die drones in de oorlog in Oekraïne als wapen worden gebruikt. Militairen die zeven dagen per week, twee keer per dag, moeten nagaan of een *notice to move* voor het gevecht is gegeven, en die daar klaar voor staan, oefenen dan zonder nabootsing van het gevaar van drones. Wie niet daadwerkelijk leert in het gevecht voortdurend omhoog te kijken, is een te kwetsbaar doelwit ten tijde van inzet.

---

[58] Ministerie van Defensie, *Stand van Defensie – Voortgang bouwen aan een toekomstbestendige krijgsmacht*, voorjaar 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 X, nr. 89, p. 15.

[59] Ministerie van Defensie, *Notitie Reikwijdte en Detailniveau – Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*, december 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 124, nr. 38, p. 4.

[60] Ministerie van Defensie, *Notitie Reikwijdte en Detailniveau – Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*, december 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 124, nr. 38, p. 4.

De krijgsmacht vliegt niet alleen drones maar dient drones ook – met drones – te kunnen bestrijden. Drones zijn in de ogen van de wetgeving luchtvaartuigen. Luchtvaartuigen mogen elkaar in de vlucht geen schade toebrengen en ook niet op elkaar invliegen. Vliegen met drones is één, het bestrijden van drones is een ander wezenlijk element van het militair vermogen in hedendaagse strijd. Voor het oefenen van het bestrijden van drones met drones of voor het gebruik door Defensie bestaat geen uitzondering.

Een vlieger van de lucht- en ruimtestrijdkrachten mag slechts in enkele gebieden laagvliegen met een Chinook-transporthelikopter. Landen mag niet, vanwege verstuiving van zand of geluid. Landen mag alleen op zeer precies aangewezen coördinaten en in vaste vliegrichtingen. De vlieger traint het transport dan steeds in dezelfde manoeuvre, niet in de variatie en omstandigheden die aan de orde zal zijn bij inzet. Terwijl de effectiviteit van ingezette troepen of het vervoer van materieel, wapens, proviand en andere voorraden daarvan afhankelijk zijn.

Ondertussen kan beschikbare munitieopslagcapaciteit, die logistiek belangrijk is, niet ten volle worden benut als gevolg van bestaande regels over externe veiligheid. Verbeteringen aan de bouwtechnische kwaliteit ervan duren lang door procedures en de huidige regelgeving over externe veiligheid vergen langdurige onderzoeken voordat benutting van wat qua capaciteit nodig is.

De gevechtseenheden die oefenen met pantservoertuigen mogen deze niet achteruit een bosrand indrukken. Dat mag alleen op enkele vooraf met duidelijke paaltjes aangegeven plaatsen. Een deel van de voertuigen blijft noodgedwongen op de paden. Bij een gezamenlijke oefening in Duitsland blijkt het onbedoelde averechtse leereffect van deze beperkingen: Nederlandse militaire laten voertuigen op de weg staan en worden in het gevecht als eerste uitgeschakeld.

Anders dan bijvoorbeeld hulpdiensten mogen de zeestrijdkrachten niet met kleine schepen op de Waddenzee snelvaren. De Scheepvaartverkeerswet maakt een vergelijkbare vrijstelling nu niet mogelijk voor Defensie. Het opleiden van militairen in snelvaren en voor het oefenen met gevechtshandelingen op hoge snelheid zijn daarvan afhankelijk.

En terwijl het personeelsbestand van Defensie groeit en moet groeien, kunnen militairen van eenheden die op een uiterst korte *notice to move* staan, om zo nodig binnen enkele dagen in bondgenootschappelijk verband – op de grond, in het luchtruim of vanaf zee – te vechten voor onze veiligheid, niet op de eigen kazerne gelegerd worden, omdat de verbouwing van het al aanwezige gebouw stil ligt, vanwege de constatering van een beschermde diersoort. Het voldoen aan de vereisten van de te beschermen natuurwaarden levert spanning op met de gewenste operationele snelheid

Een eenheid legt overdekte loopgraven aan op een oefenterrein met wanden van hout en beton. De aanwezigheid van overdakking maakt het werk vergunningplichtig voor bouwtechnische redenen – terwijl aan de bouwtechnische eisen van een gebouw niet kan en zou moeten worden voldaan.

Het Complex Nieuwe Haven te Den Helder is de enige militaire zeehaven van Nederland en een strategisch logistiek punt voor de NAVO. Elke milieubelastende activiteit die plaatsvindt op het terrein van de zeehaven is vergunningplichtig, omdat de exploitatie zelf vergunningplichtig is. Dat betekent ook dat elke nieuwe milieubelastende activiteit integraal met alle

activiteiten op dat terrein moet worden beoordeeld. Nieuwe activiteiten zoals het oefenen met jetpacks voor het enteren van schepen op zee, of activiteiten die samenhangen met bondgenootschappelijk militair zeeverkeer, zoals het dubbel afmeren van een militair schip met kapitale munitie, kunnen niet zonder een langjarig en onzeker onderzoeks- en besluitvormingsproces worden verricht – wat niet kan beginnen als besluitvorming over een eerdere aanvraag nog loopt.

Het voorschrift dat milieubelastende activiteiten op de terreinen van kazernes, militaire luchthavens en oefengebieden meegenomen moeten worden in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en integraal beoordeeld moeten worden, maakt besluitvorming moeilijk, omslachtig en tijdrovend op een groot aantal van de locaties waarop Defensie actief is.

De taakuitoefening door Defensie is naar zijn aard omvangrijk en dynamisch. Deze taakuitoefening, zowel inzet als gereedstelling, krijgt gestalte in een grote verscheidenheid van activiteiten waarop een grote hoeveelheid juridische kaders van toepassing is. De hernieuwde focus van de krijgsmacht op de eerste hoofdtaak en het tempo waarin technologische ontwikkelingen zich in een snel veranderende internationale veiligheidssituatie voltrekken, hebben geleid tot een situatie waarop de bestaande wet- en regelgeving niet of onvoldoende is ingericht op de gereedstelling.

Daardoor is Defensie niet in staat om haar grondwettelijke taken volwaardig uit te voeren en eenheden adequaat gereed te stellen. Om voldoende ruimte en mogelijkheden te hebben om effectief op te leiden, te trainen en te oefenen op land, ter zee en in de lucht, om meer militairen en materieel een plek te bieden en de cruciale rol van Nederland als doorvoerland voor *Host Nation Support* voor NAVO-materieel te waarborgen, heeft de krijgsmacht urgent meer ruimte nodig.

Met het NPRD is de minimale ruimtevraag voor Defensie in beeld gebracht. Het gaat hierbij om extra fysieke en indirecte ruimte die Defensie nu en in de toekomst nodig heeft voor gereedstellingsactiviteiten. Het is onderdeel van het NPRD om deze in het programma geïdentificeerde ruimtevraag te voorzien. Dat gebeurt door middel van een zorgvuldig proces waarin gezocht wordt naar goede nieuwe locaties en (gebruiks)ruimte voor defensieactiviteiten in Nederland. En om die ruimte, nadat die is gevonden, structureel te borgen en realiseren. Dat vergt bijvoorbeeld grondverwerving, het doorlopen van ruimtelijke procedures en de uitvoering van projecten. Deze extra ruimte is nodig vanwege een combinatie van strategische veranderingen, de noodzaak voor nieuwe technologie en materieel, de behoefte aan meer oefenruimte, mede omdat het buitenland niet altijd een alternatief voor deze activiteiten vormt.

Het NPRD en dit wetsvoorstel ondersteunen en versterken elkaar in het bereiken van het gemeenschappelijke doel om te zorgen voor een snellere en hogere gereedheid van de krijgsmacht. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling voor het wegnemen van belemmeringen voor noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten die ofwel niet onder het NPRD vallen, of die aan de orde kunnen zijn voordat het NPRD daarin voorziet. Het wetsvoorstel bevat daartoe onder meer grondslagen voor het vaststellen van tijdelijke afwijkingen, die zullen komen te vervallen zodra in de verwezenlijking van die gereedstelling op basis van het NPRD of andere structurele oplossingen is voorzien.

Vanwege de toegenomen geopolitieke spanningen van de afgelopen jaren en de verplichtingen die volgen uit de NAVO-afspraken, is de urgentie toegenomen voor de Nederlandse krijgsmacht. Dit betekent dat op korte termijn meer ruimte nodig is om te oefenen en om gebruik te kunnen maken van de noodzakelijke infrastructuur in ons land, zodat de krijgsmacht zich daadwerkelijk in gereedheid kan brengen. De krijgsmacht is vereist om zich gereed te kunnen stellen, onder meer door te rijden, varen, vliegen, oefenen en schieten. Dit zijn activiteiten in de fysieke leefomgeving die ruimte vereisen om de grondwettelijke taken volwaardig uit te kunnen voeren en eenheden adequaat gereed te stellen. Met de groei van de krijgsmacht en een verhoogde gereedstelling zal dit meer vragen van de fysieke leefomgeving. Daartoe zal gebruik gemaakt worden van de ruimte in het buitenland, maar ook in Nederland. Dit ziet op de directe ruimte, zoals het plaatsen van munitie en het oefenen in de publieke ruimte, en de indirecte ruimte, zoals de impact van geluid of stikstof. Op beide terreinen loopt Defensie nu al met sommige activiteiten tegen belemmeringen aan. De relatieve stabiliteit en de verminderde investeringen in Defensie hebben ervoor gezorgd dat andere ruimtevragers, zoals woningen, recreatie en bedrijvigheid, in de nabijheid van Defensielocaties zijn gebouwd. De lange procedures die nodig zijn om vergunningen en ontheffingen te krijgen of om wet- en regelgeving te wijzigen, maken het niet mogelijk om de activiteiten die vereist zijn voor gereedstelling tijdig te kunnen uitvoeren. Dit vertraagt de gereedstelling en maakt het onmogelijk voor de krijgsmacht om daadwerkelijk afschrikwekkend te zijn en voldoende berekenbaar te zijn bij bondgenootschappelijke ondersteuning. Defensie moet vanuit haar grondwettelijke taken activiteiten verrichten die in sommige gevallen op gespannen voet kunnen staan met de belangen van omwonenden en bescherming van de leefomgeving.

De krijgsmacht maakt momenteel al voor ongeveer de helft van haar activiteiten in verband met het opleiden en oefenen gebruik van ruimte in het buitenland. Gemiddeld traint 60% van de vlooteenheden en 45 á 50% van de marinierseenheden in het buitenland.[61] Op basis van oefenmandagen traint de landmacht circa 60% in buitenland. En 40% van alle vlieguren worden in het buitenland gemaakt. Dit is zelfs 50% inclusief opleidingsuren voor helikopter- en jachtvliegers.[62] Om verschillende redenen vormt het buitenland niet altijd een alternatief voor deze activiteiten en is er ook ruimte nodig in Nederland, zoals ook blijkt uit het NPRD.

Het bondgenootschappelijk verband waar Nederland sterk op leunt voor het oefenen in het buitenland brengt ook verplichtingen en taken mee die betekenen dat er ook in Nederland gezamenlijk wordt geoefend, en dat bondgenootschappelijke troepen zich gereedstellen (en stationeren) in Nederland. Daarnaast zien de buitenlandse partners de dreiging ook toenemen en breiden zij daarom de eenheden uit en intensiveren ook hun training. Dat betekent dat de ruimte in het buitenland ook schaarser wordt. Het uitwijken naar het buitenland brengt ook problemen voor de personele gereedheid mee, omdat opleidingen en oefeningen in het buitenland een last voor het personeel meebrengen, met onder andere impact op relaties en het (gezins)leven in Nederland. Deze impact kan in algemene zin een negatief effect sorteren op de aantrekkelijkheid van

---

[61] Ministerie van Defensie, *Nota van Antwoord – Notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*, mei 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 124, nr. 44, p. 5.

[62] Daarnaast wordt voor het opleiden en oefenen ook veel ingezet op het gebruik van simulatoren en worden vaak vliegroutes over zee gebruikt waarbij het opstarten en landen op land plaatsvindt.

Defensie als werkgever en daarmee voor capaciteitsproblemen zorgen. Vanuit de operationele gereedheid is het noodzakelijk om ook in Nederland te oefenen, om Nederland te beschermen is het namelijk nodig om operationele bekendheid en ervaring met Nederlands terrein te verkrijgen. Bovendien moeten eenheden met een korte *notice to move* van bijvoorbeeld 24 uur hun trainingsniveau op peil houden. Het opleiden en oefenen in het buitenland zorgt ook voor het afwentelen van Nederlandse problematiek, terwijl bijvoorbeeld ook geluidsoverlast in het buitenland speelt. Ook in buitenlandse gebieden vereisen laagvliegregelingen dat overlast zoveel mogelijk wordt voorkomen.[63] Het veelvoudig in het buitenland opleiden en oefenen brengt ook veel hogere kosten mee voor Defensie; financiële middelen die ook efficiënter gebruikt kunnen worden.

Onder deze omstandigheden is ook de wetgeving op dit punt achtergebleven in de ontwikkeling. Voor de fysieke leefomgeving bestond sinds 1951 de Belemmeringenwet landsverdediging. Deze wet is na enkele verlengingen, eind 1960 voor onbepaalde tijd verlengd en min of meer beleidsarm overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Inhoudelijk is het wettelijke kader voor het wegnemen van publiekrechtelijke belemmeringen voor de realisatie van noodzakelijke defensievoorzieningen, sinds de invoering aan het begin van de Koude Oorlog, eigenlijk nauwelijks aangepast. Echter is sinds de jaren 1970 sprake geweest van een – in toenemende mate door internationale en Europese regels gestuurde – groei van regelgeving, onder meer op het terrein van geluid, natuur, afval, en andere elementen van de bescherming en het beheer van het leefmilieu van mens en dier.

Opmerking verdient dat de besluitvorming die op basis van de Omgevingswet plaatsvindt over defensieactiviteiten niet de besluitvorming is over de vraag of de gereedstelling eigenlijk dient plaats te vinden; dat is immers een aangelegenheid van het veiligheidsbeleid van de regering, die het oppergezag heeft over de krijgsmacht. Besluitvorming en regels over defensieactiviteiten op basis van de Omgevingswet dienen de doelen van artikel 1.3 Ow. Dit wetsvoorstel voorziet, met het oog op de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht, in de mogelijkheid om tijdelijke afwijkingen te regelen van omgevingsrechtelijke voorschriften. De huidige wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving stuurt zodanig uitvoerig en in detail op het uitvoeren van defensieactiviteiten dat deze niet of moeilijk uitvoerbaar zijn wat ten koste gaat van de nationale veiligheid.

In algemene zin is het in detail sturen op defensieactiviteiten niet altijd geschikt om de doelen van natuur en milieu na te streven. De landsverdediging is immers een essentiële staatsfunctie waarvan het Rijk zich niet kan permitteren om deze niet – of slechts onder torenhoge compensatieopgaven – te vervullen.

Ook de wijze waarop activiteiten worden verricht zijn moeilijk vast te leggen. Bij de defensieactiviteiten kan rekening worden gehouden met natuur en milieu voor zover dat in de uitvoering van die activiteiten mogelijk is. Dat is wat anders dan de planning en uitvoering van defensieactiviteiten op voorhand afhankelijk zijn te maken van effectbepalingen en toestemming van andere bestuursorganen op het gebied van natuur en milieu. Toch is dat laatste nu wel het geval. De mate en het detailniveau waarop het omgevingsrecht op dit moment stuurt op defensie werkt in de

[63] Ministerie van Defensie, *Notitie Reikwijdte en Detailniveau – Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*, december 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 124, nr. 38, p. 99.

praktijk verlammend voor de uitvoering van noodzakelijke defensieactiviteiten. Dit wetsvoorstel maakt daarom, tijdelijk, gerichte afwijkingen mogelijk waar het omgevingsrecht knelt.

Het gevolg is dat de besluitvorming over de uitvoering van een taak die door de regering aan de krijgsmacht is opgedragen (gereedstelling voor hoofdtaak 1, met het oog op de dreiging van Rusland), in de praktijk afhangt van een cumulatie van op andere publieke doelen gerichte beslissingen door het omgevingsrechtelijke bevoegd gezag, zoals de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) (namens deze, de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT), die hierover reeds een signaal heeft afgegeven aan het parlement).

De gereedstelling van de krijgsmacht is geen bedrijf of bedrijfstak met een volcontinue activiteit maar een publieke taak met een grillig karakter. Gereedstelling is evenmin een abnormale gebeurtenis of een buitengewone omstandigheid. Het is de uitoefening van een essentiële staatsfunctie met een eigen aard en dynamiek. Noodzakelijk onderdeel van een goede landsverdediging is – volgens de Nederlandse Defensiedoctrine – de operationele vrijheid van de commandant over de wijze waarop de commando's zich zorgvuldig voorbereiden op de uitoefening van hun taak.

Het is de eigen aard en de ontwikkelingen die bij de gereedstelling aan de orde zijn, die binnen de bestaande kaders te weinig wordt erkend. Dat zorgt ervoor dat vergunningverlening vaak lang duurt en gepaard gaat met onzekerheden die leiden tot het veelvuldig doen en opnieuw doen van allerlei onderzoeken en expertises. Tegelijkertijd is het detailniveau waarop defensie in de regelgeving en vergunningverlening is ingekaderd zodanig specifiek, dat op technologische en geopolitieke ontwikkelingen daarbinnen niet tot nauwelijks kan worden ingespeeld. Hier zijn andere politieke keuzes nodig.

Die keuzes gaan niet over kleine bijstellingen in allerlei regelingen, maar ook over de vraag naar de (on)geschiktheid om die belangen te dienen door grotendeels op dezelfde wijze te sturen op defensie als dat op bedrijfsmatige activiteiten gebeurt, in plaats van een stelsel waarin bij de uitvoering van defensieactiviteiten zo veel mogelijk wordt rekening gehouden. Dat problemen in de leefomgeving complex zijn, zoals op het terrein van stikstof, rechtvaardigt nog niet dat gereedstellingsactiviteiten niet kunnen worden uitgevoerd.

De werkelijke effecten van de door dit wetsvoorstel mogelijke afwijkingen voor activiteiten van defensie op de omgevingsbelangen zijn naar verwachting relatief gering. Deze afwijkingen houden onder meer verband met het mogelijk maken van activiteiten binnen bestaande terreinen en contouren, zonder dat het gaat om volcontinue activiteiten. Bestaande vergunningen bevatten bijvoorbeeld gedetailleerde voorschriften die belemmerend zijn of reserveren milieuruimte die alleen in piekmomenten worden benut.

De eigen aard van de defensieactiviteiten maakt dat meer dan eenmalig belemmeringen ontstaan – wat een voor herhaalde toepassing vatbaar mechanisme vraagt waarmee defensie op korte termijn van bestaande belemmeringen kan worden vrijgesteld (veerkracht), zeker op de eigen beschikbare defensieterreinen.

Dit wetsvoorstel is daarom een noodzakelijke voorziening, om door tijdelijke afwijkingen gereedstellingsactiviteiten mogelijk te maken die zonder deze afwijkingen in de praktijk niet of onvoldoende uitvoerbaar

zijn. Daarnaast wordt gewerkt aan het op meer structurele basis verbeteren van de positie van defensie in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit wetsvoorstel voorziet dus niet in een structurele herziening van de Omgevingswet om de positie van defensie daarin te verbeteren.

Het huidige wetsvoorstel (nu uitvoering mogelijk maken) kan niet op structurele verbetering van de inpassing van defensie in de Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving wachten. De gereedstelling kan daarop niet wachten. Op het terrein van de fysieke leefomgeving voorziet dit wetsvoorstel daarom in afwijkingen van onderdelen van de Omgevingswet waarvan de toepassing op de gereedstelling in de praktijk een belemmering vormen voor de gereedstelling. Een verbeterde inpassing kan de behoefte aan de afwijkingsregelgeving vervangen, zodra het beschikbaar is.

Voor een meer uitgebreide uiteenzetting over de verhouding van het wetsvoorstel met de Omgevingswet wordt verwezen naar § 6.2 van deze toelichting.

Op het terrein van frequenties, zoals dat in de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) is geregeld, is de behoefte van frequentieruimte de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen. Het op grote schaal kunnen optreden met en tegen onbemande systemen, zoals drones, is cruciaal voor de krijgsmacht. Het gebruik van onbemande systemen en middelen ter bescherming tegen onbemande systemen neemt binnen de krijgsmacht exponentieel toe. De meeste onbemande systemen maken gebruik van elektronische signalen waarvoor frequentieruimte in het elektromagnetisch spectrum nodig is, dit geldt voor zowel operationele inzet als tijdens de gereedstelling in Nederland van de capaciteiten van de krijgsmacht die hiermee optreden. Voor een volledige gereedheid van de krijgsmacht is daarom voldoende aan- en toewijzing van frequentieruimte voor testen, opleiden, oefenen en trainen blijvend noodzakelijk. In het proces van aan- of toewijzing is het essentieel dat met dit belang rekening wordt gehouden. Daarnaast brengt het karakter van de gereedstelling mee dat aan bepaalde procedurele vereisten niet tijdig voldaan kan worden waardoor de voor de gereedstelling noodzakelijke frequentieruimte niet wordt toegewezen. Voor het afwijkend frequentiegebruik ontbreekt het momenteel aan een uitdrukkelijke grondslag voor het verlenen van een ontheffing ten behoeve van de gereedstelling. Voor een meer uitgebreide uiteenzetting over de verhouding van het wetsvoorstel met de Tw wordt verwezen naar § 6.5 van deze toelichting.

3.3 Knelpunten in de informatieomgeving

Sinds de jaren negentig is er in de informatieomgeving een sterk veranderde operationele omgeving ontstaan voor de krijgsmacht.[64] Er zijn vergaande doorbraken geweest in de technologie met verschillende gevolgen. De maatschappij is gedigitaliseerd, waarbij veel burgers technologische middelen zijn gaan gebruiken en zich vermeerderd in digitale omgevingen bevinden. Met deze digitalisering komt de krijgsmacht de burger ook steeds meer tegen, onder meer via sensoren die technologische middelen kunnen detecteren en op het internet waar

[64] Voor het begrip informatieomgeving wordt aangesloten bij de NAVO-terminologie, dat ziet op de omgeving bestaande uit informatie, de personen, organisaties en systemen die deze informatie ontvangen, verwerken en overbrengen, en de fysieke, virtuele en cognitieve dimensie waarin dit plaatsvindt. Zie ook: P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatieomgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 22–24.

persoonsgegevens worden weergegeven. Dat is ook het gevolg van ontwikkelingen in de militaire context, waarin wapens en middelen ontwikkeld zijn die een verandering van het gewapend conflict mee brengen, zoals onbemande luchtvaartuigen (bijvoorbeeld drones), allerlei sensoren en kunstmatige intelligentie. Bovendien, vindt het conflict ook plaats in de informatieomgeving (waaronder de virtuele omgeving en *cyberspace*) zelf, onder meer in de vorm van dreigingen en conflict via hacks, spionage en digitale beïnvloeding.[65] Conflictvoering is niet langer beperkt tot land, lucht en zee, maar is breder geworden en vindt plaats over domeinen heen (multidomein).[66] Met de inzet van militair vermogen wordt daarbij beoogd om effecten te genereren in drie dimensies (fysiek, virtueel en cognitief).[67] In de fysieke dimensie gaat het om fysieke effecten (bijvoorbeeld het digitaal saboteren van een fysieke netwerkinfrastructuur of wapensysteem). De virtuele dimensie ziet op niet-fysieke effecten (bijvoorbeeld het vernietigen van data). Tenslotte ziet de cognitieve dimensie op het vormen van percepties en besluiten en is daarmee gericht op de (beïnvloeding van) besluitvorming. Alle dimensies zijn met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. Om te kunnen handelen in dit geheel moet de krijgsmacht activiteiten verrichten in de informatieomgeving.

Bij de gereedstelling vereist dit investering in materiële middelen, het opleiden van personeel en het trainen en oefenen om eenheden ook operationeel gereed te laten zijn om daadwerkelijk ingezet te kunnen worden in de informatieomgeving.

De wijziging van regelgeving en de operationele omgeving heeft er in de praktijk toe geleid dat de krijgsmacht tegen problemen aanloopt, vanwege het ontbreken van duidelijke wettelijke grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens.[68] In onderzoek verricht door EIFFEL, het programma Juridische en Ethische Kaders bij Optreden in de Informatieomgeving en de onderzoekscommissie Brouwer wordt dit beeld in brede zin bevestigd.[69] Defensie heeft wel publieke taken, maar die zijn slechts uitgewerkt in een wet in materiële zin, en voor de rest ontbreekt het aan een wettelijke grondslag om rechtmatig persoonsgegevens te mogen verwerken.[70] De bestaande juridische kaders beperken daarmee de

---

[65] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Voorbereiden op digitale ontwrichting*, 2019, p. 10 en 21; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde*, 2024, p. 46–59; P. B. M. J. Pijpers & K. L. Arnold, Conquering the Invisible Battleground, *Atlantisch perspectief* 44(4)/2020, p. 10–14; P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 42.

[66] Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035 – Vechten voor een veilige toekomst*, 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 919, nr. 71, p. 33. Naast de vier genoemde domeinen wordt ook de ruimte als militair domein gezien.

[67] Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*, p. 76–77.

[68] Functionaris voor Gegevensbescherming, *Onderzoek naleving Algemene verordening gegevensbescherming – Experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*, maart 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 32 761, nr. 182, p. 58.

[69] EIFFEL B.V., *Onderzoek AVG – Ministerie van Defensie*, juli 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 X, nr. 51; Ministerie van Defensie, *Eindverslag programma Juridische en Ethische Kaders bij Optreden in de Informatieomgeving (JEKOI)*, december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 761, nr. 258; Onderzoekscommissie Brouwer, *Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*, december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 761, nr. 258. Zie ook: P. Ducheine, P. Pijpers & E. Pouw, «Information manoeuvre and the Netherlands armed forces – Legal challenges ahead», in: P. Pijpers, M. Voskuijl & R. Beeres (red.), *Towards a Data-driven Military*, Leiden: Leiden University Press 2023, p. 261–282.

[70] EIFFEL B.V., *Onderzoek AVG – Ministerie van Defensie*, juli 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 X, nr. 51, p. 23.

krijgsmacht om in de informatieomgeving daadwerkelijk en stelselmatig gereed te zijn.

3.4 Knelpunten met betrekking tot personeel

Sinds de val van de Berlijnse Muur in 1989 is de omvang van de krijgsmacht in fasen steeds meer beperkt, niet alleen door wijzigingen in de visie op de noodzaak van het hebben van een parate krijgsmacht, maar ook door het leggen van andere accenten bij de inzet van de krijgsmacht. In het bijzonder heeft het besluit om over te gaan van een kader-militie krijgsmacht tot een professionele krijgsmacht, volledig bestaande uit vrijwillig dienende beroepsmilitairen en reservisten, daaraan bijgedragen.[71] Parallel is de krijgsmacht zich voornamelijk gaan richten op expeditionair optreden. Deze ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen gehad voor de omvang en de samenstelling van de krijgsmacht, maar ook voor de wijze waarop het personeel van de krijgsmacht op zijn taken wordt voorbereid.

Een aspect daarbij is bijvoorbeeld dat veel ondersteunende functies die voorheen door (eenheden bestaande uit) dienstplichtigen werden vervuld nu worden uitgeoefend door burgerpersoneel, dat niet zoals dienstplichtigen slechts korte tijd in de krijgsmacht verblijft, maar tot aan de pensioengerechtigde leeftijd een loopbaan bij Defensie volgt. Ook de accenten in de opleiding van het beroepspersoneel van de krijgsmacht zijn verlegd. Waar het vroeger ging om leiding en instructie te geven aan voornamelijk militiepersoneel wordt het beroepspersoneel tegenwoordig opgeleid om als «operator» te kunnen worden ingezet in een uit vrijwillig dienenden bestaande krijgsmacht. Ook de mobilisabele component is van samenstelling en karakter gewijzigd. Waren de reservisten voorheen steeds afkomstig uit de dienstplicht waarbij tot een bepaalde leeftijd voor kaderpersoneel nog een reserveplicht gold, bestaat thans ook de mobilisabele component geheel uit vrijwillig dienend personeel, dat – in vredestijd – slechts in werkelijke dienst komt voor zover daartoe vrijwillig een verplichting is aangegaan.

Al deze factoren maken dat de krijgsmacht voor het voorzien in personeel geheel afhankelijk is van het aanbod op de arbeidsmarkt. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken dat, nog afgezien van de concurrentiepositie van Defensie ten opzichte van civiele werkgevers, de houding ten aanzien van een arbeidsrelatie in de loop der jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt waarbij bijvoorbeeld het hebben van een life-time verbintenis met één werkgever niet langer gemeengoed, maar een uitzondering is geworden. Daarbij komt dat kostwinners thans meer dan vroeger rekening hebben te houden met hun gezinssituatie, zoals werkende partners, kinderen die niet vaak van school kunnen wisselen alsmede de sociale inbedding van het defensiepersoneel in de civiele maatschappij.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat de arbeidsrelatie tussen Defensie en het defensiepersoneel zich weerspiegeld in waarborgen, beperkingen, normen en criteria alsmede procedures die ervoor zorgen dat het defensiepersoneel niet meer dan strikt noodzakelijk in de privésfeer wordt beperkt in vergelijking tot personeel bij civiele organisaties. Indien dit niet het geval zou zijn zou de concurrentiepositie van Defensie ernstig worden benadeeld. Hierbij nog buiten beschouwing latend de Europese- en verdragsrechtelijke normen en richtlijnen ten aanzien van arbeidsrelaties.

---

[71] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 674, nr. 3, p.1.

In dit wetsvoorstel is het dan ook noodzakelijk om in het belang van de gereedheid van de krijgsmacht te beschikken over instrumenten en maatregelen die kunnen ingrijpen in de balans van de arbeidsrelatie zoals die bij de bedrijfsvoering in vredestijd geldt om ervoor te zorgen dat de krijgsmacht in staat zal zijn de haar opgedragen taken te vervullen. Hierbij zal echter steeds een delicaat evenwicht bewaard moeten blijven tussen de noodzaak tot afwijken en ingrijpen op de korte termijn en de gevolgen die dat kan hebben voor de positie van Defensie op de arbeidsmarkt op de langere termijn.

3.5 Knelpunten met betrekking tot inkoop

De aanbestedingswetgeving, zoals opgenomen in de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied, bevat verschillende bepalingen waarin situaties zijn beschreven die uitgezonderd zijn van de procedureregels van de aanbestedingswetgeving of waarin een opdracht onderhands mag worden gegund. Bij een deel van deze situaties gaat het om gevallen waarin de termijnen van de reguliere aanbestedingsprocedures niet in acht kunnen worden genomen omdat er vanwege een bepaalde crisis- of spoedsituatie een versnelling van het inkoopproces noodzakelijk is. Het is noodzakelijk om die situaties omwille van transparantie en rechtszekerheid beter te duiden, zodat de in het Europees recht verankerde flexibiliteit voor de urgentie als gevolg van een crisissituatie, beter kan worden toegepast. Andere bestaande alternatieven, zoals dwingende spoed, zijn namelijk niet altijd passend terwijl de noodzaak van de tijdige gereedheid die flexibiliteit wel degelijk rechtvaardigt. In dit wetsvoorstel wordt inzichtelijk gemaakt hoe bij de inkoop met het oog op een tijdige gereedstelling deze uitzonderingsgronden worden toegepast. Dit laat onverlet dat voorafgaand aan opdrachtverlening wordt getoetst of aan alle voorwaarden wordt voldaan om een beroep te kunnen doen op de betreffende uitzonderingsgrond.

4. Hoofdlijnen van het voorstel

4.1 Doelstellingen van het wetsvoorstel

Daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen

Het hoofddoel van dit wetsvoorstel is een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid te verzekeren van het militair vermogen van de krijgsmacht in de operationele omgeving. De gereedheid van het militair vermogen is een ondeelbaar, vitaal publiek belang. Gereedheid is ten eerste een voorwaarde voor het doeltreffend afschrikken, en waar nodig weerstaan van een schending van de territoriale integriteit van het Nederlandse of bondgenootschappelijke grondgebied. Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, zijn afschrikken en inzet in toenemende mate een continuüm geworden. Ten tweede is gereedheid van het militair vermogen een voorwaarde voor de inzet in het kader van de andere hoofdtaken, bedoeld in artikel 97, eerste lid, van de Grondwet.

Daadwerkelijke gereedheid van het militair vermogen houdt daarom in dat gereedheid niet alleen tijdig (snel) en metterdaad is, maar ook dat het betrekking heeft op reële omstandigheden van inzet, gebaseerd is op een relevante informatiepositie en een geloofwaardig militair vermogen. Stelselmatige gereedheid houdt in dat het gaat over de gereedheid van de gehele keten, in zowel de fysieke als de informatieomgeving, in nationaal en bondgenootschappelijk verband en met betrekking tot alle voor de gereedheid relevante activiteiten, waaronder bijvoorbeeld bewaken en beveiligen van militaire objecten.

Weerbare maatschappij

Gereedheid is de voorwaarde voor de gezagsdragers die bevoegd zijn te beslissen over inzet en optreden van de krijgsmacht, en dat is uiteindelijk de regering, om inhoud te geven aan diens verantwoordelijkheid voor een weerbare maatschappij. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het gezag over en de taken van de krijgsmacht, dat wil zeggen de beslissingsbevoegdheid over de inzet of het optreden van de krijgsmacht ter uitvoering van haar grondwettelijke taken.

Verzekeren van de gereedheid van het militaire vermogen

Dit wetsvoorstel betreft de van het gezag over de krijgsmacht te onderscheiden zorg dat het militair vermogen van de krijgsmacht zo geloofwaardig en doeltreffend mogelijk functioneert. Dat betekent dat het ook in tijden van inzet of optreden kan blijven functioneren (zie de definities van gereedheid en gereedstelling). Deze zorg is een verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Het regeringsbeleid over inzet en optreden van de krijgsmacht is bepalend voor de gereedstelling, omdat die moet voldoen aan de in dat kader gestelde prioriteiten. De werkelijke zeggenschap over de krijgsmacht ligt en blijft bij dat gezag, die daarmee invulling geeft aan diens verantwoordelijkheid voor een weerbare maatschappij.

Afstemming op andere belangen

Dit wetsvoorstel regelt de daadwerkelijke gereedstelling en grijpt daarom (in hoofdstuk 2) aan bij de verantwoordelijkheid, de zorg, die de Minister van Defensie daarvoor draagt, met als doel het verzekeren van de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht. Het wetsvoorstel legt deze publieke taak in hoofdstuk 2 op hoofdlijnen vast en werkt deze in de daaropvolgende hoofdstukken 3 en verder nader uit. Daarmee verschaft het wetsvoorstel een helder kenbaar aangrijpingspunt. Ten eerste, voor het verbeteren van de noodzakelijke optimale samenhang tussen de een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid en het regeringsbeleid over inzet en optreden van de krijgsmacht in een weerbare maatschappij. Ten tweede, voor het regelen van oplossingen voor de problemen (zie hoofdstuk 3 van deze toelichting) in de afstemming tussen het belang van de defensiegereedheid en andere belangen, in de regelgeving die op de verschillende aspecten van de gereedstelling van toepassing is.

De nevendoelstelling van dit wetsvoorstel is het waarborgen van de samenhang van het belang van de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht met andere belangen in een weerbare maatschappij.

Belangenafweging

Dit wetsvoorstel voorziet in een gewijzigde afstemming van het belang van defensiegereedheid op andere belangen in verschillende domeinen, zoals onder meer de fysieke leefomgeving, de informatieomgeving en de personele omgeving. Dat kunnen ook nadelige effecten zijn. Wanneer nadelige gevolgen veroorzaakt worden door de toepassing van dit wetsvoorstel die noodzakelijk is voor de vereiste gereedheid, moet hierover een volwaardige belangenafweging worden gemaakt waarbij het met dit wetsvoorstel te dienen belang van defensiegereedheid wordt afgewogen tegen die nadelige effecten voor andere belangen, waarbij die niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het te dienen doel van de defensiegereedheid. Daarbij is de regeringsverantwoordelijkheid voor een weerbare maatschappij een overkoepelend kader. Het wetsvoorstel draagt zo bij aan het mogelijk maken van een evenwichtige belangenafweging

over oplossingen voor knelpunten bij de gereedstelling, waarbij het belang van een tijdige gereedheid afgezet wordt tegen andere belangen die worden geraakt door activiteiten die noodzakelijk zijn voor deze tijdige gereedheid. Bij deze belangenafweging spelen politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol, met name het beleid van de regering als oppergezag over de krijgsmacht in een weerbare maatschappij.

Meer dan een uitvoeringsprobleem

Als de uitvoering van de gereedstelling voor de vereiste defensiegereedheid op gespannen voet staat met bestaande wettelijke voorschriften, dan is dat niet een als een gegeven beperking van de uitvoering van de gereedstelling te worden aangenomen. Zeker wanneer het gaat om serieuze knelpunten, is daarmee niet slechts een «uitvoeringskwestie» aan de orde. Het gaat om het kunnen vervullen van de hiervoor genoemde regeringsverantwoordelijkheid. Het gaat ook om de gelegenheid van de militairen die bereid zijn te beschermen wat ons dierbaar is, zich zorgvuldig op de situaties waarin zij komen te verkeren voor te bereiden. Aan de orde is een uitdrukkelijk te maken belangenafweging in het kader van een weerbare maatschappij. Voorkomen dient te worden dat de toepassing van deze wettelijke voorschriften Defensie weerhoudt van het vervullen van de noodzakelijke gereedstellingstaak en bijgevolg nadelige gevolgen heeft voor de essentiële functie van de landsverdediging en het beschermen van de nationale veiligheid. Dat is geen eenmalige actie. Zonder transparantie over wezenlijke belemmeringen voor de gereedheid en de daarmee verbonden belangen, blijven beperkingen van de gereedstelling een louter interne uitvoeringskwestie van de krijgsmacht. Dit wetsvoorstel voorziet daarom tevens in een periodieke gelegenheid om over de afstemming inzicht te geven op politiek-bestuurlijk niveau (zie artikel 1.3).

4.2 Zorg voor de gereedstelling

Publieke taak

Dit wetsvoorstel wijzigt niets in het gezag over en de taken van de krijgsmacht, in de zin van de beslissingsbevoegdheid over de inzet of het optreden van de krijgsmacht ter uitvoering van haar grondwettelijke taken. Dit wetsvoorstel betreft de van dat gezag te onderscheiden zorg dat het militair vermogen van de krijgsmacht zo geloofwaardig en doeltreffend mogelijk functioneert en ook in tijden van inzet of optreden kan blijven functioneren (zie de definities van gereedheid en gereedstelling). Dat is een verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Het regeringsbeleid over inzet en optreden van de krijgsmacht is bepalend voor de gereedstelling, omdat die moet voldoen aan de in dat kader gestelde prioriteiten. De werkelijke zeggenschap over de krijgsmacht ligt en blijft bij dat gezag, die daarmee invulling geeft aan diens verantwoordelijkheid voor een weerbare maatschappij.

Dit wetsvoorstel regelt de daadwerkelijke gereedstelling en grijpt daarom (in hoofdstuk 2) aan bij de zorg die de Minister van Defensie daarvoor draagt, met als doel het verzekeren van de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht. Het wetsvoorstel legt deze publieke taak op hoofdlijnen vast en werkt deze in de daaropvolgende hoofdstukken nader uit. Daarmee voorziet het wetsvoorstel in een helder kenbaar aangrijpingspunt, wat past bij het onderscheid en de noodzakelijke optimale samenhang tussen inzet (gezag) en de door gereedstelling te bereiken gereedheid daarvoor.

Bovendien vormt dit een opmaat voor de in de hoofdstukken 3, 4 en verder geregelde afstemming van andere wetgeving, en de daarmee beschermde belangen, met het belang van de defensiegereedheid. Die afstemming is in de bestaande wetgeving vanuit het overkoepelende belang van een weerbare maatschappij, onvoldoende gewaarborgd.

De zorg voor de gereedstelling duidt verder de relatie tussen de Minister en de krijgsmacht en de rol die de andere defensieonderdelen bij de gereedstelling spelen. Op grond van deze taak dient de Minister de nodige maatregelen te treffen die voor de gereedstelling van de krijgsmacht vereist zijn, dat kan bestaan uit het treffen van feitelijke of privaatrechtelijke handelingen, alsmede op politiek niveau bewerkstelligen dat de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht wordt verzekerd.

De taak omvat ook de verantwoordelijkheid van de Minister om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF) – waarin de opdracht voor operationele eenheden van de krijgsmacht wordt gegeven – zo veel als mogelijk te bevorderen. Het wetsvoorstel codificeert die publieke taak en roept de benodigde bevoegdheden in het leven om deze publieke taak naar behoren te kunnen uitvoeren en de zorg voor de gereedstelling naar behoren te kunnen faciliteren.

Eigen aard van de gereedstellingsactiviteiten

Gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, geeft de Minister van Defensie gestalte aan deze publieke taak door permanente of tijdelijke activiteiten of voorzieningen te ontplooien die nodig zijn voor de gereedheid. Het wetsvoorstel beoogt een kader te bieden voor de wijze waarop kan worden omgegaan met een groot aantal voor de gereedstellingsactiviteiten belemmerende wettelijke voorschriften. Het gaat daarbij om activiteiten die zowel betrekking hebben op de personele en materiële gereedstelling als op de geoefendheid, van het militair vermogen in de fysieke leefomgeving en de informatieomgeving. Het doel hierbij is om te komen tot operationele- en inzetgereedheid. Daarnaast valt ook bewaken en beveiligen in belangrijke mate onder de gereedstellingsactiviteiten. Onder deze activiteiten die gericht zijn op de gereedheid van de krijgsmacht dienen in het kader van dit wetsvoorstel eveneens de activiteiten te worden begrepen die in het kader van de ondersteuning van eenheden van NAVO-krijgsmachten en van NAVO-installaties in Nederland plaatsvinden (de *Host Nation Support*). Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1.

4.3 Gereedstellingsactiviteiten in de fysieke leefomgeving

Reikwijdte: relevante gereedstellingsactiviteiten in bijlage I of bijlage II

Dit wetsvoorstel beoogt om knelpunten weg te nemen voor het verrichten van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten door de krijgsmacht in de fysieke leefomgeving of met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt daarbij blijft dat activiteiten die nodig zijn om het doel van gereedheid te bereiken het reguliere wettelijk kader volgen voor wat betreft de voorbereiding en uitvoering van die activiteiten. Alleen wanneer voor de gereedstelling noodzakelijke activiteiten – waarvoor dit wetsvoorstel in een werkdefinitie voorziet (artikel 2.1) – in de praktijk wordt belemmerd, of een tijdige gereedheid niet of onvoldoende kan worden geborgd, komt de gereedstellingsactiviteit binnen de reikwijdte van hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Ofwel door de activiteit te selecteren voor opname in bijlage I bij dit wetsvoorstel. Ofwel door voor de

activiteit een gereedstellingsbesluit in voorbereiding te nemen, mits die activiteit valt onder het bereik van de in bijlage II omschreven categorieën. Hiervoor geldt dat de te verrichten activiteit noodzakelijk en urgent is om het doel van het wetsvoorstel tijdig te bewerkstelligen, namelijk het verzekeren van de gereedheid van het militair vermogen (zoals omschreven in artikel 1.2, eerste lid van dit wetsvoorstel).

Het gaat bij bijlage I om activiteiten waarvoor de wetgever de noodzaak voor de gereedstelling erkend heeft. De lijst is zodanig concreet dat duidelijk is aangeduid op welke activiteit, locatie en begrenzing de hieronder toegelichte afwijkingsmogelijkheden kunnen worden gebruikt. Dit wetsvoorstel volgt daarin een systematiek van bijlagen die ook in de Crisis- en herstelwet is toegepast. Voor de toelichting over de relevante activiteiten waarop hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel betrekking heeft, en de procedurele waarborgen bij het herzien daarvan, wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.21 en de toelichting bij bijlagen I en II van dat artikel.

Tijdelijke afwijkingen voor gereedstellingsactiviteiten (1): bij amvb

Uitsluitend voor de selectie gereedstellingsactiviteiten die zijn opgenomen in bijlage I, zal een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld, waarin – voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoerbaarheid van de betreffende activiteit – tijdelijk kan worden afgeweken van bepaalde wettelijke voorschriften. De koppeling met de in de wet afgebakende bepalingen waarvan kan worden afgeweken wordt eerst bij algemene maatregel van bestuur gelegd. Deze wordt voorbereid met een parlementaire voorhangprocedure en zal een internetconsultatie kennen. Dergelijke afwijkingen zijn in de eerste plaats tijdelijk (zie daarvoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.22) en kunnen bijvoorbeeld het karakter hebben van een vrijstelling van rechtswege van bestaande normen en procedures, omdat zij bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur onmiddellijk verricht moeten kunnen worden. De omvang van de afwijkingen wordt in de algemene maatregel van bestuur geregeld en toegelicht. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.22 wordt op deze mogelijkheden en waarborgen omtrent de tijdelijkheid nader ingegaan.

Tijdelijke afwijkingen voor gereedstellingsactiviteiten (2): bij gereedstellingsbesluit.

Voorts is voorzien in een bevoegdheid om bij gereedstellingsbesluit van de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister die het aangaat tijdelijk af te wijken van dezelfde wettelijke voorschriften, voor een concrete gereedstellingsactiviteit, als die behoort tot de categorieën van activiteiten die in bijlage II zijn genoemd. Daarmee kan, indien noodzakelijk, die activiteit van de toepassing van in het gereedstellingsbesluit aangewezen wettelijke voorschriften (procedureel en/of inhoudelijk, inclusief van een vergunningplicht), worden ontheven. Het bevoegd gezag is bij het nemen van het gereedstellingsbesluit niet gebonden aan eventuele beoordelingsregels die gelden voor besluiten waarvan met het gereedstellingsbesluit wordt afgeweken. Vanzelfsprekend vindt bij de vaststelling van een gereedstellingsbesluit een belangenafweging plaats, tussen het doel van de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht, dat met de tijdelijke afwijkingen in het gereedstellingsbesluit is gediend, en eventuele andere daarbij betrokken belangen. De omvang van de afwijking zal in het gereedstellingsbesluit bepaald worden. Internationaalrechtelijke verplichtingen worden hierbij in acht genomen. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.20. Voor een

toelichting op de regeling van het gereedstellingsbesluit wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.29 e.v.

Regeling van de uitvoering na vaststelling van de afwijkingen

Na vaststelling van een afwijking kan daarvan in de praktijk gebruik gemaakt worden. Dat is ook zo beoogd. In het wetsvoorstel zijn echter voorzieningen getroffen om ook in die fase indien nodig regelend op te kunnen treden. Daarbij gaat het om technische kwesties. Het is uitdrukkelijk niet aan de Minister om eenzijdig de met dit wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur of het gereedstellingsbesluit beoogde mogelijkheden om activiteiten doorgang te laten vinden, via die regeling ongedaan te maken. Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 19.26, 19.27, 19.29 en 19.34. In dit verband wordt voorts gewezen op de waarborgen die zijn getroffen in artikel 3.5.

Bijzondere bepalingen over natuur en soorten

Voor een aantal onderwerpen die van belang zijn bij het vaststellen van afwijkingen voor gereedstellingsactiviteiten, zijn bijzondere bepalingen opgenomen in het wetsvoorstel. Dat gaat in de eerste plaats om bepalingen die nodig zijn vanwege Europese verplichtingen voor de bescherming van Natura 2000-gebieden en van in het wild levende vogels en beschermde soorten. Voor de toelichting op dit punt wordt verwezen naar de paragraaf over hoger recht en naar de artikelsgewijze toelichting bij de in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel voorgestelde artikelen 19.23, 19.24 en 19.25, en 19.31, 19.32 en 19.33 Ow.

Bijzondere bepalingen over militaire mobiliteit

In de tweede plaats gaat dat om bepalingen over militaire mobiliteit die zich niet goed lenen voor een vrijstelling of doorzettingsmacht, zoals de bevoegdheid om in voorkomende gevallen aanwijzingen te geven aan de beheerders van infrastructuur en de bevoegdheid om in voorkomende gevallen tijdelijk de toegang tot bepaalde locaties te ontzeggen. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij de in hoofdstuk 3 voorgestelde artikelen 3.3 en 3.4 Ow.

Bijzondere bepalingen over emissiegegevens

In de derde plaats gaat het om een specifieke bepaling in verband met de openbaarmaking van emissiegegevens in relatie tot de Wet open overheid. Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.6.

Verhouding tot de Telecommunicatiewet

In een meer verwijderd verband van de fysieke leefomgeving, gaat het in de vierde plaats om specifieke wijzigingen in andere wetgeving, in het bijzonder de Tw, waarmee ook knelpunten weggenomen worden op het gebied van frequentieruimte. Voor de toelichting wordt verwezen naar § 6.5 van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.5.

Langere termijnperspectief

Omdat het in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel slechts over tijdelijke afwijkingen gaat, is Defensie samen met andere departementen reeds in gesprek over meer structurele verbeteringen van de positie van Defensie in het omgevingsrecht. Deze structurele inpassing heeft vanwege de

complexiteit van de materie en de daarmee gemoeide tijd, een separaat verloop ten opzichte van dit wetsvoorstel. De verwachting is dat afwijkingen die op grond van dit wetsvoorstel worden ingevoerd, door structurele verbeteringen in de wetgeving kunnen vervallen. Dat geldt overigens ook voor de structurele uitbreidingen van fysieke ruimte voor defensieactiviteiten die het NPRD beoogt te verwezenlijken. Beide trajecten – wetgeving en NPRD – zullen uiteindelijk convergeren tot een verbeterde permanente inpassing van het Defensiebelang in de wetgeving voor de fysieke leefomgeving. Het kabinet deelt het standpunt van de Afdeling dat bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving verder inzicht kan ontstaan in hoe voorzien kan worden in een betere wettelijke inbedding. Opmerking verdient wel dat die uitwerking niet op het ontwikkelen van dat inzicht zelf gericht zal kunnen zijn, zonder afbreuk te doen aan de snelheid en de zorgvuldigheid van het proces dat nu voor en onder dit wetsvoorstel noodzakelijk is. Vanaf de invoering van dit wetsvoorstel zal op deze basis gestart worden met het ontwikkelen van een langere termijnperspectief op die structurele verbeteringen in de omgevingsrechtelijke wetgeving.

4.4 Gereedstelling in de informatieomgeving

Dit wetsvoorstel voorziet in een verwerkingsgrondslag voor persoonsgegevens voor zover dit noodzakelijk is voor het verrichten van gereedstellingsactiviteiten die worden uitgevoerd door de krijgsmacht en van de defensieonderdelen.

Deze verwerkingsgrondslagen hebben betrekking op zowel de operationele, personele en materiële gereedstelling als de geoefendheid van het militair vermogen in de informatieomgeving. Daarbij wordt voorzien in specifieke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens bij het verrichten van gereedstellingsactiviteiten, het verkrijgen van een informatiepositie voor de krijgsmacht en het bewaken en beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen, militaire objecten en het defensiepersoneel.

Dit wetsvoorstel voorziet daarbij in waarborgen die in hun samenhang bezien zorgen dat de bij de verwerking van persoonsgegevens te verwachten inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beperkt blijft tot het noodzakelijke en evenredig is. De basis vormt de gedeeltelijke van overeenkomstige toepassing verklaring van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) op deze gegevensverwerkingen.[72] Daarnaast zijn in dit wetsvoorstel algemene waarborgen opgenomen, waaronder regels over de bewaartermijnen en specifieke voorwaarden bij de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. In aanvulling daarop zijn per verwerkingsgrondslag aanvullende waarborgen opgenomen. Deze waarborgen hebben onder andere betrekking op de wijze van gegevensverzameling, de gegevensbronnen die gebruikt kunnen worden en specifieke beperkingen van de verwerkingsdoeleinden.

Voor de verstrekking van gegevens aan derden is in dit wetsvoorstel een verstrekkingsregime opgenomen waarbij gegevensverstrekkingen alleen mogen plaatsvinden binnen de gronden of voorwaarden opgenomen in dit wetsvoorstel en de daarop berustende bepalingen. Daarbij gelden voor

[72] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

verstrekkingen aan het buitenland aanvullende waarborgen, zoals een vertrouwelijkheidsbeoordeling en belangenafweging.

Voor de rechten van betrokkene wordt voorzien in een eigen regime van rechten van betrokkene, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke context waarin de gegevensverwerkingen in het kader van deze wet plaatsvindt. In die context voorziet dit wetsvoorstel in een mededeling van de verwerking van persoonsgegevens en een recht op kennisneming van de verwerkte persoonsgegevens van de betrokkene.

Met betrekking tot de informatieomgeving heeft de krijgsmacht behoefte aan permanente verwerkingsgrondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens, die op dit moment ontoereikend zijn geregeld. Dit wetsvoorstel voorziet daarin, ten behoeve van gereedstellingsactiviteiten (opleiden, trainen en oefenen), het bewaken en beveiligen van militaire objecten, netwerk- en informatiesystemen en defensiepersoneel en het opbouwen van een informatiepositie ten aanzien van de operationele omgeving. Bij algemene maatregel van bestuur zal op dit punt nadere uitwerking volgen. Daarin worden ook de bepalingen opgenomen die op dit moment vervat zijn in de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties (hierna: RGMO).

Hoewel het wetsvoorstel noodzakelijk is om structurele verwerkingsgrondslagen te creëren voor de gereedstelling, zijn de regels over gegevensbescherming voor de taken en activiteiten van Defensie ook daarna nog verspreid over verschillende wetten en regels. Het kabinet zal daarom aan de hand van de ervaring die wordt opgedaan vanaf de inwerkingtreding van de wet blijven bezien in hoeverre het wettelijk kader toereikend is en of een eenduidig en overzichtelijk wettelijk stelsel voor gegevensverwerking voor alle taken en activiteiten van Defensie (een «Wet op de Defensiegegevens») aangewezen is.

4.5 Personele aspecten van gereedstelling

Wat betreft het personeel zijn er een aantal specifieke knelpunten waarbij delen van de wet- en regelgeving onvoldoende beantwoorden aan de uitdagingen die de nieuwe veiligheidssituatie met zich meebrengt. Ook kan het noodzakelijk zijn om risico's die ontstaan ten aanzien van het personeel als gevolg van de activiteiten tijdens de gereedstelling waar mogelijk te beperken. Grotendeels kan dit door in anticiperende zin logistieke maatregelen te treffen of eigen (lagere) regelgeving aan te passen binnen de ruimte die de wet biedt. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk.

De Wet op de medische keuringen (Wmk) is bijvoorbeeld een generieke wet die het beperkt mogelijk maakt om maatwerk toe te passen ten aanzien van de keuring van militairen. De keuring kan weliswaar op een ander moment in het selectieproces plaatsvinden en de wet biedt ook de ruimte voor een militaire basiskeuring.[73] In het selectieproces van militairen is echter meer flexibiliteit vereist wat betreft het keuringsproces omdat veranderende omstandigheden ook andere eisen stellen aan de geschiktheid van militairen. Om beter gereed te kunnen stellen is er bijvoorbeeld de behoefte om in bredere zin de geschiktheid van (toekomstige) militairen te beoordelen dan een keuring in relatie tot een specifieke functie zoals artikel 2 Wmk die voorschrijft. Dit wetsvoorstel beoogt op dit punt meer beleidsruimte voor Defensie te creëren zonder de Wmk in algemene zin buiten toepassing te laten. Daarvoor bevat het wetsvoorstel een grondslag om ten behoeve van de gereedstelling van de krijgsmacht

[73] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 648, nr. 3.

bij algemene maatregel van bestuur specifieke regels te kunnen stellen voor medische keuringen in verband met de aanstelling van militaire ambtenaren.

De rechtspositionele regelgeving in of gebaseerd op de Wet ambtenaren defensie (WAD) bevat op een aantal plaatsen normen, criteria en (overleg)procedures die bij de bedrijfsvoering in vredestijd waarborgen geven voor een uitoefening van bestuursbevoegdheden, waarbij de belangen van het personeel en de organisatie tegen elkaar worden afgewogen. Deze bepalingen zijn noodzakelijk en van belang in het licht van artikel 12bis van die wet. Daarin is bepaald dat het bevoegd gezag en de militair ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever respectievelijk een goed militair ambtenaar te gedragen. Deze bepalingen waarborgen voor de bedrijfsvoering in vredestijd een evenwichtige afweging van belangen. Daarbij bevatten de rechtspositievoorschriften reeds specifieke uitzonderingsbevoegdheden, bijvoorbeeld voor varen, oefenen en daadwerkelijke inzet. Bij de invoering van de betreffende bepalingen is reeds onderkend, dat er omstandigheden kunnen zijn waarin het voor een goede uitvoering van de operationele taakuitvoering van de krijgsmacht noodzakelijk kan zijn om tijdelijk en gericht af te wijken van bepalingen die de operationele taakuitvoering belemmeren, zonder dat er (reeds) sprake is van een uitzonderingstoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.[74] Het kan hierbij gaan om situaties van oplopende spanning waarin voor de krijgsmacht uitgebreide maatregelen nodig kunnen zijn ter voorbereiding op daadwerkelijke inzet, dan wel voor situaties zoals het hoofd bieden aan rampen, bijvoorbeeld een dijkdoorbraak. Voor die buitengewone situaties is in artikel 1b WAD de bevoegdheid opgenomen voor de Minister van Defensie om af te wijken van de rechtspositionele regelgeving in de WAD of de daarop berustende regelgeving. Thans wordt dit artikel, in het kader van dit wetsvoorstel, aangevuld met de bevoegdheid van de Minister van Defensie om ook af te wijken van de bepalingen in de WAD indien een goede voortgang van de gereedstelling van de krijgsmacht dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt. Die noodzaak kan erin gelegen zijn als – hoewel er geen sprake is van buitengewone omstandigheden – het proces van gereedstelling in tijden van oplopende spanning wordt belemmerd. Het kan in het huidige tijdsgewricht immers voorkomen dat de geopolitieke situatie met zich meebrengt dat een belangrijk deel van de beschikbare parate onderdelen verplaatst moeten worden naar een gebied dichter bij het mogelijke gevechtsveld. In die situatie kan door het gebrek aan personeel voor het vervullen van de opengevallen taken nodig zijn om op korte termijn reservisten verplicht in werkelijke dienst te roepen. Aangezien er geen sprake is van buitengewone omstandigheden zijn reservisten alleen verplicht om in werkelijke dienst te komen voor zover ze die verplichting vrijwillig zijn aangegaan. De bestaande uitzonderingsmogelijkheden voorzien niet goed in die situatie. In dergelijke omstandigheden kan het noodzakelijk zijn om reservisten voor spoedtraining, opleiding en oefenen verplicht in werkelijke dienst te roepen. Ook kan het in een dergelijke situatie nodig zijn om voor uitbreiding van de krijgsmacht noodzakelijke reorganisaties zoals voor het creëren van nieuwe of grotere eenheden sneller te voltooien. Daarnaast kan het bij oplopende spanningen met het oog op de voortgang van de gereedstelling bijvoorbeeld gaan om in acute situaties personeel buiten de begrenzingen van defensieregelingen betreffende werk- en rusttijden, voor zover die strenger zijn dan de Arbeidstijdenwet, in te zetten of zelfs ontslagaanvragen van militairen af te wijzen. Hoewel het voor de gereedstelling van de krijgsmacht noodzakelijk kan zijn dat een afweging van waarborgen en belangen anders zal uitvallen dan onder normale

[74] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 674, nr. 3.

situaties en omstandigheden voor de bedrijfsvoering in vredestijd, zal ook bij de toepassing van deze bevoegdheid steeds gekeken worden naar een gerichte spoedeisende situatie, die een tijdelijke en proportionele afwijking van normen, criteria en overlegprocedures nodig maakt. Het gaat daarbij steeds om acute situaties en niet om een vorm van reguliere personeelsvoorziening. Bij het gebruikmaken van de bevoegdheid tot afwijken zal, desnoods achteraf, het overleg met de centrales van overheidspersoneel steeds doorgang vinden.

Evenzeer is het voor de gereedheid van belang dat de personele capaciteit zo snel mogelijk op sterkte komt en blijft. Met dit doel voor ogen wordt in dit wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor het uitvoeren van een enquête onder jongeren van 17 tot en met 27 jaar om hun belangstelling voor vrijwillige indiensttreding bij Defensie te peilen. Hiermee wordt de uitvoering van in ieder geval de eerste trede van het dienmodel juridisch mogelijk gemaakt.[75] Deze enquête maakt geen deel uit van het keuringsproces uit de Kaderwet Dienstplicht.

4.6 Inkoop voor de gereedstelling

In de afgelopen jaren zijn de Defensiebudgetten fors gestegen. Deze stijgende budgetten dienen ter ondersteuning van een betere gereedstelling van de krijgsmacht. Dat doel wordt onder meer bereikt als het ingekochte materieel en de dienstverlening ook daadwerkelijk voor gebruik door de krijgsmacht beschikbaar is. Het inkoopproces faciliteert deze tijdige beschikbaarheid. De doorlooptijd van dit inkoopproces wordt bepaald door meerdere aspecten, zoals de voorbereidingsfase van een aanbesteding (offerte-aanvraag), de aanbestedingsfase en de contracteringsfase. Dit wetsvoorstel ziet toe op de situaties dat de tijdige beschikbaarheid van materieel en dienstverlening ten behoeve van de gereedstelling in het gedrang komt, omdat dit onaanvaardbare risico's voor de gereedheid meebrengt.

4.7 Vangnetbepaling

Dit wetsvoorstel bevat ook een vangnetbepaling voor onvoorziene belemmeringen waarin dit wetsvoorstel niet voorziet. Deze bepaling voorziet in een vangnet zodat wordt voorkomen dat de gereedstelling onaanvaardbare vertraging oploopt door belemmeringen van andere wettelijke voorschriften dan waar dit wetsvoorstel in een vrijstelling of ontheffingsmogelijkheid voorziet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een activiteit buiten de in bijlage I genoemde locaties plaats moet vinden, of als de bij dit wetsvoorstel voorziene mogelijkheden in de Omgevingswet voor een specifieke activiteit niet volstaan.

Met deze bepaling kan ontheffing worden verleend van wettelijke voorschriften, anders dan in dit wetsvoorstel al voorzien. Deze bevoegdheid kan uitsluitend worden aangewend ter uitvoering van de geoefendheid (artikel 2.1, tweede lid, onderdeel a) of voor de beschikbaarheid van het benodigde materieel (onderdeel b) en als het spoedeisende gereedstellingsactiviteiten betreft waardoor onaanvaardbare vertraging van de gereedstelling dreigt. De reikwijdte van de vangnetbepaling is daarmee beperkt. Er is gekozen voor een ontheffing zodat deze bevoegdheid beperkt blijft tot het wegnemen van vertragende of belemmerende wettelijke voorschriften in concrete gevallen en zich niet leent voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Deze bevoegdheid betreft uitsluitend een vangnet. Aanwenden van deze bevoegdheid is slechts toelaatbaar als andere mogelijkheden, zowel

[75] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 592, nr. 2.

binnen dit wetsvoorstel als daarbuiten, ontbreken of ontoereikend zijn om die belemmering of onaanvaardbare vertraging te voorkomen. De ontheffing kan worden verleend voor een maximale duur van twee jaar, met de mogelijkheid om deze eenmalig met een jaar te verlengen.

Deze bevoegdheid is neergelegd bij de regering bij koninklijk besluit, zodat niet alleen de Minister van Defensie, maar de regering als geheel oordeelt over de noodzaak van deze bevoegdheid (onaanvaardbare vertraging).

Aan het belang van de defensiegereedheid wordt met dit wetsvoorstel een zwaarwegend gewicht toegekend en krijgt hiermee een belangrijke plek in de bredere afweging van het beschermen van de nationale veiligheid. Dit belang van defensiegereedheid dient in ieder geval gewogen te worden tegen het belang van het ongestoord functioneren en de continuïteit van de maatschappij. Indien deze belangen (al dan niet cumulatief) botsen, ligt een kabinetsbrede weging voor de hand in de meest passende onderraad. Vanwege het bredere belang van nationale veiligheid is betrokkenheid van de Minister van Justitie en Veiligheid als coördinerende bewindspersoon op nationale veiligheid noodzakelijk.

Voor een meer uitgebreide toelichting op de vangnetbepaling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.1.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 De grondwettelijke taak van de krijgsmacht

Artikel 97, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de krijgsmacht bestaat «ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde». Hieruit volgen de drie hoofdtaken van de krijgsmacht.[76] Door gereedstelling houdt de krijgsmacht zich gereed voor inzet binnen het kader van artikel 97, eerste lid, van de Grondwet, mocht daartoe worden besloten.[77]

De eerste hoofdtaak ziet op de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied (de algemene verdedigingstaak), waaronder inbegrepen het Caribisch deel van het Koninkrijk (zie hierover § 5.3). De bondgenootschappelijke verdediging, zoals in het kader van de NAVO en de EU, en de gereedstelling daartoe moet in toenemende mate worden gezien in het licht van de internationale en Europese bondgenootschappelijke verplichtingen (zie § 5.2 en 5.4).[78]

Voorts dient de bescherming van de belangen van het Koninkrijk gezien worden in het licht van de algemene grondwettelijke bepaling «De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.»[79] Het handelen van de krijgsmacht, op gezag van de regering, dient plaats te vinden binnen deze leidende principes van het Nederlandse staatsbestel. Tegelijkertijd vindt het handelen van de krijgsmacht – de bescherming van de belangen van het Koninkrijk – plaats om democratische rechtsstaat als geheel te beschermen.[80] Daarbij wordt onderkend

---

[76] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3.

[77] Artikel 97, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de regering het oppergezag over de krijgsmacht heeft.

[78] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3. Afdeling advisering van de Raad van State, *Wet op de defensiegereedheid*, W07.25.00374/II, 18 maart 2026, onder par. 3.a.

[79] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3.

[80] Afdeling advisering van de Raad van State, *Wet op de defensiegereedheid*, W07.25.00374/II, 18 maart 2026, onder par. 3.b.

dat het belang van de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, mede door de schaarse ruimte in Nederland, kan wringen met de belangen van individuele burgers, zoals de verschillende grondrechten en de bescherming van de leefomgeving. De voor de goede uitoefening van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht benodigde activiteiten kunnen daarbij meebrengen dat een afweging wordt gemaakt tussen de botsende belangen. Voor zover dat tot beperkingen van rechten of afwijkingen van wet- en regelgeving leidt, vindt dit plaats binnen de daartoe geldende juridische kaders (zie §§ 5.5 – 5.9 en hoofdstuk 6).

Als tweede hoofdtaak geldt de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. De derde hoofdtaak ziet op de ondersteuning van civiele autoriteiten, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal. De krijgsmacht dient voorbereid te zijn op vervulling van deze taken. Deze gereedheid te waarborgen is een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

5.2 Het Noord-Atlantisch Verdrag

De eerste grondwettelijke taak wordt grotendeels in bondgenootschappelijk verband uitgevoerd en is door internationale verplichtingen genormeerd. De NAVO-samenwerking is voor de eerste hoofdtaak van Nederland van vitaal belang en Nederland is wederkerig tot de nodige bijstand aan bondgenoten verdragsrechtelijk verbonden.[81] Gereedstelling van de krijgsmacht geldt op grond van artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag als inspanningsverplichting. Als verdragsstaat dient Nederland namelijk gereed te zijn om de verplichtingen op basis van artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag (collectieve verdediging) te kunnen vervullen.

Het vereiste om voortdurend en op doelmatige wijze het eigen en bondgenootschappelijke vermogen (*capacity*) om een gewapende aanval te kunnen weerstaan te handhaven en te versterken, wordt wel het veerkrachtbeginsel of weerbaarheidsbeginsel genoemd (*principle of resilience*).[82] Dit is een verdragsrechtelijke verplichting van Nederland en de NAVO-bondgenoten, op grond van artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag, en een maatschappijbrede opgave. Het vereiste van militaire gereedheid voor wat in Nederland de eerste grondwettelijke in bondgenootschappelijk verband uit te voeren hoofdtaak is, is dus onderdeel van het in het Noord-Atlantisch verdrag verankerde weerbaarheidsbeginsel.

Daarnaast zijn ook andere vereisten af te leiden uit het weerbaarheidsbeginsel. Defensiegereedheid vergt ook afstemming met niet-militaire, civiele capaciteiten in de NAVO-lidstaten. Civiele paraatheid draagt rechtstreeks bij aan de defensiegereedheid in bondgenootschappelijk verband.[83] In de tweede plaats vergt defensiegereedheid overeenkomstig het weerbaarheids- of veerkrachtbeginsel een afgestemde bijdrage van en samenwerking met niet-militaire bestuursorganen, wiens beslissingen van aanzienlijke invloed kunnen zijn voor het ondersteunen en mogelijk maken van operationeel gereed gestelde capaciteiten en van het vervangingsvermogen.

---

[81] Artikel 97, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.
[82] NATO Allied Command Transformation, «Resilience in NATO», *act.nato.int*, 15 december 2023.
[83] *Kamerstukken II* 2024/25, 30 821, nr. 249. S. Niinistoö, *Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, 2024; NATO Allied Command Transformation, «Resilience in NATO», *act.nato.int*, 15 december 2023.

5.3 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

In het Koninkrijk is er maar één krijgsmacht: de krijgsmacht van het Koninkrijk.[84] De handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk is een Koninkrijksaangelegenheid.[85] De regels die gesteld worden omtrent de krijgsmacht die alleen gelden in het land Nederland kunnen bij wet worden vastgesteld.[86]

Het wetsvoorstel beoogt de krijgsmacht van het Koninkrijk in staat te stellen om daadwerkelijk en stelselmatig de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht te waarborgen. Hiermee moet de krijgsmacht invulling kunnen geven aan de eerste hoofdtaak, waarbij onder de bescherming van het eigen grondgebied ook wordt begrepen de bescherming van de Caribische landen van het Koninkrijk en Caribisch Nederland. Ook het Caribisch deel van het Koninkrijk heeft te maken met dreigingen, bijvoorbeeld vanuit Venezuela.[87] Met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd dat de krijgsmacht ook gereed is om het Caribisch deel van het Koninkrijk te beschermen.

Het wetsvoorstel komt echter niet te gelden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten en in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De keuze hiervoor vindt zijn grondslag in de aard en inhoud van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft invulling aan de Europese- en internationaalrechtelijke regels en verplichtingen die alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk gelden en de ruimte die daarbij wordt geboden om van die verplichtingen af te wijken.[88] Een rijkswet zou niet passen bij het voorwerp van dit wetsvoorstel omdat de Caribische landen van het Koninkrijk daarmee betrokken worden bij de wijze hoe het land Nederland invulling geeft aan haar Europese en internationale verplichtingen.[89] Daarbij is ook van belang dat deze juridische kaders kunnen wijzigen en dat het onwenselijk is om de Caribische landen hiermee te belasten.

Voor Caribisch Nederland geldt dat bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland telkens wordt beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland (het principe van «*comply or explain*»).[90] Dit wetsvoorstel komt niet te gelden voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba omdat daar een geheel ander stelsel van toepassing is. Met dit wetsvoorstel worden voor de gereedstellingsactiviteiten belemmerende wettelijke voorschriften gereguleerd die zijn opgenomen in wetten die uitsluitend gelden in het Europese deel van het Koninkrijk. De milieuregelgeving in Caribisch Nederland wordt gereguleerd in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en niet in de Omgevingswet. Ook voor gegevensverwerking bevat Caribisch Nederland eigen regels in de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Op het terrein van gegevensverwerking is in de toekomst denkbaar dat de bepalingen uit hoofdstuk 4 van

---

[84] Artikel 3, eerste lid, onder a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 1, eerste lid, van de Defensiewet voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

[85] Artikel 3, eerste lid, onder a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

[86] Artikel 14, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

[87] Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid Themarapportage internationale en militaire dreigingen*, 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 30 821, nr. 165; Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2023*, 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29 924, nr. 260.

[88] Europese wet- en regelgeving is niet van toepassing in het Caribisch deel van het Koninkrijk, zij worden aangemerkt als Landen en Gebieden Overzee (LGO), artikel 198 jo. Bijlage II VWEU.

[89] Zie ook: Afdeling advisering van de Raad van State, *Rijksinitiatiefwet van de leden Stoffer, Valstar, Boswijk en Dassen inzake financiële defensieverplichtingen*, W07.23.00108/II/K, 21 augustus 2023.

[90] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IV, nr. 85 en *Kamerstukken II* 2024/25, 36 600 IV, nr. 70.

toepassing verklaard worden voor Caribisch Nederland, maar die keuze hangt ook samen met de ontwikkelingen en keuzes die worden gemaakt in het kader van de in voorbereiding zijnde Consensusrijkswet gegevensbescherming. Zoals gezegd neemt het voorgaande echter niet weg dat met dit wetsvoorstel wel de bescherming van het Caribisch deel van het Koninkrijk gewaarborgd wordt door de versterking van de gereedheid in het Europese deel van het Koninkrijk.

5.4 Het Verdrag betreffende de Europese Unie

Het wetsvoorstel beoogt het toepasselijke Unierechtelijke kader te eerbiedigen. In dat verband is in het bijzonder het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) van belang. In het VEU wordt onder meer de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten geregeld. In artikel 4, tweede lid, VEU staat dat de Unie de essentiële staatsfuncties eerbiedigt, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Waarbij aanvullend wordt vermeld dat met name de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat blijft. Uit het *Ministrstvo za obrambo* arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie over dit artikel volgt dat de toepassing van het Unierecht niet zo mag worden uitgelegd dat de goede uitvoering van de essentiële taken van Defensie wordt belemmerd.[91] Dit betekent dat verordenings- of richtlijnbepalingen onder omstandigheden moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de essentiële taak van de strijdkrachten. Dat geldt in voorkomend geval voor de hierna genoemde richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie.

De uitvoering van de eerste grondwettelijke taak vindt ook plaats in het bondgenootschappelijke verband van de Europese Unie. In het licht van de gewijzigde geopolitieke verhoudingen, waarbij traditionele bondgenoten hun focus verleggen van Europa naar andere gebieden in de Wereld, wordt het bondgenootschap van de EU nog essentiëler. De Europese samenwerking is voor de eerste grondwettelijke hoofdtaak van vitaal belang voor Nederland en Nederland is – vergelijkbaar met artikel 5 van Noord-Atlantisch Verdrag – wederkerig tot de nodige bijstand aan bondgenoten verdragsrechtelijk verbonden.[92] Gereedstelling van de krijgsmacht geldt op grond van artikel 42, derde lid, VEU als inspanningsverplichting. Nederland dient het militair vermogen van de krijgsmacht geleidelijk te verbeteren.

5.5 Hoger recht op het gebied van de fysieke leefomgeving

5.5.1 Artikel 21 Grondwet
Dit wetsvoorstel heeft betrekking op een aanzienlijk aantal activiteiten van Defensie in de fysieke leefomgeving en maakt mogelijk om daarvoor afwijking van reguliere normen vast te stellen wanneer dat met het oog op de defensiegereedheid noodzakelijk is. De toepassing van deze afwijkingen kunnen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, ook buiten militaire terreinen. Bij de vormgeving van de algemene maatregel van bestuur of een gereedstellingsbesluit, waarin deze afwijkingen worden vastgesteld, wordt daarom in het oog gehouden dat de nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot het te dienen belang van de gereedheid van het militair vermogen. Dat is een

---

[91] Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597, par. 43. Deze zaak betrof de vraag of de Unierechtelijke bepalingen inzake de organisatie van de arbeidstijd (richtlijn 2003/88/EG) ook van toepassing zijn op militairen.

[92] Artikel 42, zevende lid, van het VEU.

politiek-bestuurlijke afweging die bij de vaststelling van de afwijking door de regering, of het voor gereedstellingsbesluiten bevoegde gezag, zal worden gemotiveerd. De grondwettelijke zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land biedt hiervoor ruimte.

Artikel 21 van de Grondwet regelt hierover dat de overheid zorg dient te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en voor de bescherming en verbetering van het milieu. Deze taakopdracht krijgt verder gestalte in nationale wetgeving, die wordt besproken in hoofdstuk 4 van deze toelichting.

Daarnaast worden de gereedstellingsactiviteiten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft voor een deel geraakt door internationaalrechtelijke of Unierechtelijke verplichtingen. Deze verdragen of Europese regelingen bevatten uitzonderingen specifiek voor defensiedoeleinden of algemene uitzonderingen die betrekking kunnen hebben op de defensieactiviteiten. Dit wetsvoorstel voorziet bij zowel de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur als de gereedstellingsbesluiten in de waarborg dat deze niet in strijd mogen zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen. Ook daaraan zal bij de vormgeving van deze besluiten aandacht blijven.

5.5.2 Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus[93] heeft als doel om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Daartoe moet elke verdragspartij rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden waarborgen in overeenstemming met het verdrag.

Op grond van het Verdrag van Aarhus moet toegang tot milieu-informatie worden gewaarborgd. Van belang voor dit wetsvoorstel is dat een dergelijk verzoek kan worden geweigerd indien bekendmaking nadelige invloed zou hebben op internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid.[94] In dat verband bevat dit wetsvoorstel een afwijking van de Wet open overheid (hierna: Woo) om een beroep op die uitzonderingsgrond mogelijk te maken op grond van het belang van Defensie (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.6).

Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus stelt eisen aan inspraak in besluiten over activiteiten genoemd in bijlage I (voorbeelden zijn aardolie- en gasraffinaderijen, kerncentrales, afvalverwerking, smeden, chemische industrie). Op grond van het eerste lid, onderdeel c van dit artikel kan nationale wetgeving erin voorzien dat deze eisen niet worden toegepast op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden indien een dergelijke toepassing hier een nadelige invloed op zal hebben.

Voor de gereedstellingsactiviteiten opgenomen in bijlage I, voor zover deze vallen onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus, geldt dat toepassing van inspraak een nadelige invloed kan hebben op de tijdige gereedstelling. Het gaat daarbij om een aantal concrete, urgente gereedstellingsactiviteiten die bij algemene maatregel van bestuur rechtstreeks worden vrijgesteld van bepaalde belemmerende normen en procedures, omdat zij bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onmiddellijk verricht moeten kunnen worden. Voor deze concrete activiteiten kan het organiseren van inspraak door toepassing van de uniforme openbare voorberei-

[93] Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).
[94] Artikel 4 vierde lid, onderdeel b, van het Verdrag van Aarhus.

dingsprocedure tot vertraging leiden in de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten. Dit zal bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur per geval beoordeeld moeten worden. Overigens zal de algemene maatregel van bestuur met afwijkingen voor bijlage I, via internetconsultatie en een voorhangprocedure bij het parlement voor reacties van het publiek beschikbaar zijn.

Ook voor de gereedstellingsactiviteiten opgenomen in bijlage II dient per geval beoordeeld te worden of toepassing van artikel 6 een nadelige invloed heeft voor de gereedstellingsactiviteit en vormt dit een onderdeel van besluitvorming bij het gereedstellingsbesluit. Bij het gereedstellingsbesluit is afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing, met uitzondering van artikel 4:8 Awb. In de Omgevingswet maakt artikel 16.68 Ow het al mogelijk dat in het geval van nationale veiligheidsbelangen artikel 3:44 Awb buiten toepassing kan worden gelaten.

5.5.3 Toegang tot milieu-informatie

Milieu-informatierichtlijn
De milieu-informatierichtlijn[95] is deels een implementatie van het Verdrag van Aarhus. De richtlijn bevat het recht van toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd en het actief publiek beschikbaar maken van deze milieu-informatie. De richtlijn bevat weigeringsgronden waarop lidstaten zich kunnen beroepen bij een verzoek om milieu-informatie. Voor dit wetsvoorstel is van belang dat een verzoek om milieu-informatie geweigerd kan worden, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie.[96] Die grond moet restrictief worden uitgelegd, waarbij het algemeen belang dat door openbaarmaking wordt beschermd, wordt afgewogen tegen het met de weigering van openbaarmaking gediende belang.[97] Dit wetsvoorstel bevat een afwijking van de Woo om een beroep op deze uitzonderingsgrond met betrekking tot emissiegegevens mogelijk te maken (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.6).

5.5.4 Milieueffectrapportage

Mer-richtlijn
De mer-richtlijn[98] is deels een implementatie van het Verdrag van Aarhus. De richtlijn voorziet in een voorafgaande beoordeling van de milieueffecten van projecten. Lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving regelen dat de richtlijn niet van toepassing is ten aanzien van projecten voor nationale defensiedoeleinden, indien zij per geval oordelen dat toepassing nadelige gevolgen zou hebben voor deze doeleinden.[99] In de Omgevingswet is de mer-richtlijn geïmplementeerd middels 16.44 Ow. Een beperkt aantal concrete gereedstellingsactiviteiten van de selectie die in bijlage I is gemaakt, zijn of kunnen projecten zijn die in de mer-richtlijn zijn aangewezen als mer(beoordelings)plichtig. Dat deze projecten uitsluitend nationale defensiedoeleinden dienen, staat buiten kijf.

---

[95] Richtlijn 2003/4/EG van het Europees parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU 2003, L 41).
[96] Artikel 4, tweede lid, onderdeel b, van de milieu-informatierichtlijn.
[97] HvJ EU 28 juli 2011, C-71/10 (*Office of Communications*), ECLI:EU:C:2011:525, par. 29; HvJ EU 7 maart 2024, C-234/22 (*Roheline Kogukond e.a.*), ECLI:EU:C:2024:211, para. 34–35 en 48.
[98] Richtlijn 2011/92/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26).
[99] Artikel 1, derde lid, van de mer-richtlijn.

Bovendien gaat het om activiteiten die voor bijlage I zijn geselecteerd omdat ze urgent uitvoerbaar dienen te zijn voor de gereedstelling, maar in de praktijk belemmerd worden door omgevingsrechtelijke regels die niet zijn toegesneden op de actuele defensiedoeleinden. Het verrichten van de onderzoeken die in het kader van de milieueffectrapportage vereist zijn, met de doorlooptijden, onzekerheden en processuele stappen die daarbij gemaakt dienen te worden, druisen tegen het bieden van oplossingen voor deze gereedstellingsactiviteiten in. Bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur zal beoordeeld worden of het daadwerkelijk om mer(beoordelings)plichtige projecten gaat en of daarvoor een uitzondering aan de orde is vanwege nadelige gevolgen voor defensie. Voor gereedstellingsactiviteiten die horen bij bijlage II zal, indien daarvoor een gereedstellingsbesluit wordt voorbereid, de beoordeling of daarvoor de toepassing van de mer moet worden uitgezonderd, gemaakt worden in het gereedstellingsbesluit.

SMB-richtlijn

De SMB-richtlijn[100] heeft een soortgelijk doel. Dit is het doel bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door te voorzien dat bepaalde programma's met aanzienlijke effecten op het milieu overeenkomstig de richtlijn aan een beoordeling worden onderworpen. Van deze richtlijn zijn plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties uitgezonderd.[101] Voor zover delen van het wetsvoorstel voorzien in plannen en programma's vallen die niet onder de reikwijdte van de richtlijn omdat deze uitsluitend voor defensiedoeleinden zijn bestemd.

Verdrag van Espoo

Naast de mer-richtlijn en de SMB-richtlijn, geldt het Verdrag van Espoo[102] als er grensoverschrijdende milieueffecten kunnen zijn. Op grond van dit verdrag dient voor specifieke activiteiten een milieueffectrapportage worden vastgesteld als sprake is van milieueffecten in grensoverschrijdend verband. Het verdrag voorziet hierbij in een aantal vereisten voor de procedure en het rapport. Echter, in artikel 2, achtste lid, is geregeld dat de bepalingen van dit verdrag geen afbreuk doen aan het recht van partijen om nationale wetten, regelingen, bestuurlijke bepalingen of algemeen aanvaarde rechtspraktijken toe te passen ter bescherming van informatie, waarvan de verschaffing schadelijk zou zijn voor industriële geheimen en handelsgeheimen of voor de nationale veiligheid. De reikwijdte van het verdrag is beperkt tot de activiteiten die zijn opgenomen in aanhangsel I van het verdrag. Van deze activiteiten zijn in de context van dit wetsvoorstel alleen de op infrastructuur betrekking hebbende activiteiten van belang. Dat zijn echter aanlegprojecten met een omvang die in bijlage I van dit wetsvoorstel niet aan de orde zijn. De activiteiten waarop dit wetsvoorstel ziet, vallen niet onder een van de categorieën van activiteiten van aanhangsel I van het verdrag. Dit wetsvoorstel valt daarmee naar verwachting buiten de werkingssfeer van dit verdrag.

---

[100] Richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

[101] Artikel 3, achtste lid, van de SMB-richtlijn.

[102] Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

5.5.5 Bescherming van habitats en soorten

Gereedstellingsactiviteiten kunnen invloed hebben op (beschermde) wilde dier- en plantsoorten. Diverse internationale verdragen en Europese regelgeving voorzien in regels over het behoud van deze dier- en plantsoorten.

Verdrag van Bern

Het Verdrag van Bern[103] heeft tot doel te zorgen voor de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantsoorten en de daarbij behorende natuurlijke leefmilieus, met name die soorten en die leefmilieus voor de instandhouding waarvan de samenwerking van verschillende staten is vereist, en een zodanige samenwerking te bevorderen. Daartoe worden verdragspartijen verplicht tot het nemen van passende en noodzakelijke maatregelen. Op grond van artikel 9, eerste lid, van het Verdrag van Bern, mag iedere verdragspartij afwijken van de regels die het verdrag stelt over bescherming van de leefmilieus en instandhouding van de soorten, onder andere in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid, de veiligheid in de lucht of andere openbare belangen van essentiële aard. Dit kan slechts indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de afwijkingen geen aantasting met zich meebrengen van het voortbestaan van de desbetreffende populatie. Verdragspartijen moeten ten aanzien van deze afwijking iedere twee jaar verslag uitbrengen aan de Permanente Commissie, die belast is met toezicht op de uitvoering van het Verdrag van Bern. Het Verdrag van Bonn[104] heeft daarnaast bijzondere aandacht voor trekkende soorten. Dit Verdrag ziet bijvoorbeeld op de bescherming van gebieden die van belang zijn voor bepaalde trekkende soorten en die gunstig liggen ten opzichte van de trekroutes, zoals broedplaatsen.

Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn

Voor een groot deel regelen de Habitatrichtlijn[105] en Vogelrichtlijn[106] wat in deze verdragen staat, maar op bepaalde onderwerpen verschillen deze van de verdragen. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn bevatten vergelijkbare verplichtingen, waarbij de Vogelrichtlijn specifiek ziet op de bescherming, het beheer en de regulering van in het wild levende vogelsoorten. Op grond van die richtlijn zijn vogelrichtlijngebieden aangewezen waar instandhoudingsmaatregelen getroffen moeten worden. Van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn kan slechts worden afgeweken, indien geen andere bevredigende oplossing bestaat, in het belang van onder meer de volksgezondheid en de openbare veiligheid en de veiligheid van het luchtverkeer. Dit ziet op de verplichtingen voor het treffen van maatregelen om de soorten vogels te beschermen wat in ieder geval ziet op het doden, vangen, verstoren van vogels.

De Habitatrichtlijn heeft als doel het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Eén van de verplichtingen die de Habitatrichtlijn stelt is dat bij elk plan of project dat niet direct verband houdt of nodig is voor het beheer van het gebied, een

---

[103] Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieus in Europa (Trb. 1980, 60).

[104] Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Trb. 1980, 145).

[105] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

[106] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Er wordt pas toestemming gegeven voor het plan of project indien zeker is dat dit de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Deze verplichting geldt als er significante negatieve effecten zijn of kunnen zijn. Indien een plan of project om dwingende redenen van algemeen belang toch moet worden gerealiseerd en geen andere alternatieve oplossingen bestaan, is de activiteit toch toegestaan wanneer tevens compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (ADC-toets). Indien het betreffende gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen slechts argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten worden aangevoerd.

Het is noodzakelijk dat gereedstellingsactiviteiten desondanks doorgang kunnen vinden om een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht in de operationele omgeving te verzekeren. Het wetsvoorstel voorziet daarom voor de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten in bijlage I in de mogelijkheid een afwijking van een het verbod om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te realiseren. Voor de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten in bijlage II voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid om af te wijken van het genoemde verbod. Zonder deze afwijkingsmogelijkheid kan de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht niet worden volbracht. Hierbij worden de doelen van de Habitatrichtlijn niet aan de kant gezet. Steeds moet de beoordeling worden gemaakt of er geen alternatieven zijn om de gereedheid van het militair vermogen te verzekeren. Of er geen alternatieven beschikbaar zijn kan mede worden aangenomen op grond van tijdigheid, doelmatigheid, geloofwaardigheid en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In het kader van het voorgestelde omnibuspakket voor defensiegereedheid, heeft de Europese Commissie verduidelijkt dat er voor lidstaten ruimte is om, in het kader van de defensiegereedheid, gebruik te maken van de bestaande afwijkingsmogelijkheden in EU-regelgeving waarin uitzonderingsgronden zijn voorzien voor «hoger openbaar belang», «openbare veiligheid» of «crisissituatie», onder meer met betrekking tot de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.[107] Defensiegereedheid kan dus komen te gelden als «een dwingende reden van groot openbaar belang».

Natuurherstelverordening

De Natuurherstelverordening[108] is bedoeld als aanvulling en concretisering van met name de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water[109] en de Kaderrichtlijn Maritieme Strategie. De verordening moet daarom ook een impuls geven aan een betere coördinatie en uitvoering van deze richtlijnen. De verordening bevat een verplichting voor de lidstaat Nederland om binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de verordening een ontwerp nationaal herstelplan in te dienen bij de Europese Commissie, waarin wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen om te zorgen dat bepaalde natuurdoelen worden

---

[107] Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad – Omnibuspakket voor defensiegereedheid*, COM(2025) 820 final, p. 8–9.

[108] Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/86 (PbEU 2024, L).

[109] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

bereikt. Het gaat onder meer om het doel om in 2030 30% van de bestaande beschermde habitats in een goede toestand te brengen, om in 2030 30% van de gunstige referentieoppervlakte van nieuwe habitats te bereiken en welke herstelmaatregelen getroffen worden om habitats van beschermde soorten in kwaliteit en kwantiteit te verbeteren. De verordening voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om een vrijstelling te verlenen van de toepassing van herstelmaatregelen voor het behalen van die natuurdoelen in gebieden die worden gebruikt voor activiteiten die uitsluitend nationale defensie tot doel hebben, indien de maatregelen onverenigbaar worden geacht met het voortgezette militaire gebruik van de betrokken gebieden.[110] Of van die vrijstelling gebruik zal en kan worden gemaakt, zal worden bezien voorafgaand aan de vaststelling van het ontwerp nationaal herstelplan en zal afhankelijk zijn van de ecologische behoefte en mogelijkheden en de daarvan af te leiden volksgezondheidsbehoeften. Gelet op de vrijstellingsmogelijkheid, zal het wetsvoorstel er in beginsel niet toe leiden dat de verplichtingen uit de Natuurherstelverordening niet worden gehaald.

5.5.6 Kwaliteit van lucht en water

Kaderrichtlijn luchtkwaliteit en NEC-richtlijn
De Kaderrichtlijn luchtkwaliteit[111] voorziet in maatregelen die erop gericht zijn om doelstellingen voor luchtkwaliteit te omschrijven, te beoordelen, gegevens over luchtkwaliteit te verkrijgen en ervoor te zorgen dat deze gegevens aan de bevolking ter beschikking wordt gesteld, luchtkwaliteit in stand te houden en een verhoogde samenwerking tussen lidstaten.

In het verlengde van de noodzakelijke verbetering voor luchtkwaliteit voorziet de NEC-richtlijn[112] in het verminderen van grensoverschrijdende luchtverontreiniging. In de richtlijn zijn emissieplafonds vastgesteld. Deze plafonds betreffen wel de verontreiniging voor heel Nederland, en zien niet op individuele projecten of activiteiten.

Kaderrichtlijn water

De Kaderrichtlijn water heeft als doel om landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater te beschermen. Specifiek gaat het om het behoeden, beschermen en verbeteren van ecosystemen, duurzaam gebruik van water, bescherming van het aquatische milieu met betrekking tot lozingen, emissies of verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen, vermindering van verontreiniging van grondwater en afzwakken van gevolgen van overstromingen.

De richtlijn stelt als hoofddoel dat alle Europese wateren in 2027 een goede ecologische en chemische toestand moeten bereiken. De activiteiten van Defensie zullen zoveel als mogelijk binnen de kaders van de richtlijn moeten plaatsvinden, want de Kaderrichtlijn water kent geen specifieke uitzonderingsgronden voor Defensieactiviteiten. De richtlijn kent wel enkele algemene uitzonderingsmogelijkheden, bijvoorbeeld in het geval van een tijdelijke verslechtering van de waterkwaliteit, of in situaties waarin het niet bereiken van de doelstellingen of het optreden van achteruitgang van de toestand van een waterlichaam het gevolg is

---

[110] Artikel 7, eerste lid, Natuurherstelverordening.
[111] Richtlijn 2008/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152).
[112] Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van de Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU 2016, L 344).

van nieuwe veranderingen of wijzigingen die van hoger openbaar belang zijn.[113] Ook ten aanzien van de Kaderrichtlijn water heeft de Europese Commissie verduidelijkt dat lidstaten ruimte hebben om in het kader van de defensiegereedheid gebruik te maken van de in de richtlijn voorziene afwijkingsmogelijkheid.[114] Van die afwijkingsmogelijkheid kan echter alleen gebruik worden gemaakt wanneer aan specifieke voorwaarden is voldaan. Ook dienen maatregelen te worden getroffen om de negatieve impact van een activiteit zoveel als mogelijk te beperken.

De doelstellingen van de Kaderrichtlijn water komen mogelijk in het geding bij het lozen van vrijkomend oppervlaktewater, ten gevolge van het afwateren van overtollig water bij militaire terreinen en militaire objecten. Deze lozingsactiviteit is niet in bijlage I opgenomen, maar het kan wel noodzakelijk zijn om hiervoor in specifieke gevallen een gereedstellingsbesluit te nemen, ook als het grondwater betreft dat mogelijk verontreinigd is. Instandhouding van militaire infrastructuur is daarom wel in bijlage II opgenomen. Uitgangspunt is dat het lozen van dit water altijd op een verantwoorde manier wordt gedaan, in overleg met de verantwoordelijke waterschappen.

Concreet betekent dit verder dat voor zover het lozen van overtollig water van defensielocaties, wat potentieel verontreinigd is, ertoe leidt dat in bepaalde wateren niet de goede ecologische toestand in 2027 wordt bereikt, bij stroomgebiedbeheerplan specifiek zal worden onderbouwd waarom het afwateren vanaf militaire terreinen noodzakelijk is, welke maatregelen zijn of worden getroffen om de goede toestand alsnog te bereiken, en waarom de noodzakelijke mate van gereedheid niet kan worden bereikt met voor het milieu betere middelen.

5.5.7 Transport, gevaarlijke of chemische stoffen

Voor het verwerven van materieel is transport noodzakelijk. Het Europees verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN) regelt dat het vervoer per schip over binnenwateren van gevaarlijke goederen verboden is, of slechts onder bepaalde voorwaarden wordt toegestaan. Het verdrag is echter niet van toepassing op het vervoer van gevaarlijke goederen per (hulp-)oorlogsschip of op andere aan een staat toebehorende of door een staat geëxploiteerde schepen, mits deze schepen door een staat uitsluitend worden gebruikt voor overheids- en niet-commerciële doeleinden. Wel dienen passende maatregelen te worden genomen dat deze schepen – voor zover in de praktijk redelijk is – worden geëxploiteerd op een wijze die verenigbaar is met het verdrag. De Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) verbiedt, onder voorwaarden, het internationaal vervoer van bepaalde gevaarlijke goederen over de weg. Van de toepassing van de ADR zijn voertuigen, welke toebehoren aan de krijgsmacht of welke zich bevinden onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht, uitgesloten. De beperkingen die gelden krachtens de ADR zijn dus niet van toepassing op internationaal vervoer door of onder de verantwoordelijkheid van de krijgsmacht.

---

[113] Artikel 4, zevende lid, Kaderrichtlijn water.

[114] Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad – Omnibuspakket voor defensiegereedheid*, COM(2025) 820 final, p. 8–9.

De REACH-verordening[115] ziet – in het kort – op de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van chemische stoffen. De verordening stelt regels waar bedrijven en overheden zich aan moeten houden. De verordening voorziet in een uitzondering dat lidstaten in specifieke gevallen bepaalde stoffen, als zodanig of in een preparaat of voorwerp, van de toepassing van de verordening kunnen vrijstellen wanneer dit noodzakelijk is in het belang van Defensie.[116] In het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

De CLP-verordening[117] ziet op de indeling, etikettering en verpakking van chemische stoffen en mengsels. De verordening harmoniseert de criteria voor de indeling van chemische stoffen en mengsels en de regels voor het etiketteren en verpakken ervan binnen de Europese Unie. De verordening voorziet in een uitzondering voor bepaalde stoffen en mengsels die niet onder de standaardregels vallen, in specifieke gevallen die verband houden met Defensie.[118] In het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

5.5.8 Industriële emissies

De Richtlijn inzake industriële emissies en emissies uit de veehouderij[119] bevat naast regels over geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging van industriële activiteiten ook regels ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, voortdurende beperking van emissies in lucht, water en bodem, ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen, ter verbetering van de hulpbronnenefficiëntie en ter bevordering van de circulaire economie en decarbonisatie, om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu in zijn geheel te bereiken. In de regel zullen gereedstellingsactiviteiten niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Onder de reikwijdte valt bijvoorbeeld wel de fabricage van explosieven. In dit wetsvoorstel is dit geen gereedstellingsactiviteit.

5.5.9 Afvalstoffen

Het Verdrag van Bazel[120] stelt regels aan de export van giftig en gevaarlijk afval. Dit Verdrag bevat zelf geen uitzonderingsbepaling voor defensieactiviteiten. Dit verdrag is geïmplementeerd in de Europese Verordening grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen (EVOA).[121] De in het verdrag en de verordening gestelde verplichtingen zijn van toepassing op gereedstellingsactiviteiten. Er is daarvoor geen uitzonderingsgrond. De EVOA is niet van toepassing op de invoer in de Unie van afvalstoffen die die zijn ontstaan bij strijdkrachten of hulporganisaties in crisissituaties,

---

[115] Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2006, L 396).

[116] Artikel 2, derde lid, REACH-verordening,

[117] Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (PbEU 2008, L 353).

[118] Artikel 1, vierde lid, CLP-verordening.

[119] Richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334).

[120] Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Trb. 1990, 12).

[121] Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190).

vredestichtings- en vredeshandhavingsoperaties, wanneer die afvalstoffen door of namens die strijdkrachten of hulporganisaties rechtstreeks of onrechtstreeks naar het land van bestemming worden overgebracht. In zulke gevallen wordt iedere bevoegde autoriteit van doorvoer en de bevoegde autoriteit van bestemming in de Gemeenschap vooraf geïnformeerd over de overbrenging en de bestemming ervan. De afvalstoffen die geproduceerd of gebruikt worden bij het uitvoeren van gereedstellingsactiviteiten dienen in lijn met de EVOA over de grens te worden gebracht. Dit wetsvoorstel biedt hiervoor geen afwijkingsmogelijkheid, omdat de EVOA geen grondslag bevat voor een uitzonderingsmogelijkheid voor defensiedoeleinden. Het vervoer van afvalstoffen of gevaarlijke stoffen wordt binnen de grenzen van Nederland wel eenvoudiger gemaakt, maar dit geldt dus niet voor de grensoverschrijdende overbrenging.

Daarnaast stelt de Kaderrichtlijn afvalstoffen[122] regels om negatieve gevolgen van afvalproductie en afvalbeheer voor mens en milieu te voorkomen en te beperken. Er worden ook regels gesteld om het gebruik van hulpbronnen te verminderen en efficiënter te maken. De richtlijn is niet van toepassing op afgedankte explosieven.

5.5.10 Geluid

De Richtlijn omgevingslawaai[123] regelt de bescherming tegen geluidshinder door een gemeenschappelijke aanpak te bepalen om op basis van prioriteiten de schadelijke gevolgen, hinder inbegrepen, van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen of te verminderen. Deze richtlijn is niet van toepassing op lawaai door militaire activiteiten op militaire terreinen.

5.5.11 Preventie zware ongevallen gevaarlijke stoffen

De Seveso-richtlijn[124] regelt de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en de beperkingen van de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu. De richtlijn is van toepassing op «inrichtingen», maar daarbij zijn militaire inrichtingen, installaties of opslagplaatsen uitgesloten.

5.5.12 Energie efficiëntie

De Energie-efficiëntie richtlijn[125] voorziet in regels om ervoor te zorgen dat lidstaten zorg dragen voor energie-efficiëntieoplossingen. Op grond van artikel 5, eerste lid, Energie-efficiëntie richtlijn kunnen lidstaten ervoor kiezen de strijdkrachten uit te sluiten van de verplichting om het totale finaal energieverbruik van alle overheidsinstanties samen jaarlijks met minstens 1,9% te verminderen ten opzichte van 2021. Overheidsgebouwen dienen te worden getransformeerd naar bijna-energieneutrale gebouwen. Maar voor gebouwen die eigendom zijn van de strijdkrachten of de centrale overheid en nationale defensiedoelen dienen kunnen lagere eisen worden gesteld. Dit ziet niet op individuele woonruimten en kantoorgebouwen voor de strijdkrachten en ander personeel in dienst van de nationale defensieautoriteiten.

---

[122] Richtlijn 2008/98/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312).

[123] Richtlijn 2002/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 2002, L 189).

[124] Richtlijn 2012/18/EU van het Europees parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197).

[125] Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (PbEU 2023, L 231).

5.5.13 Bescherming cultureel erfgoed en werelderfgoed

Verdrag van Valletta
Het Verdrag van Valletta[126] voorziet in een aantal verplichtingen voor lidstaten inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed. Deze verplichtingen zien onder meer op het inrichten van het nationale rechtsstelsel en maatregelen die lidstaten moeten nemen om archeologisch erfgoed te verwerven en beschermen. Het middel staat niet altijd expliciet voorgeschreven. De beleidsruimte voor de instrumentkeuze door verdragspartijen is dan ook groot. De ruimte voor maatwerk zit dus ingebakken in de formulering van de verdragsverplichtingen. Daarom kent dit verdrag geen uitzonderingsbepalingen voor defensie: het voorgeschreven doel is bescherming van archeologisch erfgoed. Concrete afweging van de opgenomen beginselen in dit verdrag met andere belangen wordt overgelaten aan nationale wet- en regelgeving.

In het Nederlandse rechtsstelsel zijn internationaalrechtelijke verplichtingen geïmplementeerd in de Erfgoedwet en de Omgevingswet. Belangrijke uitgangspunten bij de wijze waarop dit verdrag in de Omgevingswet is geïmplementeerd is dat wordt gezorgd voor de conservering en instandhouding van het archeologisch erfgoed, bij voorkeur in situ (ter plaatse, doorgaans in de bodem). Wanneer dat niet mogelijk is, moet preventief archeologisch onderzoek (een opgraving) plaatsvinden ten behoeve van behoud *ex situ*. Andere verplichtingen zijn het belang van de archeologische monumentenzorg vroegtijdig en volwaardig meewegen in processen van ruimtelijke ordening, en het opleggen van een verplichting voor de vinder van archeologische toevalsvondsten om deze te melden aan de bevoegde autoriteiten en deze ter beschikking te stellen voor onderzoek.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor afwijkingen van de regels omtrent archeologisch erfgoed, specifiek voor de activiteiten die noodzakelijk zijn voor de gereedstelling. In het bijzonder ziet die uitzondering op de mogelijkheid om loopgraven aan te leggen op specifieke militaire oefenterreinen. Bij het uitvoeren van de bouwactiviteiten op diverse militaire (oefen)terreinen kan sprake zijn van roeren in de grond, graven, aanleg en andere werkzaamheden. Voor deze activiteiten wordt een inventarisatie gemaakt van de mogelijke aanwezigheid van archeologisch erfgoed. Geconstateerd is dat op een aantal militaire oefenterreinen archeologische monumenten liggen of dat er archeologische monumenten te verwachten zijn (gebieden met een hoge archeologische verwachtingswaarde op grond van het lokale omgevingsplan). Dit geldt bijvoorbeeld voor oefenterreinen Oirschotse Heide en Havelte West.

Verdrag van Granada

Het verdrag van Granada heeft als doel de bescherming van architectonisch erfgoed: monumenten, gebouwen die een architectonische eenheid vormen, en waardevolle gebieden. Het middel of resultaat staat niet altijd expliciet voorgeschreven. De beleidsruimte voor de instrumentkeuze door verdragspartijen is dan ook groot. De ruimte voor maatwerk zit dus ingebakken in de formulering van de verdragsverplichtingen. Daarom kent dit verdrag geen uitzonderingsbepalingen voor defensie: het voorgeschreven doel is bescherming van erfgoed. Concrete afweging van de opgenomen beginselen in dit verdrag met andere belangen wordt overgelaten aan nationale wet- en regelgeving.

---

[126] Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 2007, 126).

Het verdrag van Granada[127] voorziet in de verplichting om inventarisatie bij te houden van alle monumenten, gebouwen die een architectonische eenheid vormen en waardevolle gebieden, en ingeval deze goederen worden bedreigd hiervan een passende documentatie op te stellen. Volgens het verdrag moet worden voorzien in een wettelijke regeling te bescherming van het architectonische erfgoed, inclusief passende controle- en goedkeuringsprocedures. Die bescherming bestaat onder meer uit het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van beschermde monumenten. Ter ondersteuning van het optreden van de overheid bij het vaststellen, het beschermen, het restaureren, het onderhouden en het beheren van, alsmede het aandacht vragen voor het architectonische erfgoed, verplichten verdragspartijen zich in de verschillende stadia van besluitvorming te zorgen voor passende structuren voor informatie, overleg en samenwerking tussen de centrale overheid, de regionale en de lokale overheden, culturele instellingen en verenigingen en het publiek.

In het Nederlandse rechtsstelsel zijn verplichtingen geïmplementeerd in de Erfgoedwet en de Ow. Het wetsvoorstel voorziet in een uitzonderingsmogelijkheid die ook de regels omtrent architectonisch erfgoed kan betreffen, specifiek voor de bouwactiviteiten die noodzakelijk zijn voor de gereedstelling. In het bijzonder ziet die uitzondering op de mogelijkheid om af te wijken van regels in de Ow voor bouwactiviteiten en activiteiten met betrekking tot beschermde monumenten. Of de gereedstellingsactiviteiten en de wijze van totstandkoming daarvan in overeenstemming met dit verdrag zijn, hangt af van beschrijving van de omvang van de afwijking die bij algemene maatregel wordt geregeld, voor gereedstellingsactiviteiten in bijlage I, of die in de gereedstellingsbesluiten over gereedstellingsactiviteiten in bijlage II worden omschreven. Met het oog daarop is in het wetsvoorstel zelf bepaald dat het stellen van regels en besluitvorming gebeurt met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, zodat de daarmee beoogde waarborgen overeind blijven.

Werelderfgoedverdrag

Het Werelderfgoedverdrag[128] stelt lidstaten de verplichting om via een wettelijk stelsel aantasting van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed te voorkomen. Dit verdrag is in het Nederlandse rechtsstelsel geïmplementeerd in de Ow en voor zover voor de strekking van dit wetsvoorstel van belang, onder meer in hoofdstuk 14 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). In geval van voorgenomen ingrepen die wel tot aantasting van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed kunnen leiden, moet UNESCO daarvan vroegtijdig worden geïnformeerd. Deze zorgplicht geformuleerd in het Werelderfgoedverdrag is beperkt tot activiteiten die de unieke universele waarde van werelderfgoederen (kunnen) aantasten. Er zijn alleen gereedstellingsactiviteiten voorzien met betrekking tot werelderfgoed Waddenzee. De gereedstellingsactiviteiten die door dit wetsvoorstel op de Waddenzee mogelijk worden gemaakt, betreffen voornamelijk het oefenen met vliegen, varen en schieten (bijlage I). Deze activiteiten vinden ook nu al plaats en hebben geen nadelige gevolgen voor de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee als werelderfgoed. Nu er een intensivering van deze activiteiten mogelijk wordt gemaakt, zal als dat aan de orde is bij algemene maatregel van bestuur worden gewaarborgd dat er geen aantasting van de uitzonderlijke universele waarde plaatsvindt. Dit wetsvoorstel komt

[127] Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163).

[128] Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155).

daarmee niet in strijd met verplichtingen uit hoofde van het Werelderfgoedverdrag.[129]

5.5.14 Recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven
Artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) bevatten voor een ieder het recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.[130]

Voor het Handvest geldt dat dit alleen van toepassing is als lidstaten Unierecht uitvoeren.[131] Zoals hierboven uiteengezet geldt dit voor de fysieke leefomgeving in bepaalde situaties. De rechten onder artikel 7 van het Handvest komen, voor zover hier van belang, in belangrijke mate overeen met artikel 8 van het EVRM en kunnen onder vergelijkbare voorwaarden worden beperkt.[132]

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zijn rechtspraak vastgesteld dat het EVRM weliswaar niet voorziet in een expliciet recht op een schone en stille omgeving, maar dat wanneer een individu rechtstreeks en serieus milieugevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, artikel 8, eerste lid, EVRM van toepassing kan zijn omdat deze gevolgen van invloed kunnen zijn op de (kwaliteit van) zijn privé, familie- of gezinsleven en op de mate waarin hij het genot van zijn huis heeft.[133] Dit recht omvat volgens de rechtspraak van het EHRM ook het recht op gezondheid, welzijn en fysieke en psychische integriteit.[134] Het tweede lid van dit artikel voorziet in een clausulering die de beperking van dit fundamentele recht toestaat indien dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in – onder meer – het belang van de nationale veiligheid en te voldoen aan vereisten van proportionaliteit. Er bestaat een dwingende maatschappelijke behoefte om gereedstellingsactiviteiten mogelijk te maken gezien de toegenomen frequentie en intensiteit van conflicten in de buurt van Europa zoals is toegelicht in hoofdstuk 1 van de toelichting.

5.5.15 Recht op eigendom
Het recht op eigendom ziet op het ongestoord genot van een ieder op zijn eigendom. Dit recht volgt uit artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest. Aan dit recht kunnen door de Staat beperkingen gesteld worden, daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het ontnemen van eigendom en het reguleren van de eigendom. Het ontnemen van eigendom door de Staat is uitsluitend mogelijk in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Artikel 17 Handvest voegt daaraan toe dat het verlies van eigendom tijdig en op billijke wijze vergoed dient te worden. Van ontneming van eigendom is in het kader van dit wetsvoorstel geen sprake; er worden geen bevoegdheden gecreëerd die dit voor Defensie mogelijk maken.

---

[129] Vergelijk hiervoor ook clausulering van de zorgplicht geformuleerd in artikel 14.7 van het Bal: «voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt»
[130] In artikel 7 van het Handvest is het woord «communicatie» gebruikt in plaats van «correspondentie».
[131] HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), ECLI:EU:C:2013:105.
[132] Artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Het Handvest vereist wel dat de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden wordt geëerbiedigd.
[133] EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a/ Verenigd Koninkrijk*).
[134] EHRM 12 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0912JUD001059308 (*Nada/Zwitserland*), par. 151.

Het reguleren van eigendom is zowel op grond van het eerste protocol bij het EVRM als het Handvest mogelijk voorzover dit bij wet is geregeld en het algemeen belang dit vereist (of om de betaling van belastingen of andere heffingen te verzekeren). Daarbij wordt vereist dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang.[135]

Het wetsvoorstel bevat de bevoegdheid voor de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister van IenW, om aan bepaalde beheerders van infrastructuur een aanwijzing te geven omtrent het beheer of andere met betrekking tot het verkeer over die infrastructuur toegekende taken en bevoegdheden. Deze aanwijzing kan een inbreuk opleveren op het recht op eigendom doordat het gebruik van de eigendom tijdelijk wordt beperkt. Die inbreuk is in dit wetsvoorstel voorzienbaar bij wet en kan alleen plaatsvinden met betrekking tot de uitvoering van concrete gereedstellingsactiviteiten. Dat betekent ook dat een inbreuk van tijdelijke aard zal zijn. Die tijdelijke inbreuk zou dan plaatsvinden op grond van het algemeen belang van de nationale veiligheid waaraan de gereedstelling bijdraagt.[136] In voorkomend geval zal het primair gaan om feitelijke handelingen, met een beperkte impact en van korte duur, waarbij de Minister voorafgaand aan de aanwijzing ook in overleg zal treden met de beheerder. Naast het tijdelijke karakter van de inbreuk is in het wetsvoorstel voorzien in een grondslag om zo nodig een vergoeding te kunnen verstrekken van de buitengewone kosten die in dit verband door beheerders moeten worden gemaakt.[137] Daarmee staat de inmenging in het eigendomsrecht in redelijke verhouding tot het daarmee gediende algemeen belang.

Met de overige bepalingen in dit wetsvoorstel wordt in beginsel het gebruik van eigendom van anderen dan Defensie niet gereguleerd. Onder bepaalde omstandigheden kan de uitvoering van een gereedstellingsactiviteit op grond van Bijlage I, een gereedstellingsbesluit of het verlenen van een ontheffing op grond van de vangnetbepaling leiden tot financieel nadeel. Deze activiteiten en bevoegdheden worden met dit wetsvoorstel geregeld en dienen het algemeen belang dat is gelegen in de nationale veiligheid en meer in het bijzonder het verzekeren van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van de krijgsmacht en daarmee het militair vermogen van de krijgsmacht. Dit militair vermogen is noodzakelijk om het Koninkrijk te kunnen verdedigen en voor afschrikking om een gewapende aanval te voorkomen. Voor zover er op grond daarvan sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht is dit beperkt tot wat noodzakelijk is voor de gereedstelling en worden belanghebbenden voorafgaand op de hoogte gebracht van de uitvoering van een activiteit. Indien iemand individueel en buitensporig nadeel ondervindt aan dit handelen staat voor hem of haar de weg open om via de daarvoor geldende regels nadeelcompensatie te verzoeken.

5.6 Hoger recht op het gebied van de informatieomgeving

5.6.1 Inleiding
Het wetsvoorstel voorziet voor de gereedstelling in de informatieomgeving in verschillende bevoegdheden voor de krijgsmacht om ook in die omgeving uitvoering te kunnen geven aan zijn taak. Het gebruik van deze bevoegdheden kan echter een beperking van bepaalde fundamentele

---

[135] EHRM 16 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD006064208 (*Ališić e.a./Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Servië, Slovenië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*), par. 108.
[136] Zie naar analogie: HvJ EU 28 maart 2017, C-72/15 (*Rosneft*), ECLI:EU:C:2017:236.
[137] EHRM 23 september 1982, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175 (*Sporrong en Lönnroth/Zweden*), par. 73.

rechten inhouden. De voorwaarden waaronder deze beperkingen toelaatbaar zijn, zijn in dit wetsvoorstel in acht genomen. Daarnaast is van belang wat de verhouding is van het wetsvoorstel tot de AVG en hoe daarmee in dit wetsvoorstel is omgegaan.

Terwijl in de jaren negentig, vlak na het einde van de Koude Oorlog, de focus van Defensie op de eerste hoofdtaak verschoof naar de tweede en derde hoofdtaak ontwikkelde zich op Europees niveau wetgeving op het gebied van informatieomgeving, in het bijzonder over de bescherming van persoonsgegevens. Richtlijn 95/46/EG bevatte regels over het verwerken van persoonsgegevens en deze waren geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens. Sinds 2018 is deze richtlijn vervangen door de AVG.

5.6.2 Algemene verordening gegevensbescherming
De AVG biedt een uitgebreid juridisch kader bij de verwerking van persoonsgegevens.[138] Dit juridische kader van de AVG is rechtstreeks van toepassing in Nederland voor zover het binnen het toepassingsgebied van de verordening valt. Artikel 2 AVG bepaalt het materiële toepassingsgebied van de verordening, waarbij in het tweede lid expliciet wordt geregeld wanneer de AVG niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens. Op grond hiervan is de AVG niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens bij, onder andere, activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en activiteiten die binnen de werkingssfeer van titel V, hoofdstuk 2, VEU (het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie) vallen. Een groot deel van de activiteiten van Defensie vallen onder deze activiteiten waarop de AVG niet van toepassing is. Op deze activiteiten is Conventie 108+ wel van toepassing,[139] om uitvoering te geven aan Conventie 108+ en de wenselijkheid om waarborgen te stellen bij de verwerking van persoonsgegevens wordt een groot deel van de AVG van overeenkomstige toepassing verklaard op deze activiteiten. Hieronder wordt nader geduid welke activiteiten buiten de werkingssfeer van de AVG vallen en waarom dat het geval is. Daarbij wordt ook inzicht gegeven hoe andere lidstaten van de Europese Unie de gegevensverwerking bij activiteiten door hun krijgsmacht reguleren. Ten slotte wordt uitleg gegeven waarom de AVG deels van toepassing wordt verklaard en waarom een aantal bepalingen uit de AVG niet van toepassing zijn.

Onder het begrip «activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen» wordt verstaan «de verwerking van persoonsgegevens door overheidsinstanties in het kader van de activiteiten die ertoe strekken de nationale veiligheid te beschermen of in het kader van activiteiten die in dezelfde categorie kunnen worden gebracht.»[140]

Dat betekent dat het in de eerste plaats moet gaan om een verwerking door een overheidsinstantie. Daarvan is op grond van dit wetsvoorstel sprake, de verwerking van persoonsgegevens op grond van de

---

[138] De AVG hanteert daarbij een breed begrip voor zowel persoonsgegevens (alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon) als de verwerking daarvan (een bewerking of geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens).

[139] Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 2018, nr. 201).

[140] HvJ EU 9 juli 2020, C-272/19 (*Land Hessen*), ECLI:EU:C:2018:551, para. 69–70; HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), ECLI:EU:C:2021:504, par. 66. Zie ook overweging 16 van de AVG, waar nationale veiligheid als voorbeeld wordt genoemd van activiteiten die noodzakelijk zijn om de essentiële staatsfuncties te waarborgen (Advocaat-Generaal Szpunar 17 december 2020, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), ECLI:EU:C:2020:1054, para. 55 en 58.

bepalingen in de hoofdstukken 1, 2 en 4 van dit wetsvoorstel hebben slechts betrekking op verwerkingen door Defensie.

In de tweede plaats moet het gaan om activiteiten die in dezelfde categorie kunnen worden gebracht als de bescherming van de nationale veiligheid. Hieronder vallen de activiteiten die tot doel hebben de essentiële functies van de Staat en de fundamentele belangen van de samenleving te beschermen, waaronder de verdediging van de territoriale integriteit van de staat.[141] Het gaat daarbij nadrukkelijk om een taak van de krijgsmacht.[142]

In de oude Gegevensbeschermingsrichtlijn[143] – die vervangen is door de AVG – werd nationale veiligheid en defensie reeds expliciet buiten de werkingssfeer van het Unierecht gelaten.[144] De AVG zet deze uitzondering voort in artikel 2, tweede lid, zoals dit ook volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.[145] Daarnaast volgt dit ook uit de intentie van de Verdragswetgever. De rechtsgrondslag van de AVG – artikel 16, tweede lid, VWEU – bepaalt namelijk dat de Uniewetgever alleen bevoegd is om regels te stellen over de verwerking van persoonsgegevens «bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen». Bij de activiteiten die buiten de werkingssfeer vallen moet volgens de Verdragswetgever gedacht worden aan de uitzonderingen opgenomen in de Gegevensbeschermingsrichtlijn.[146]

De AVG is ook niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van activiteiten die onderdeel zijn van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.[147] Uit het VEU blijkt dat het wenselijk is om voor deze activiteiten een eigen regime voor de verwerking van persoonsgegevens in te richten.[148] Dat betekent dat voor activiteiten van Defensie die in gemeenschappelijk Europees verband worden verricht eigen regels gelden en de AVG niet van toepassing is. Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, AVG – over de activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen – vormt het equivalent voor activiteiten van Defensie die niet in gemeenschappelijk Europees verband worden verricht.

Niet alle activiteiten van de defensieonderdelen waarbij persoonsgegevens verwerkt worden vallen buiten de werkingssfeer van het Unierecht. Het moet gaan om activiteiten die daadwerkelijk bestaan uit het waarborgen van de nationale veiligheid of die in die categorie kunnen

---

[141] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), ECLI:EU:C:2021:504, par. 67 en Advocaat-Generaal Szpunar 17 december 2020, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), ECLI:EU:C:2020:1054, para. 57–58; HvJ EU 16 januari 2024, C-33/22 (*Österreichische Datenschutzbehörde)*, ECLI:EU:C:2024:46, par. 46.

[142] HvJ EU 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597, par. 37. Zie ook HvJ EU 29 januari 2008, C-275/06 (*Promusicae*), ECLI:EU:C:2008:54, par. 49.

[143] Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995, L 281).

[144] Artikel 3, tweede lid, eerste streepje, van Richtlijn 95/46/EG.

[145] HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), ECLI:EU:C:2021:504, par. 64.

[146] Verklaring 20, Verklaringen gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het verdrag van Lissabon heeft aangenomen, 13 december 2007. Zie ook: Advocaat-Generaal Szpunar 17 december 2020, C-439/19 (*Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*), ECLI:EU:C:2020:1054, para. 55 en 58.

[147] Titel V, hoofdstuk 2, VEU.

[148] Artikel 39 VEU.

worden ondergebracht.[149] Bijvoorbeeld activiteiten waarbij persoonsgegevens worden verwerkt door Defensie die betrekking hebben op administratieve taken of de reguliere gezondheidszorg en niet direct verband houden met de gereedstelling van de krijgsmacht vallen binnen de reikwijdte van de AVG.[150]

De verwerking van persoonsgegevens die kan plaats vinden op grond van artikel 2.1 en de bepalingen in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel houden direct verband met de gereedstelling van krijgsmacht. Het gaat hierbij om activiteiten die ontplooid worden om de operationele doeltreffendheid van de strijdkrachten te waarborgen. Die activiteiten zien op het zich voorbereiden op inzet, door het opleiden, trainen en oefenen van de strijdkrachten.[151] Daarnaast heeft de gereedstelling ook betrekking op het identificeren van specifieke doelen en gevaren voor de krijgsmacht in de operationele omgeving alsmede de locaties waar defensiepersoneel zich bevindt.

Nederland heeft zowel in de voormalig geldende Wet bescherming persoonsgegevens als in de thans geldende UAVG ervoor gekozen om de toepassing van de AVG uit te breiden tot verwerkingen van persoonsgegevens door de krijgsmacht, met een uitzonderingsmogelijkheid voor de inzet van de krijgsmacht. Met dit wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om een eigen rechtsregime te creëren voor de verwerkingen door de defensieonderdelen ten behoeve van het verzekeren van de gereedheid voor de hoofdtaken van de krijgsmacht. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de onderzoekscommissie Brouwer.[152] Nederland is niet de enige binnen de Europese Unie die deze systematiek hanteert. In onder andere België, Denemarken, Finland, Oostenrijk en Zweden is ook de AVG (gedeeltelijk) niet van toepassing verklaard op de gereedstellingsactiviteiten van hun krijgsmacht door dikwijls te voorzien in een eigen regime.

In België geldt een eigen regime voor «de aanwending van de krijgsmacht, en de paraatstelling met het oog op de aanwending van de krijgsmacht».[153] In Denemarken is de Minister van Defensie bevoegd om regels vast te stellen voor de strijdkrachten waarbij de AVG geheel of gedeeltelijk buiten toepassing wordt verklaard.[154] Die regels zien op activiteiten die verricht worden vóór, gedurende en na internationale operaties, waaronder op oefeningen en trainingen voorafgaand aan de inzet.[155] Finland heeft een eigenstandige wet die de verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht reguleert ten behoeve van de

---

[149] HvJ EU 10 juli 2018, C-25/17 (*Jehovan todistajat*), ECLI:EU:C:2018:551, par. 38; HvJ EU 16 januari 2024, C-33/22 (*Österreichische Datenschutzbehörde*), ECLI:EU:C:2024:46, par. 51.

[150] Zie naar analogie: HvJ EU 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597, para. 69–70.

[151] Zie naar analogie: HvJ EU 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597, para. 80–83.

[152] Onderzoekscommissie Brouwer, *Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*, december 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32 761, nr. 258, p. 91.

[153] Artikel 105 van de Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

[154] § 3(10) Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

[155] Sagsforløb 2017/1 LF 68 – Fremsat den 25. oktober 2017 af justitsministeren (Søren Pape Poulsen) – Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), p. 211–212.

taken opgenomen in de Wet op de Krijgsmacht,[156] waarbij de AVG niet van toepassing is.[157] Taken die geen grondslag hebben op die Wet op de Krijgsmacht vallen wel onder het regime van de AVG, zoals personele zaken met betrekking tot verlof, salaris en arbeidstijden. De gereedstelling voor de inzet van de krijgsmacht valt daarbij nadrukkelijk onder het eigen rechtsregime.[158] In Oostenrijk worden de activiteiten van defensie ten behoeve van de landsverdediging, waaronder de voorbereiding daarop, met bijzondere bepalingen geregeld in de nationale gegevensbeschermingswet.[159] Daarbij is ervoor gekozen om de nationale regels die Richtlijn (EU) 2016/680 omzetten van toepassing te verklaren op deze verwerkingen.[160] In het Verenigd Koninkrijk – voor de uittreding uit de Europese Unie op 31 januari 2020 – was er een uitzondering voor de krijgsmacht op de AVG. In de Britse gegevensbeschermingswet is een expliciete uitzondering opgenomen waarbij een groot deel van de AVG niet wordt toegepast indien dit noodzakelijk is voor het waarborgen van de nationale veiligheid of voor defensiedoeleinden.[161] Met defensiedoeleinden wordt daarbij bedoeld het waarborgen van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen, met inbegrip van het civiele personeel die daarbij ondersteunt.[162] Nadrukkelijk worden daarbij als voorbeelden genoemd: het gereedstellen van de krijgsmacht, het vergaren van een informatiepositie, het bewaken en beveiligen van militaire objecten en defensiepersoneel. In Zweden is er een specifieke wet over gegevensverwerking door de strijdkrachten, waarin de AVG expliciet buiten toepassing wordt gesteld.[163] In die wet en de onderliggende regelgeving wordt daarbij voorzien in een eigen regime voor activiteiten die betrekking hebben op Zwedens defensie en veiligheid en internationale defensie- en veiligheidssamenwerking.[164]

Hoewel met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een eigen rechtsregime voor de verwerkingen door de defensieonderdelen ten behoeve van het verzekeren van de gereedheid voor de hoofdtaken van de krijgsmacht, wordt tegelijkertijd een groot deel van de AVG van overeenkomstige toepassing verklaard op deze activiteiten.[165] Door de gedeeltelijke van overeenkomstige toepassing verklaring van de AVG wordt bewerkstelligd dat er een gedegen stelsel van gegevensbescherming geldt bij de activiteiten die verricht worden om de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen te verzekeren. De AVG biedt een hoog niveau van bescherming bij gegevensverwerking en bevat een groot aantal waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Het wordt wenselijk geacht om zoveel mogelijk aan te sluiten bij die regels, voor zover dit niet tot problemen leidt voor de gereedstelling van de krijgsmacht. In aanvulling daarop is de gedachte achter de gedeeltelijke van overeenkomstige toepassing verklaring gelegen in het feit dat

---

[156] Laki puolustusvoimista (551/2007). Alleen bij de ondersteuning van andere autoriteiten bij reddingsoperaties is de AVG van toepassing.

[157] Artikelen 1 en 2 van de Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa – 332/2019.

[158] Zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 in: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2018).

[159] Hoofdstuk 3 van Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.

[160] Regierungsvorlage – Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert, das Datenschutzgesetz erlassen und das Datenschutzgesetz 2000 aufgehoben wird (Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018), 1664 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP.

[161] Artikel 26 van de Data Protection Act 2018 (zoals die in 2018 is vastgesteld).

[162] Paragraaf 165 en 166 van de Explanatory Notes bij Data Protection Act 2018.

[163] § 4 van de Lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

[164] Lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten en Förordning (2021:1207) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

[165] Op hoofdstuk 1, 2 en 4 van dit wetsvoorstel. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.4.

Conventie 108+ van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door Defensie en de uitvoering daarvan vereist dat bij deze verwerkingen de nodige waarborgen in de wet- en regelgeving worden opgenomen (zie nader § 5.6.3). De AVG bevat deze waarborgen en biedt betrokkenen meer bescherming dan vereist door Conventie 108+. Daarmee wordt ook voorkomen dat reeds bestaande en vergelijkbare bepalingen worden overgeschreven in dit wetsvoorstel.

Een aantal onderdelen van de AVG zijn niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat deze niet verenigbaar zijn met de specifieke activiteiten die de defensieonderdelen verrichten of omdat in dit wetsvoorstel in eigen regels wordt voorzien. Ten eerste zijn de artikelen 9 en 10 AVG, die gaan over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het wetsvoorstel. In het verlengde daarvan zijn daarmee dus ook artikelen 22 tot en met 33 UAVG niet van toepassing. Door middel van artikel 4.6 van dit wetsvoorstel geldt een eigen rechtsregime bij de verwerking van deze persoonsgegevens, dat aansluit bij de doelen waarvoor deze persoonsgegevens worden verwerkt. Ten tweede is hoofdstuk III, over de rechten van de betrokkene, niet van toepassing. Dit is met het oog op de vaak noodzakelijke geheimhouding van activiteiten ten behoeve van de gereedstelling van het militair vermogen. Ook in het geval dat de AVG reeds van toepassing zou zijn geweest, zouden de rechten van betrokkene beperkt kunnen worden met toepassing van artikel 23, eerste lid, AVG. De beperking van de rechten van de betrokken is namelijk noodzakelijk vanwege de landsverdediging, die in het onderhavig geval is gelegen in de vertrouwelijkheid van de gereedstelling en de verworven kennis. In dit wetsvoorstel worden echter passende waarborgen geregeld voor betrokkenen. Dit wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 4.14 tot en met 4.17. Voor zover op grond van dit wetsvoorstel bij het bewaken en beveiligen of bij de informatiepositie een besluit door een geautomatiseerde verwerking tot stand komt, zal de verantwoordelijk commandant dit besluit altijd nemen op basis van een concrete beoordeling van de situatie en de beschikbare gegevens.[166] Ten derde zijn artikelen 33 en 34 AVG van de overeenkomstige toepassing uitgezonderd. Dit komt er in de praktijk op neer dat het niet verplicht is om een inbreuk in verband met persoonsgegevens (datalek) te melden aan de Autoriteit persoonsgegevens en de betrokkene. Dit is noodzakelijk ter bescherming van de noodzakelijke geheimhouding van activiteiten ten behoeve van de gereedstelling. Waar de geheimhouding niet in het gedrang komt is het wenselijk om deze melding wel te maken, hier dient per geval een afweging te worden gemaakt. Ten slotte is artikel 36 AVG, over de raadpleging van de Autoriteit persoonsgegevens voorafgaand aan een hoog risico verwerking, niet van overeenkomstige toepassing. Het is in verband met de vertrouwelijkheid en de urgentie die kan spelen bij het gereedstellen aan de Minister van Defensie om hier adequaat invulling aan te geven.

5.6.3 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
Het wetsvoorstel bevat grondslagen voor de defensieonderdelen om (persoons)gegevens te verwerken. Het gaat daarbij om verwerkingen die plaatsvinden bij het verrichten van gereedstellingsactiviteiten ten behoeve van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht. In dit wetsvoorstel worden drie categorieën onderscheiden. De eerste categorie omvat de activiteiten die bijdragen aan de geoefendheid van de eenheden van de krijgsmacht, de materiële

[166] Bij gereedstellingsactiviteiten worden geen besluiten genomen die rechtsgevolgen hebben voor een betrokkene of hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.

gereedheid en de personele gereedheid. De tweede categorie ziet op het vergaren van kennis over de operationele omgeving waar de militaire taakuitoefening zal plaatsvinden. De derde categorie betreft het bewaken en beveiligen. De verwerkingen die plaatsvinden bij deze activiteiten maken een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het recht hierop is neergelegd in verschillende internationale en Europese verdragen evenals in de Grondwet. Hieronder wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot dit recht.

Op grond van artikel 10 van de Grondwet heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Beperkingen aan dit recht kunnen gesteld worden bij of krachtens de wet. Daarnaast vereist dit artikel dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

Artikel 8 van het EVRM[167] en artikel 17 van Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) bevatten het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven, alsmede zijn woning en correspondentie.[168] Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit recht is met betrekking tot geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens uitgewerkt in Conventie 108.[169]

Conventie 108 is in 2018 gewijzigd door het Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 2018, nr. 201) (*Conventie 108+).* Dit wijzigingsprotocol dient nog voor het gehele Koninkrijk geratificeerd te worden.[170] Conventie 108 bevatte een algemene uitzonderingsgrond om activiteiten of sectoren uit te sluiten van toepassing van het verdrag.[171] Conventie 108+ is van toepassing op alle verwerkingen van persoonsgegevens en daarmee ook bij verwerkingen ten behoeve van defensie. Het wijzigingsprotocol voorziet echter in de mogelijkheid om enkele onderdelen uit te zonderen, onder andere voor defensiedoeleinden. De uitzonderingen hebben betrekking op de algemene beginselen van gegevensbescherming, de verplichting om datalekken te melden, de informatieverplichtingen jegens de betrokkene en de individuele rechten van de betrokkene.[172] Voor een uitzondering op basis van Conventie 108+ gelden dezelfde voorwaarden als voor een beperking op grond van artikel 8 EVRM. In aanvulling daarop kan een specifieke uitzondering gemaakt worden voor nationale veiligheids- en defensiedoeleinden voor zover wel is voorzien in onafhankelijk en effectief toezicht.[173] Deze uitzonderingen hebben betrekking op de doeltreffendheidsbeoordeling van nationale

---

[167] Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Trb. 1951, 154).

[168] Artikel 17 IVBPR vereist bescherming door de wet tegen willekeurige of onwettige inmenging of aantasting.

[169] Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7).

[170] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 455 (R2188), nr. 2.

[171] Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van Conventie 108.

[172] Artikel 11, eerste lid, van Conventie 108+.

[173] Daarbij moet ook worden voldaan aan de voorwaarden: bij wet voorzien; noodzakelijk en proportioneel in een democratische samenleving en in het belang van het nationale veiligheid- of defensiedoel.

maatregelen, deelname aan evaluatie van Conventie 108+, de rol van de toezichthouder bij doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen en de bevoegdheden van de toezichthouder.[174] Op grond van Conventie 108+ zijn een aantal basisbeginselen nog steeds van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens voor defensiedoeleinden. Dit betreft onder meer een grondslag in de wet om (bijzondere categorieën) persoonsgegevens te mogen verwerken en onafhankelijk en effectief toezicht op deze verwerkingen.[175]

Het Handvest is alleen van toepassing wanneer de lidstaten het Unierecht ten uitvoer brengen. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van een deel van de AVG op deze verwerkingen wordt het Unierecht ten uitvoer gebracht en komt daarmee ook binnen de reikwijdte van het Handvest.[176] Daarnaast is het Handvest eveneens van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens in het licht van activiteiten die uitvoering geven aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie, daaronder begrepen militaire missies en operaties. Artikel 7 van het Handvest bevat het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven en artikel 8 het recht op bescherming van persoonsgegevens. Ingevolge artikel 8 van het Handvest dienen persoonsgegevens eerlijk verwerkt te worden op basis van een gerechtvaardigde grondslag, dient de betrokkene toegang tot en rectificatie van zijn persoonsgegevens te hebben en dient een onafhankelijke autoriteit toe te zien op de naleving van deze regels. Deze rechten kunnen onder vergelijkbare voorwaarden worden beperkt als artikel 8 EVRM.[177]

Het recht op bescherming van persoonsgegevens vindt zijn grondslag ook in artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit recht is in Unieverband verder uitgewerkt in de AVG. Deze verordening is echter niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en die uitvoering geven aan activiteiten in verband met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie.[178]

In de nationale Uitvoeringswet AVG is er evenwel voor gekozen om de AVG en de UAVG van overeenkomstige toepassing te verklaren op deze verwerkingen.[179] De verhouding van dit wetsvoorstel tot de UAVG is beschreven in § 6.6.

Beperkingensystematiek

Uit voornoemde artikelen van de Grondwet en de Verdragen blijkt dat beperkingen gesteld kunnen worden aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze beperkingen moeten in alle gevallen bij wet zijn voorzien, noodzakelijk en proportioneel zijn in een democratische samenleving en beantwoorden aan een algemeen belang.

---

[174] Artikel 11, tweede lid, van Conventie 108+.
[175] M.C. Zwanenburg, «Protection of personal data in military operations, including peace operations», *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 117/3 (2024); R. Jansen & M. Reijneveld, «Convention 108+, the GDPR, and Data Processing in the National Security Domain», *European Data Protection Law Review* 8/3 (2022).
[176] HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), ECLI:EU:C:2013:105.
[177] Artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Het Handvest vereist wel dat de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden wordt geëerbiedigd. HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09 (*Volker und Markus Schecke en Eifert*), ECLI:EU:C:2010:662, par. 52.
[178] Artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b, AVG.
[179] Artikel 3, eerste en tweede lid, UAVG.

Bij wet voorzien

Het wetsvoorstel voorziet in grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens door de defensieonderdelen en beperkt de bescherming van de betrokkene. Daarmee voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke basis. De Grondwet vereist dat deze beperkingen bij of krachtens een wet in formele zin worden gesteld. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat deze wettelijke basis voldoende precies, duidelijk, voorzienbaar en toegankelijk moet zijn.[180] Binnen het domein van nationale veiligheid wordt daarbij aan de voorzienbaarheid een andere invulling gegeven dan voor andere algemene belangen. Een wettelijke basis moet daartoe voldoende duidelijk zijn over de omstandigheden en de voorwaarden waaronder een overheidsorgaan bevoegd is om gegevens te verwerken.[181]

Dit wetsvoorstel voorziet voor drie categorieën van activiteiten die bijdragen aan de gereedheid van de krijgsmacht in een expliciete wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens die een inbreuk kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer. De verwerking van persoonsgegevens die bij deze activiteiten plaats kan vinden is gebonden aan het doel en gebonden aan voorwaarden die daarover zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

Voor de gereedstellingsactiviteiten zijn de situaties uitdrukkelijk en afgebakend opgenomen wanneer persoonsgegevens verwerkt kunnen worden. Aanvullende activiteiten ten behoeve van de gereedstelling kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en dienen daarna zo spoedig als wetsvoorstel ingediend worden. Voor gereedstellingsactiviteiten geldt dat deze binnen de gereedstellingssystematiek (zie hoofdstuk 2) plaatsvinden en dat vanuit de subsidiariteit persoonsgegevens terughoudend verwerkt dienen te worden. In dat verband is ook in een grondslag voorzien om persoonsgegevens te verwerken om simulaties te ontwikkelen die zoveel mogelijk de operationele omgeving naar realiteit nabootsen. Bij de gereedstellingsactiviteiten wordt waar mogelijk brede kenbaarheid gegeven van die activiteiten.

Voor de informatiepositie geldt dat persoonsgegevens verwerkt kunnen worden met het oog op het veilig en doeltreffend optreden van de krijgsmacht in de operationele omgeving. In dat verband bevat het wetsvoorstel specifieke informatie die daartoe verzameld kan worden, waarbij – met uitzondering van het persoonsgerichte onderzoek – gegevens over specifieke personen bijvangst is. Ten aanzien van het persoonsgerichte onderzoek zijn voorwaarden opgenomen in welke omstandigheden die bevoegdheid gebruikt mag worden. Ten slotte geldt voor het bewaken en beveiligen dat dit met het doel is ter voorkoming of afwering van activiteiten die ten doel hebben de veiligheid en gereedheid van de defensieonderdelen te schaden. Ook voor de gegevensverstrekking zijn de omstandigheden en voorwaarden opgenomen in dit wetsvoorstel, zoals in beginsel gepseudonimiseerde verstrekking. In algemene zin bevat het wetsvoorstel specifieke waarborgen en voorwaarden die beperkingen stellen aan de gegevensverwerking, waaronder de bewaartermijnen.

---

[180] EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*), par. 49 en EHRM 25 maart 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000594772 (*Silver e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 87.

[181] EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 (*Centrum för Rättvisa/Zweden*), par. 247.

Legitiem doel

De verwerking van persoonsgegevens door de defensieonderdelen dient de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van de krijgsmacht en daarmee het militair vermogen van de krijgsmacht. Het gaat daarbij om nationale veiligheid in de zin van artikel 8, tweede lid, EVRM en artikel 52, eerste lid, Handvest.[182] De krijgsmacht heeft op grond van artikel 97, eerste lid, van de Grondwet in samenhang met artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag als taak om het Koninkrijk en het bondgenootschappelijk grondgebied te beschermen. Een belangrijk onderdeel van de bescherming is de afschrikking, waarmee voorkomen kan worden dat het tot inzet van de krijgsmacht komt en een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt voorkomen. Hiervoor is vereist dat de krijgsmacht gereed is voor inzet, zoals ook door artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag wordt verplicht. De gereedheid van de krijgsmacht is van vitaal belang om het militair vermogen van de krijgsmacht te waarborgen.

Om gereed te zijn dienen gereedstellingsactiviteiten verricht te worden. Er bestaat een dwingende maatschappelijke behoefte om deze gereedstellingsactiviteiten mogelijk te maken gezien de toegenomen frequentie en intensiteit van conflicten in de buurt van Europa zoals is toegelicht in hoofdstuk 1 van de toelichting. Dit ziet op activiteiten ten behoeve van de personele en materiële gereedheid en de geoefendheid. Deze activiteiten vinden plaats in de fysieke leefomgeving, maar ook online, waarbij bedoeld en onbedoeld persoonsgegevens verwerkt worden. Als onderdeel van de gereedheid van de krijgsmacht is ook vereist dat zij beschikt over informatie over actoren en factoren in potentiële inzetgebieden en dreigingen van buitenaf. Die informatiepositie heeft als doel om te zorgen dat de krijgsmacht veilig ingezet wordt (personele veiligheid) en proportioneel en doeltreffend handelt. Het is in de operationele omgeving van essentieel belang om een onderscheid te maken tussen burgers en militairen of andere gevaarlijke actoren en tussen civiele infrastructuur en militaire doelwitten. Hiermee moet onnodig leed worden voorkomen bij de inzet van de krijgsmacht. Ten slotte moeten de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen, militaire objecten en het defensiepersoneel te allen tijde bewaakt en beveiligd worden. Dit is deels een zelfstandig vitaal belang, waarbij eveneens de inzetgereedheid van de krijgsmacht en het afschrikwekkend effect daarvan ernstig bedreigd kunnen worden.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Het waarborgen van de gereedheid van de krijgsmacht is in het licht van het vitale belang daarvan voor het kunnen inzetten van het militair vermogen voor de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk noodzakelijk in een democratische samenleving. Daartoe is vereist dat er een balans bestaat tussen het algemene publieke belang en de individuele belangen en grondrechten van burgers. Deze balans wordt ingevuld aan de hand van de noodzakelijkheid en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.[183]

---

[182] Onder het EVRM valt een rechtvaardiging op grond van defensiedoeleinden onder de rechtvaardigingsgrond «nationale veiligheid», zie: EHRM 27 september 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0927JUD003141796 (*Lustig-Prean en Beckett/Verenigd Koninkrijk*), par. 67. Zie onder het Handvest: HvJ EU 5 april 2020, C-140/20 (*Commissioner of An Garda Síochána*), ECLI:EU:C:2022:258, par. 57.

[183] HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09 (*Volker und Markus Schecke en Eifert*), ECLI:EU:C:2010:662, par. 74.

De verwerkingen in deze wet kunnen slechts plaatsvinden indien dit ook noodzakelijk is voor het specifieke doel. Deze doelen zijn verbonden aan de grondwettelijke taak uit artikel 97 van de Grondwet en de bondgenootschappelijke verplichtingen (zie nader hoofdstuk 1) waartoe de krijgsmacht daadwerkelijk en stelselmatig gereed moet zijn.

Bij de activiteiten die plaatsvinden ten behoeve van de personele en materiële gereedheid en de geoefendheid kunnen persoonsgegevens worden verwerkt. Die verwerking vindt alleen plaats als dit noodzakelijk is en daarbij wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voor zover mogelijk beperkt. Dit hangt deels samen met de gereedstellingssystematiek (hoofdstuk 2), waarbij gereedstellingsactiviteiten pas op het vierde niveau en bij de certificering in de openbare ruimte plaatsvinden. Daarmee wordt zover als mogelijk beoogt om de gegevensverwerkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken. Daarnaast vinden deze activiteiten in veel gevallen niet plaats om persoonsgegevens te verwerken, maar zijn deze bijvangst van de activiteit. Persoonsgegevens worden dan verwijderd en vernietigd. In een aantal gevallen vinden activiteiten plaats die wel gericht zijn op het verwerken van persoonsgegevens, bijvoorbeeld bij het gereedstellen van cyberspecialisten. Ook hierbij gelden waarborgen zoals het uitgangspunt dat die gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de training of oefening en dat deze waar mogelijk worden geanonimiseerd of gepseudonimiseerd om te bewerkstellingen dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beperkt blijft.

De gegevensverwerkingen die plaatsvinden ten behoeve van de informatiepositie kunnen onder omstandigheden een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer meebrengen. Als belangrijkste waarborg is dat alleen in specifieke omstandigheden gegevens verwerkt mogen worden met als doel om onderzoek te doen naar die persoon, in het bijzonder met betrekking tot vijandelijke actoren. In alle andere gevallen worden gegevens niet persoonsgericht worden verzameld. Voor de specifieke gevallen waar dit wel mag, is een aanwijzing dan wel de goedkeuring van de Minister van Defensie vereist. In aanvulling daarop wordt waar mogelijk ook samengewerkt met bondgenoten en de diensten om te voorkomen dat er een dubbele inbreuk plaatsvindt. Daartoe vindt er ook afstemming plaats met de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) die in voorkomend geval daar ook de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) bij betrekt. In verband met de onvoorspelbaarheid van de inzet, de inhoud van de tactische en operationele informatie en de efficiency dient de krijgsmacht zelfstandig deze kennis te kunnen vergaren.

Bij het bewaken en beveiligen en daaraan verbonden gegevensverwerkingen vinden alleen plaats als deze voor het specifieke doel noodzakelijk zijn. Als belangrijkste waarborg geldt dat persoonsgegevens niet verzameld mogen worden met behulp van een technisch hulpmiddel om een persoon stelselmatig te monitoren. Daarnaast geldt dat als wel beoogd wordt om een persoon nader te identificeren en daartoe persoonsgegevens te verwerken die afweging zorgvuldig gedaan moet worden, rekening houdend met de proportionaliteit en subsidiariteit. Bij het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen is waar mogelijk aangesloten bij de systematiek die ook geldt voor het beveiligen van kritieke, essentiële en belangrijke entiteiten. In de artikelsgewijze toelichting wordt de proportionaliteit en subsidiariteit van de individuele bepalingen nader toegelicht.

5.7 Hoger recht op het gebied van personeel

5.7.1 EVRM en Internationale Arbeidsorganisatie verdragen
De arbeidsrelatie tussen werkgever- en werknemer wordt niet alleen bepaald door nationale wetgeving maar tevens en in toenemende mate door internationale verdragen en Europese regelgeving en rechterlijke uitspraken met betrekking tot de toepassing daarvan. Behalve het EVRM gaat het daarbij om een aantal IAO (Internationale Arbeidsorganisatie)[184] verdragen. Zonder deze uitputtend te behandelen zij hierover slechts opgemerkt, dat de meeste verdragen en Europese regelgeving uitzonderingsbepalingen bevatten ten aanzien van de toepasbaarheid daarvan op personeel van de strijdkrachten. In een aantal gevallen vereist de toepassing van die uitzondering een uitwerking in nationale wetgeving, of – en dat heeft niet altijd plaatsgevonden – het maken van een voorbehoud bij de totstandkoming of implementatie van het verdrag. Het opzijzetten van dergelijke internationale- en Europese regelgeving, anders dan in de betreffende regeling voorzien, is veelal niet mogelijk behalve in geval van een formele uitzonderingstoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Daarom is het in de fase van de gereedstelling van de krijgsmacht nog niet mogelijk om van zulke bepalingen af te wijken, voor zover zulks gelet op een algemeen waarborgkarakter daarin opgenomen ook maar wenselijk zou zijn.

5.7.2 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
Naast de bepalingen in hoofdstuk 4 bevat dit wetsvoorstel drie specifieke bepalingen die zien op de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot personele aspecten. Het gaat daarbij om het verzenden van een enquête en het verwerken van de antwoorden daarop, de individuele en structurele gezondheidsmonitoring en de bewaartermijn van keuringsgegevens. Bij deze verwerkingen van persoonsgegevens wordt een inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Het recht daarop is neergelegd in verschillende internationale en Europese verdragen evenals in de Grondwet.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vindt zijn grondslag in, onder andere, artikel 10, eerste lid, Grondwet, artikel 8, eerste lid, EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest (zie uitgebreider § 5.6.3). De AVG werkt artikel 8 van het EU-handvest nader uit en vormt het leidende juridische kader waaraan de verwerkingen dienen te voldoen. De voorwaarden die de Grondwet, het EVRM en het Handvest stellen aan een beperking op het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is vergelijkbaar aan die in de AVG gesteld worden. De regels omtrent de verwerking van persoonsgegevens moet bij wet zijn gesteld en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het openbaar gezag moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid en de bescherming van de gezondheid.
Voor de bepalingen opgenomen in hoofdstuk 5 en 7 geldt dat de AVG (en de UAVG) in zijn geheel van toepassing zijn. Op grond van artikel 5 AVG moet de verwerking van persoonsgegevens voldoen aan de eisen van:
a. rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie;
b. doelbinding;
c. minimale gegevensverwerking;
d. juistheid;
e. opslagbeperking;
f. integriteit en vertrouwelijkheid.

[184] Meestal bekend als ILO, International Labour Organization.

De Minister van Defensie is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de wervingsenquête, individuele en structurele gezondheidsmonitoring en de medische keuring van militaire ambtenaren.

Het gaat bij deze verwerkingen van persoonsgegevens om de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen die met dit wetsvoorstel in lidstatelijk recht worden vastgesteld.[185] Voor zover het bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft gaat het om een zwaarwegend algemeen belang en doeleinden van preventie of arbeidsgeneeskunde.[186]

Enquête

De enquête heeft als doel om militaire ambtenaren te werven. De werving van militaire ambtenaren is essentieel voor de personele gereedheid van de krijgsmacht, want zonder militairen is er geen krijgsmacht en komt de nationale veiligheid in gevaar. De enquête wordt daarbij gebruikt als laagdrempelig middel waarbij een afgebakende groep van ingezeten Nederlanders in de leeftijd van 17 tot en met 27 jaar worden gevraagd hun interesse aan te geven om als militair vrijwillig in dienst te komen. Die afgebakende groep maakt dat de gegevensverwerking ter zake dienend is en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de werving. In dat kader vindt er door Defensie een verwerking plaats bij het versturen van de enquête en het verwerken van de resultaten.

Bij het versturen van de enquête wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de basisregistratie personen, waarbij op basis van de criteria ingezeten Nederlanders in de leeftijd van 17 tot en met 27 jaar gegevens worden opgevraagd. Die gegevens hebben betrekking op de naam en adresgegevens van de betrokkene. Daarmee wordt voorkomen dat meer gegevens worden verstrekt dan voor het doel noodzakelijk.

Het invullen van de enquête is vrijwillig, waarbij er wel vragen gesteld kunnen worden die betrekking hebben op gezondheidsgegevens. Dit is noodzakelijk om de mate van geschiktheid te kunnen bepalen, omdat aan het beroep van militair specifieke eisen worden gesteld aan de fysieke en mentale gezondheid. De antwoorden op de enquête mogen uitsluitend verwerkt worden voor het doel van het werven van militaire ambtenaren.

De specifieke categorieën van persoonsgegevens en de bewaartermijnen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. De verwerkingen vinden plaats in lijn met het Defensie Beveiligingsbeleid en betrokkenen kunnen zich tot het Ministerie van Defensie wenden indien zij inzage of correctie van de gegevens wensen.

Individuele en structurele gezondheidsmonitoring

De gezondheidsmonitoring van militaire ambtenaren heeft als doel de (duurzame) inzetbaarheid van de militair en de algehele inzetbaarheid van de krijgsmacht te verzekeren. Het dient daarmee de nationale veiligheid en de bescherming van de gezondheid. Daartoe worden gegevens verwerkt over de gezondheid van de militair ambtenaar tijdens opleiding, training en oefening. De gegevens worden gebruikt voor het beoordelen van de inzetbaarheid van de militair ambtenaar, het waarborgen van zijn gezondheid, ontwikkelen en optimaliseren van trainingsprogramma's en

[185] Artikel 6, eerste lid, onder e, jo. derde lid, onder b, AVG.
[186] Artikel 9, tweede lid, onder g en h, AVG.

het onderzoek voor het vormen van gezondheidsbeleid. Het gaat hier om welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Persoonsgegevens worden alleen gebruikt waar dat noodzakelijk is in relatie tot deze doeleinden.

Zonder de gezondheidsmonitoring kunnen de doelen niet voldoende worden gerealiseerd. Daarbij is relevant dat toestemming als grondslag voor de individuele gezondheidsmonitoring niet passend is in de werkgever-werknemer relatie, maar het Ministerie van Defensie wel een verantwoordelijkheid heeft voor de gezondheid van de militair ambtenaar in het licht van goed werkgeverschap. Met betrekking tot de structurele gezondheidsmonitoring geldt dat selectieve deelname van militairen aan het onderzoek voor het gezondheidsbeleid kan leiden tot een niet-representatief beeld van de gezondheid van militairen. Een representatieve set aan gegevens bevordert de kwaliteit van het te ontwikkelen beleid.

De persoonsgegevens die bij de gezondheidsmonitoring verwerkt worden kunnen biometrische gegevens en gegevens over gezondheid zijn. Deze persoonsgegevens zijn noodzakelijk omdat anders niet de gezondheid gewaarborgd kan worden. Andere bijzondere categorieën van persoonsgegevens mogen niet verwerkt worden.

De gegevens die verwerkt worden voor het beoordelen van de inzetbaarheid kunnen gebruikt worden voor het ontwikkelen en optimaliseren van trainingsprogramma's, daarbij wordt de voorwaarde gesteld dat deze gegevens uitsluitend in gepseudonimiseerde vorm verwerkt mogen worden voor dat doel. Met betrekking tot het onderzoek ten behoeve van het vormen van gezondheidsbeleid worden persoonsgegevens (waaronder biometrische gegevens en gegevens over gezondheid) in gepseudonimiseerde vorm verwerkt en mogen die persoonsgegevens uitsluitend in geanonimiseerde vorm verder verwerkt worden voor het vormen van gezondheidsbeleid. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de gegevensverwerking ter zake dienend en beperkt is tot het noodzakelijke.

In aanvulling op het voorgaande is in het wetsvoorstel de waarborg opgenomen dat voor individuele gezondheidsmonitoring schriftelijke instemming van de militair ambtenaar is vereist. Die instemming vormt niet de grondslag voor de gegevensverwerking, maar stelt wel een voorwaarde. Die instemming kan ook weer worden ingetrokken. Bij de structurele gezondheidsmonitoring heeft de militair ambtenaar het recht om bezwaar in te dienen (zie de toelichting bij artikel 12hter).

De specifieke categorieën van persoonsgegevens, aanvullende voorwaarden en de personen die toegang hebben worden in een algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt. Hierdoor is het mogelijk om op kenbare wijze de toepassing van gezondheidsmonitoring in te kaderen. De verwerkingen vinden plaats in lijn met het Defensie Beveiligingsbeleid en de militair ambtenaren hebben het recht om te gebruik te maken hun van rechten, waaronder het recht op inzage of correctie van de gegevens.

Medische keuringen

Voor de verwerking van keuringsgegevens blijven de doeleinden en voorwaarden ongewijzigd in de Wmk. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur afwijkende bewaartermijnen op te nemen voor keuringsgegevens van de militair ambtenaar. Het langer kunnen bewaren van keuringsgegevens levert een risico op in de zin dat er een grotere inbreuk hierdoor wordt

gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de keurling. De noodzaak om een afwijkende bewaartermijn vast te stellen is gelegen in het feit dat daarmee deze gegevens gebruikt kunnen worden voor een herkansing voor de keuring, waarmee de keurling in de positie wordt gebracht dat hij of zij kan voldoen aan de specifieke keuringseisen die voor die functie gesteld worden. Daarbij blijft het algemene uitgangspunt gelden dat keuringsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is in relatie tot de mogelijkheid om de keurling alsnog geschikt te bevinden.

5.8 Inkoop

In dit wetsvoorstel wordt inzichtelijk gemaakt hoe in het kader van gereedstelling toepassing wordt gegeven aan uitzonderingsbepalingen van de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied. Deze wetten vormen de implementatie van Europese richtlijnen 2014/24/EU, 2014/23/EU en 2014/25/EU respectievelijk 2009/81/EG. Het wetsvoorstel wijzigt deze implementatie niet maar maakt inzichtelijk op welke wijze aan bestaande uitzonderingsmogelijkheden toepassing wordt gegeven in het kader van de gereedstelling. Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1.

5.9 Eerlijk proces en daadwerkelijk rechtsmiddel

Artikel 6, eerste lid, EVRM vereist onder meer dat burgers bij geschillen naar aanleiding van bestuursrechtelijk handelen door de overheid, waarbij burgerlijke rechten en verplichtingen worden vastgesteld of een de gegrondheid van een ingestelde vervolging wordt bepaald, toegang hebben tot een rechter en die rechtsgang voldoet aan bepaalde vereisten.[187] In vrijwel alle bestuursrechtelijke geschillen worden burgerlijke rechten en verplichtingen vastgesteld.[188] Uit artikel 47 Handvest volgt dat voor zover justitiabelen aan het Unierecht rechten ontlenen, zij die ook op een doeltreffende wijze bij de rechter kunnen afdwingen. Wanneer er eventuele geschillen ontstaan als gevolg van de activiteiten die met het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt, kunnen die altijd aan een nationale rechter worden voorgelegd. Geschillen over activiteiten die meteen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel mogen worden uitgevoerd, kunnen aan de civiele rechter worden voorgelegd. Geschillen over activiteiten die bij beschikking op grond van het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt, kunnen op grond van de Awb aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Zowel de civiele als de bestuurs-rechter in Nederland voldoen aan de materiële eisen uit artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest.

6. Verhouding tot nationale wetgeving

6.1 Verhouding tot staatsnoodrecht

Dit wetsvoorstel vult een leemte in de geldende nationale wetgeving die van toepassing is op de gereedstelling van de krijgsmacht door een regulier wettelijk kader te geven waarin de taak van gereedstelling zelf wordt vastgelegd en waarin wordt voorzien in de daarbij behorende instrumenten. Defensie is in de eerste plaats een operationele en uitvoerende organisatie met als hoofddoel het kunnen inzetten van militair vermogen. Gereedstelling is het middel voor het ontwikkelen van dat militair vermogen. Gereedstelling en inzet zijn de belangrijkste processen binnen de defensieorganisatie. Voor inzet is de taak van de

[187] EHRM 23 september 1982, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175 (*Sporrong en Lönnroth/Zweden*).
[188] EHRM 10 februari 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0210JUD000729975 (*Albert en le Compte/België*).

krijgsmacht in artikel 97 van de Grondwet vastgelegd en bestaat een op het internationale recht aangesloten kader van nationaal oorlogsrecht (Oorlogswet voor Nederland) en het bredere staatsnoodrecht, zoals artikel 19.19 van de Ow, en het recht voor crisisbeheersing, waaronder artikel 3 UAVG.

Artikel 19.19 Ow maakt het mogelijk om in buitengewone omstandigheden, na een koninklijk besluit tot inwerkingstelling op voordracht van de Minister-President, bij ministeriële regeling af te wijken van de Ow. Deze bepaling dient als uiterste mogelijkheid, die onverwijld gepaard dient te gaan met een voorstel voor een voortduringswet, waarvan de voortgezette, tijdelijke gelding van de regeling in de tijd vervolgens afhankelijk is. Hoewel het gebruik van deze mogelijkheid ook voor de gereedstelling allerminst wordt uitgesloten, en het bestaan van de mogelijkheid van artikel 19.19 Ow getuigt van het grote belang dat met de landsverdediging en de militaire taken zijn gemoeid, is deze voorziening ongeschikt en ontoereikend voor de beoogde regeling van de gereedstelling. Ongeschikt, omdat deze voorziening voor incidentele inzet en daaraan verbonden procedurele waarborgen (koninklijk besluit tot inwerkingstelling en voortduringswet) niet goed past voor de regeling van het structurele proces van gereedstelling. Ontoereikend, omdat de belemmeringen waar de krijgsmacht in de gereedstelling mee te maken krijgt, niet beperkt blijven tot in de Ow geregelde onderwerpen maar ook daarbuiten bestaan op het terrein van bijvoorbeeld de Wet luchtvaart.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen geen bevoegdheden op te nemen die gerekend moeten worden tot het staatsnoodrecht, dus bevoegdheden die ingezet kunnen worden binnen een afgekondigde uitzonderingstoestand op grond van artikel 103 van de Grondwet of bevoegdheden die de hierboven beschreven procedure volgen van een inwerkingstellingsbesluit en voortduringswet. Dit omdat het daarbij gaat om bevoegdheden waarvan de inzet aan de orde is bij buitengewone omstandigheden. Om te kunnen spreken van een buitengewone omstandigheid dient sprake zijn van een situatie waarin (a) vitale belangen worden bedreigd en waarin (b) de normale bevoegdheden niet volstaan om deze bedreiging tegen te gaan. De inzet van het grondwettelijk staatsnoodrecht vergt bovendien een afgekondigde noodtoestand.

Vooropgesteld moet worden dat het plaatsvinden van gereedstelling in algemene zin geen buitengewone omstandigheid betreft, maar de uitvoering van een publieke taak is. Gereedstelling is het permanente, primaire proces van Defensie dat is gericht op de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht voor een mogelijke inzet ter vervulling van de grondwettelijke taken die de krijgsmacht op voortdurende basis vervult. De Minister van Defensie is hiervoor verantwoordelijk. De gereedstellingsopgave wordt gedefinieerd in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus.

Daarbij is voor hoofdtaak 1, de verdediging eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, relevant dat het moment van inzet in essentie afhangt van de daden van een vijand, en dus onplanbaar is. Gereedstelling omvat het voorbereiden op een onplanbare inzet, én het vermogen om de taakvervulling in geval van inzet *voort te kunnen zetten*: bijvoorbeeld door het opleiden, trainen en oefenen van eenheden die een ingezette eenheid kan vervangen en door het recupereren van de militairen en het materieel van een eenheid na diens inzet. De gereedheid van het militair vermogen, inclusief het voortzettingsvermogen, heeft een afschrikwekkende werking en draagt daarmee tegelijkertijd bij aan het *voorkomen en beperken van* een oorlogssituatie waarin inzet noodzakelijk is.

Het bestaan van juridische belemmeringen voor activiteiten in het kader van de gereedstelling levert als zodanig niet noodzakelijkerwijs een buitengewone omstandigheid of een grond voor het afkondigen van een uitzonderingstoestand op. Ook het bestaan van de *aanleiding* voor een snellere, omvangrijke of intensievere mate van gereedstelling, is niet noodzakelijk een buitengewone omstandigheid die de inzet van grondwettelijk staatsnoodrecht vereist. Wettelijke kaders die van toepassing zijn op de gereedstelling kunnen evenwel belemmeringen opleveren als gevolg van – soms snelle – *veranderingen* in de behoefte aan versnelling, uitbreiding of intensivering van de gereedstelling. Ook deze veranderingen zelf leveren als zodanig niet vanzelf buitengewone omstandigheden op, maar zijn een gevolg van wijzigingen in de geopolitieke omgeving of in de verantwoordelijkheden die Nederland in bondgenootschappelijk verband heeft.

Het wetsvoorstel beoogt een kader te bieden voor de gereedstelling, door in algemene zin het doel en de taakopdracht vast te leggen in de hoofdstukken 1 en 2 en door in de nodige grondslagen te zien op het gebied van de verwerking van gegevens. Het wetsvoorstel beoogt bovendien enkele mechanismen vast te leggen, waarmee ernstige belemmeringen die op enig moment voor de uitvoering van de gereedstelling kunnen bestaan, op het juiste niveau kunnen worden geïdentificeerd (artikel 1.3) en waar noodzakelijk kunnen worden weggenomen (zie instrumenten van bijvoorbeeld hoofdstuk 3). De mechanismen van dit wetsvoorstel zijn beoogd als tot het reguliere recht behorende mechanismen, die toegepast moeten kunnen worden in concrete gevallen van belemmeringen, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van een uitzonderingstoestand of een andersoortige noodsituatie. De toestand waarin daarvan gebruik wordt gemaakt, is die waarin de gereedstelling onaanvaardbaar wordt vertraagd of belemmerd door regelgeving die nog is gebaseerd op een beperkter, minder voortvarend of minder intensief optreden van de relevante onderdelen van de krijgsmacht.

Van deze mechanismen maakt het wetsvoorstel op enkele onderdelen ook meteen gebruik, bijvoorbeeld door in hoofdstuk 3 een lijst van geselecteerde activiteiten op te nemen, die op dit moment noodzakelijk zijn maar waarvoor Defensie in de uitvoering wezenlijke belemmeringen ondervindt in de regelgeving over de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel beoogt deze rechtstreeks op te heffen door opname in bijlage I omdat in deze knelpunten voor noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten in de uitvoering zijn geconstateerd. Voor enkele andere mechanismen geldt dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om, opnieuw in concrete gevallen, belemmeringen op te heffen (bijvoorbeeld afwijken voor bijlage II), of – als geen andere mogelijkheid bestaat, gebruik te maken van het vangnet van artikel 8.1 van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel beoogt dus permanente mechanismen te regelen waarmee met de nodige snelheid kan worden omgegaan met situaties waarin de gereedstelling in de huidige situatie mogelijk nog onaanvaardbaar wordt vertraagd of belemmerd.

Het wetsvoorstel doet overigens geen afbreuk aan het grondwettelijk staatsnoodrecht of andere vormen van noodrechtelijke bepalingen. Het laat immers onverlet dat deze vormen van noodrecht, waar nodig, kunnen worden toegepast als zich wel een situatie voordoet waarin de inzet noodzakelijk zou blijken te zijn op grond van andere wetten. Pas wanneer bestaande bevoegdheden ontoereikend blijken te zijn zal een beroep op noodrechtelijke bepalingen gedaan kunnen worden om de daarin vervatte bevoegdheden te kunnen benutten. Deze bevoegdheden zijn in diverse wetten geregeld, waaronder het al genoemde artikel 19.19 Ow of de

Oorlogswet voor Nederland. Dit wetsvoorstel wijzigt deze wetgeving niet en treedt evenmin in de daarin gegeven bevoegdheden.

Om voorgaande redenen is in dit wetsvoorstel niet gekozen voor procedurele waarborgen van inwerkingstellings-Kb met voortduringswet, omdat deze zijn aangewezen bij noodbevoegdheden, waarvan hier geen sprake is, of voor optreden in buitengewone omstandigheden, waarvan hier evenmin sprake is. Dat neemt niet weg dat voor de vangnetbepaling aan het slot van dit wetsvoorstel en ook voor de overige bevoegdheden van dit wetsvoorstel in de nodige waarborgen is voorzien.

6.2 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Ow is een wet die regels stelt voor de omgeving waarin we wonen en leven en die de basis vormt voor regelgeving over activiteiten in de fysieke leefomgeving. De Ow bestaat uit een gelaagd stelsel, waarbij de Ow bij algemene maatregel van bestuur voorziet in een grondslag voor rechtstreeks werkende normen voor burgers, bedrijven en overheden. Die normen zijn uitgewerkt in het Bal, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling.

Met het voorliggende wetsvoorstel worden regels gegeven over activiteiten die nodig zijn voor de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid, gereedstellingsactiviteiten. Voorliggend wetsvoorstel ziet niet op een wijziging van de systematiek van de Ow maar voorziet in het opnemen van specifieke regels in de Ow ten behoeve van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid. In het bijzonder bevat de wijziging van de Ow in dit wetsvoorstel grondslagen voor het regelen van afwijkingen bij algemene maatregel van bestuur (vrijstellingen) en voor het nemen van gereedstellingsbesluiten (ontheffingen) voor concrete activiteiten.

De vrijstellingen van specifieke bepalingen uit de Ow zien op specifiek, bij het wetsvoorstel omschreven activiteiten. Dat betreft de gereedstellingsactiviteiten, bedoeld in bijlagen I en II van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel geeft een grondslag voor afwijkingen van de inhoudelijke normen van de Ow en bijbehorende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, die zien op de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten als bedoeld in bijlage I van dit wetsvoorstel. Deze mogelijkheid tot afwijken geldt ook voor procedurele normen uit de Ow die zien op participatie, advies, instemming of aanvraagvereisten. Dit betekent dat bij inwerking treden van dit wetsvoorstel, en de algemene maatregel van bestuur, van de in deze maatregel aangewezen bepalingen uit de Ow die van toepassing zijn op de gereedstellingsactiviteiten als bedoeld in bijlage I, wordt afgeweken, zolang de afwijking geldt. Om welke onderdelen van de Ow het kan gaan, is in artikel 19.22 aangewezen. Dat kan onder meer gaan om vergunningplichten, om instructieregels vanuit het Rijk of van rechtstreeks werkende regels op grond van omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en omgevingsverordeningen. Hierbij worden internationaalrechtelijke verplichtingen in acht genomen.

Naast de grondslag voor afwijking bij algemene maatregel van bestuur, kent dit wetsvoorstel ook een bevoegdheid toe aan de Minister van Defensie om, in overeenstemming met de Minister die het aangaat, bij gereedstellingsbesluit een afwijking vast te stellen ten behoeve van een of meer gereedstellingsactiviteiten die in bijlage II zijn aangegeven.

In het gereedstellingsbesluit wordt onder meer i) toegelicht waarom de afwijking noodzakelijk is, wordt ii) de gereedstellingsactiviteit geconcretiseerd waarvoor de ontheffing geldt, en wordt iii) aangegeven van welke bepaling(en) de gereedstellingsactiviteit moet worden afgeweken. Ook voor de bij gereedstellingsactiviteiten waarvoor een gereedstellingsbesluit wordt genomen geldt dat zij kunnen afwijken van de verboden en voorschriften bij of krachtens de Ow. Ook hier binnen internationaalrechtelijke verplichtingen.

Bij het gereedstellingsbesluit zal een proportionaliteitsafweging worden gemaakt, tussen het met de afwijking te dienen doel van de gereedheid van het militair vermogen en de mogelijke gevolgen voor de belangen die de regel waarvan wordt afgeweken beoogt te beschermen. En net als bij de afwijking bij algemene maatregel van bestuur, zal het gereedstellingsbesluit gepaard kunnen gaan met eventuele maatregelen ter beperking van effecten op milieu en gezondheid. Waar dit relevant is met betrekking tot de natuur zijn hiervoor bijzondere bepalingen opgenomen.

De Ow gaat uit van het subsidiariteitsprincipe: decentraal waar mogelijk, centraal waar dat moet. Het wetsvoorstel respecteert dat principe. De lijst met activiteiten die van rechtswege worden vrijgesteld van delen van de Ow in bijlage I bestaat uitsluitend uit activiteiten waarvan is geconstateerd dat zij direct noodzakelijk zijn voor de gereedheid van de krijgsmacht. Hiervoor is besluitvorming door het Rijk nodig. Indien het noodzakelijk is voor deze activiteiten af te wijken van regels die belemmerend zijn voor de gereedheid, dan is het gerechtvaardigd om de bevoegdheid op Rijksniveau neer te leggen.

6.3 Wetgeving voor infrastructuur en mobiliteit

Wet luchtvaart

In Nederland biedt de Wet luchtvaart (Wlv) het juridisch kader voor onder andere het stellen van voorschriften aan luchtvaartuigen, het gebruik van luchthavens, de inrichting en het gebruik van het luchtruim en het geven van luchtverkeersdienstverlening. Daarbij zijn delen van de Wlv van toepassing op de militaire luchtvaart en militaire luchthavens. Voor het grootste gedeelte ziet de Wlv op de burgerluchtvaart en civiele luchthavens. Bij of krachtens de Wlv zijn algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen vastgesteld om nadere regels te stellen over de in de Wlv genoemde onderwerpen. Dit stelsel van wet- en regelgeving is tot stand gekomen vanwege de hoge veiligheidsstandaarden die gesteld worden aan de veiligheid van de militaire en civiele luchtvaart en de bescherming van de omgeving rond luchthavens.

Vanwege de noodzaak van het gereedstellingsproces moet de krijgsmacht meer kunnen vliegen, zowel overdag als in de nacht en soms op andere locaties dan nu wordt gedaan.

Het gebruik van de militaire luchthavens Deelen, Eindhoven, Gilze-Rijen, De Kooy, Leeuwarden, De Peel, Volkel en Woensdrecht wordt begrensd door luchthavenbesluiten (artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit militaire luchthavens). In deze luchthavenbesluiten zijn de gebruiksruimtes vastgesteld in de vorm van een grenswaarde voor de maximale geluidbelasting. Ook zijn de openstellingstijden per luchthaven bepaald. Luchthavenbesluiten worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Ook geldt een zienswijzeprocedure (artikel 10.18, onderdeel b, Wlv) en in sommige gevallen moet een milieueffectrapportage-procedure worden gevolgd. Dit maakt dat deze besluiten via een lange procedure worden vastgesteld of gewijzigd. Voor de in bijlage I en II genoemde

gereedstellingsactiviteiten geldt, dat deze al sneller moeten kunnen worden uitgevoerd.

De militaire oefenterreinen Arnhemse heide, Artillerie Schietkamp, Assen, Beekhuizerzand, Eder- en Ginkelse Heide, Ermelose heide, Gardense Veld, Leusderheide, Marnewaard, Oirschot, Rijen, Stroese Zand, Vlasakkers, Vliehors en Waalsdorpervlakte worden gebruikt voor het oefenen met helikopters. Voor deze luchthavens zijn ministeriële regelingen vastgesteld. In deze regelingen is het gebruik van de luchthaven begrensd door een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar. Voor het hoveren, het zwevend op een bepaalde locatie in de lucht hangen, is daarnaast een extra beperking opgenomen in de vorm van een maximumaantal minuten per dag. Ook zijn de openstellingstijden van de luchthavens vastgesteld.

Naast het gebruik van deze luchthavens maakt het Commando Lucht- en Ruimtestrijdkrachten (CLRS) ook gebruik van zogenoemde laagvliegge-bieden. Voor laagvliegoefeningen worden vaste routes en gebieden gebruikt. Oefenen in laag boven de grond vliegen is nodig omdat vliegers tijdens hun missies daar ook mee te maken krijgen. Voor militaire vliegtuigen en helikopters gelden minimale vlieghoogten. Deze zijn vastgelegd in de Regeling VFR-nachtvluchten en minimum vlieghoogten voor militaire luchtvaartuigen.

Dit wetsvoorstel voorziet in grondslag voor een afwijking van de voornoemde regels die voortvloeien uit het stelsel van de Wlv, ten behoeve van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten die zijn aangegeven in de bijlagen I en II. Voor wat betreft activiteiten in bijlage II zal bij nader besluit worden afgebakend welke bepalingen uit de Wlv tijdelijk moeten worden afgeweken ten behoeve van gereedstellingsactiviteiten. De afwijkingen zijn ingrijpend en kunnen tijdelijk gevolgen hebben voor het vliegverkeer en de leefomgeving. Daarom moet de noodzakelijkheid van deze activiteiten worden onderbouwd, afgezet tegen de belangen die worden beschermd door de norm waarvoor vrijstelling wordt verleend.

Deels loopt deze afwijkingsmogelijkheid voor op wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving die in voorbereiding is gebracht om de intensivering van vliegoefeningen door de CLRS structureel te borgen. Omdat dit proces lang duurt wordt vooruitlopend op deze wijzigingen, alvast geborgd dat de CLRS zo snel mogelijk op gepaste wijze kan oefenen. Zodra deze behoefte is geborgd in regelingen binnen het stelsel van de Wlv, kan de vrijstelling in dit wetsvoorstel vervallen.

De Luchtvaartwet

De Luchtvaartwet was de voorloper van de Wlv en wordt ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel vervangen door de Wlv. Een van de bepalingen die nog niet is vervangen door de Wlv is de wettelijke grondslag van onder meer de Regeling beperking geluidhinder luchtvaart. In die regeling staan onder meer beperkingen met betrekking tot weekend en nachtvluchten. In het wetsvoorstel is een grondslag voor afwijken opgenomen (bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbe-sluit) van regels bij of krachtens die wettelijke grondslag. Die bevoegdheid is met name bedoeld voor de nacht- en weekend vluchten die mogelijk nodig zijn in het kader van de gereedstelling.

Scheepsvaartverkeerswet

De Scheepvaartverkeerswet stelt regels voor het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en de territoriale zee van Nederland. De wet regelt onder andere de bevoegdheden van

verkeersleiders, de verplichtingen van schippers, en de inrichting en het gebruik van vaarwegen. Het doel is om de veiligheid op het water te waarborgen en de doorstroming van het scheepvaartverkeer te bevorderen.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor afwijking van specifieke bepalingen in de Scheepsvaartverkeerswet bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit. Dat betreft onder meer de bepalingen die de wettelijke grondslag vormen van het Politiebinnenvaartreglement. Die afwijkingen zijn met name bedoeld om de gereedstellingsactiviteiten snelvaren, amfibisch oefenen en dubbel afmeren mee mogelijk te maken. Aangezien de afwijking slechts voor activiteiten geldt die noodzakelijk zijn in het kader van de gereedstelling, zal het wetsvoorstel in beperkte mate de Scheepsvaartverkeerswet en onderliggende regels doorkruisen.

Spoorwegwet

De Spoorwegwet stelt regels over de aanleg, het beheer en de exploitatie van spoorwegen in Nederland. De wet regelt onder andere de toegang tot het spoorwegnet.

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister van IenW, om een aanwijzing te geven over het beheer van infrastructuur aan de betreffende beheerder. Dat kan in voorkomende gevallen ook gaan om een aanwijzing aan de beheerder van het spoor in de zin van de Spoorwegwet. Die bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen geldt uitsluitend wanneer dat nodig is voor de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten. Het wetsvoorstel zal daarom in beperkte mate de systematiek van de Spoorwegwet doorkruisen.

Vervoersnoodwet

De Vervoersnoodwet stelt regels die de overheid de bevoegdheid geeft om in noodsituaties snel maatregelen te nemen om het vervoer van personen en goederen te reguleren. Deze wet kan worden ingezet bij crisissituaties zoals natuurrampen, oorlog of andere ernstige verstoringen van de openbare orde. De wet stelt de overheid in staat om bijvoorbeeld het gebruik van vervoersmiddelen te beperken, vervoersdiensten te vorderen of routes aan te passen om de veiligheid en continuïteit van het vervoer te waarborgen.

Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister van IenW, om een aanwijzing te geven over het beheer van infrastructuur aan de betreffende beheerder. Met die bepaling is beoogd aan te sluiten bij het systeem van de Vervoersnoodwet, waarin in artikel 13 een vergelijkbare bepaling staat, met dien verstande dat de reikwijdte van het wetsvoorstel beperkt is tot de noodzakelijke uitvoering van gereedstellingsactiviteiten. Ook voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor vergoeding van buitengewone kosten die in dit verband worden gemaakt, door een koppeling met de Vervoersnoodwet. Het wetsvoorstel ziet dus op een aanvulling op de mogelijkheden van de Vervoersnoodwet, waar daar behoefte aan is ten aanzien van gereedstellingsactiviteiten.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS) is een Nederlandse wet die regels stelt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en over de binnenwateren. Het doel van de wet is om de veiligheid

te waarborgen en de risico's voor mens en milieu te minimaliseren tijdens het transport van deze stoffen. De wet bevat onder meer een grondslag voor regels over vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals opgenomen in het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen en het Besluit vervoer ontplofbare stoffen krijgsmacht. De WVGS bevat ook een bevoegdheid voor zowel de Minister van IenW als de Minister van Defensie om een vrijstelling te verlenen van die regels in bijzondere gevallen.

Ondanks die bestaande bevoegdheid, is gekozen om in het wetsvoorstel bijzondere bepalingen op te nemen die het mogelijk maken af te wijken van een aantal bepalingen in de WVGS. Dat gaat om de bepalingen die de grondslag vormen van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen en het Besluit vervoer ontplofbare stoffen krijgsmacht. Daarvoor wordt gekozen omdat de bestaande ontheffingsbevoegdheid geldt als te beperkend voor het uitvoeren van gereedstellingsactiviteiten. De bestaande ontheffingsbevoegdheid van de Minister van Defensie geldt uitsluitend voor ontplofbare stoffen en voorwerpen en niet voor alle gevaarlijke stoffen. De bestaande ontheffingsbevoegdheid voor overige gevaarlijke stoffen ligt bij de Minister van IenW, terwijl het gaat om activiteiten die voor de gereedstelling van de krijgsmacht noodzakelijk zijn. Bovendien geldt ook die bevoegdheid slechts in bijzondere omstandigheden, terwijl de vereiste mate van gereedstelling ook buiten bijzondere omstandigheden een afwijking van de normen kan rechtvaardigen. Met het wetsvoorstel wordt er daarom gekozen voor om een zelfstandige vrijstelling en ontheffingsbevoegdheid voor gereedstellingsactiviteiten. Het wetsvoorstel vult daarmee de bestaande systematiek van de WVGS aan.

6.4 Erfgoedwet

De bepalingen uit de Erfgoedwet zijn in beperkte mate relevant voor dit wetsvoorstel, nu het uitvoeren van gereedstellingsactiviteiten met name cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving zal raken. De regels over de omgang met cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving zijn opgenomen in de Omgevingswet. Andere bepalingen rondom de aanwijzing van, de omgang met en instandhouding van cultureel erfgoed zijn vastgelegd in de Erfgoedwet. Deze wet bundelt eerdere wetgeving op het gebied van archeologie, monumenten en museale collecties. Sinds 1 januari 2024 zijn enkele bepalingen die betrekking hebben op cultureel erfgoed in de leefomgeving opgegaan in de Omgevingswet. De rest van de Erfgoedwet is grotendeels niet relevant voor dit wetsvoorstel, nu het uitvoeren van gereedstellingsactiviteiten, vooral met betrekking tot loopgraven, archeologie zal betreffen waarvoor de regels in de Omgevingswet zijn opgenomen. Wel kan mogelijk een afwijking van artikel 5.10 over archeologische toevalsvondsten aan de orde zijn. Om deze reden is in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel rekening gehouden met mogelijke afwijkingen van dat artikel van de Erfgoedwet. In de gevallen waarin een afwijking aan de orde is, wordt de uitwerking tussen het Ministerie van OCW en het Ministerie van Defensie nog nader ingeregeld. In het gereedstellingsbesluit zal een integrale belangenafweging onderdeel zijn van de besluitvorming.

6.5 Telecommunicatiewet

De Tw bevat regels en voorschriften voor telecommunicatiediensten en –netwerken in Nederland. Deze wet reguleert onder andere de rechten en plichten van aanbieders van telecommunicatiediensten, zoals internet- en telefonieproviders, en behandelt onderwerpen als consumentenbescherming, privacy, netneutraliteit en de verdeling van frequentiespectrum. De Tw is onder andere bedoeld om een eerlijke concurrentie te waarborgen, de kwaliteit van diensten te verbeteren en de belangen van

gebruikers te beschermen. Hiernaast bevat de wet verschillende voorschriften die van belang zijn voor het waarborgen van de uitvoering van publieke taken door overheidsorganisaties, waaronder de essentiële taken van de Minister van Defensie.

De Minister van Economische Zaken neemt besluiten betreffende het bestemmen, verdelen en toekennen van frequentieruimte op basis van een integrale belangenafweging, inclusief het belang van een goed getrainde en parate krijgsmacht die op korte termijn operationeel inzetbaar is tegen een gelijkwaardige tegenstander. Dat laatste geldt zowel in tijden van toegenomen dreiging alsook wanneer die (acute) dreiging minder is. De defensiegereedheid betreft een permanente opgave. In dat licht bevat dit wetsvoorstel aanpassingen aan de Tw. In een aantal artikelen van de Tw wordt het belang van de defensiegereedheid geëxpliciteerd. Door dat belang zichtbaarder op te nemen in specifieke artikelen van de Tw, wordt nog duidelijker dat het belang van de defensiegereedheid wordt meegewogen in de voornoemde frequentiebesluiten.

Doelstelling van het door de Minister van Economische Zaken gevoerde frequentiebeleid is het bevorderen van een zodanig gebruik van het frequentiespectrum dat een adequate bijdrage wordt geleverd aan de maatschappelijke, economische en culturele belangen in Nederland, onder waarborging van de veiligheid van de Staat, met inachtneming van de internationale verplichtingen die Nederland heeft. De Tw bevat bepalingen op grond waarvan de aan- en toewijzing van frequentieruimte voor taken waarmee een publiek belang is gemoeid zijn gewaarborgd. Onder publieke taken vallen onder meer taken die van oudsher door de overheid worden verzorgd, zoals politie, openbare orde, staatsveiligheid, hulpverleningsdiensten en defensie. Deze taken hebben een dermate groot publiek belang voor de samenleving dat deze ongestoord, dus zonder dat er schadelijke interferentie optreedt, toegang tot voor de uitoefening van die taken toereikende frequentieruimte wordt gegarandeerd. Omdat het gebruik van frequentieruimte voor deze taken ten koste kan gaan van andere gebruiksmogelijkheden, waardoor (relatieve) schaarste kan optreden, wordt deze ruimte niet zonder meer toegekend; de Minister van Economische Zaken moet – in overleg met de Minister onder wiens verantwoordelijkheid de publieke taak valt – beoordelen of het aanwijzen of toewijzen van de gevraagde frequentieruimte doelmatig is.

Het is van belang te benadrukken dat het begrip «doelmatig frequentiegebruik» niet eng moet worden opgevat, alsof dat enkel duidt op frequentiegebruik dat efficiënt is en/of ten gunste komt van de economie. Nationale veiligheid en defensiegereedheid zijn belangen die a priori niet onderdoen voor bijvoorbeeld economische belangen of vice versa. In dat licht is het ook geen doel om publiek gebruik van frequentieruimte, waaronder voor de gereedstelling, klein te houden of kleiner te maken. De Minister van Economische Zaken heeft als uitgangspunt dit ook tot uiting te laten komen in de nieuwe Nota Frequentiebeleid, die naar verwachting het komende jaar zal worden vastgesteld. Bij elk besluit over aanwijzing of toewijzing van frequentieruimte dienen de effecten op alle relevante maatschappelijke belangen in kaart te worden gebracht en integraal te worden gewogen. Als voorbeeld, in sommige gevallen, waarin het defensiebelang van bepaalde frequentieruimte zeer groot is, kan het proportioneel en evenredig, en daarmee doelmatig, zijn om een hele band (exclusief) aan te wijzen voor defensie, ook als die frequentieband alleen in zeer uitzonderlijke situaties wordt ingezet, en ook als dat nadelige gevolgen heeft voor de economie, culturele belangen en/of de wetenschap.

Ondanks het voorgaande, wordt met het onderhavige wetsvoorstel, gelet op de permanente behoefte aan een goed getrainde en parate krijgsmacht, het belang van defensiegereedheid duidelijker en concreter gemaakt.

Het op grote schaal kunnen optreden met en tegen onbemande systemen, zoals drones, is cruciaal voor de krijgsmacht. Het gebruik van onbemande systemen en middelen ter bescherming tegen onbemande systemen neemt binnen de krijgsmacht exponentieel toe. De meeste onbemande systemen maken gebruik van elektronische signalen waarvoor frequentieruimte in het elektromagnetisch spectrum nodig is, dit geldt voor zowel operationele inzet als tijdens de gereedstelling in Nederland van de capaciteiten van de krijgsmacht die hiermee optreden.

De bescherming tegen onbemande systemen vindt voor een belangrijk deel plaats door gebruik te maken van *Counter Unmanned Systems* (C-UxS)-capaciteiten, zoals *jammers*, die gericht, tijdelijk en plaatselijk een verstoring van een frequentie veroorzaken waardoor de dreiging van het onbemande systeem van de tegenstander weggenomen wordt. Het testen, opleiden, oefenen en trainen met deze C-UxS-capaciteiten in het kader van de gereedheid alsook het bewaken en beveiligen is essentieel ter bescherming van onze defensiecapaciteiten en om gereed te zijn voor operationele inzet. Hiervoor is afwijkend frequentiegebruik noodzakelijk.

Het is daarmee duidelijk dat voor een volledige gereedheid van de krijgsmacht voldoende aan- en toewijzing van frequentieruimte voor testen, opleiden, oefenen en trainen blijvend noodzakelijk zal zijn. Bij elk besluit over aan- of toewijzing zal hier rekening mee gehouden moeten worden.

De uitvoering van deze essentiële taak van de Staat brengt tevens met zich mee dat bepaalde processen uit de Tw modernisering behoeven. Het reeds bestaande artikel 3.5b Tw geeft de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid vooruitlopend op een toewijzing in de zin van artikel 3.5 Tw, frequentieruimte voor publieke taken voorlopig toe te wijzen. De Minister die het verzoek indient, dient daarbij binnen zes weken een behoefte-onderbouwingsplan in te dienen. Met dit wetsvoorstel wordt een mogelijkheid gecreëerd om in uitzonderlijke gevallen deze termijn met telkens zes weken te verlengen, om zo tegemoet te komen aan die situaties waarin het niet mogelijk is om een behoefte-onderbouwingsplan binnen de termijn aan te leveren. Vanuit diezelfde moderniseringsbehoefte wordt voorgesteld om de termijn van 1 jaar in artikel 3.3, tweede lid, Tw te schrappen.

In een aantal artikelen in de Tw is het belang van de gereedstelling geëxpliciteerd om iedere twijfel uit te sluiten, zoals in artikel 3.1, vijfde lid, onder e, en artikel 3.14, derde lid, onder e, en vierde lid, onder g.

In artikel 3.22, derde lid, onder g, Tw wordt voorgesteld om een expliciete grondslag te creëren voor de Minister van Economische Zaken voor afwijkend frequentiegebruik ten behoeve van de gereedstelling. In dit artikel is geregeld dat in bepaalde gevallen een ontheffing verleend kan worden voor het gebruik van frequentieruimte dat afwijkt van hetgeen in hoofdstuk 3 van de Tw is bepaald. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een verwijzing naar de defensiegereedheid opgenomen, zodat er ook een duidelijke wettelijke grondslag is voor het verlenen van ontheffingen voor de gereedstelling. Om de veiligheid van de Staat te bevor-

deren, één van de hoofddoelen van de Tw,[189] kan het immers zeer doelmatig zijn om plaats en- tijdgebonden frequentieruimte afwijkend aan hetgeen is bepaald in het Nationaal Frequentieplan in te zetten; bijvoorbeeld voor het neutraliseren van vijandelijke onbemande systemen, die op korte termijn operationeel inzetbaar is tegen een gelijkwaardige tegenstander.

6.6 Uitvoeringswet AVG

Ook in verhouding tot de UAVG regelt dit wetsvoorstel een aanvulling op de reeds in artikel 3 opgenomen regeling voor inzet, voor het doel van een goede en tijdige gereedstelling. De AVG is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en die uitvoering geven aan activiteiten in verband met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie.[190] In de UAVG is ervoor gekozen om de AVG en de UAVG van overeenkomstige toepassing te verklaren op deze verwerkingen.[191]

De UAVG bevat een uitzondering op deze van overeenkomstige toepassing verklaring bij verwerkingen van persoonsgegevens door de krijgsmacht met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter uitvoering van de in artikel 97 van de Grondwet omschreven taken en bij verwerkingen op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017).[192] Onder inzet wordt verstaan «daadwerkelijke operationele inzet van de krijgsmacht».[193] De regels die van toepassing zijn bij deze inzet zijn opgenomen in de RGMO.

6.7 Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties

Dit wetsvoorstel wijzigt de grondslag in de UAVG van de bevoegdheid om regels te stellen over de verwerking van persoonsgegevens bij inzet van de krijgsmacht. Deze regels zijn momenteel opgenomen in een ministeriële regeling: de RGMO. Op basis van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State worden deze regels naar een hoger niveau van regelgeving gebracht.[194] De bepalingen uit de RGMO worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

Deze algemene maatregel van bestuur moet bezien worden in samenhang met de regels over de informatieomgeving in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel. In bepaalde gevallen kan het onduidelijk zijn of er sprake is van gereedstellen of inzet van de krijgsmacht, om onduidelijkheid te voorkomen over de juridische status en de daaromtrent geldende regels wordt ervoor gekozen om de AVG en UAVG op dezelfde wijze van overeenkomstige toepassing te verklaren.

6.8 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die afwijkt van de bevoegdheden van de AIVD en de MIVD. De AIVD en MIVD verwerven en verwerken persoonsgegevens op grond van de Wiv 2017 en de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen

---

189 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 533, nr. 3, p. 4.
190 Artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b, AVG.
191 Artikel 3, eerste en tweede lid, UAVG.
192 Artikel 3, derde lid, UAVG.
193 *Kamerstukken II* 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 91.
194 Afdeling advisering van de Raad van State, Goedkeuring van het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7), *Kamerstukken II* 2023/24, 36 455 (R2188), nr. 4.

met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen (Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD). Beide wetten bieden een grondslag voor de rechtmatige verwerving en verwerking van persoonsgegevens door de AIVD en MIVD (de diensten). De MIVD doet dit deels ten behoeve van een tijdige en juiste gereedstelling van de krijgsmacht, zoals is neergelegd in artikel 10, tweede lid, onderdeel c, subonderdeel 2, Wiv 2017. De MIVD verricht daarbij onderzoek en verstrekt inlichtingen aan de krijgsmacht om de krijgsmacht op deze wijze in staat te stellen eventuele maatregelen te treffen om zich zo gereed te stellen. Het onderzoek door de MIVD is gericht op potentiële tegenstanders, namelijk personen en organisaties die zich richten tegen de veiligheid en paraatheid (gereedstelling) van de krijgsmacht.[195] Op basis van de inlichtingen die worden ontvangen van de MIVD en in voorkomend geval van de AIVD kan de krijgsmacht inspelen op eventuele dreigingen die de gereedstelling door de krijgsmacht en daarmee het militair vermogen belemmeren. Zowel de Wiv 2017 als de Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD bieden geen eigenstandige grondslag voor de krijgsmacht om te oefenen en trainen ten behoeve van de gereedstelling en om daarbij persoonsgegevens te verwerken. Om effectief gereed te kunnen stellen in het kader van de hoofdtaken van de krijgsmacht en om slagvaardig invulling te kunnen geven aan het benodigde militair vermogen is het noodzakelijk dat de defensieonderdelen een eigenstandige grondslag hebben om, omgeven met de benodigde waarborgen, persoonsgegevens te mogen verwerken voor het opleiden, trainen en oefenen, het verkrijgen van een informatiepositie en voor het bewaken en beveiligen.

In het kader van dit wetsvoorstel zullen de krijgsmacht en de diensten, in het bijzonder de MIVD, nauw blijven samenwerken. Voor de krijgsmacht blijft afstemming met de MIVD essentieel, waarbij de MIVD onder omstandigheden informatie uit publiek toegankelijke bronnen kan verschaffen vanuit een effectieve verdeling van inspanning. Daarnaast is de krijgsmacht altijd afhankelijk van de diensten met betrekking tot informatie uit gesloten bronnen.

Dit wetsvoorstel bevat de bevoegdheid voor de krijgsmacht om een omgevingsbeeld te vormen van de relevante operationele omgeving met het oog op het verrichten van tactische en operationele handelingen in de operationele omgeving. De gegevens die de krijgsmacht daarbij over specifieke personen verzameld zijn ook van een tactische en operationele aard. Met het oog op de aard van de informatie, de onvoorspelbaarheid van de inzet en de efficiency in handelen is het noodzakelijk dat de krijgsmacht deze bevoegdheid zelfstandig uit kan oefenen. Daarbij is relevant dat deze bevoegdheid verschilt van vergelijkbare bevoegdheden van de diensten, in de zin dat die bevoegdheden worden ingezet voor andere taken en doeleinden en dat de aard van de inlichtingen van de MIVD voornamelijk een militair-strategisch karakter hebben. Hoewel de MIVD in het verleden vanwege capaciteitsbeperkingen in de gereedstellingsfase niet altijd tijdig in de informatiebehoefte op operationeel en tactisch niveau kon voorzien, heeft dit wetsvoorstel niet tot gevolg dat er een strike scheiding is tussen de aard van de gegevens van de MIVD en de krijgsmacht. Voor de krijgsmacht is dit wel beperkt tot gegevens van operationeel-tactische aard. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de krijgsmacht een eigenstandige grondslag heeft om gedeeltelijk en sneller in deze informatiebehoefte te voorzien.

---

[195] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 12–13; *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 19.

Tegelijkertijd bevat de Wiv 2017 voor het verwerken van die gegevens een ander doel ten behoeve van de gereedheid en inzet van de krijgsmacht. De MIVD heeft daarvoor onder bepaalde voorwaarden de bevoegdheid om toegang te verkrijgen tot meer (bijzondere) middelen en gesloten bronnen.[196] Deze bevoegdheden, die onder toezicht staan van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en in sommige gevallen ter toetsing vooraf aan de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) voor een rechtmatigheidstoets moeten worden voorgelegd, heeft de krijgsmacht niet. Door de mogelijkheid van de MIVD om diverse (open en gesloten) bronnen met elkaar te correleren is deze informatie nauwkeuriger en bevat het vaker een completere duiding van de situatie of dreiging die noodzakelijk is voor het beantwoorden van dieperliggende vragen. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook niet in een overdracht van taken en werkzaamheden van de MIVD aan de krijgsmacht, maar geeft invulling aan een noodzakelijke bevoegdheid van de krijgsmacht om met het oog op de efficiëntie van handelen bepaalde persoonsgegevens te verwerken.

Het voorgaande sluit niet uit dat in voorkomend geval zowel door de krijgsmacht als de MIVD kennis wordt vergaard omtrent dezelfde specifieke persoon, daarom voorziet dit wetsvoorstel in afstemming om deconflictie en efficiëntie in handelen te bereiken. Hiermee wordt beoogd om een dubbele inbreuk op het recht op de persoonlijke levenssfeer zoveel als mogelijk te voorkomen. Zulke afstemming vindt ook plaats in andere domeinen, bijvoorbeeld tussen de AIVD en de politie. Zie nader de toelichting bij artikel 4.9, zevende lid.

6.9 Archiefwet

Dit wetsvoorstel laat de bepalingen uit de Archiefwet 1995, en indien tot wet verheven de nieuwe Archiefwet,[197] onverlet. Op grond van dit wetsvoorstel verzamelde gegevens worden uitsluitend vernietigd in overeenstemming met de Archiefwet 1995 (zie artikel 4.7 van dit wetsvoorstel). Op grond van artikel 5 van de Archiefwet 1995 is voor het Ministerie van Defensie een selectielijst vastgesteld waarin is bepaald welke documenten (archiefbescheiden)[198] blijvend worden bewaard en welke documenten na een bepaalde termijn zullen worden vernietigd.[199]

Voor de documenten die blijvend worden bewaard, kunnen bij overbrenging naar de archiefbewaarplaats openbaarheidsbeperkingen worden gesteld aan documenten om de gegevens in die documenten te beschermen. Op grond van artikel 15 Archiefwet 1995 kan een openbaarheidsbeperking worden gesteld ter bescherming van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de Staat of zijn bondgenoten of ter voorkoming van onevenredige benadeling. Hiermee kan worden gewaarborgd dat persoonsgegevens die op grond van dit wetsvoorstel worden verzameld niet zomaar openbaar gemaakt worden.

6.10 Wetgeving op het terrein van de personele gereedheid

Dit wetsvoorstel wijzigt een aantal wetten die van belang zijn voor de gereedstelling op het gebied van het defensiepersoneel. In de eerste plaats heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor de WAD, omdat de gereedstelling van de krijgsmacht, in het bijzonder de goede voortgang daarvan, een omstandigheid kan zijn die toepassing noodzakelijk maakt van de

---

[196] Zie paragraaf 3.2.5 Wiv 2017.
[197] *Kamerstukken I* 2024/25, 35 968, A.
[198] Archiefbescheiden is het begrip dat de Archiefwet 1995 hanteert.
[199] Selectielijst Ministerie van Defensie vanaf (1945) 2021, Staatscourant 2020, 56944–1.

afwijkingsbevoegdheid van artikel 1b WAD. Daarmee wordt de afwijkingsbevoegdheid aangevuld met een andere bijzondere omstandigheid. Ook de bepaling over gezondheid van de militair ambtenaar wordt aangevuld met twee specifieke bepalingen die zien op de individuele en structurele gezondheidsmonitoring van de militair ambtenaar. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.3.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een wijziging van de Wmk die eveneens relevant is voor de personele gereedheid. Met artikel 4a Wmk wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij de medische keuringen af te wijken van een aantal bepalingen in die wet ten behoeve van de gereedstelling. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 7.2 van dit wetsvoorstel.

6.11 Aanbestedingswetgeving

In hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die inzichtelijk maakt hoe in het kader van de inkoop voor de gereedstelling toepassing wordt gegeven aan de Aanbestedingswet 2012 en aan de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied. Deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 is van toepassing op overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken met uitzondering van, onder andere, militair en gevoelig materieel als omschreven in artikel 2.1, eerste lid, van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied. Laatgenoemde wet reguleert de aanbesteding van deze artikelen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1.

6.12 Algemene wet bestuursrecht

De activiteiten die worden genoemd in bijlage I van het wetsvoorstel kunnen via dit wetsvoorstel van rechtswege worden vrijgesteld van materiële en procedurele normen. Het gevolg daarvan kan zijn dat voor die activiteiten niet langer een bepaald besluit vereist is, waar dat anders wel het geval zou zijn. De belangenafweging van dat besluit en de daarvoor geldende normen zijn dan niet meer van toepassing en deze worden vervangen door de afwegingen die zijn gemaakt in dit wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur waarin de afwijking wordt vormgegeven. Het bijkomend gevolg van het wegvallen van een besluitmoment is dat er geen voorwerp meer is voor bezwaar of beroep, waar dat eerder mogelijk wel het geval was. Dit kan worden ervaren als het onttrekken van activiteiten aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming, al is dat strikt genomen niet het geval omdat de rechtsbescherming niet gericht is tegen de activiteit maar tegen een besluit dat niet langer aan de orde is. Dit is gerechtvaardigd voor de activiteiten in bijlage I van het wetsvoorstel, die zijn afgebakend en worden concreet genoemd, omdat de wetgever in formele zin in het licht van de noodzakelijke belangenafweging andere keuzes moet kunnen maken over de instrumentkeuzes. Aangesloten is bij de systematiek die hiervoor in de Crisis- en herstelwet is gehanteerd. Voor de activiteiten die worden genoemd in bijlage II van het wetsvoorstel kunnen ook van materiële en procedurele normen worden afgeweken, maar slechts nadat een gereedstellingsbesluit is genomen. Dat is een beschikking die kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, waarop het algemene kader van de Awb op van toepassing is. Zie voor een nadere toelichting § 10 over rechtsbescherming.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van Bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) van de Awb, waarmee wordt bepaald dat tegen een gereedstellingsbesluit dat is genomen door de Minister van Defensie geen bezwaar kan worden gemaakt. Het wetsvoorstel voorziet ook in een

wijziging van Bijlage 2, Hoofdstuk 2, artikel 2 (Beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) Awb, waarmee wordt bepaald dat tegen gereedstellingsbesluiten en toepassing van de vangnetbepaling op grond van het wetsvoorstel beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) open staat. Met deze wijzigingen is beoogd een eventuele bestuursrechtelijke procedure tegen het verlenen van een ontheffing op grond van het wetsvoorstel, zo spoedig mogelijk te laten verlopen. Het belang van het kunnen uitvoeren van de gereedstellingsactiviteiten door de krijgsmacht weegt zodanig zwaar, dat een procedure in meerdere instanties hiervoor niet kan worden afgewacht. De onderdelen uit het wetsvoorstel die moeten leiden tot versnelling doen niet af aan de toegang tot rechtsbescherming in het algemeen of de voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in het bijzonder. Zij worden alleen ingezet, zolang hier wegens zwaarwegende maatschappelijke belangen aanleiding toe bestaat, en hebben tot doel bestuursrechtelijke procedures te versnellen. Waar geen bestuursrechtelijke rechtsgang open staat, is de burgerlijke rechter bevoegd.

Opmerking verdient dat de Awb reeds in artikel 8:4, tweede lid, onder b, een uitzondering bevat op de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen besluiten die genomen worden ter beveiliging van de militaire belangen van het koninkrijk of zijn bondgenoten. Deze uitzondering bestond al voor de invoering van de Awb op basis van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, waarbij de gedachte van de wetgever vooral uitging naar besluiten op grond van wettelijke voorschriften die specifiek op de beveiliging van de genoemde belangen gericht zijn. Deze uitzondering betrof, voor zover hier van belang, in het verleden bijvoorbeeld gevallen op het terrein van de luchtvaart (zoals het inmiddels ingetrokken Besluit luchtfotografie) die vergelijkbaar zijn met de actuele problematiek van de bestrijding van drones boven defensielocaties. In dit wetsvoorstel is er evenwel niet voor gekozen deze uitzondering toe te passen op de gereedstellingsbesluiten en de vangnetbepaling maar door te voorzien in rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

6.13 Legaliteitsbeginsel en rechtszekerheid

Dit wetsvoorstel beoogt de grondslagen voor de gereedstelling te verbeteren. Op dit moment voorziet de wetgeving daarin slechts zeer summier. Het wetsvoorstel draagt zo bij aan het legaliteitsbeginsel. Ook beoogt het de onzekerheid die nu in de praktijk veelal bestaat over de mogelijkheid van bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving op te heffen, door daarvoor snel duidelijkheid te kunnen geven. Daarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van formele wetgeving, maar deze afwijkingen zijn op het terrein van het omgevingsrecht om twee redenen maar van beperkte invloed op de legaliteit van de bevoegdheden. Ten eerste voorziet de Omgevingswet zelf reeds in delegatie van veel onderwerpen naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Ten tweede betreft het in dit wetsvoorstel een publieke taak met een geheel eigen aard van activiteiten – gereedstelling – die zich op duidelijke wijze onderscheidt van andere activiteiten in de fysieke leefomgeving. De afwijkingen, die steeds bij algemene maatregel van bestuur nauwkeurig worden vastgesteld, doen dus geen afbreuk aan de gelding van de bestaande normen voor activiteiten van derden of de rechtszekerheid daaromtrent.

7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

7.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waaronder natuur, milieu, cultureel erfgoed en infrastructuur, en voor het beheer daarvan. Het beperkt de grondrechten waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het wetsvoorstel beïnvloedt de arbeidsverhoudingen van defensiepersoneel en het wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor ondernemingen die mee wensen te dingen naar opdrachten voor het aanbieden werken, diensten of leveringen ten behoeve van de krijgsmacht die relevant zijn voor de gereedstelling.

In dit hoofdstuk worden deze gevolgen van het wetsvoorstel toegelicht, evenals de maatregelen en de waarborgen die het wetsvoorstel treft om de nadelige gevolgen ongedaan te maken, te beperken of te compenseren.

7.2 Gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Gevolgen van gereedstellingsactiviteiten

Dit wetsvoorstel maakt het juridisch mogelijk om afwijkingen te regelen voor de in de bijlagen opgenomen gereedstellingsactiviteiten in de fysieke leefomgeving. Dit zal nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, die zowel binnen als buiten militaire terreinen kunnen optreden. In welke omvang dit het geval is, hangt af van de bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit vast te stellen afwijkingen. Dit wetsvoorstel stelt voor de daarbij te maken afweging het belang van de defensiegereedheid voorop, zonder uit het oog te verliezen dat de regels waarvan wordt afgeweken beoogden belangen te beschermen en dat de nadelige gevolgen van afwijken voor die belangen niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het te met de afwijking te dienen doel.

Het gaat afhankelijk van de afwijkingen en activiteiten, naar verwachting om gevolgen voor cultureel erfgoed, landschappelijke waarden, externe veiligheid, flora en fauna, beschermde natuurgebieden, houtopstanden, geluidsgevoelige gebouwen, oppervlaktewateren, afvalstromen, civiel luchtverkeer, de gezondheid van mensen, het gebruik van bestaande infrastructuur, frequentiegebruik en voor het milieu zoals lucht, bodem en water.

De precieze gevolgen voor de fysieke leefomgeving hangen af van de betreffende activiteit, de locatie en de verandering die daarin optreedt als gevolg van de afwijking in de regelgeving. Opmerking verdient dat het bestaan van een noodzaak tot afwijken niet per se verband houdt met het al of niet zijn toegestaan van de effecten. Zo is het afwijken voor bepaalde schietactiviteiten uit bijlage I noodzakelijk om met een flexibel schietmodel te kunnen oefenen, zonder dat hierbij buiten de vergunde geluidsruimte wordt gegaan.

In andere situaties zullen wel gevolgen optreden. Zo zullen activiteiten met bemande en onbemande luchtvaartuigen hoogstwaarschijnlijk tot het effect leiden dat de grenswaarde voor de maximale geluidsbelasting rondom militaire luchthavens en oefenterreinen overschreden wordt. Meer vliegen en vaker vliegen tijdens de dagranden en in de duisternis levert meer geluidsbelasting op voor mensen en natuur. Op basis van de bestaande geluidsruimtes zijn beperkingengebieden rond de luchthavens vastgesteld. In die gebieden mag niet dicht bij de luchthaven worden

gebouwd, en worden in bepaalde situaties geluidwerende voorzieningen aangebracht. Het kan zo zijn dat als gevolg van de gereedstellingsactiviteit meer geluidsoverlast voor de omgeving gaat optreden. Geluidsbelasting tijdens de dagranden en in de duisternis kan leiden tot slaapverstoring en daarmee van invloed zijn op de gezondheid van omwonenden. Bij de vaststelling van de afwijking voor vliegbewegingen, zal dit in de afweging worden betrokken en waar gevolgen optreden treedt Defensie in overleg om bij te dragen aan oplossingen.

Het vaststellen van tijdelijke afwijkingen op basis van dit wetsvoorstel kan mogelijk ook gevolgen hebben voor besluitvorming over andere ontwikkelingen. Bijvoorbeeld dat bij nieuwe ontwikkelingen aanvullende maatregelen nodig zijn. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur waarin de tijdelijke afwijkingen worden geregeld, zal dit in ogenschouw worden genomen. Voor de wijze waarop met de omgeving en medeoverheden wordt samengewerkt, wordt verwezen naar paragraaf 15 van deze toelichting over draagvlak. Bovendien zal bij de vaststelling in ogenschouw worden genomen dat nadelige gevolgen niet onevenredig zijn. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur met afwijkingen zijn daarom ook botsproeven voorzien. Dat neemt niet weg dat de uitkomst van de afweging bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur of een gereedstellingsbesluit kan zijn, dat het kabinet – gezien het belang van gereedstelling – ervoor kiest het belang van de defensiegereedheid voor de betreffende activiteit en locatie voor te laten gaan. In dat geval blijft Defensie met partijen in overleg om oplossingen te zoeken.

Een ander voorbeeld van mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is het opslaan en overslaan van munitie. Het wetsvoorstel maakt besluitvorming over afwijkingen mogelijk om op bestaande munitiemagazijncomplexen of opslaglocaties meer munitie op te slaan. Voor deze besluitvorming geldt ook dat daartoe zal slechts worden besloten als dat noodzakelijk is voor de defensiegereedheid en als dat geen onevenredige gevolgen voor de omgevingsveiligheid optreden. Dat zullen geen beslissingen zijn die de regering lichtvaardig zal maken.

Met de uitvoering en aanleg van werken en werkzaamheden, waaronder graven voor het aanleggen en gebruiken van loopgraven, wordt de bodem beroerd. Dit kan in voorkomend geval gevolgen hebben voor in de bodem aanwezige ondergrondse infrastructuur en archeologische waarden en kan leiden tot verstoring of vernietiging van rust- en of verblijfplaatsen van beschermde dier- en/of plantsoorten. De nadelige gevolgen zullen met name optreden op en rondom militaire terreinen of terreinen met een militair object, waar het gaat om activiteiten uit bijlage I bij het wetsvoorstel. Voor een gereedstellingsbesluit zal dat naar de omstandigheden die het betreft bezien moeten worden.

Het voorkomen van gevolgen zal niet in alle gevallen mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke gereedstelling. Vanwege de gevaren die dat oplevert voor de verdediging en veiligheid van de inwoners van Nederland, de veiligheid van onze militairen, en ook voor de leefomgeving in Nederland, maakt dit wetsvoorstel een selectie van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten in bijlage I, en maakt dit wetsvoorstel besluitvorming over afwijkingen mogelijk, waarbij het met die afwijkingen en activiteiten te dienen belang van de defensiegereedheid kan worden afgewogen tegen mogelijke gevolgen voor andere belangen, waaronder de belangen in de fysieke leefomgeving of op het terrein van de luchtvaart en de scheepvaart. Van Defensie wordt een gerichte, samenhangende set activiteiten vereist, waaronder de activiteiten in de bijlagen, die noodzakelijk zijn om inhoud te kunnen geven aan de regeringsverantwoorde-

lijkheid om een gewapend conflict te helpen voorkomen of desnoods af te kunnen wenden. Dit wetsvoorstel erkent de noodzaak dat gevolgen voor de fysieke leefomgeving aanvaard zullen moeten worden en het belang van de gereedheid prevaleert, om het eigen en bondgenootschappelijke gebied te beschermen tegen een gewapend conflict; dus tegen omstandigheden waarin – zo leert de oorlog in Oekraïne ons opnieuw – de destructie van natuur en milieu, van de gebouwde omgeving en de ingrijpende gevolgen voor de gezondheid van mensen, door geweld of door de ingrijpende verstoringen van het leven, nauwelijks grenzen lijkt te hebben.

Dat wil niet zeggen dat alle gevolgen bij voorbaat voor lief worden genomen. De gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden mogelijk in de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 19.22 Ow nog nader in kaart gebracht. De nadelige gevolgen op de beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, zullen bijvoorbeeld door middel van ecologisch onderzoek in kaart worden gebracht. Als hierbij vast komt te staan dat er mogelijk sprake is van significant negatieve effecten, wat op voorhand wel de verwachting is aangezien defensieterreinen niet zelden zelf natuurgebieden zijn, dan zullen deze effecten op basis van een op te stellen compensatieprogramma worden gecompenseerd. Deze nadelige gevolgen op andere aspecten in de leefomgeving zullen voor of na inwerkingtreding van de afwijking in algemene zin in kaart worden gebracht door middel van een toets naar de effecten op de leefomgeving en de volksgezondheid. Hierover worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld. Op basis hiervan kan Defensie gericht maatregelen treffen om deze effecten zo minimaal mogelijk te laten zijn. Dit kan bijvoorbeeld door activiteiten op die locaties uit te voeren waar de effecten zo minimaal mogelijk zijn. In alle gevallen zal bij de vaststelling van de afwijkingen op basis van de dan beschikbare informatie worden afgewogen of de nadelige gevolgen niet onevenredig zijn.

Monitoring

Het wetsvoorstel voorziet ook tijdens de uitvoering in het monitoren van de gevolgen. Zo zal voor activiteiten die op basis van een afwijking bij algemene maatregel van bestuur worden uitgevoerd, bij ministeriële regeling worden geïdentificeerd welke onderdelen van de fysieke leefomgeving op welke termijn onderzoek wordt gedaan naar de gevolgen. Voorts blijft Defensie zich inspannen om ook de activiteiten in bijlage I via het bestaande wettelijke kader te verzekeren. Wanneer dat is gelukt, zal de afwijking kunnen vervallen. Ook bij afwijkingen bij gereedstellingsbesluit voor activiteiten bedoeld in bijlage II wordt voorzien in het bepalen van de onderwerpen en de termijn van onderzoek. Voorts zal een gereedstellingsbesluit gepaard gaan met een beperking van de duur van de afwijking, behoudens verlenging.

Tot slot voorziet het wetsvoorstel in het voorschrift dat de uitvoering van activiteiten wordt kennisgegeven aan belanghebbenden zoals omwonenden en aan het bevoegde gezag. Deze gezagen kunnen Defensie ook adviezen verstrekken.

De activiteiten beschreven in bijlage I vinden in hoofdzaak plaats op bestaande militaire terreinen of terreinen die zijn aangewezen als militair oefengebied. Slechts enkele activiteiten vinden naar hun aard ook plaats buiten een militair terrein, of aangewezen oefengebied. Dit zijn varen op hoge snelheid met vaartuigen op een deel van de Waddenzee (activiteit E1 uit bijlage I) of het vervoer van gevaarlijke stoffen en munitie (activiteiten F2 en F3). De effecten op de fysieke leefomgeving van de in bijlage I

opgenomen activiteiten, kunnen logischerwijs ook een weerslag hebben buiten een militair terrein.

Voor een aantal van de genoemde activiteiten in bijlage I (A1, A2, A5, B1, E3, en I5), lijkt overlap te bestaan met het NPRD. Hoewel de doelstellingen van het NPRD en van deze wet ertoe dienen om (meer) gereedstellingsactiviteiten te kunnen verrichten, is de aard van beide trajecten verschillend. Met het programma NPRD worden locaties gezocht voor in het programma afgebakende activiteiten. Voor de activiteiten beschreven in bijlage I van deze wet worden de wettelijke belemmeringen weggenomen, die de (tijdige) uitvoering van deze activiteiten in de weg staan. In bijlage I staat benoemd om welke activiteiten het gaat, in welke omvang en op welke locatie. Zoals eerder opgemerkt vinden deze activiteiten op een enkele uitzondering na plaats op bestaande militaire terreinen of terreinen die zijn aangewezen als militair oefengebied. Met dit wetsvoorstel worden er voor activiteiten in bijlage I nadrukkelijk geen nieuwe ruimtelijke locaties aangewezen door Defensie.

De activiteiten die staan genoemd in bijlage I moet Defensie voor haar gereedstelling kunnen uitvoeren. Dit betekent niet dat deze activiteiten continue zullen worden uitgevoerd. Oefenprogramma's worden gepland en hebben een start en een einde waarbij de intensiteit van de opleidingen en de daarbij horende ondersteunende bedrijfsvoering fluctueert en verschilt in intensiteit. In de zomerperiode is het invallen van duisternis later en qua duur korter dan in de winterperiode, terwijl de gereedstellingsopgave in de zomer niet wezenlijk anders zal zijn dan in de winter. In de zomernacht zal daardoor in een beperkter aantal uur bij duisternis kunnen worden geoefend, de bijhorende effecten op de fysieke leefomgeving ontstaan dan ook juist in die uren, in vergelijking met een winternacht waarbij de overlast meer over de nachtelijke uren gespreid kan worden. Ook kan het zijn dat een grote (internationale) oefening van enkele weken leidt tot een intensivering van activiteiten op een of meerdere locaties, die nadat die oefening is beëindigd weer wordt afgeschaald naar gangbaar gebruik.

Het is voor activiteiten op bijlage I van dit wetsvoorstel op voorhand niet de verwachting dat sprake is van een wezenlijk verdringingseffect voor andere opgaven in het ruimtelijke domein, omdat het wetsvoorstel primair voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de regels die zijn gesteld om de gevolgen voor de fysieke leefomgeving te beheersen. Het vastleggen van aanvullend ruimtebeslag is geenszins het primaire doel van het wetsvoorstel. Evenwel is het mogelijk dat door de intensivering van bepaalde activiteiten dat deze in beperkte mate van invloed zijn op andere projecten of besluitvorming daarover.

Voor gereedstellingsactiviteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied wordt een compensatieprogramma opgesteld. Daarnaast wordt een zogenoemd soortenprogramma opgesteld met het oog op de bescherming van bepaalde diersoorten.

7.3 Gevolgen voor de gegevensbescherming

7.3.1 Gevolgen gegevensverwerking op grond van hoofdstuk 4
Zoals in § 5.6 is beschreven, heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer, met name als gevolg van de verwerking van persoonsgegevens. Op de gevolgen voor de grondrechten is reeds in die paragraaf ingegaan. Ter uitwerking en beoordeling van de gevolgen voor de gegevensbescherming is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel: *data protection impact assessment*, DPIA) verricht.

Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerkingen van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen en het systeem van gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de verwerkingsdoeleinden, categorieën persoonsgegevens, doelbinding, de betrokken partijen, de rechten van betrokkenen en technische, organisatorische en juridische maatregelen om risico's te beperken.

In dit wetsvoorstel wordt de publieke taak van de krijgsmacht opgenomen en worden daaraan specifieke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens gekoppeld. Daarnaast wordt de AVG voor een groot deel op deze verwerkingen van toepassing verklaard. Evenwel kunnen de gegevensverwerkingen risico's meebrengen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, zoals dat er meer gegevens verwerkt worden dan noodzakelijk, dat de privacy van de betrokkene onnodig wordt beperkt en kan de perceptie over de gegevensverwerking tot verandering in gedrag (*chilling effect*).

Deze risico's worden ondervangen door verschillende maatregelen. Het belangrijkste element zit in de doelbinding, de proportionaliteit en subsidiariteit van handelen bij de gegevensverwerking. Persoonsgegevens mogen enkel op grond van de doeleinden genoemd in dit wetsvoorstel verwerkt worden, waarbij de verwerking aan het doel is gebonden en verdere verwerking slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Het verwerken van persoonsgegevens is altijd beperkt tot het strikt noodzakelijke. Dat betekent onder meer dat waar mogelijk persoonsgegevens meteen verwijderd en vernietigd worden. Als het voor het doel van de verwerking noodzakelijk is om gegevens te bewaren dan gebeurt dat in beginsel in geanonimiseerde of gepseudonimiseerde vorm en is de bewaartermijn beperkt tot maximaal twee jaar (als deze gegevens reeds eerder niet langer relevant zijn worden deze eerder verwijderd en vernietigd), met enkel de mogelijkheid om met een gemotiveerd verzoek deze termijn ten hoogste tweemaal te verlengen.

Voor een aantal onderwerpen waarbij zich grotere risico's kunnen voordoen worden aanvullende waarborgen uitgewerkt in lagere regelgeving. Dat ziet in het bijzonder op de verwerving en het gebruik van publiek toegankelijke bronnen en informatiebronnen van derden en de voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens bij het opleiden, trainen en oefenen en het ontwerpen, ontwikkelen en experimenteren.

Voor het beperken van risico's in de uitvoering worden organisatorische en technische maatregelen getroffen. Daarbij is het belangrijk te benadrukken dat het voor Defensie van essentieel belang is dat voorkomen wordt dat onrechtmatige verwerkingen, inadequaat gegevensbeheer of datalekken plaatsvinden. Dat betekent dat het Defensie Beveiligingsbeleid waar nodig wordt aangescherpt en uitgevoerd, waarbij toegang tot gegevens beperkt blijft tot bevoegde personen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in technologie om te ondersteunen bij de minimale gegevensverwerking en in het trainen van personeel om de naleving van de privacyregels te borgen alsmede in het versterken van de compliance en privacy organisatie.

In de gegevensbeschermingseffectbeoordeling wordt geconcludeerd dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en bescherming van de persoonsgegevens in verhouding staat tot de verwerkingsdoeleinden. De verwerkingsdoeleinden kunnen niet op een andere voor de betrokkene minder nadelige wijze worden verwezenlijkt. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de mate waarin bij de verwerking van persoonsgegevens op grond

van dit wetsvoorstel een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer afhankelijk is van de inhoud van de nadere regels in de algemene maatregel van bestuur en de wijze van uitvoering van de bevoegdheden.

7.3.2 Gevolgen gegevensverwerking bij gezondheidsmonitoring
Met de toepassing van gezondheidsmonitoring wordt inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de militair. De risico's bij deze gegevensverwerking worden op verschillende manieren gemitigeerd door het wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel wordt voor beide vormen van gezondheidsmonitoring een wettelijke grondslag gecreëerd en hiermee een doorbrekingsgrond voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG. In het wetsvoorstel is het doel beschreven van gezondheidsmonitoring en op hoofdlijnen wie toegang heeft tot welke gegevens. Persoonsgegevens worden alleen gebruikt waar dat noodzakelijk is in relatie tot in dit wetvoorstel omschreven doeleinden. Als extra waarborg vindt individuele gezondheidsmonitoring alleen plaats als de militair hiervoor toestemming geeft. Deze toestemming kan ook weer worden ingetrokken. Hoewel bij structurele gezondheidsmonitoring bij het onderzoek alleen gebruik wordt gemaakt van gepseudonimiseerde gegevens, is ervoor gekozen om geen gegevens te verwerken als de militair hiertegen bezwaar maakt. Tenslotte worden de wettelijke bepalingen verder uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Hierdoor is het mogelijk om op kenbare wijze de toepassing van gezondheidsmonitoring in te kaderen.

7.4 Gevolgen voor defensiepersoneel

7.4.1 Wet ambtenaren defensie
Zoals beschreven in § 4.5 geeft dit wetsvoorstel aan de Minister van Defensie een bevoegdheid om in de gereedstellingsfase af te wijken van hetgeen bij of krachtens de WAD is bepaald indien een goede voortgang van de gereedstelling van de krijgsmacht dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt. Dit omvat het geheel van de rechtspositionele regelgeving zoals deze is vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur, zoals het Algemeen militair ambtenarenreglement, het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie en het Besluit georganiseerd overleg sector Defensie, de Inkomstenbesluiten,[200] en de op deze algemene maatregelen van bestuur gebaseerde ministeriële regelingen. Dat betekent dat indien nodig kan worden afgeweken van daarin opgenomen begrenzingen en procedures en, indien noodzakelijk, dat een regeling buiten toepassing kan worden gelaten. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben op de arbeidsomstandigheden, maar ook op het privéleven en de inkomenssituatie van militaire ambtenaren en burgerlijke ambtenaren van Defensie. Het afwijken van bestaande regelingen kan voor het personeel een zekere mate van onzekerheid met zich brengen en tevens de aantrekkelijkheid als werkgever van Defensie negatief beïnvloeden. Daarom is het gebruikmaken van die bevoegdheid ingebed in een structuur van waarborgen. De rechtspositionele regelgeving is zó ingericht dat zij voor de normale vredesbedrijfsvoering bepaalde rechtspositionele kaders en grenzen kent, maar zij kent ook al een aantal uitzonderings- en afwijkingsbepalingen voor bepaalde groepen personeel, voor dienstbelang, voor varen, vliegen, oefenen en inzet en in buitengewone omstandigheden. Daarbij zijn ook beperkingen voor medezeggenschap en georganiseerd overleg mogelijk.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 1b WAD wordt het mogelijk om behalve deze afwijkingsmogelijkheden ook een andere afwijking toe te passen. De bestaande structuur stamt uit een tijd, dat oplopende spanning

[200] Inkomstenbesluit burgerlijke ambtenaren defensie; Inkomstenbesluit militairen.

en voorbereiding op inzet van de krijgsmacht gepaard zou gaan met ontwikkelingen die ook in Nederland merkbaar zouden zijn, in een meer lineaire ontwikkeling van volle vredestijd naar volledige oorlogvoering. Dat zou haast vanzelf een draagvlak met zich meebrengen voor verdergaande maatregelen. In de huidige tijd kunnen er zich omstandigheden voordoen waarin in Nederland zelf (nog) niets merkbaar is van een verhoogde dreiging, terwijl tegelijkertijd de krijgsmacht zich in een verhoogd tempo gereed moet maken voor inzet, veelal in bondgenootschappelijk verband buiten Nederland. Voor die situatie is de beoogde wijziging van artikel 1b WAD bedoeld. Zoals in § 4.5 is uiteengezet kan het dan bijvoorbeeld nodig zijn om reservisten, onder meer voor achtervangfuncties of het vullen van nieuwe eenheden, verplicht in werkelijke dienst te roepen of om reorganisaties voor uitbreiding van de krijgsmacht versneld af te kunnen ronden. Het georganiseerd overleg met de centrales van overheidspersoneel zal in beginsel op reguliere wijze plaatsvinden, maar kan in spoedeisende gevallen zo nodig achteraf over genomen maatregelen worden gevoerd. De genomen maatregelen hebben altijd een aan een maximumduur gebonden tijdelijke werking, terwijl ook het parlement daarover zal worden geïnformeerd.

7.4.2 Wet op de medische keuringen

Het stellen van afwijkende regels voor Defensie bij de medische keuringen heeft gevolgen voor de keurlingen. De risico's van die afwijkingen voor de keurling zijn beperkt. Op grond van de parlementaire geschiedenis is er nu al ruimte voor het beoordelen van de algemene militaire geschiktheid van keurlingen en het kunnen clusteren van functies.[201] Met de wetswijziging wordt hier een meer expliciete grondslag voor gecreëerd in relatie tot de hoofdregel vanuit de Wmk die stelt dat de keuring slechts mag plaatsvinden in relatie tot een specifieke functie. Daarnaast is het voor de gereedstelling noodzakelijk om specifieke regels te kunnen stellen met betrekking tot de algemene militaire inzet en hierin binnen de krijgsmacht te kunnen variëren. Dit betekent dat eisen ook nadrukkelijk geharmoniseerd zullen worden met de taken die militairen binnen hun specifieke krijgsmachtdeel moeten uitvoeren. Het is bijvoorbeeld niet noodzakelijk dat een matroos dezelfde afstand rennend moet kunnen afleggen als een infantrist bij de landstrijdkrachten. Er zijn wel risico's verbonden aan de onderdelen b en c van artikel 4a, tweede lid, van het wetsvoorstel. De mogelijkheid om een medische keuring te laten plaatsvinden voorafgaand aan de psychologische selectie kan betekenen dat als een keurling niet aan de eisen op dit punt voldoet deze onnodig een medische keuring ondergaat dan wanneer de psychologische selectie voorafgaand aan de medische keuring plaatsvindt en deze laatste niet meer plaatsvindt. Tegelijkertijd kan ook betoogd worden dat het flexibel omgaan met de plaats in het selectieproces betekent dat het volledige selectieproces op deze manier efficiënter kan worden ingericht waardoor het proces sneller en minder belastend voor de keurling kan verlopen. Hiernaast is het voor Defensie van belang dat het selectieproces effectief genoeg is om aan de eisen van de gereedstelling te voldoen. Het langer kunnen bewaren van keuringsgegevens levert een risico op in de zin dat er een grotere inbreuk hierdoor wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de keurling. Het algemene uitgangspunt blijft hierbij dat keuringsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is in relatie tot de mogelijkheid om de keurling alsnog geschikt te bevinden. Dit risico wordt beperkt door bij algemene maatregel van bestuur een specifieke bewaartermijn op te nemen.

[201] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 648, nr. 3, p. 1–2.

7.5 Gevolgen voor het bedrijfsleven

Dit wetsvoorstel richt zich primair tot de krijgsmacht en de andere onderdelen van het Ministerie van Defensie en bevat geen verplichtingen voor bedrijven.

8. Uitvoering

8.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel is van grote betekenis voor de uitvoering van de gereedstelling voor de krijgsmacht en andere defensieonderdelen. Defensie werkt aan een implementatieprogramma voor dit wetsvoorstel. Tijdens de internetconsultatie is een conceptwetsvoorstel gedeeld met relevante interne en externe uitvoeringsinstanties om het wetsvoorstel op de uitvoerbaarheid te toetsen. De reacties hierop zijn opgenomen in hoofdstuk 13.

8.2 Fysieke leefomgeving

De regels voor de uitvoering van deze wet die betrekking heeft op gereedstellingsactiviteiten in de fysieke leefomgeving zijn verduidelijkt.

Bij de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten is gewaarborgd dat bevoegde bestuursorganen hiervan vooraf in kennis worden gesteld en de mogelijkheid hebben om hierover te adviseren, en waar nodig hun medewerking verlenen. Zo wordt gewaarborgd dat in de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten de nodige afstemming en samenwerking plaatsvindt, waarbij ook rekenschap is voor de rollen en bevoegdheden van de bevoegde bestuursorganen. Dit gaat niet zover dat overige bevoegde bestuursorganen een formele rol hebben in het besluit tot afwijking. Deze ligt bij het bevoegd gezag en de Ministers die het aangaat.

8.3 Informatieomgeving

De uitvoering van de regels over de informatieomgeving in dit wetsvoorstel vereist een gebalanceerde benadering waarbij enerzijds de naleving van wetgevende kaders en anderzijds de operationele uitvoerbaarheid en flexibiliteit worden gewaarborgd. Het uiteindelijke doel dient altijd te zijn om de stelselmatige (continue) gereedheid van Defensie, zoals in dit wetsvoorstel gedefinieerd, te realiseren. Ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke gereedstellingstaak onder dit wetsvoorstel is het daarbij van belang dat het algehele bewustzijn binnen de defensieorganisatie omtrent de naleving van dit wetsvoorstel wordt verstevigd. Daartoe dienen diverse onderdelen nauw samen te werken, waarbij de operatie, IT, beleids- en privacy functies een belangrijke rol vervullen. Om deze taak uit te voeren dienen de betreffende organisatieonderdelen binnen de defensieorganisatie te worden versterkt. Dit houdt in dat er gespecialiseerde teams worden opgezet die toezien op de correcte naleving van gegevensbeschermingsregelgeving, zodat persoonsgegevens op een rechtmatige en veilige manier worden verwerkt. In deze teams zijn de operatie, IT, beleids- en privacy functies vertegenwoordigd. Deze versterking zorgt ervoor dat de organisatie goed voorbereid is op de eisen die dit wetsvoorstel stelt.

Binnen Defensie zullen de taken en verantwoordelijkheden die volgen uit dit wetsvoorstel worden uitgevoerd binnen de bestaande governancestructuur. Die structuur houdt in dat bestuurd wordt op drie niveaus: richten (beleid, plannen en begroting), inrichten (integrale aansturing van de uitvoering) en verrichten (de uitvoering per organisatie-eenheid). Met

het aansluiten bij die bestaande structuur wordt beoogd om aanvullende uitvoeringscomplexitieit te beperken. Die bestaande structuur maakt het ook mogelijk om op centraal niveau sturing te geven op een uniforme toepassing van dit wetsvoorstel, en waar nodig specifieke uitvoering te geven per organisatie-eenheid. Daarbij wordt ook aansluiting gezocht bij de opdrachtgerichte commandovoering.

Binnen dit wetsvoorstel betekent dit dat op het niveau van de commandant de ruimte bestaat om, indien de situatie daarom vraagt, snel en doeltreffend te handelen. Het initiatief dat een commandant mag nemen is gebaseerd op de noodzaak om in crisissituaties adequaat te reageren, waarbij beslissingen worden genomen waarvoor een operationele noodzaak bestaat en die passen binnen de kaders van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd worden er processen ingericht om de toepassing van de bevoegdheden op een gecontroleerde manier te laten plaatsvinden. Deze processen, waarvan de nadere voorwaarden worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, zorgen ervoor dat enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de operationele noodzaak om effectief en efficiënt te kunnen opgetreden, terwijl anderzijds de bevoegdheden binnen de wettelijk kaders worden uitgeoefend. Een strikte controle op de uitvoering van het wetsvoorstel is hiervoor noodzakelijk. De commandant ter plaatse vervult hierin een belangrijke rol.

Voor de goede uitvoering van dit wetsvoorstel binnen die bestaande structuur wordt er gewerkt aan een centraal gestuurd en organisatie breed implementatietraject. In dit traject is er voortdurend nauwe afstemming tussen beleidsmakers en de operationele uitvoering, om zo te borgen dat het wetsvoorstel zo effectief mogelijk wordt geïmplementeerd.

8.4 Personele aspecten

De vier centrales van overheidspersoneel (ACOP, CCOOP, AC en CMHF) hebben in het Sectoroverleg Defensie en via de internetconsultatie hun zorgen uitgesproken over het conceptwetsvoorstel. Zij vrezen dat de wijziging van de WAD neerkomt op een vorm van permanente noodwetgeving, waarbij de Minister van Defensie onbegrensde bevoegdheden krijgt om af te wijken van bestaande arbeidsvoorwaarden en procedures, zonder voldoende waarborgen voor tijdelijkheid, doelgerichtheid of parlementaire controle. In reactie daarop zij benadrukt dat de bestaande uitzonderingsbevoegdheden van de Minister in de WAD al voorzien in afwijkingsmogelijkheden waar dat nodig is voor de uitvoering van operationele taken. De voorgestelde wijziging verduidelijkt en versterkt deze basis, zonder de bestaande waarborgen en procedures te wijzigen. Tevens voorziet het wetsvoorstel bij de wijziging van de WAD in de nodige waarborgen (zie de toelichting bij artikel 7.3). Daarnaast is er kritiek op andere wijzigingen in de WAD en de Wmk: de vakbonden vinden dat de mogelijkheden voor maatwerk in medische selectie en gezondheidsmonitoring te ver gaan en risico's meebrengen voor de bescherming van persoonsgegevens en de rechtspositie van personeel. Ook wijzen zij erop dat gezondheidsmonitoring alleen gelegitimeerd kan zijn wanneer dit strikt noodzakelijk en transparant wordt uitgewerkt, in lijn met de AVG. Bij de medische keuringen en gezondheidsmonitoring blijft het uitgangspunt dat de rechten van personeel en de bescherming van persoonsgegevens behouden blijven, terwijl via een algemene maatregel van bestuur meer maatwerk en flexibiliteit mogelijk wordt gemaakt. De bonden zullen zoals wettelijk voorgeschreven bij deze nadere uitwerking nadrukkelijk worden betrokken.

8.5 Inkoop

De uitvoering van de bepalingen over inkoop betreft aanbestedende diensten waarvan de inkoop daadwerkelijk betrekking heeft op de gereedstelling van de krijgsmacht.

9. Toezicht en handhaving

9.1 Fysieke leefomgeving

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat er in beginsel geen institutionele wijziging plaatsvindt in het toezicht op de gereedstellingsactiviteiten. De Minister van IenW, namens deze de ILT, blijft bijvoorbeeld voor een belangrijk deel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving het bevoegde gezag, namelijk voor activiteiten op een militair terrein of een terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.150, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Als het gaat om activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed is de gemeente in de regel bevoegd gezag. Bij archeologische rijksmonumenten is de Minister van OCW (de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed) toezichthouder. Institutioneel heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de bevoegdheden van de toezichthouder. Dit wetsvoorstel heeft in hoofdstuk 3 uitsluitend gevolgen die voortvloeien uit het wegvallen van specifieke materiële normstelling (bijvoorbeeld door afwijkingen of aangepaste inhoudelijke bepalingen in specifieke wetten) op de naleving waarvan toezichthouders toezien. Toezicht die regeling behoeft in dit wetsvoorstel is primair toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en reageren op overtredingen; als het wettelijk voorschrift niet geldt, is naleving of overtreding niet meer aan de orde en komt de rol van toezicht pas weer in beeld als afwijkingsgrenzen worden overschreden: dan is immers weer sprake van de «oude» normen. In de tekst van hoofdstuk 3 is de voortzetting van de bestuursrechtelijke handhavingstaak geregeld om dit buiten twijfel te stellen.

9.2 Informatieomgeving

Bij de informatieomgeving is eveneens het uitgangspunt dat er geen institutionele wijziging plaatsvindt in het toezicht. Dat betekent dat het bestaande stelsel van onafhankelijk toezicht met intern toezicht via de Functionaris Gegevensbescherming (hierna: FG) en extern toezicht via de Autoriteit persoonsgegevens blijft bestaan. Daar kan ook niet van worden afgeweken op grond van dit wetsvoorstel.[202]

Om de balans tussen naleving van dit wetsvoorstel en operationele effectiviteit van de defensieonderdelen te waarborgen, wordt het toezicht op de naleving van de regels over de informatieomgeving in beginsel intern georganiseerd. De bestaande commandostructuur binnen Defensie zorgt voor een robuust kader dat zowel flexibiliteit als controle biedt, waardoor het operationele proces efficiënt blijft functioneren. Deze interne structuur maakt het mogelijk om snel in te spelen op veranderingen en aanpassingen te implementeren zonder dat daarbij de gereedheid van de defensieonderdelen in gevaar komt. Daarnaast is het van belang om transparantie en verantwoording te waarborgen. Indien de ernst van de situatie dit vereist, als bepaald op basis van dit wetsvoorstel, zal er verantwoording worden afgelegd aan een externe toezichthouder over specifieke activiteiten en beslissingen. Dit kan, indien de mate van urgentie van de situatie daarom vraagt, achteraf plaatsvinden. Dit externe

[202] Zie artikel 4.4, derde lid.

toezicht fungeert als een extra laag van controle en beoordeling van de naleving van wettelijke vereisten.

De FG is de interne toezichthouder conform de artikelen 37 tot en met 39 AVG. Binnen Defensie houdt de FG geïntegreerd toezicht op de naleving van de Europese en nationale gegevensbeschermingsbepalingen, zoals de AVG en de Wet Politiegegevens, maar ook met betrekking tot de verantwoorde inzet van artificiële intelligentie en algoritmes, zoals dat uit de AI-verordening volgt.[203] Het toezicht op de gegevensbeschermingsbepalingen uit dit wetsvoorstel sluit daarbij aan.

Dit interne toezicht omvat onder meer het controleren of persoonsgegevens binnen het Ministerie van Defensie rechtmatig, behoorlijk en transparant verwerkt zijn. Daarnaast houdt de FG ook toezicht op de behoorlijke omgang en behandeling van verzoeken van de betrokkene (van binnen en buiten Defensie), de correcte afhandeling van datalekken en klachten over het verwerken van persoonsgegevens. Ten slotte is de FG ook het aanspreekpunt voor de Autoriteit persoonsgegevens.[204] De FG kan op verschillende wijze toezicht houden op de naleving van de regels binnen het Ministerie van Defensie.[205] De FG heeft daarbij, net zoals de Autoriteit persoonsgegevens, toegang tot de noodzakelijke informatie en systemen en zij kan ook bij het personeel inlichtingen vorderen.[206]

De FG is op basis van artikel 38, derde lid, AVG een onafhankelijke interne toezichthouder. De onafhankelijkheid is een essentieel kenmerk van de FG binnen een organisatie, dit is ook de waarde die het Hof van Justitie van de Europese Unie daaraan toekent.[207] Binnen het Ministerie van Defensie handelt de FG volledig functioneel onafhankelijk in de uitvoering van haar taken en rapporteert direct aan de ambtelijke en politieke leiding.[208] Organisatorisch is de FG vergelijkbaar met de andere interne toezichthouders administratief ondergebracht bij het kerndepartement, rechtstreeks onder de plaatsvervangend secretaris-generaal.[209]

Het toezicht van de Autoriteit persoonsgegevens op dit wetsvoorstel ligt in het verlengde van haar bestaande toezichtstaak. Het verwerken van meer persoonsgegevens door Defensie heeft niet direct tot gevolg dat dit ook tot meer klachten en toezichtactiviteiten leidt. In haar advies op het conceptwetsvoorstel gaf de Autoriteit persoonsgegevens aan dat zij de verwachting heeft dat het conceptwetsvoorstel zal nopen tot beperkte extra inzet. De Autoriteit persoonsgegevens en het Ministerie van Justitie en Veiligheid voeren in het kader van de begrotingscyclus hierover periodiek het gesprek. Indien het toezicht op dit wetsvoorstel aanleiding geeft tot een verhoging van de begroting dan kan dit in die gesprekken aan de orde komen. Om de Autoriteit persoonsgegevens daarnaast ook in staat te stellen om effectief toezicht te kunnen houden op dit wetsvoorstel worden voorafgaand aan de inwerkingtreding daarvan via de FG gesprekken gevoerd met de Autoriteit persoonsgegevens om afspraken te

---

[203] Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (PbEU 2024, L).

[204] Artikel 39, eerste lid, onderdeel e, AVG jo. artikel 1.5, zesde lid, Regeling AVG Defensie.

[205] Functionaris voor Gegevensbescherming, *Toezichtjaarplan 2026*, november 2025, bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36 800 X, nr. 22.

[206] Artikel 15 UAVG en artikel 1.5, vierde lid, Regeling AVG Defensie jo. afdeling 5.2 Awb.

[207] HvJ EU 9 februari 2023, ECLI:EU:C:2023:79 (*X-FAB Dresden*); HvJ EU 22 juni 2022, ECLI:EU:C:2022:495 (*Leistritz*).

[208] Artikel 1.5, derde lid, Regeling AVG Defensie.

[209] Artikel 27 Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025.

maken over onder meer de nadere invulling en de frequentie van het toezicht.

De voorwaarden voor toezicht en handhaving kunnen ten aanzien van specifieke activiteiten verder worden geconcretiseerd in een algemene maatregel van bestuur. Hetzelfde geldt voor situaties waaronder extern toezicht achteraf is vereist. Hetgeen in samenhang met dit wetsvoorstel een duidelijke kader schept waarin de juridische en operationele aspecten op elkaar zijn afgestemd. Deze structuur biedt de flexibiliteit die nodig is om de gereedheid van de defensieonderdelen te waarborgen, terwijl er tegelijkertijd wordt gezorgd voor de naleving van de wet.

9.3 Personeel en inkoop

Voor personeel (hoofdstuk 5 en wijziging van wetten in hoofdstuk 7) geldt dat dit wetsvoorstel geen nieuwe normstelling bevat. Bestaande normen in andere wetten dan de kernbepalingen van dit wetsvoorstel worden aangepast. Daarvoor blijft het toezicht geregeld in die wetten zelf; dit wetsvoorstel treedt daar niet in. Hetzelfde geldt voor inkoop: daar bevat dit wetsvoorstel geen normstelling voor; die blijft in de Aanbestedingsregelgeving, en dus onderworpen aan het daarin al bestaande toezicht.

10. Rechtsbescherming

10.1 Rechtsbescherming tegen vaststelling van de algemene maatregel van bestuur

Dit wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om voor gereedstellingsactiviteiten die zijn opgenomen in bijlage I, af te wijken van bepaalde wettelijke voorschriften. Dat omvat onder andere de mogelijkheid om te bepalen dat bijvoorbeeld in afwijking van hoofdstuk 5 van de Omgevingswet of het Bal, voor een bepaalde gereedstellingsactiviteit geen omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is vereist. Dat is vanzelfsprekend alleen aan de orde, als die vergunningplicht de weg te nemen belemmering vormt voor de desbetreffende gereedstellingsactiviteit. Afwijkingen kunnen immers ook betrekking hebben op de verplichting om bepaalde voorschriften na te leven die aan reeds verleende vergunningen zijn verbonden, zonder daarbij af te wijken van de hele vergunningplicht.

Waar bij algemene maatregel van bestuur zal worden afgeweken van een vergunningplicht, is het gevolg dat voor de betreffende gereedstellingsactiviteit geen sprake meer is van een vergunning en daarmee dus ook geen besluit over die vergunning meer zal worden genomen waartegen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat. De algemene maatregel van bestuur neemt in dat geval immers de functie over om op dat punt uitvoering van de activiteit (een feitelijke handeling) mogelijk te maken, zonder dat tegen deze algemene maatregel van bestuur beroep bij de bestuursrechter open staat. Omdat deze regels niet leiden tot nadere besluitvorming maar tot het uitvoeren van feitelijke handelingen, kunnen deze niet via exceptieve toetsing in een beroepsprocedure aan de orde worden gesteld. Wel staat voor de vaststelling van deze algemene maatregel van bestuur de weg naar de civiele rechter open. Met de gang naar de civiele rechter is voor een ieder een rechtsmiddel beschikbaar om zijn of haar rechten in te roepen in een gerechtelijke procedure en rechtsbescherming te krijgen tegen de overheid.[210] Hoewel de civiele rechter als minder laagdrempelig kan worden ervaren, betekent dit niet

[210] HvJ EU 13 maart 2007, C-432/05 (*Unibet*), ECLI:EU:C:2007:163.

dat deze rechter geen effectieve rechtsbescherming kan bieden.[211] Bij de civiele rechter kan onder meer het volgende geëist worden: een verklaring voor recht, een gebod of verbod wegens onrechtmatig handelen en schadevergoeding. De civiele rechter is ter zake voldoende toegerust. Het openstellen van uitsluitend de civiele rechtsgang is een resultante van een andere instrumentkeuze door de wetgever voor het toelaten van gereedstellingsactiviteiten, vanwege het spoedeisende karakter van de betreffende activiteiten en het zwaarwegende belang van deze activiteiten voor de gereedstelling van de krijgsmacht.

10.2 Informatievoorziening over de uitvoering van de activiteiten

De algemene maatregel van bestuur neemt in dergelijke gevallen ook in belangrijke mate de informatiefunctie van de vergunning over met betrekking tot de uitvoering van de activiteit. De afwijkingen en de activiteiten die daarmee mogelijk worden gemaakt, zullen immers uit de algemene maatregel van bestuur voor een ieder kenbaar zijn. Afwijkingen worden zo veel mogelijk gericht vormgegeven in de algemene maatregel van bestuur, waarbij steeds een concreet verband zal worden gelegd tussen een bepaalde gereedstellingsactiviteit van bijlage I en de specifieke regels waarvan afwijkingen noodzakelijk zijn. Deze afwijkingen zullen bovendien steeds aan een termijn gebonden zijn, tenzij de aard van de afwijking zich daartegen verzet. Andere regels of vergunningsplichten, waarvan bij algemene maatregel niet wordt afgeweken en die van toepassing zijn op de betreffende gereedstellingsactiviteit blijven voor die activiteit onverkort gelden, inclusief de regels over rechtsbescherming die daarvoor reeds nu al bestaan.

In aanvulling op die informatiefunctie van de algemene maatregel van bestuur, voorziet het wetsvoorstel bovendien in het voorschrift dat na de vaststelling van de afwijkingen bij algemene maatregel van bestuur, dus in de fase van de feitelijke uitvoering van de activiteiten aan belanghebbenden bij de activiteit vooraf op passende wijze kennis wordt gegeven over die uitvoering, zodat belanghebbenden daarvan vooraf op de hoogte kunnen zijn en desgewenst hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Die kennisgeving vindt zo tijdig mogelijk plaats en in ieder geval binnen de gestelde termijn, tenzij vereiste spoed zich daartegen verzet.

In dit kader is voorts van belang dat bestuursorganen die bevoegd gezag zijn voor de verlening van een vergunning waarvan bij algemene maatregel van bestuur een vrijstelling wordt gegeven voor bepaalde gereedstellingsactiviteiten, in de fase van uitvoering vanuit hun deskundigheid adviezen kunnen geven over de uitvoering. Voor dat advies is artikel 3:6 Awb van overeenkomstige toepassing, tenzij vereiste spoed zich daartegen verzet. Bovendien blijven de bij verschillende bestuursorganen belegde handhavingstaken van toepassing. Deze toezichthouders zullen hun bestaande bevoegdheden kunnen blijven uitoefenen met betrekking tot de gereedstellingsactiviteiten waarvoor afwijkingen van regelgeving is geregeld. Dit betreft in het bijzonder toezicht op het niet overschrijden van de grenzen die aan de activiteiten zijn gesteld in bijlage I en eventuele nadere beperkingen die bij het formuleren van de afwijkingen in de algemene maatregel van bestuur aan de orde kunnen zijn.

[211] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 29 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4025 en ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324.

10.3.1 Beroep in één instantie
Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb, de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming. Voor gereedstellingsbesluiten op basis van het in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 19.29 en voor koninklijke besluiten op basis van artikel 8.1 van dit wetsvoorstel is het omwille van het belang van de gereedstelling van het militair vermogen gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor de uitoefening van vaak spoedeisende of urgente gereedstellingsactiviteiten. Materiële onzekerheid over de uitvoering van deze besluiten moet worden voorkomen en dat rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie. Het is wenselijk om in gevallen waarin tegen deze besluiten in beroep wordt gegaan bij de bestuursrechter, zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van dat beroep. Daarom is gekozen voor beroep in één instantie voor deze besluiten. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de keuze geïnformeerd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daarover aangegeven deze keuze voor deze categorie zaken in beginsel te kunnen volgen.

10.3.2 Rechtstreeks beroep
Bijlage 1 bij de Awb bevat de Regeling rechtstreeks beroep. In die regeling is bepaald in welke gevallen geen bezwaar kan worden gemaakt voordat beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 7:1, eerste lid, onder g, Awb). Voor dit wetsvoorstel is daarbij van belang dat voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen bestuurlijke voorfase wordt voorgeschreven. Op de voorbereiding van het besluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) niet van toepassing verklaard. Afdeling 3.4 Awb houdt in dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht over het ontwerpbesluit. De aard van deze besluiten en de daarbij vereiste spoed en urgentie verzetten zich tegen toepassing van afdeling 3.4 Awb. Wanneer afdeling 3.4 Awb niet is voorgeschreven, moet voorafgaand aan beroep eerst de bezwaarschriftprocedure (afdeling 7.1 Awb) worden doorlopen. Het bestuursorgaan heroverweegt dan zijn eerder genomen besluit. Voor de voorbereiding van gereedstellingsbesluiten en koninklijke besluiten op basis van de vangnetbepaling geldt een uitzondering op deze hoofdregel. Daarbij is wel voorzien in de betrokkenheid van andere Ministers die het aangaat, en in het geval van de vangnetbepaling in betrokkenheid van de Staten-Generaal. Gelet op deze overwegingen is voor deze besluiten gekozen niet te voorzien in een bezwaarfase maar voor rechtstreeks beroep.

10.3.3 Bestaande uitsluiting van bezwaar en beroep tegen defensiebesluiten
Opmerking verdient dat de Awb reeds in artikel 8:4, tweede lid, onder b, een uitzondering bevat op de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen besluiten die genomen worden ter beveiliging van de militaire belangen van het koninkrijk of zijn bondgenoten. Deze uitzondering bestond al voor de invoering van de Awb op basis van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, waarbij de gedachte van de wetgever vooral uitging naar besluiten op grond van wettelijke voorschriften die specifiek op de beveiliging van de genoemde belangen gericht zijn. Deze uitzondering betrof, voor zover hier van belang, in het verleden bijvoorbeeld gevallen op het terrein van de luchtvaart (zoals het

inmiddels ingetrokken Besluit luchtfotografie) die vergelijkbaar zijn met de actuele problematiek van de bestrijding van drones boven defensielocaties. In dit wetsvoorstel is er evenwel niet voor gekozen deze uitzondering toe te passen op de gereedstellingsbesluiten en de vangnetbepaling maar door te voorzien in rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

10.3.4 Geen aanvulling van beroepsgronden na verstrijken beroepstermijn
Tot slot bevat het wetsvoorstel één bestuursprocesrechtelijke regeling die in het kader van de rechtsbescherming van belang is. Vanwege de vereiste snelheid is het niet mogelijk na het verstrijken van de beroepstermijn de gronden van het beroep aan te vullen. Voor het overige is niet gekozen voor bestuursprocesrechtelijke regels, zoals het op termijn stellen van de bestuursrechter, zoals is gedaan bij het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting, nu in vergelijking met het onderwerp van dat wetsvoorstel het aantal gereedstellingsbesluiten in aantal beperkt is en steeds door hetzelfde bestuursorgaan worden genomen, zodat erop wordt vertrouwd dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in staat zal zijn zaken over deze besluiten met de voor de zaak vereiste spoed te kunnen behandelen.

11. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel kent op zichzelf geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. De taken van de Minister van Defensie om de gereedheid van het militair vermogen te ontwikkelen en in stand te houden worden als gevolg van dit wetsvoorstel niet gewijzigd. In de huidige praktijk zijn er belemmerende wettelijke voorschriften die ertoe leiden dat het gereedstellen van de krijgsmacht veel tijd kan vergen. Bij de gereedheid die vereist is voor de noodzakelijke landsverdediging is er geen tijd beschikbaar tussen het bereiken van de operationele gereedstelling en het bereiken van de inzetgereedheid. In de praktijk leidt dit er toe dat Defensie nu niet volledig in staat is om haar grondwettelijke taken uit te voeren en eenheden adequaat en tijdig gereed te stellen.

Dit voorstel schept daarom een wettelijk kader voor het tijdig gereedstellen van de krijgsmacht onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van regels voor een aantal activiteiten die benodigd zijn voor een goede en tijdige gereedstelling. Dit zorgt ervoor dat de gereedstelling niet vertraagd en het mogelijk wordt voor de krijgsmacht om daadwerkelijk afschrikwekkend te zijn en voldoende berekenbaar te zijn bij bondgenootschappelijke ondersteuning.

Het wetsvoorstel biedt dus een kader voor hoe omgegaan kan worden met een groot aantal belemmerende wettelijke voorschriften voor de gereedstellingsactiviteiten. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat de mogelijkheden die het kader biedt ook daadwerkelijk gebruikt worden. Om die reden zijn er thans geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. Als dit kader wel gebruikt wordt dan zal daarbij een specifieke afweging gemaakt worden waarbij ook aandacht is voor de budgettaire gevolgen. Daarbij geldt dat het Ministerie van Defensie als beleidsinitiërend departement en het beleidsverantwoordelijke departement zorg zal dragen voor de benodigde dekking voor de kosten die hieruit voortvloeien, zodat deze kosten worden ingepast in de departementale begrotingen, conform de regels budgetdiscipline.

12. Evaluatie

Vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de doeltreffendheid en effecten van dit voorstel geëvalueerd door de Minister van Defensie, in overeenstemming met het de Minister wie het aangaat. Een termijn van vijf jaar is voldoende om ervaringen, inzichten en gegevens te hebben die nodig zijn voor een gedegen beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel. Hierbij wordt in acht genomen in hoeverre, in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen, het wetsvoorstel een bijdrage heeft geleverd aan een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen voor een doeltreffend optreden van de krijgsmacht.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in specifieke evaluatie- en monitoringverplichtingen. Jaarlijks wordt, gelijktijdig met de begroting, in kaart gebracht in hoeverre de gereedstellingsopgave wordt belemmerd door tekortschietende wettelijke grondslagen of voorschriften. Voor de fysieke leefomgeving geldt een verplichting tot monitoring van de effecten van gereedstellingsactiviteiten en genomen maatregelen ten behoeve van de aanwezige diersoorten en hun staat van instandhouding. Deze monitoring vindt iedere twee jaar plaats en biedt een mechanisme om te reageren op negatieve trends. Met betrekking tot de informatieomgeving is een verplichting opgenomen om de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de taken, bevoegdheden en verplichtingen, te toetsen en een rapportage hiervan te delen met de Staten-Generaal.

13. Adviezen en toetsen

Parallel aan de internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel zijn uitvoeringstoetsen en uitvoerbaarheids-en handhaafbaarheidstoetsen (UHT) uitgevraagd aan de relevante bij dit wetsvoorstel betrokken instanties. Daarnaast zijn ook door enkele instanties via internetconsultatie reacties gegeven die zich naar hun aard ervoor lenen om in dit verband besproken te worden. Het gaat over de volgende instanties:

- Autoriteit Persoonsgegevens,
- Regeringscommissaris Omgevingswet,
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State,
- Autoriteit Consument & Markt,
- Inspectie Leefomgeving en Transport,
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed,
- Interne toezichthouders Defensie,
- Interprovinciaal overleg (IPO),
- Luchtverkeersleiding Nederland,
- ProRail,
- Raad voor de Rechtspraak,
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed,
- Rijksinspectie Digitale Infrastructuur,
- Rijkswaterstaat,
- Unie van Waterschappen,
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en
- Vereniging van waterbedrijven in Nederland.

Een samenvatting van de reacties en de wijze waarop daarmee is omgegaan, is opgenomen in bijlage A bij deze memorie van toelichting.

14. Internetconsultatie

Een concept van dit wetsvoorstel (hierna aangeduid als conceptwetsvoorstel) is van 6 juni tot en met 4 juli 2025 geconsulteerd via internetconsultatie.nl. Dat heeft tot 1877 reacties geleid van burgers, bedrijven,

(belangen)organisaties en medeoverheden. Van deze reacties zijn 1543 door de respondenten als openbaar aangemerkt. Deze reacties zijn te vinden op internetconsultatie.nl.

Tijdens de internetconsultatie kon eenieder reageren op het conceptwetsvoorstel en de toelichting. Daarnaast zijn er in *de beleidsvraag versterking rechtspositie reservisten* nog specifieke vragen gesteld over dit onderwerp.

In bijlage B bij deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de ontvangen reacties – zoveel mogelijk gerangschikt naar thema –, tot welke overwegingen dat heeft geleid en op welke wijze daaraan in het wetvoorstel en de memorie van toelichting gevolg is gegeven.

15. Draagvlak

De wereldwijd veranderende veiligheidscontext vraagt om een andere rol van Defensie in de samenleving. De krijgsmacht groeit en maakt nadrukkelijker deel uit van de samenleving, die weerbaarder moet worden. Als Defensie daarbij het draagvlak in de samenleving wil behouden en mensen wil betrekken bij de bescherming van onze vrijheid, zijn drie voorwaarden cruciaal: een gedeeld besef van urgentie, vertrouwen in het handelen van Defensie en haar bondgenoten, en begrip voor wat bescherming in de praktijk vraagt van samenleving en overheid. Defensie zal daarom investeren in haar relatie met onze stakeholders en ook het communicatiebeleid aanpassen op deze opgave.

De gereedstelling van de krijgsmacht is onderdeel van het versterken van de weerbaarheid van een maatschappij, waar defensie onderdeel van is. Dat begint met inzicht, besef waarom gereedstelling nodig is en waarom bepaalde afwegingen nodig zijn. Het kabinet deelt dan ook informatie over de gevolgen van geopolitieke ontwikkelingen voor Nederland en over de militaire en hybride dreigingen waar Nederland mee te maken heeft en waar we ons op moeten voorbereiden. Deze dreigingen kunnen zowel overheden als bedrijven, andere organisaties en burgers raken. Informatie hierover wordt onder meer gedeeld door de MIVD en de AIVD in hun publieke jaarverslagen en andere publicaties zoals recent «Tussen vrede en oorlog – De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa». Het kabinet besteedt op diverse niveaus en manieren aandacht aan wat deze dreigingen vragen aan weerbaarheid van de samenleving en gereedheid van de krijgsmacht.

Zo versterkt het kabinet weerbaarheid en daarbij het draagvlak voor gereedstelling via een whole-of-society aanpak, gericht op het vergroten van zowel maatschappelijke weerbaarheid als militaire paraatheid. Uitgangspunt is dat de gehele overheid en samenleving onderdeel zijn van de nationale veiligheidsaanpak. Een weerbare maatschappij vraagt om gezamenlijke inzet van overheid, bondgenoten, bedrijfsleven, vitale sectoren en burgers. Samen bouwen we aan onze veiligheid. De Minister van Defensie draagt, samen met de Minister van Justitie en Veiligheid, de zorg voor deze inzet. Daarom worden alle relevante medeoverheden, maatschappelijke actoren, private partijen en burgers actief betrokken, met als doel het creëren van collectief bewustzijn en een breed gedragen gevoel van urgentie.

In aanloop naar en tijdens een grootschalig militair conflict heeft Defensie civiele ondersteuning en goede civiel-militaire samenwerking nodig. Op belangrijke onderwerpen als infrastructuur en logistiek, gezondheidszorg en energie worden daarom stappen gezet om de ondersteuning te borgen

en de civiel-militaire samenwerking te versterken. Om daarbinnen de verbinding tussen alle betrokkenen te waarborgen is Defensie met vele partijen in gesprek. Defensie organiseert en sluit daarvoor aan bij verschillende (bestuurlijke) overleggremia, zoals onder andere het geopolitieke weerbaarheidsberaad, het veiligheidsberaad, interdepartementale overleggen, bestuurlijke tafels en (mede)overheden overleggen. Deze stappen versterken niet alleen de civiele ondersteuning, maar dragen ook bij aan de weerbaarheid van Nederland in bredere zin.

Ook werkt Defensie aan het versterken van de verbinding met de maatschappij. Voorbeelden van initiatieven die hieraan bijdragen zijn onder andere het organiseren van de Nationale Weerbaarheidstraining (NWT), Defensity College, Dienjaar en de leergang Nationale Veiligheid, het versterken van natuur rondom oefenterreinen, en het versterken van de regionale economie door lokaal in te kopen. Ook is er aandacht voor het verhogen van de weerbaarheid van jongeren onder andere door middel van weerbaarheid- en sporttraining. Daarnaast wordt er momenteel gekeken naar koppelkansen hoe Defensie haar maatschappelijke rol verder kan verstevigen en gedeeld profijt kan creëren.

Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel kan spanning ontstaan met andere publieke en private belangen en met verantwoordelijkheden van medeoverheden. De regering realiseert zich terdege dat dit een zorgvuldige en gecoördineerde benadering vraagt, met betrokkenheid en respect voor de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van die partijen.

De regering acht het van belang dat de gereedstelling van de krijgsmacht wordt gedragen niet alleen door het Rijk, maar ook door medeoverheden, maatschappelijke organisaties, private belanghebbende partijen en de samenleving («whole society»). Met het oog daarop wordt ingezet op het versterken van het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor het gebruik van deze wet.

Voor wat betreft het bestuurlijk draagvlak bij de medeoverheden is het de inzet van Defensie om, in overleg met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, afspraken te maken over het gebruik van de wet in de uitvoeringspraktijk en te voorzien in een permanente praktische aanpak en overleg en adequate informatievoorziening op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Voor wat betreft het kabinetsbrede optreden wordt aangesloten bij bestaande (bestuurlijke) overleggremia en zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande contacten en afspraken. Voor wat betreft het maatschappelijk draagvlak wordt de betrokkenheid van relevante maatschappelijke organisaties en private partijen bevorderd, in aansluiting op het vraagstuk weerbaarheid in bredere zin.

Deze inzet is erop gericht om zowel voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet, als bij het gebruik van de wet een breed gedragen en praktisch uitvoerbare invulling te waarborgen van activiteiten die noodzakelijk zijn in het kader van de gereedstelling van de krijgsmacht.

16. Inwerkingtreding

Vanwege de urgentie en noodzaak van de activiteiten die dit wetsvoorstel mogelijk maakt is een spoedige inwerkingtreding van belang. Dit kan voor verschillende onderdelen op verschillende momenten in werking treden. Daarbij is qua overgangsrecht een onmiddellijke werking voorzien, gelijktijdig met de nog voor te bereiden algemene maatregelen van bestuur.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

defensieonderdelen

Het begrip defensieonderdelen omvat zowel de krijgsmacht als de andere onderdelen van het Ministerie van Defensie. Wat deze onderdelen zijn, volgt uit het organisatiebesluit waarmee de Minister van Defensie het departement heeft ingericht.[212] Van deze definitie is de MIVD uitgezonderd, omdat de bijdrage van de MIVD aan de gereedstelling van de krijgsmacht gereguleerd wordt door de Wiv 2017. In het kader van deze wet vallen ook toezichthouders onder dit begrip, aangezien ook de netwerk- en informatiesystemen van deze defensieonderdelen beveiligd moeten worden. Voor het overige vindt deze wet alleen toepassing op de Bijzondere Organisatie-Eenheden, toezichthouders of andere organisatieonderdelen voor zover deze een rol hebben bij de gereedstelling.

defensiepersoneel

Voor het begrip defensiepersoneel is aangesloten bij de Arbeidstijdenwet. Daarin wordt gebruik gemaakt van de begrippen uit de WAD. Dit omvat dus zowel militaire als burgerlijke ambtenaren. De reikwijdte van de militaire ambtenaren is beperkt tot de ambtenaren die in werkelijke dienst zijn. Daarnaast omvat het ook de in daadwerkelijke dienst zijnde dienstplichtigen als bedoeld in de Kaderwet dienstplicht. Het gaat daarbij om de dienstplichtigen die verplicht zijn om een werkelijke dienst te verrichten in geval de dienstplicht weer wordt gereactiveerd.

geoefendheid

De geoefendheid is een van de kernelementen van de gereedstelling. Deze kan zowel betrekking hebben op het opleiden van individuele militairen als het trainen van eenheden of het oefenen in wisselende formaties.

gereedheid

Gereedheid heeft betrekking op de staat van het militair vermogen om daadwerkelijk en stelselmatig militaire operaties uit te kunnen voeren. Dat wil zeggen dat gereedheid uitdrukking geeft aan het doel van gereedstelling. De te bereiken en voort te zetten gereedheid is niet alleen een voorwaarde voor een doeltreffende inzet maar draagt ook bij aan de afschrikking die inzet kan helpen voorkomen. Gereedheid geeft daarom uitdrukking aan het doel van een volwaardige gereedheid voor inzet.

gereedstelling

Het gereedstellen van de krijgsmacht bestaat uit het geheel van activiteiten dat onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie wordt verricht om militair vermogen te ontwikkelen voor afschrikking en inzet, met inbegrip van het vermogen om de ontplooiing daarvan gedurende langere tijd voort te zetten (voortzettingsvermogen). Het voortzettingsvermogen houdt in dat eenheden oefenen en materieel onderhouden, om eenheden die zijn ingezet in het voorterrein te kunnen vervangen, waarna de ingezette eenheden kunnen recupereren. De gereedstelling vormt samen met de inzet de belangrijkste processen van de defensieorganisatie.

---

[212] Zie het huidige besluit: Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025.

materieel

Tot de materiële middelen behoren onder meer vaartuigen, voertuigen, luchtvaartuigen, netwerk- en informatiesystemen, waaronder sensor-, wapen- en communicatiesystemen, en alle andere technische hulpmiddelen, voorraden en materiële middelen die door de defensieonderdelen worden gebruikt voor het gereedstellen en uitvoeren van haar taken.

militair vermogen

Het militair vermogen is een concept uit de Nederlandse Defensie Doctrine en een NAVO-begrip (*fighting power*).[213] Het bestaat uit een samenhangend geheel van functionaliteiten en componenten. Er zijn drie componenten. Ten eerste, de fysieke component, die ziet onder meer op het personeel en materiaal. Ten tweede, de conceptuele component, deze omvat motivatie, leiderschap, verantwoord organiseren van de inzet van beschikbare personele en materiële middelen en perceptie. Ten derde, de mentale component, die onder andere betrekking heeft op het voorzien in de intellectuele achtergrond voor een effectieve besluitvorming op het politiek-militaire scheidsvlak en het behoud en de ontwikkeling van het institutionele geheugen en ervaringen. De samenhang van deze componenten moet bewerkstelligen dat de krijgsmacht in staat is (*capable*) om haar middelen (*capacities*) in te zetten. Het militair vermogen wordt ontwikkeld door gereedstelling. De gereedstelling is een voorwaarde voor een geloofwaardig en doeltreffend militair vermogen, zowel ter afschrikking als voor de inzet.

militaire objecten

Voor dit begrip wordt aangesloten bij de krachtens de Rijkswet geweldgebruik bewakers en militaire objecten aangewezen objecten. Dat zijn, gelet op artikel 5 van deze wet, thans de objecten die zijn aangewezen in het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten. Het gaat daarbij in ieder geval om de objecten die in concreto zijn aangewezen in de bijlage bij artikel 5.150, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

omvangrijke gegevensverzameling

Een omvangrijke gegevensverzameling is een verzameling gegevens waarin persoonsgegevens zijn opgenomen van een grote hoeveelheid personen. Het gaat daarbij om gegevens van personen waarbij het voor Defensie niet gaat om een zeer groot deel van de specifieke personen in die gegevensverzameling. Met de verwijzing naar merendeel van personen wordt beoogd te duiden dat het niet om op persoonsgerichte kennisvergaring gaat en daarmee te bewerkstelligen dat al snel sprake is van een omvangrijke gegevensverzameling waarvoor aanvullende waarborgen komen te gelden (zie artikel 4.6).

Bij omvangrijke gegevensverzamelingen gaat het bijvoorbeeld om het verzamelen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen of uit informatiebronnen van derden (commerciële data). Deze omvangrijke gegevensverzamelingen bevatten ook persoonsgegevens. De verwerkingen die plaatsvinden door de defensieonderdelen hebben niet als doel om die persoonsgegevens te verzamelen, met uitzondering van het bepaalde bij de informatiepositie, maar zijn bijvangst van die dataset. Bij het beveiligen van de digitale netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen kan het bijvoorbeeld gaan om *cyber threat intelli-*

[213] Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025,* p. 65.

gence en informatie over kwetsbaarheden die in een omvangrijke dataset wordt verkregen, waarbij het doel van het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen niet gericht is op het verzamelen van persoonsgegevens. Deze datasets bevatten vaak technische indicatoren zoals IP-adressen, domeinnamen en *hashes* die zijn te relateren aan mogelijke cyberdreigingen zoals malware, *distributed-denial-of-service*-aanvallen (DDoS) en phishing. Deze gegevens worden daarbij geanalyseerd om zo snel mogelijk te reageren op cyberdreigingen en kwetsbaarheden en bij incidenten de gevolgen te beperken. Omvangrijke gegevensverzamelingen stellen de defensieonderdelen ook in staat om een beeld op te bouwen van de relevante operationele omgeving. Daarbij kan gedacht worden aan het identificeren van patronen en activiteiten in die omgeving, bijvoorbeeld aan de hand van gegevens van automatische identificatiesystemen, waarbij ook hier geldt dat het niet gericht is op het verzamelen van persoonsgegevens.

operationele oefenomgeving

De operationele oefenomgeving is de omgeving waar de defensieonderdelen opleiden, trainen en oefenen om gereed te zijn om het militair vermogen in te zetten in de daadwerkelijke operationele omgeving. Dit zijn onder andere militaire oefenterreinen en schietterreinen, maar ook de openbare ruimte. Het gaat daarbij om de omgeving die in het licht van de gereedstellingssystematiek (hoofdstuk 2) de militair zo goed mogelijk voorbereid op de daadwerkelijke operationele omgeving.

operationele omgeving

De operationele omgeving is een concept uit de Nederlandse Defensie Doctrine en bestaat uit een drietal dimensies of omgevingen (fysiek, virtueel en cognitief), waarin militair optreden effecten beoogt te bewerkstelligen.[214] Binnen deze wet wordt aangesloten bij het kader zoals dit is uiteengezet in die Doctrine. De kenmerken van de operationele omgeving, in alle drie de dimensies, beïnvloeden of werken in op de doeltreffende ontplooiing van militaire capaciteiten, de bescherming daarvan en op de besluitvorming door de commandant. Het gaat in de praktijk daarom altijd om een bepaalde, begrensde omgeving, in alle drie de dimensies, die wordt bezien vanuit het belang van een doeltreffend militair optreden.

Het is vooral dit operationele militaire gezichtspunt van de ontplooiing van militaire capaciteiten en besluitvorming door de commandant, waardoor de fysieke dimensie zich onderscheid van het omgevingsrechtelijke begrip fysieke leefomgeving. Daarnaast brengt dit verschil ook mee dat fysieke personen onderdeel kunnen zijn van de fysieke dimensie, als onderdeel van de operationele omgeving voor een militair optreden, terwijl het begrip fysieke leefomgeving in de zin van de Ow betrekking heeft op de leefomgeving van de mens. De fysieke dimensie vormt de voor het militaire optreden relevante geografische en fysieke omgeving waar interactie plaatsvindt tussen geografie, infrastructuur, flora en fauna, individuen, staten, culturen en samenlevingen en waar fysieke effecten worden gerealiseerd. De fysieke dimensie is daarmee ruim geformuleerd om ruimte te laten voor technologische ontwikkelingen.

[214] Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*, p. 76–77.

De virtuele dimensie vormt de omgeving waarbinnen niet tastbare entiteiten aanwezig zijn.[215] Het gaat daarbij om de voor het militaire optreden relevante virtuele omgeving, waaronder in ieder geval het geheel van gegevens, informatie, inlichtingen en kennis in enige digitale of elektronische vorm, met inbegrip van het verkeer daarvan met gebruik van netwerk- en informatiesystemen of het elektromagnetische spectrum. Dit kunnen virtuele personages zijn zoals te vinden op sociale media maar ook geschreven en ongeschreven gedragsregels zoals software. Deze dimensie is op te splitsen in een virtuele personen en -objecten laag. Deze dimensie is kunstmatig gevormd door de mens, en kan daardoor ook door de mens worden gemanipuleerd. De virtuele dimensie is in toenemende mate van belang voor het optreden van krijgsmacht.

De cognitieve dimensie vormt de omgeving waarbinnen sociale en psychologische effecten bereikt kunnen worden. Deze effecten hebben invloed op het gedrag van het individu, en is veelal beslissend in het wel of niet bereiken van de gewenste eindsituatie. Effecten in deze dimensie worden veelal bereikt als indirect effect als gevolg van bereikte effecten in de fysieke of virtuele dimensie.

Onder commandant wordt verstaan de militaire commandant (bevelvoerders) die is aangewezen bij ministeriële regeling.[216] Op grond van artikel 2 van het Besluit toedeling uitvoerende personele bevoegdheden Defensie 2021 worden deze aangewezen.[217]

Artikel 1.2 (doelstellingen)

De doelstelling van dit wetsvoorstel is de gereedheid van het militaire vermogen van Defensie om, in de relevante operationele omgeving, doeltreffend te kunnen optreden ter uitvoering van de drie grondwettelijke kerntaken van de krijgsmacht. De gereedheid voor de eerste kerntaak, het verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, is tot uitdrukking gebracht in onderdeel a, van het eerste lid, en betreft een doeltreffende afschrikking en inzet. Zie ook de toelichting bij het begrip «gereedheid».

In de praktijk wordt wel onderscheid gemaakt tussen operationele gereedheid (bijvoorbeeld de gereedheid van een eenheid voor uitvoering van de basistaak van die eenheid) en inzetgereedheid (gereedheid voor het onverwijld uitvoeren van een specifieke militaire operatie). Anders dan voor planbare missies (*wars of choice*) het geval kan zijn, bestaat in het licht van de veiligheid van militair en van de reactiesnelheid die vereist is voor de afschrikking en inzet die kenmerkend is voor de landsverdediging (*wars of necessity*) in de praktijk niet de ruimte om in de gereedstelling een wezenlijk onderscheid te maken tussen operationele gereedheid en inzetgereedheid. De gereedheid die deze wet ten doel stelt in artikel 1.2 betreft daarom een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen voor een doeltreffend optreden van de krijgsmacht.

Deze doelstelling sluit aan bij de overweging van de Nederlandse Defensie Doctrine dat het militaire optreden geloofwaardig dient te zijn om effectief te kunnen zijn. Deze geloofwaardigheid hangt in belangrijke mate af van de vraag of de krijgsmacht in staat is tot doeltreffend

---

[215] Zie ook nader: P. Ducheine, P. Pijpers & M. Zwanenburg, *Tanden voor de Leeuw – Een voor haar doel en op haar taak berekende krijgsmacht in de informatie-omgeving*, april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158.

[216] Artikel 1, onder j, van het Algemeen militair ambtenarenreglement.

[217] Zie over de besluitvorming door de commandant: Ministerie van Defensie, *Joint Doctrine Publicatie 5 – Commandovoering*, 2012.

optreden. Dit stelt hoge eisen aan de gereedstelling, onder meer in termen van de snelheid waarmee de benodigde gereedstellingsactiviteiten kunnen worden verricht, maar ook in termen van de kwaliteit van de gereedstellingsactiviteiten. Zo zal bijvoorbeeld geoefendheid oefening vergen met omstandigheden waaronder de militair daadwerkelijk bij inzet, in het gevecht, zal opereren.

De doelstelling sluit ook aan bij de weerbaarheid (*resilience*) die van Nederland verwacht wordt op grond van het NAVO-verdrag. Zowel in termen van het ontwikkelen en in stand houden van het militair vermogen als in de bijdrage van civiele instanties daaraan. Voor dit wetsvoorstel is daarbij van belang dat de weerbaarheid van de maatschappij niet alleen afhangt van de gereedstelling van de krijgsmacht, maar tevens van de medewerking die daaraan wordt verleend door civiele overheden en bestuursorganen, ook wanneer ten dienste van een weerbare maatschappij afwegingen gemaakt moeten worden tussen de te bereiken gereedheid voor de verdediging van het eigen of het bondgenootschappelijke grondgebied tegen een gewapende aanval en de door andere overheden behartigde algemene belangen. Om deze reden is voor de toepassing van dit wetsvoorstel als nevendoelstelling opgenomen het bevorderen van een weerbare maatschappij. Deze doelstellingen werken op verschillende niveaus door in de werking van dit wetsvoorstel. Ten eerste in artikel 1.3, waarin het verband tussen de gereedheid en daarvoor bestaande ernstige belemmeringen of vertragingen van de gereedstelling, waar nodig inzichtelijk wordt gemaakt ten dienste van een weerbare maatschappij, ten tweede in de keuzes die aan de inhoudelijke hoofdstukken ten grondslag liggen en die bij de toepassing daarvan zullen moeten worden gemaakt.

Artikel 1.3 (gereedstelling in een weerbare maatschappij)

Dit artikel beoogt op hoog politiek-strategisch en militair-strategisch niveau een structurele maar vormvrije aandacht te verankeren voor de mate waarin de actuele gereedstellingsopgave wordt belemmerd door tekortschietende wettelijke grondslagen of door wettelijke voorschriften waaraan een belangenafweging ten grondslag heeft gelegen die, gelet op de gereedstellingsopgave en het bredere doel van een weerbare maatschappij, mogelijk heroverweging behoeft. Dit wordt gekoppeld aan de jaarlijkse begrotingscyclus en kan aanleiding vormen voor het toepassen van bevoegdheden van dit wetsvoorstel. Bijvoorbeeld het toevoegen of wijzigen van activiteiten in hoofdstuk 3 over de fysieke leefomgeving of van artikel 1b WAD. Daarnaast kan het aanleiding geven voor niet-juridische maatregelen. Aandachtspunt daarbij is de nodige vertrouwelijkheid die mogelijk betracht moet worden, in aansluiting op bestaande processen daarvoor in het kader van de begrotingsbehandeling in het parlement.

Artikel 2.1 (gereedstelling als publieke taak)

Dit artikel codificeert de publieke taak van de Minister van Defensie om de krijgsmacht gereed te stellen. Op grond van het eerste lid is hij zelf verantwoordelijk hoe hij uitvoering geeft aan die taak, waarbij het tweede lid de kernelementen beschrijft hoe die zorg voor de gereedstelling gestalte dient te krijgen.

De omvang van het gereedstellen wordt op hoofdlijnen omschreven. De concrete activiteiten die hieronder kunnen vallen worden in hoofdstuk 2 niet nader geconcretiseerd. Dat vindt plaats, voor zover relevant voor de betreffende onderwerpen, in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

Voor de kernelementen van gereedstelling is aangesloten bij de gebruikelijke elementen van materiële gereedheid, personele gereedheid, geoefendheid en operationele- en inzetgereedheid. Bij de term «infrastructuur» gaat het in het tweede lid, onderdeel b, nadrukkelijk om handelingen betreffende infrastructuur van Defensie.

Daarnaast is sprake van een modernisering, door het uitdrukkelijk toevoegen van de bewaking en beveiliging van de militaire objecten, inclusief het elektromagnetisch spectrum, vooral voor de digitale weerbaarheid en het informatiegestuurde optreden waaronder de informatiepositie van de krijgsmacht, die in hoofdstuk 4 nader is uitgewerkt. Het is een grondbeginsel in de Nederlandse Defensie Doctrine dat beveiligen de vrijheid van handelen in militair optreden vergroot door kwetsbaarheid te beperken. Daarom is deze activiteit, hoewel geen traditionele activiteit in het kader van gereedstelling, een wezenlijk bij de gereedstelling te scharen bijdrage aan de doelstelling van gereedheid.

Door het toevoegen van een restcategorie is geen sprake van een uitputtende opsomming. Daarvoor is gekozen om ruimte te laten voor nieuwe ontwikkelingen of concrete aanvullingen, die mogelijk denkbaar zijn zoals voor bepaalde activiteiten in het kader van *Host Nation Support*. Hieronder wordt alle civiele en militaire hulp verstaan die in vredestijd, crisis of oorlog door Nederland wordt verleend aan de NAVO en NAVO-organisaties die zich bevinden op, opereren op of van of in transit zijn door het Nederlandse grondgebied.

Door de taak van gereedstelling uitdrukkelijk te regelen ontstaat in algemene zin een duidelijkere positie van de gereedstelling, ook voor de toepassing van andere wetgeving. Zo verschaft de publieke taak reeds in algemene zin een grondslag voor gegevensverwerking, die nader is uitgewerkt in hoofdstuk 4. Andere voorbeelden waarin deze publieke taak doorwerkt zijn de toepassing van artikel 2:4, tweede lid, onderdeel b, Arbeidstijdenwet, artikel 65 Geneesmiddelenwet en artikel 1b WAD (waarover in artikel 7.3 nadere regels zijn gesteld).

Artikel 3.1 (gereedstellingsactiviteiten)

Artikel 3.1 regelt de reikwijdte van de in artikel 3.2 geïntroduceerde afdeling 19.6 in de Omgevingswet. Deze reikwijdte is beperkt tot de in bijlage I of bijlage II bij dit wetsvoorstel (Wodg) opgenomen gereedstellingsactiviteiten. Het gaat bij gereedstellingsactiviteiten in bijlage I om activiteiten die in hoofdzaak worden verricht op bestaande militaire locaties en die onder de zorg van de Minister van Defensie, bedoeld in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, worden verricht. Alleen voor de activiteiten in bijlage I is het mogelijk krachtens artikel 19.22 – of de in hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel ingevoegde bepalingen in de Wet luchtvaart, de Luchtvaartwet en de Scheepvaartverkeerswet – afwijkingen vast te stellen van daarin genoemde wettelijke voorschriften, overeenkomstig de voorgestelde regels van § 19.6.2 Ow. Bijlage II is van belang voor de toepassing van artikel 19.29 over gereedstellingsbesluiten overeenkomstig de voorgestelde regels van § 19.6.3 Ow.

Het gaat in bijlage I om activiteiten die nu al noodzakelijk zijn voor een goede taakvervulling van Defensie met het oog op de doelen van artikel 1.2 van dit wetsvoorstel, maar waarvoor in de uitvoering wettelijke belemmeringen bestaan. Voor een toelichting op bijlage I wordt verwezen naar de toelichting die is opgenomen bij bijlage I. In het vierde lid is mogelijk gemaakt dat op termijn gereedstellingsactiviteiten in de bijlagen kunnen vervallen of worden toegevoegd. Deze constructie van bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen bijlagen is niet ongebruikelijk

als het gaat over concrete activiteiten. Aangesloten is bij de systematiek die eerder is toegepast bij de Crisis- en herstelwet en in de Waterwet op het terrein van waterveiligheid. De gereedstelling blijft immers een dynamisch proces, waarbij zich nieuwe activiteiten of nieuwe belemmeringen kunnen voordoen. Op dergelijke wijzigingen is de voorhangprocedure van de Omgevingswet van toepassing, zodat de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij wijzigingen van de bijlagen gewaarborgd is. Ook zal de voordracht voor een dergelijke wijziging steeds gedaan worden in overeenstemming met de Minister wie het mede aangaat.

Artikel 3.2 (wijziging van de Omgevingswet)

Wijziging van artikel 16.44, eerste lid, van de Omgevingswet

Dit artikel wordt in die zin gewijzigd dat ontheffingen van het maken van een milieueffectrapportage vanwege nadelige gevolgen voor projecten van Defensie, steeds de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag hebben. Dat verzekert een gestroomlijnder proces doordat het opbouwen van expertise op dit gebied niet verspreid wordt over verschillende bestuursorganen. Bovendien wordt daarmee mogelijk in dit wetsvoorstel hierop aan te sluiten met de mogelijkheden deze ontheffing, in voorkomend geval, mee te kunnen nemen in de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur of een gereedstellingsbesluit op basis van afdeling 19.6 van dit wetsvoorstel. In het geval de ontheffing wordt meegenomen in de algemene maatregel van bestuur of een gereedstellingsbesluit zal de Minister van I&W kwalificeren als een Minister die het aangaat.

Nieuwe afdeling 19.6

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling over defensiegereedheid toe aan hoofdstuk 19 van de Omgevingswet. Dat hoofdstuk bevat voor herhaalde toepassing vatbare bevoegdheden in bijzondere omstandigheden, waaronder noodbevoegdheden in buitengewone omstandigheden (vgl. artikel 19.19 Ow). Opmerking verdient dat de uitoefening van de gereedstellingstaak als zodanig geen bijzondere omstandigheid is en dat de toepassing van de bevoegdheden in afdeling 19.6 niet afhankelijk is van buitengewone omstandigheden. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is vermeld, is gereedstelling een voortdurend en primair proces waarmee de defensieorganisatie zich voorbereid op inzet. Gereedstelling is een publieke taak. De uitvoering van deze taak in de fysieke leefomgeving vindt plaats door verschillende gereedstellingsactiviteiten die naar hun aard een grote afwisseling, flexibiliteit en adaptiviteit dienen te kennen. Het gaat immers om voorbereiding op en training en oefening in oorlogsvoering, waarbij vrijheid van commandovoering, reactiesnelheid en adaptiviteit belangrijk is. Hoewel de gereedstelling een voortdurend proces is, kennen veel gereedstellingsactiviteiten een inherent grillig verloop. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten die niet volcontinu maar in pieken worden verricht, zonder dat het moment waarop die pieken zich voordoen op voorhand planbaar zijn. Deze eigen aard van de gereedstellingsactiviteiten is inherent aan de zorgvuldige taakuitoefening van de krijgsmacht in overeenstemming met het weerbaarheids- of veerkrachtbeginsel.

Met deze eigen aard van de gereedstellingsactiviteiten is in het nu geldende omgevingsrecht onvoldoende rekening gehouden. Daarin wordt ondanks enkele bestaande uitzonderingen in hoge mate van detail gestuurd op defensieactiviteiten vanuit het oogpunt van de belangen in de fysieke leefomgeving. Daardoor bestaat een aanzienlijke spanning tussen de eigen aard van de gereedstellingsactiviteiten waarmee veerkracht

wordt opgebouwd en de wens van zekerheid over gevolgen of voorzorg in het omgevingsrecht. In de praktijk leidt dit tot langdurige besluitvorming, ingewikkelde procedures en veel onderzoek. Dat gaat gepaard met aannames en worst case scenario's die moeilijker vergunbaar zijn en met rechtsonzekerheid aan de zijde van Defensie, juist wanneer op technologische of geopolitieke ontwikkelingen moet worden ingespeeld. De omgevingsrechtelijke vergunningverlening of regulering in de praktijk is verworden tot besluitvorming over de vraag óf de betreffende defensieactiviteiten wel uitgevoerd kunnen worden, terwijl de keuze om deze activiteiten níet uit te voeren vanwege het grote belang voor de nationale veiligheid niet beschikbaar is. Deze afweging over de gereedstelling behoort niet tot de taken van het omgevingsrechtelijke bevoegd gezag.

In meer dan enkele gevallen veroorzaakt deze spanning juridische belemmeringen voor de uitoefening van de gereedstellingstaken die niet simpelweg door meer inspanning zijn weg te nemen. Bovendien zullen zich, zowel bij de verdere ontwikkeling van de gereedstelling en de ontwikkelingen in het omgevingsrecht, naar verwachting nieuwe belemmeringen kunnen voordoen. Dat vraagt om voor herhaalde toepassing vatbare mogelijkheden om op korte termijn dergelijke belemmeringen door in beginsel tijdelijke afwijkingen weg te kunnen nemen. Deze mogelijkheden worden door deze wijziging van de Omgevingswet geïntroduceerd.

Artikel 19.20 (defensiegereedheid)

Dit artikel expliciteert het belangenkader voor de toepassing van bevoegdheden in deze afdeling. Het primaire doel van op basis van deze afdeling vast te stellen afwijkingen is hetzelfde doel als het doel van dit wetsvoorstel: het verzekeren van de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht. De afwijkingen zullen voor dat publieke doel geschikt, noodzakelijk en proportioneel dienen te zijn.

De toepassing van de instrumenten van afdeling 19.6 wordt gemotiveerd door het daarmee te dienen belang van de defensiegereedheid, en niet door het belang dat de regels en besluiten waarvan wordt afgeweken dienen. Als bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 19.22 voor een bepaalde gereedstellingsactiviteit een afwijking wordt vastgesteld van het verbod om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, dan is de mate bescherming van het milieu mogelijk beperkt, ten behoeve van de activiteit die nodig is voor de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht. Deze afwijking in de algemene maatregel van bestuur zal voor dat doel van de defensiegereedheid geschikt, noodzakelijk en – gelet op de milieubelangen die bij de maatregel betrokken zijn – proportioneel zijn.

Net als artikel 1.2 van dit wetsvoorstel, brengt deze bepaling tot uitdrukking dat de defensiegereedheid een voorwaarde is voor de regering om optimaal inhoud te kunnen geven aan haar verantwoordelijkheid voor weerbare maatschappij. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is toegelicht, bestaan er vanuit dat oogpunt knelpunten in de toepassing van het omgevingsrecht. Met dit wetsvoorstel wordt voor een selecte bundel gereedstellingsactiviteiten (zie artikel 19.21) mogelijk gemaakt die knelpunten tijdelijk op te heffen.

Dit artikel is tevens van belang voor de toepassing van de artikelen 76a van de Luchtvaartwet, 9.9 van de Wet luchtvaart en artikel 36a van de Scheepvaartverkeerswet, waarin grondslagen voor afwijkingen zijn opgenomen die aanhaken op afdeling 19.6 van de Omgevingswet en hetzelfde belangenkader kennen.

Met deze bepaling wordt gewaarborgd dat bij het toepassen van deze afdeling, bijvoorbeeld bij het nemen van een gereedstellingsbesluit, een zorgvuldige belangenafweging kan plaatsvinden. Daarbij zal de urgentie van de in bijlage I of voor een gereedstellingsbesluit geïdentificeerde gereedstellingsactiviteit voor de defensiegereedheid voorop staan, waarbij noodzaak van de afwijking van relevante regels die daarbij wordt vastgesteld in het belang van de defensiegereedheid zal worden afgewogen tegen de gevolgen daarvan voor de met die regels beschermde belangen.

Het bestaan van een belemmering kan daarbij bijvoorbeeld worden aangenomen op grond van de uitleg van bestaande wettelijke kaders, ervaren problemen in de belangenafweging of uitvoering of op grond van een mismatch tussen de door een wettelijk voorschrift vereiste zekerheid of voorzorg en de aard van de gereedstellingsactiviteit. Bij deze belangenafweging zullen politieke, bestuurlijke en militaire inzichten een belangrijke rol spelen.

Artikel 19.21 (gereedstellingsactiviteiten)

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.1.

Artikel 19.22 (afwijken bij algemene maatregel van bestuur voor activiteiten bij militaire locaties)

In het eerste lid van dit artikel worden de wettelijke voorschriften genoemd waarvan voor de gereedstellingsactiviteiten van bijlage I kan worden afgeweken. Dit ziet voor een deel op wettelijke voorschriften gesteld bij of krachtens de Omgevingswet. Daarnaast kan ook worden afgeweken van de Erfgoedwet. Deze wettelijke voorschriften zijn aangewezen, omdat zich bij of krachtens deze bepalingen voor bepaalde activiteiten in bijlage I belemmeringen of vertragingen voordoen.

Afwijkingen worden zo veel mogelijk gericht vormgegeven in de algemene maatregel van bestuur, waarbij steeds een concreet verband zal worden gelegd tussen een bepaalde gereedstellingsactiviteit van bijlage I en de specifieke regels waarvan afwijkingen noodzakelijk zijn. Daarbij zal toegelicht worden waarom de afwijkingen noodzakelijk zijn in verband met regels waarvan de toepassing in de praktijk leidt tot een belemmering of onredelijke vertraging voor de uit te voeren gereedstellingsactiviteiten. Ook zal worden beoordeeld of mogelijke gevolgen voor de belangen die de regels waarvan wordt afgeweken beogen te beschermen, niet onevenredig zijn in verhouding tot het te dienen doel van de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht.

Afwijken zijn dus in omvang vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Deze afwijkingen zullen bovendien steeds krachtens het tweede lid aan een termijn gebonden zijn, tenzij de aard van de gereedstellingsactiviteit of de afwijking zich daartegen verzet. Andere regels of vergunningsplichten, waarvan bij algemene maatregel niet wordt afgeweken en die van toepassing zijn op de betreffende gereedstellingsactiviteit blijven voor die activiteit onverkort gelden, inclusief de regels over rechtsbescherming die daarvoor reeds nu al bestaan.

De afwijkingen zullen overwegend het karakter hebben van gerichte vrijstellingen, die als gevolg hebben dat wettelijke voorschriften die knelpunten vormen bij het uitvoeren van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten niet langer van toepassing zijn en de activiteiten plaats kunnen vinden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om inhoudelijke regels, om vergunningplichten of om procedurele voorschriften. De omvang van de

afwijkingen worden dus bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen.

In de algemene maatregel van bestuur wordt een selectie gemaakt van specifieke artikelen waarvoor de vrijstelling geldt. Samen met de concrete formulering van de gereedstellingsactiviteiten vormen deze een zekere beperking van de afwijkingen, waardoor de toezichthouder zicht houdt op de grenzen daarvan. In het derde lid is uitdrukkelijk geregeld dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak en de bevoegdheden van de toezichthouders ongewijzigd blijven.

De afwijkingen zullen zoals gezegd tijdelijk zijn. De indruk dient vermeden te worden dat de noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten in bijlage I zélf steeds tijdelijk zijn. In het tweede lid is voorgeschreven dat de afwijkingen aan een termijn worden verbonden.

De wet stelt aan deze termijn een maximum van vijf jaar. Dat wil niet zeggen dat elke afwijking die termijn krijgt. De termijn zal immers per afwijking bepaald worden in de algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal in ieder geval worden gekeken naar de reden voor de afwijking en de tijd die, gelet op de omstandigheden van dat geval, naar verwachting gemoeid zal zijn met de inspanningen om te komen tot een meer structurele oplossing. Gelet op het belang van zekerheid omtrent de uitvoering van de gereedstellingsactiviteit zal daarbij niet uitgegaan worden van vuistregels of doorlooptijden van orde, maar van concreet zicht op het anderszins verzekerd zijn van de uitvoering. Als voor een gereedstellingsactiviteit meerdere afwijkingen worden geregeld, zal daarom in het belang van de eenvoud ook gekeken worden naar de mogelijkheid om die termijnen op elkaar af te stemmen. Welke termijn dat precies is, hangt af van het geval. In bepaalde gevallen zal met een kortere termijn dan vijf jaar kunnen worden volstaan, in andere gevallen zal misschien nog een verlenging aan de orde kunnen zijn, die ook met waarborgen is omgeven, zoals hieronder is toegelicht. Een voorbeeld van een dergelijk geval is een verlenging die nodig kan zijn vanwege de tijd die gemoeid is met het realiseren van projecten die bijvoorbeeld voortkomen uit het NPRD. De in het NPRD voorziene ingebruikname van nieuwe jachtvliegtuigcapaciteit of nieuwe locaties voor grootschalige munitieopslag, liggen bijvoorbeeld in 2035–2040.

Verlenging van een termijn van afwijken is met de nodige procedurele waarborgen omgeven. De termijn van een concrete afwijking is verlengbaar bij koninklijk besluit, op de voordracht van de Minister van Defensie en de Ministers die het aangaat. Ondanks de afstemming van de termijn op realistische verwachtingen is het immers noodzakelijk om met onvoorziene situaties om te kunnen gaan.

De tijdelijkheid van afwijkingen staat dus voorop. In een beperkt aantal situaties bestaat daarvoor echter een uitzonderingsmogelijkheid, die met de nodige terughoudendheid moet worden toegepast. Dit zal niet vaak aan de orde zijn maar het kan voorkomen in uitzonderlijke situaties waarin de aard van de activiteit of de afwijking zich daartegen verzet. Als voorbeeld een situatie waarin de aard van de activiteit zich tegen tijdelijkheid verzet, kan gedacht worden aan een situatie waarin een permanent werk wordt aangelegd of gebouwd, zoals een start- en rolbaan of uitbreiding van legeringscapaciteit. Vermeden moet worden dat permanente werken na enkele jaren weer afgebroken zouden moeten worden. Dat zou een verspilling van publieke middelen en contraproductief zijn. Een voorbeeld van een uitzonderlijke situatie waarin de aard van een afwijking zich tegen de tijdelijkheid verzet zijn de afwijkingen van de regels voor Natura 2000-activiteiten waarvoor dit wetsvoorstel zelf een

vervangende regeling bevat. Deze regeling voorziet immers al in alle procedurestappen waarmee de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden van de activiteiten worden verwerkt, tot en met compensatieplicht. Het rechtsgevolg daarvan is dat de in deze procedure meegenomen gereedstellingsactiviteiten mogen plaatsvinden en dat rechtsgevolg is niet aan de tijdelijkheid gebonden die is bedoeld in het tweede lid van dit artikel. Het gaat hier dus echt om een ventielfunctie op de tijdelijkheid van afwijkingen, in situaties die uitzonderlijk zijn.

De afwijkingen op grond van deze afdeling laten dus onverlet dat het kabinet zich blijft inspannen uitvoering van de betreffende activiteiten alsnog anderszins te verzekeren, bijvoorbeeld door de nodige vergunningen te verkrijgen, door verwezenlijking van ruimtelijke maatregelen onder het NPRD of door deregulering. Het wetsvoorstel bevat daarom reeds als stok achter de deur de verplichting dat Defensie blijft zoeken naar oplossingen, waardoor een afwijking niet langer nodig is. Én dat de Minister van Defensie een voordracht doet om een afwijking bij koninklijk besluit te laten vervallen zodra die andere oplossing er is. Zie ook artikel 19.28.

Artikel 19.23 (voordracht, passende beoordeling en milieueffectrapportage)

Het eerste lid regelt de voordracht van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 19.22. Op deze maatregel is de voorhangprocedure van artikel 23.5 Ow van toepassing.

Dit artikel voorziet in enkele aanvullende regels over het verrichten van activiteiten in bijlage I bij het wetsvoorstel, waarvoor wordt afgeweken van regels, waaronder mogelijk de vergunningplicht, in de Omgevingswet over Natura 2000-activiteiten. De toestemming voor de gereedstellingsactiviteiten wordt dan verleend bij algemene maatregel van bestuur, en komt in de plaats van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, die normaal op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet vereist is. Daarbij wordt toepassing gegeven aan de eisen van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Op basis van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn moet voor activiteiten die significante gevolgen op een Natura 2000-gebied kunnen hebben, worden gekeken of met een passende beoordeling de zekerheid kan worden gekregen dat de natuurwaarden van dat gebied niet worden aangetast. Als dat niet kan worden uitgesloten, kan op basis van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn worden gekeken of de activiteit toch kan worden toegestaan op basis van de zogenoemde ADC-toets (zie daarover ook de artikelen 19.24 en 19.25).

De gereedstellingsactiviteiten waarvoor geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is, al dan niet vanwege bestaand gebruik, maken logischerwijs geen gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van het verbod om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. De gereedstellingsactiviteiten waarvoor wel een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit benodigd is en die vergunning ook is verleend of kan worden verleend, zonder dat de tijdige gereedstelling van de krijgsmacht in het geding komt, maken evenmin gebruik van die mogelijkheid.

Waar dit wel aan de orde is, zal de voordracht van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 19.22 gepaard gaan met een passende beoordeling van de gevolgen.

De verplichting om in bepaalde gevallen een milieueffectrapportage voor projecten op te stellen, vloeit voort uit de mer-richtlijn. In artikel 1, derde lid, van de mer-richtlijn staat dat de lidstaten, indien hun nationale wetgeving daarin voorziet, per geval kunnen besluiten om projecten, of onderdelen daarvan, die uitsluitend bestemd zijn voor defensie, uit te sluiten van de verplichtingen uit de mer-richtlijn, indien zij oordelen dat toepassing in die gevallen nadelige gevolgen zou hebben voor defensiedoeleinden. De verplichting om een milieueffectenrapportage op te stellen voor gereedstellingsactiviteiten, bedoeld in bijlage I, zou in dergelijke gevallen de doelstellingen van de wet kunnen doorkruisen. Daarom regelt dit artikel dat er in dat geval geen verplichting bestaat voor het opstellen van een milieueffectrapportage bij gereedstellingsactiviteiten die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, indien dat nadelige gevolgen heeft voor het project van Defensie. Het gaat hier om hetzelfde criterium dat geldt voor toepassing van artikel 16.44 Ow, wat per mer-plichtig project moet worden toegepast. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is dan de Minister die het mede aangaat.

Artikel 19.24 (beoordelingsregels gebiedsbescherming en soortenbescherming)

Als uit de passende beoordeling, bedoeld in het vorige artikel, niet de zekerheid kan worden verkregen dat deze activiteiten geen significante effecten zullen hebben op Natura 2000-gebieden, zal door de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur voor deze activiteiten toch toestemming worden verleend, gelet op het grote belang voor de nationale veiligheid. Daarvoor wordt bij de vaststelling en inwerkingtreding van deze maatregel aangesloten bij de ADC-toets als voorzien in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn.

Voor activiteiten waarvoor een beroep op artikel 6, vierde lid van de Habitatrichtlijn wordt gedaan vanwege een dwingende reden van groot openbaar belang, geldt als voorwaarde dat daarvoor geen minder schadelijke alternatieven bestaan en dat compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat, ondanks de mogelijke schadelijke effecten van de gereedstellingsactiviteit, de algehele samenhang van Natura 2000 behouden blijft. Artikel 19.24 sluit daarbij aan voor zover het gaat om gereedstellingsactiviteiten waarop de algemene maatregel van bestuur betrekking heeft.

Daartoe is ten eerste expliciet gemaakt dat de gereedstelling door deze activiteiten een dwingende reden van groot en openbaar belang is in het kader van de openbare veiligheid. Dat neemt overigens niet weg dat dit ook zonder deze uitdrukkelijke bepaling het geval is. De activiteiten in bijlage I betreffen in hoofdzaak uitbreidingen van bestaande gereedstellingsactiviteiten op bestaande defensielocaties, zoals oefenterreinen, vliegbases, de marinehaven of kazernes. Aangezien deze activiteiten verbonden zijn aan deze aangegeven locaties en de op de defensielocaties aanwezige infrastructuur en voorzieningen, ligt het niet in de rede voor de uitbreiding van gereedstellingsactiviteiten (waarin bijlage I voorziet) alternatieve locaties te onderzoeken. Daarmee kan worden vastgesteld dat geen alternatieven voor deze activiteiten of de locatie van deze activiteiten bestaan om de gereedstellingstaak in Nederland goed te kunnen vervullen.

Het belang van de gereedstelling van militair vermogen wordt binnen de Omgevingswet reeds aangemerkt als een nationaal veiligheidsbelang. Dit artikel geeft het belang van de gereedstelling van het militair vermogen ten minste gelijkwaardige status aan het communautaire belang van het Natura 2000-netwerk en aan het communautaire belang van beschermen

van in het wild levende vogels en andere diersoorten en de daarmee samenhangende biodiversiteit. Hiermee wordt de noodzaak onderstreept om militaire gereedheid te waarborgen als een dwingende reden van groot openbaar belang, zelfs wanneer dit invloed kan hebben op beschermde natuurgebieden of op beschermde diersoorten.

Artikel 19.24 voorziet in het tweede lid in een regeling voor de toepassing van de Vogelrichtlijn op gereedstellingsactiviteiten van bijlage I, wanneer deze leiden tot handelingen met schadelijke gevolgen voor (exemplaren van) deze soorten, die in beginsel verboden zijn. Dit artikel is onderdeel van de afwijking voor activiteiten op grond van bijlage I van de reguliere verplichtingen van bescherming van in van nature in Nederland in het wild levende vogelsoorten, andere diersoorten, en plantensoorten. Die afwijking is gebaseerd op de uitzonderingsbepalingen van artikel 16 van de Habitatrichtlijn en artikel 9 van de Vogelrichtlijn. Voor beide bepalingen geldt dat een uitzondering op het beschermingsregime slechts is toegestaan wanneer er sprake is van een van de genoemde belangen er geen minder schadelijke alternatieven zijn en geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort. Artikel 19.24, tweede lid, geeft voor de gereedstellingsactiviteiten waarvoor bij de algemene maatregel van bestuur toestemming wordt verleend – in plaats van in de normaliter vereiste omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit – invulling aan deze vereisten.

Artikel 19.25 (inwerkingtreding: compensatieprogramma en soortenprogramma)

Tot slot is voorzien in de waarborg van compenserende maatregelen voor de betreffende activiteiten. Aan dat compensatieprogramma ligt onder meer ten grondslag het onderzoek naar de schadelijke effecten van de gereedstellingsactiviteiten. Het onderzoek naar de schadelijke gevolgen van de gereedstellingsactiviteiten, kan worden gezien als een passende beoordeling. Uit dat onderzoek blijkt naar verwachting dat de gereedstellingsactiviteiten schadelijke effecten zullen hebben. Niet kan worden uitgesloten dat die activiteiten de natuurwaarden door die effecten zullen aantasten, althans niet zonder dat de tijdige gereedstelling van de krijgsmacht in het geding komt. Daarom wordt bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur bekeken of de activiteiten voldoen aan de ADC-toets. Op deze wijze wordt de toepasselijkheid van de Habitatrichtlijn op de gereedstellingsactiviteiten ook bij toepassing van de artikelen 19.22 van dit wetsvoorstel verzekerd.

Met artikel 19.25 wordt een verplichting gecreëerd voor het vaststellen van een compensatieprogramma waarmee de benodigde compenserende maatregelen worden uitgevoerd. Dit is onderdeel van afwijking van regels voor activiteiten op grond van dit wetsvoorstel van de reguliere verplichtingen van bescherming van natuurlijke habitats (habitattypen) en leefgebieden van soorten. Daarvoor wordt aangesloten bij de zogenoemde ADC-toets uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit artikel geeft invulling aan het criterium dat voorschrijft dat voldoende compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat, ondanks de schadelijke effecten van de gereedstellingsactiviteit waarvoor de vrijstelling wordt ingezet, de algehele samenhang van Natura 2000 behouden blijft. Deze borging vindt plaats door het vastleggen van compenserende maatregelen in een compensatieprogramma.

In het compensatieprogramma staat welke compenserende maatregelen zullen worden uitgevoerd, op welke locatie en volgens welk tijdspad. Aan dat compensatieprogramma ligt een ecologische beoordeling ten grondslag, waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke compenserende

maatregelen nodig zijn, en wanneer, om te zorgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 behouden blijft ondanks de aantasting die maximaal kan plaatsvinden als gevolg van de gereedstellingsactiviteiten. De uitgangspunten zijn dat de oorspronkelijke samenhang en coherentie van het Natura 2000-netwerk, zoals aangewezen op basis van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, behouden blijft. Compenserende maatregelen moeten aansluiten bij de ecologische functies van het gebied in dat netwerk en de daarvoor van belang zijnde habitattypen en leefgebieden van soorten, die aan de basis lagen van de oorspronkelijke selectie van het gebied. De samenhang komt ook tot uiting door de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende gebied en oppervlakte, spreiding en staat van instandhouding van de habitats en soorten waarvoor het gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen. Er kan gecompenseerd worden op locaties waar de ecologische functie van de natuur die wordt aangetast, ook bestaat of kan worden ontwikkeld. Over het algemeen zal compensatie zo dicht mogelijk bij het beschadigde gebied moeten plaatsvinden, maar dat uitgangspunt is niet absoluut. Bepalend is dat de locatie waar compensatie plaatsvindt over de nodige elementen beschikt om de ecologische samenhang en de functies van het netwerk te garanderen. Verder moet als uitgangspunt het resultaat van de compensatie zijn bereikt voordat het gebied schade ondervindt, maar ook dat uitgangspunt is niet absoluut. Als het niet lukt om tijdig de schade te compenseren, moeten de geleden verliezen extra worden gecompenseerd om te zorgen dat er geen «nettoverlies» van de algehele samenhang optreedt. Vertragingen zijn alleen niet toegestaan wanneer er een verlies van een (gehele) populatie van een soort het gevolg zal zijn. Om inzichtelijk te hebben wanneer de compensatiemaatregelen hun effect moeten hebben, wordt gekeken naar de tijd die nodig is om een bepaald habitat te herstellen of te vervangen. Het compensatieprogramma wordt continu gemonitord.

Met het tweede lid wordt een verplichting gecreëerd voor het vaststellen van een programma waarmee de benodigde ecologische maatregelen worden uitgevoerd om te waarborgen dat de staat van instandhouding van vogelsoorten en het streven om populaties van beschermde andere diersoorten en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, niet in het geding komt. De Minister van Defensie stelt een soortenprogramma vast. Dit programma identificeert de soorten die geraakt worden door de gereedstellingsactiviteiten en de maatregelen die worden genomen om hun instandhouding te waarborgen. Het natuurbeheer van Defensie dat ziet op natuurgebieden op of bij militaire terreinen wordt hier nauw bij betrokken. Het programma moet ervoor zorgen dat de gereedstellingsactiviteiten de staat van instandhouding van deze soorten niet in gevaar brengen.

Bij aanvragen om vergunningen voor Natura 2000-activiteiten is in artikel 16.77a Ow bepaald dat pas op de vergunning wordt beslist als is beoordeeld of aan de compensatieplicht (artikel 6, vierde lid, Habitatrichtlijn) is voldaan, op basis van daarvoor aangeleverde documentatie van de aanvrager. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel kan niet worden uitgesloten dat compenseren in bepaalde gevallen lastig uitvoerbaar zal kunnen blijken te zijn. Dan ontstaat mogelijk een impasse: zou de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur die de vereiste gereedstellingsactiviteiten mogelijk maakt, wel inwerking kunnen treden of moet die uitgesteld worden om te komen tot meer waarborgen voor compensatie om te voldoen aan artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. In deze situatie zou voorkomen moeten worden dat artikel 6, vierde lid, zo wordt uitgelegd dat de goede uitvoering van essentiële defensietaken onaanvaardbaar wordt vertraagd of wordt belemmerd in afwachting van natuurcompensatie. Dat volgt ook uit artikel 4, tweede lid,

VEU, waarin is voorgeschreven dat het Unierecht de essentiële staatsfuncties eerbiedigt. Voor zover hier van belang, betreft dit met name de verdediging van de territoriale integriteit van de Staat en de bescherming van de nationale veiligheid. Uit het *Ministrstvo za obrambo* arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (ECLI:EU:C:2021:597) volgt dat de toepassing van het Unierecht er niet toe mag leiden dat de goede uitvoering van de essentiële taken van Defensie wordt belemmerd. Dit betekent dat verordenings- of richtlijnbepalingen onder omstandigheden moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de essentiële taak van de strijdkrachten. In het derde lid van artikel 19.25 is daarover een bepaling opgenomen. Voor de goede orde: artikel 4, tweede lid, VEU geldt ook zonder deze bepaling.

Het vierde lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden over het programma. Dit biedt de mogelijkheid om specifieke richtlijnen en procedures vast te stellen voor de uitvoering en aanpassing van het programma, waardoor consistentie en effectiviteit worden gewaarborgd.

Artikel 19.26 (uitvoering: gebruik van de afwijkingen)

Dit artikel regelt dat bij ministeriële regeling van de Minister van Defensie voorzieningen worden getroffen om de goede uitvoering te waarborgen van de activiteiten waarvoor wordt afgeweken van wettelijke voorschriften. Daarin zal in ieder geval worden opgenomen wanneer naar welke gevolgen voor de fysieke leefomgeving onderzoek wordt gedaan, regels over het waar mogelijk beperken van nadelige gevolgen en regels over gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen, in aanvulling op het voorgestelde artikel 3.5. Ook kunnen eisen betrekking hebben op de deskundigheid van personen die bepaalde aspecten van gereedstellingsactiviteiten uitvoeren en op daarbij te volgen procedures.

Het tweede lid bepaalt dat elke twee jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn van gereedstellingsactiviteiten en de genomen maatregelen ten behoeve van de aanwezige diersoorten en hun staat van instandhouding. Dit zorgt voor een continue evaluatie en aanpassing van maatregelen indien nodig. Indien monitoring uitwijst dat de instandhouding van soorten mogelijk verslechtert, wordt het soortenprogramma aangepast. Dit biedt een mechanisme om snel te reageren op negatieve trends en om de instandhoudingsdoelen te blijven waarborgen. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het programma. Dit biedt de mogelijkheid om specifieke richtlijnen en procedures vast te stellen voor de uitvoering en aanpassing van het programma, waardoor consistentie en effectiviteit worden gewaarborgd.

Artikel 19.27 (kennisgeving, advies en medewerking)

De uitvoering van activiteiten met afwijking van genoemde wettelijke voorschriften kunnen gevolgen hebben voor belanghebbenden. Daarom is het van belang dat belanghebbenden zo tijdig mogelijk maar ten minste vier weken van tevoren, in kennis worden gesteld van de uitvoering van een dergelijke gereedstellingsactiviteit. Opmerking verdient dat de activiteiten en de afwijkingen zelf al kenbaar zijn door de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 19.22 wordt vastgesteld. Deze maatregel zal bovendien met internetconsultatie en een parlementaire voorhangprocedure tot stand komen. Zodra de maatregel is vastgesteld en in werking getreden, dienen de afwijkingen rechtstreeks op de gereedstellingsactiviteiten toepasbaar te zijn.

Dit artikel beoogt daarom uitdrukkelijk niet om nadere voorwaarden te verbinden aan de verrichting van gereedstellingsactiviteiten. Dit artikel voorziet slechts in een procedure die, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, tijdige kennisgeving van de activiteiten aan betrokkenen regelt. Zeker in gevallen waarin de activiteit tot enige overlast kan leiden, helpt dit deze partijen daarop desgewenst hun gedrag af te stemmen. De vierweken termijn is daarbij een termijn van orde die niet in de weg staat aan eerdere communicatie. Voor deze termijn is gekeken naar de termijnen voor informatieplichten voor voorgenomen activiteiten waarvoor van rechtswege gedoogplichten gelden op grond van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. Deze zijn voor weg en waterbeheer ten minste achtenveertig uur van tevoren, tenzij dit door spoed niet mogelijk is. Voor te gedogen natuurmaatregelen geldt een termijn van vier weken, tenzij dit door spoed niet mogelijk is. Dit wetsvoorstel heeft gekozen voor een termijn van vier weken, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.

Waar mogelijk worden partijen al eerder geïnformeerd. Het Ministerie van Defensie voert in de dagelijkse praktijk nu al op operationeel niveau een dialoog met bestuurders, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders. In het kader van de implementatie van deze wet zal worden nagegaan hoe deze of eventueel andere overlegvormen geschikt kunnen zijn voor de informatievoorziening.

Daarnaast voorziet dit artikel in een regeling voor de betrokkenheid van andere bestuursorganen die bevoegd zijn voor de toepassing van bepalingen die voor een concrete activiteit bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 19.22, buiten toepassing zijn verklaard. Ook hier geldt dat deze regeling uitdrukkelijk niet beoogt om nadere voorwaarden te verbinden aan de verrichting van gereedstellingsactiviteiten waarvoor afwijkingen zijn vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De bestuursorganen zijn daarom verplicht medewerking te verlenen aan de uitvoering van de activiteit. Anders zou deze bepaling tegen het doel van die afwijkingen indruisen. Wel voorziet dit artikel in een regeling die mogelijk maakt dat door de afwijking anders niet langer betrokken bestuursorganen, bijvoorbeeld omdat zij geen vergunning meer verlenen, vanuit hun expertise advies kunnen geven over de wijze van uitvoering van de activiteit. Het is aan Defensie om met dat advies om te gaan. Daarbij verdient opmerking dat het gaat om feitelijk handelen door Defensie en niet om nadere besluitvorming. Over de wijze hoe met de adviezen is omgegaan is Defensie dan ook geen nadere of voorafgaande motivering verschuldigd.

Voor het tot handhaving bevoegde gezag geldt vanzelfsprekend dat die niet louter op deze publieke informatievoorziening zullen zijn aangewezen. Zoals in artikel 19.22, derde lid, is geregeld, behouden deze ook bij afwijkingen van regels op de naleving waarvan zij toezien, de bestaande handhavingstaken en daaraan verbonden bevoegdheden.

Artikel 19.28 (structurele inspanning)

Dit artikel regelt dat de afwijking van wettelijke voorschriften onverlet laat dat de Minister van Defensie zich blijft inspannen om de uitvoering van deze activiteiten te verzekeren zonder die afwijking. Het artikel schrijft voor dat de Minister van Defensie zich ervoor blijft inspannen dat activiteiten waarvoor bij algemene maatregel van bestuur afwijkingen worden geregeld, mogelijk worden zonder die afwijkingen.

Dat betekent, afhankelijk van het geval, bijvoorbeeld dat een vergunning-traject wordt doorgezet of ingezet, om te beproeven of voor de betrokken activiteit alsnog vergunning te krijgen onder het recht dat geldt zonder

deze afwijkingen. Het kan ook betekenen dat de bepalingen waarvan wordt afweken wellicht meer structureel inhoudelijk worden aangepast – al dan niet naar aanleiding van wijzigingen in Europese regelgeving. Of het zou kunnen betekenen dat op andere wijze in de behoefte wordt voorzien. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de realisatie van benodigde capaciteit op nieuwe locaties in het kader van het NPRD.

Het spreekt vanzelf dat geen van deze mogelijkheden uitsluitend afhankelijk is van de inspanningen van de Minister van Defensie. In vrijwel alle gevallen is hiervoor medewerking nodig van andere Ministers of bestuursorganen. Als deze inspanningen voldoende vruchten afwerpen, en de uitvoering van een activiteit zonder afwijking is verzekerd, dan is de Minister van Defensie verplicht de afwijking voor de betreffende activiteit bij koninklijk besluit laten te vervallen. Hier zal op een zorgvuldige wijze mee worden omgegaan. Het is niet een instrument waarmee de Minister van Defensie eenzijdig de afweging die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt ongedaan kan maken. Hier gaat het om een instrument waarmee door de Minister van Defensie wordt bewerkstelligd dat de toepassing van de vrijstelling niet wordt voortgezet wanneer de situatie in de wereld zodanig is gewijzigd dat daar niet meer om wordt gevraagd of wanneer de nuttige werking van de vrijstelling van de relevante wettelijke voorschriften is uitgewerkt. Vanzelfsprekend staat deze bevoegdheid niet in de weg aan het wijzigen van de algemene maatregel van bestuur waarin de afwijkingen zijn geregeld.

Artikel 19.29 (gereedstellingsbesluit)

Dit artikel regelt dat de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister die het aangaat, bij besluit (een gereedstellingsbesluit) in concrete gevallen kan bepalen dat mag worden afgeweken van dezelfde wettelijke voorschriften, als in artikel 19.22 zijn bedoeld, als dat noodzakelijk is voor de doelen van artikel 1.2 van dit wetsvoorstel.

Het gaat hier om de activiteiten die zien op de geoefendheid en de materiële gereedheid van de krijgsmacht, zoals opgenomen in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, voor zover die betrekking hebben op de categorieën van gereedstellingsactiviteiten die zijn aangegeven in bijlage II bij dit wetsvoorstel.

De afwijkingen zullen overwegend het karakter hebben van gerichte ontheffingen, die als gevolg hebben dat wettelijke voorschriften die knelpunten vormen bij het uitvoeren van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten niet langer van toepassing zijn en de activiteiten plaats kunnen vinden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om inhoudelijke regels, om vergunningplichten of om procedurele voorschriften. Het gaat om afwijkingen van dezelfde voorschriften als bedoeld in artikel 19.22 van dit wetsvoorstel.

Dit artikel bevat een beschrijving van de inhoud van een gereedstellingsbesluit. Voor deze bepalingen is zo veel mogelijk aangesloten bij de waarborgen die ook voor de uitvoering van bijlage I activiteiten is geregeld. Daarbij zal een afwijking steeds aan een termijn worden gebonden.

De categorieën gereedstellingsactiviteiten in bijlage II zijn algemener geformuleerd dan de concrete gereedstellingsactiviteiten in bijlage I bij dit wetsvoorstel. Bij het verlenen van ontheffing zal in het gereedstellingsbesluit de concretisering plaatsvinden en wordt nut en noodzaak nader onderbouwd. Deze afweging wordt gemaakt door de Minister van Defensie en omvat in ieder geval de toets of de verlening van

toestemming van het bevoegde bestuursorgaan niet kan worden afgewacht.

Vanwege de vereiste snelheid waarmee een gereedstellingsbesluit moet kunnen worden genomen is de verplichting tot het horen van belanghebbenden niet verplicht. Bij het nemen van een gereedstellingsbesluit vindt een belangenafweging plaats in het kader van artikel 19.20 van dit wetsvoorstel en niet in het kader van het wettelijk voorschrift waarvan de activiteit al dan niet ontheven wordt. Bij het vaststellen van de afwijking in het gereedstellingsbesluit is het bevoegd gezag niet gebonden aan de regels die anders voor het verlenen van toestemming voor deze activiteiten in de fysieke leefomgeving gelden en waarvan nu wordt afgeweken. De vraag is slechts of, gelet op artikel 19.20, van de relevante wettelijke voorschriften mocht worden afgeweken. De resultaten hiervan komen terug in de inhoud van het gereedstellingsbesluit. Daarbij zal toegelicht worden waarom de afwijkingen noodzakelijk zijn in verband met regels waarvan de toepassing in de praktijk leidt tot een belemmering of onredelijke vertraging voor de uit te voeren gereedstellingsactiviteit.

Artikel 19.30 (bevoegd gezag)

Gereedstellingsbesluiten nemen is een ambtshalve bevoegdheid die alleen kan worden uitgeoefend door de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister die het aangaat. Vanzelfsprekend kan in voorkomende gevallen de vraag naar deze overeenstemming in de ministerraad worden besproken. De Minister die het aangaat is in ieder geval de Minister die verantwoordelijk is voor het belang dat wordt gediend door het wettelijk voorschrift waarvan het gereedstellingsbesluit voor de betreffende activiteit afwijking regelt. Van belang daarbij is dat de grondslag voor het nemen van gereedstellingsbesluiten *in* de Omgevingswet is geregeld, maar dat de *inhoud* van die gereedstellingsbesluiten niet zijn beperkt tot de Omgevingswet maar ook buiten het stelsel van de Omgevingswet gelegen wetgeving, bijvoorbeeld op het terrein van luchtvaart.

Voor de bepalingen die binnen het stelsel van de Omgevingswet vallen en waarvan bij gereedstellingsbesluit in concrete gevallen kan worden afgeweken, geldt nog specifiek dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) actief betrokken wordt wanneer het gaat om afwijkingen van bepalingen waarvoor de Minister van VRO binnen het stelsel van de Omgevingswet verantwoordelijk is. Een gereedstellingsbesluit dat bijvoorbeeld een afwijking regelt van bepalingen over cultureel erfgoed of werelderfgoed: dan gaat dit de Minister van OCW aan, en voor het werelderfgoed Waddenzee: de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LVVN) als inhoudelijk verantwoordelijke Minister. Een gereedstellingsbesluit regelt een afwijking van bepalingen over waterbeheer: dan gaat dit de Minister van IenW aan. Is dat water ook een Natura-2000 gebied, dan gaat het ook de Minister van LVVN aan en zal ook die actief betrokken worden bij het nemen van het gereedstellingsbesluit.

In de praktijk zal van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt op het moment dat de krijgsmacht bij de toepassing van de relevante regels op de uitvoering van de activiteit in de situatie komt waarin de naleving van deze regels een belemmering vormen of een onredelijke vertraging vormen voor de uit te voeren gereedstellingsactiviteiten. In een dergelijk geval zal de Minister van Defensie afstemming zoeken met de voor de betreffende regels verantwoordelijke Minister, om in overeenstemming met die Minister te voorzien in een gereedstellingsbesluit.

Artikelen 19.31 t/m 19.33 (passende beoordeling; beoordelingsregels gebiedsbescherming en soortenbescherming; inwerkingtreding en natuur- en soortencompensatie)

Voor een gereedstellingsbesluit waarvan mogelijk significante gevolgen bestaan voor een Natura 2000-gebied geldt in het eerste lid van artikel 19.31, en de artikelen 19.32 en 19.33 een vergelijkbare systematiek als opgenomen in artikel 19.23 tot en met 19.25 dit wetsvoorstel, met dien verstande dat het hier zal gaan om de activiteit waarop het gereedstellingsbesluit betrekking heeft. Dat houdt in dat – waar nodig – een passende beoordeling aan de orde kan zijn en een ADC-toets.

In dit artikel wordt bepaald dat hoe voor een activiteit waarvoor een gereedstellingsbesluit wordt genomen, waarmee wordt afgeweken van de nationale regels voor Natura 2000-activiteiten, beoordeeld wordt dat geen andere alternatieven bestaan. Daarbij kan de afwezigheid van alternatieven worden beoordeeld in de context van daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid, wat betekent dat de bedoelde activiteiten doorgang zullen moeten vinden. Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 19.23 tot en met 19.25. Compenserende maatregelen worden zo nodig toegevoegd aan het compensatieprogramma, bedoeld in artikel 19.25, voor zover daarin niet reeds is voorzien.

Dit artikel regelt niet dat gereedstellingsactiviteiten als bedoeld in bijlage II, zijn uitgezonderd van de verplichtingen van de mer-richtlijn. Gelet op de aard van de activiteiten, kan dat nog niet per geval worden bepaald. In artikel 16.44 Ow is bepaald dat het bevoegd gezag op verzoek of ambtshalve een ontheffing kan verlenen van verplichtingen op grond van paragraaf 16.4.2 Ow. De Minister van Defensie is het bevoegd gezag voor gereedstellingsbesluiten en kan dus per geval bepalen of er ook een ontheffing moet worden verleend van de verplichting een milieueffectrapportage op te stellen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is dan de Minister die het mede aangaat. Gelet op de aard van gereedstellingsactiviteiten, ligt het over het algemeen voor de hand dat van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Waar dat het geval is kan dat in het gereedstellingsbesluit worden vermeld.

Artikel 19.34 (kennisgeving, advies en medewerking)

Dezelfde eisen over de mededeling aan belanghebbenden en andere bestuursorganen, bedoeld in artikel 19.27, van dit wetsvoorstel, gelden voor de gereedstellingsbesluiten.

Artikel 19.35 (geen aanvulling gronden na afloop beroepstermijn)

Dit artikel bevat voor gereedstellingsbesluiten de regel dat na afloop van de beroepstermijn geen beroepsgronden aangevoerd kunnen worden. Een vergelijkbare regeling bestaat in de Ow al voor projectbesluiten.

Artikel 3.3 (militair vervoer)

In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn dat door de krijgsmacht of het militair transport in het kader van de gereedstelling gebruik moet worden gemaakt van wegen, spoorwegen of andere infrastructuur op een wijze die om bijzondere maatregelen vraagt van de beheerder van de betreffende infrastructuur. In beginsel worden in dergelijke gevallen afspraken gemaakt met de betrokken partijen over de aangepaste capaciteitsverdeling of afsluitingen en over aanvullende maatregelen. Dit artikel beoogt zeker te stellen dat, in gevallen waarin daarin onvoldoende kan worden voorzien, zo nodig een aanwijzing kan worden gegeven door

de Minister van Defensie en de Minister van IenW, aan de betrokken beheerders. De bepaling is grotendeels gelijkluidend aan artikel 13 van de Vervoersnoodwet, met dien verstande dat de reikwijdte hier is beperkt tot de noodzakelijke uitvoering van gereedstellingsactiviteiten. Het tweede lid voorziet in een grondslag om, zo nodig een vergoeding te kunnen verstrekken van de buitengewone kosten die in dit verband door beheerders moeten worden gemaakt.

Artikel 3.4 (vervoer en overslag van gevaarlijke stoffen)

Dit artikel maakt het mogelijk om ontheffingen die reeds bestaan in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen voor overslag op militaire terreinen ook daarbuiten te kunnen verlenen. In het kader van de gereedstelling vinden ook activiteiten plaats met gevaarlijke of ontplofbare stoffen, waaronder munitie. De doorvoer van dergelijke stoffen door Nederlandse havens en stations, kan tijdelijke een verhoogd extern veiligheidsrisico met zich meebrengen voor op deze plaatsen aanwezige personen. Om deze risico's te kunnen beperken voorziet dit artikel in de mogelijkheid voor de Minister van Defensie om op die momenten tijdelijk, de toegang van het publiek tot delen van een openbare plaats, haven of station geheel of gedeeltelijk te verbieden. Het spreekt voor zich dat van deze mogelijkheid met de nodige terughoudendheid gebruik zal moeten worden gemaakt. Zo zal in veel gevallen wellicht kunnen worden volstaan met de medewerking van de burgemeester, die over eigen bevoegdheden beschikt op basis van de Gemeentewet.

Artikel 3.5 (bijzondere vereisten omtrent gebruik van stoffen)

Dit artikel verduidelijkt dat bij het verlenen van een ontheffing voor een gereedstellingsactiviteit gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid voor defensiedoeleinden in de REACH- en de CLP-verordening (zie § 5.5.7 van de toelichting). Het tweede lid voorziet in waarborgen voor het gebruik van gevaarlijke stoffen bij de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten.

Artikel 3.6 (openbaarmaking emissiegegevens Defensie)

Deze bepaling bevat een afwijking van artikel 5.1, zevende lid, Woo met betrekking tot de verplichte openbaarmaking van emissiegegevens. In artikel 5.1, zevende lid, Woo is bepaald dat dat de uitzonderingsgronden in het eerste en tweede lid van dat artikel niet van toepassing zijn op emissiegegevens. Als gevolg hiervan moeten deze gegevens bij een Woo-verzoek altijd openbaar worden gemaakt.

Het onder alle omstandigheden verplicht openbaar maken van emissiegegevens brengt het belang van Defensie, zoals dat wordt verstaan onder de veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, aanmerkelijk in gevaar. Dit kan het geval zijn wanneer emissiegegevens van vliegend, varend of rijdend materieel of opgeslagen munitie openbaar worden gemaakt. Ook zou openbaarmaking bijvoorbeeld kunnen zien op emissiegegevens die verband houden met in voorbereiding zijnde of lopende inzet. Door middel van deze openbaarmaking zou het voor vijandelijke actoren mogelijk kunnen zijn om informatie te vergaren over de gereedheid van de Nederlandse krijgsmacht en haar bondgenoten.

Met deze afwijking van artikel 5.1, zevende lid, Woo wordt mogelijk gemaakt dat als milieu-informatie betrekking heeft op emissiegegevens een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgronden veiligheid van de Staat (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, Woo) en de internationale betrekkingen (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel a, Woo). Het artikel is

afgebakend tot emissiegegevens die zien op defensieactiviteiten in het kader van de gereedstelling van het militair vermogen van de krijgsmacht. Het ziet daarmee in ieder geval op de informatie bij of afkomstig van de Minister van Defensie (met uitzondering van de informatie die onder de Wiv 2017 valt waarvoor een eigen regime geldt).

De bepaling sluit aan op de uitzonderingsmogelijkheden in het Verdrag van Aarhus en de milieu-informatierichtlijn (zie verder §§ 5.5.2 en 5.5.3 van de toelichting). In artikel 10, achtste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) was deze uitzonderingsmogelijkheid reeds opgenomen.[218] Met ingang van 1 mei 2022 is de Wob vervangen door de Woo, waarbij dus een algehele verplichting – zonder uitzonderingsmogelijkheden – is opgenomen om emissiegegevens te openbaren. Daarbij is geen rekening gehouden met het belang van internationale betrekkingen of defensie waarbij openbaarmaking tot zeer nadelige gevolgen kan leiden.[219] Inmiddels is gebleken dat dit onwenselijk is.

Het absolute karakter van de uitzonderingsgrond veiligheid van de Staat in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, Woo is net als onder de Wob gehandhaafd.[220] Bij de uitzonderingsgrond internationale betrekkingen in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel a, Woo dient een afweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang dat met bescherming van de internationale betrekkingen is gediend en anderzijds het algemeen belang van openbaarmaking van informatie. Een beroep van de Minister van Defensie op deze weigeringsgrond dient overeenkomstig het Verdrag van Aarhus en de milieu-informatierichtlijn restrictief te worden uitgelegd. Restrictieve toepassing betekent dat openbaarmaking van de betreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang, en dat de besluitvorming terzake met zodanige waarborgen moet zijn omkleed dat niet op willekeurige gronden een uitzonderingsgrond wordt toegepast.[221] Daarnaast wordt in de belangenafweging meegenomen of de informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Emissiegegevens zijn in beginsel openbaar, tenzij zwaarwegende belangen zich tegen de openbaarmaking verzetten.

Artikel 4.1 (verwerkingsverantwoordelijke)

Dit artikel merkt de Minister van Defensie aan als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvinden op grond van deze wet.

Artikel 4.2 (verwerking van persoonsgegevens bij de gereedstelling)

Eerste lid

Voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens is een wettelijke grondslag vereist, deze is neergelegd in het eerste lid van dit artikel. Het gaat hierbij om de vervulling van een taak van algemeen belang.[222] De grondslag heeft betrekking op de gereedstellingsactiviteiten die de krijgsmacht verricht op grond van artikel 2.1, tweede lid. De verwerking van persoonsgegevens kan slechts plaatsvinden voor zover dit noodzakelijk is voor deze gereedstellingsactiviteiten.

---

[218] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 31–33.
[219] *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, nr. N, p. 105.
[220] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 31.
[221] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 33.
[222] Artikel 6, eerste lid, onder e, jo. derde lid, onder b, AVG.

De verwerking van persoonsgegevens vindt plaats «met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde». In de paragrafen 4.1 tot en met 4.5 worden specifieke voorwaarden gesteld bij de gegevensverwerking voor specifieke doeleinden. Daarbij worden de doeleinden waarvoor die gegevens verwerkt mogen worden verder afgebakend en gelden bij de gegevensverwerking voor de informatiepositie en het bewaken en beveiligen aanvullende vereisten.

Tweede lid

Voor de defensieonderdelen geldt als hoofdregel dat zij bij de verschillende gereedstellingsactiviteiten niet de intentie heeft om persoonsgegevens te verwerken. Het gaat de defensieonderdelen om gegevens die informatie opleveren over kwetsbaarheden, gevaren en mogelijkheden in de operationele omgeving daarmee kan ze de veiligheid van haar personeel en de omgeving waarborgen. Persoonsgegevens kunnen in die gegevensverwerking een onderdeel zijn. Met «gegevens, waaronder persoonsgegevens» wordt dit tot uitdrukking gebracht.

In dit lid worden de bronnen opgesomd waaruit de defensieonderdelen gegevens kunnen verzamelen of verkrijgen. De artikelen 4.11 en 4.12 bevatten een aanvulling op deze algemene regel voor het bewaken en beveiligen.

Ten eerste gaat het om eigen waarnemingen door de krijgsmacht (*onderdeel a*). Het betreft daarbij, onder andere, waarnemingen in de operationele omgeving via beeldmateriaal (*IMINT*) en georuimtelijke informatie (*GEOINT*), alsmede via elektromagnetische uitzendingen (waarbij niet beoogd is inhoudelijke gesprekscommunicatie te verwerven) door personen of instanties voor wie de uitzendingen niet zijn bestemd.[223] In concreto gaat het daarbij om het identificeren van radar-, laser- en *non-imagery* infraroodsystemen. Nadrukkelijk wordt daarbij niet de inhoud van communicatie geïntercepteerd. Daarnaast kan het ook om akoestische uitstralingen in het geluidsspectrum gaan.

Ten tweede gaat het om het raadplegen van publiek toegankelijke bronnen (*onderdeel b*). Op basis van het vierde lid kunnen daarbij bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden worden aangesteld. Bij deze bronnen kan het gaan om literatuur, wetenschappelijke artikelen en ook openbare onlinebronnen zoals sociale media. Het gaat hier om het kennisnemen van een voor eenieder te raadplegen informatie.

Bij de term publiek toegankelijke bronnen wordt aangesloten bij de uitleg die daaraan wordt gegeven in de memorie van toelichting bij de Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid en in het rapport van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk.[224] Dat betekent dat de krijgsmacht geen zelfstandige bevoegdheid heeft om gesloten bronnen te raadplegen, daartoe dient zij informatie te verzoeken via de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook het aannemen van een identiteit of valse hoedanigheid (dekmantel) is daarbij niet toegestaan.[225]

---

[223] Ministerie van Defensie, *Joint Doctrine Publicatie 2 – Inlichtingen*, 2012.

[224] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 958, nr. 3, p. 14–16, en Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, *Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving*, 2018. Zie ook de term openbare gegevens in de Wet computercriminaliteit III (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 372, nr. 3) en de (consultatieversie) toelichting op de Wet gegevensvergaring openbare orde, par. 3.2.4.

[225] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 958, nr. 3, p. 15. Vgl. artikel 41 Wiv 2017.

Daarmee bestaat wel de bevoegdheid om openbronnenonderzoek (ook wel *OSINT*) te verrichten en daarbij ook sociale media te raadplegen. Uit de toelichting bij de Wet verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid blijkt dat voor het raadplegen van sociale mediabronnen een pseudoniem account gebruik gemaakt kan worden, voor zover voor het raadplegen van die bron louter een administratieve handeling is vereist, die door eenieder, zonder aanvullende voorwaarden kan worden verricht.

Ten derde gaat het om het raadplegen van informatiebronnen van derden (*onderdeel c*). Hiermee wordt primair commerciële data bedoeld die door de krijgsmacht, al dan niet samen met de MIVD, wordt ingekocht. Ook voor deze bronnen kunnen bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden gesteld (zie vierde lid).

Ten vierde kan zij informatie gebruiken die zij, al dan niet op verzoek, van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of van bondgenoten heeft ontvangen (*onderdelen d en e*).

Ten slotte kan zij gebruik maken van informatie van andere nationale- of internationale privaatrechtelijke of publiekrechtelijke instanties (*onderdeel f*), waarbij er in andere regelgeving een grondslag moet zijn voor de deze instantie om gegevens te verstrekken aan de krijgsmacht.

Bij de uitoefening van gereedstellingsactiviteiten hebben de defensieonderdelen een inspanningsverplichting om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene te beperken tot het strikt noodzakelijke.

Dat betekent dat voor de informatiepositie en het bewaken en beveiligen waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande gegevens, bijvoorbeeld van de MIVD, om daarbij een dubbele inbreuk te voorkomen. Dit zal echter niet altijd mogelijk zijn wanneer bij deze activiteiten met spoed gehandeld moet worden, waarbij gedacht moet worden aan een cyberaanval op de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen of bij onvoorzienbare speciale operaties, of omdat een dienst of andere partij die gegevens niet heeft (zie § 6.8 van deze toelichting). Met betrekking tot het opleiden, trainen en oefenen geldt de gereedstellingssystematiek (zie nader hoofdstuk 2). Dat betekent het zoveel mogelijk beperken van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, maar ook dat voor het realistisch trainen en oefenen de handelingen worden verricht die ook in de daadwerkelijke operationele omgeving verricht moeten worden.

Derde lid

In de gereedstellingsfase gaat het de defensieonderdelen veelal niet om het verkrijgen van gegevens over specifieke personen, met uitzondering van de specifieke gevallen uit artikel 4.9, vierde lid. Echter komen de defensieonderdelen in de uitvoering van die gereedstellingsactiviteiten wel in aanraking met persoonsgegevens, bijvoorbeeld bij het identificeren van cyberdreigingen en het raadplegen van het internet zal het onvermijdelijk zijn dat men daarbij persoonsgegevens verwerkt.

Bij de hiervoor geschetste verwerkingen staat voorop dat deze uitsluitend plaatsvinden op grond van een specifiek doel en dat persoonsgegevens, onder de voorwaarden van artikel 4.3, eerste lid, geanonimiseerd of gepseudonimiseerd worden (artikelen 4.3 en 4.7). Met deze bepaling wordt een aanvullende waarborg gesteld die inhoudt dat de defensieonderdelen geen (technische) middelen gebruiken met het oogmerk om

daarmee specifieke gegevens over een persoon te verkrijgen.[226] Dit neemt niet weg dat de defensieonderdelen persoonsgegevens zullen verwerken die op personen betrekking hebben, maar dat deze verwerkingen niet persoonsgericht zijn en conform deze wet worden verwijderd, geanonimiseerd of gepseudonimiseerd. Onder bepaalde omstandigheden is het volgen van sociale media profielen toegestaan (de voorwaarden kunnen nader uitgewerkt worden in een algemene maatregel van bestuur, zie artikel 4.2, vierde lid, onderdeel b). Daarnaast geldt dat technische hulpmiddelen die niet het oogmerk hebben om personen stelselmatig te monitoren gebruikt mogen worden. In het bijzonder geldt dit voor technische hulpmiddelen die ondersteunen en zijn ontworpen om persoonsgegevens te beschermen, bijvoorbeeld een *sandbox*-omgeving om persoonsgegevens te verwijderen, anonimiseren of pseudonimiseren. Deze technische hulpmiddelen zijn niet gericht op het verkrijgen van persoonsgegevens, maar juist op het beschermen van de persoonlijke levenssfeer. Met deze waarborg wordt een balans gevonden tussen de noodzaak voor de defensieonderdelen om bij de uitvoering van haar taken persoonsgegevens te verwerken en het beperken van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Het monitoren van personen is «stelselmatig» als daarbij op voorhand redelijkerwijs voorzienbaar een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van betrokkene kan worden verkregen.[227] De vraag of bij het overnemen van persoonsgegevens uit bronnen sprake is van stelselmatigheid, moet steeds op voorhand worden beantwoord, aan de hand van op dat moment beschikbare informatie en de beoogde inzet van het middel, met inachtneming van de ervaringen met resultaten van de inzet van een dergelijk middel in eerdere gevallen.[228] In de toelichting op het nieuwe Wetboek van Strafrecht wordt opgemerkt dat de invulling van dit begrip in de context van online bronnen eigen factoren vereist.[229] Bij die factoren wordt aangesloten, en die zijn samengevat: de omvang en het type van de over te nemen gegevens, de aard van de bron, de wijze van zoeken, de opslag en het gebruik van de gegevens en de mogelijke gevolgen voor de persoon.[230] Bij de eigen waarneming gelden de klassieke factoren van stelselmatigheid nog wel, dat zijn: de duur, de plaats, de intensiteit of frequentie en het al dan niet toepassen van een technisch hulpmiddel dat méér biedt dan alleen versterking van de zintuigen.[231] Ook het initiële doel van de verwerking is hierbij een belangrijk element. Ieder voor zich, maar met name in combinatie, zijn deze elementen bepalend voor de vraag of een min of meer volledig beeld van iemands leven wordt verkregen.

Deze beperking van het gebruik van persoonsgegevens met het oogmerk van het stelselmatig monitoren betekent concreet dat de defensieonderdelen zich onthouden van bepaalde verwerkingen (stelselmatig overnemen) alsmede het gebruik van technische hulpmiddelen waarbij voorzienbaar is dat verwerkingen op personen gericht worden toegepast.

Met betrekking tot de begrippen «geautomatiseerde wijze» en «overnemen» wordt aangesloten bij hetgeen hierover is opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.[232]

---

[226] EHRM 4 mei 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195 (*Rotaru/Roemenië*), para. 43 en 46.
[227] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 683.
[228] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 684.
[229] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 684.
[230] Zie ook de voorbeelden bij die factoren in: *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 684–685.
[231] Zie de uitleg bij de stelselmatige observatie op grond van artikel 126g van het Wetboek van strafvordering, Hoge Raad 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, par. 2.4.
[232] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 679–687.

Met het begrip «geautomatiseerde wijze» wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het stelselmatig overnemen van persoonsgegevens geen programmatuur gebruikt mag worden.[233] Bij die programmatuur zal het veelal gaan om softwareapplicaties waarmee grootschalig en systematisch gegevens over een persoon overgenomen kunnen worden.

Het begrip «overnemen» van persoonsgegevens ziet op het kopiëren van bestaande gegevens uit een externe bron.[234] In concreto gaat het om gegevens die al zijn opgeslagen op een geautomatiseerd werk dat bereikbaar is vanaf het internet, die gepubliceerd (in geval van een webpagina) of gedeeld (in geval van bestanden delen) zijn. Het begrip overnemen verschilt van het vastleggen van gegevens, waarbij het gaat om registreren van signalen die niet – voor zover bekend – al ergens anders zijn opgeslagen.[235] Onder het stelselmatig overnemen valt niet het kennisnemen of raadplegen van persoonsgegevens. Dit speelt bijvoorbeeld bij het vormen van een beeld van de trends en ontwikkelingen. Daarbij worden openbare uitingen beoordeeld of deze passen in een trend of ontwikkeling in het maatschappelijk verkeer. Bij die beoordeling is het onvermijdelijk dat ook informatie over personen wordt verwerkt aangezien uitingen altijd door personen worden gedaan, maar deze persoonsgegevens dienen niet geautomatiseerd overgenomen te worden. Bij het kennisnemen of raadplegen ontstaat er niet achteraf een volledige reproductie van de waargenomen informatie en zijn de risico's voor de betrokkene beperkter.

Andere technische hulpmiddelen – dan het geautomatiseerd stelselmatig overnemen – mogen ook niet gebruikt worden als daarmee redelijkerwijs voorzienbaar is dat deze persoonsgericht toegepast worden. Dat betekent dat geen datasets worden opgeslagen met gegevens over specifieke personen en dat deze persoonsgegevens ook niet gebruikt mogen worden. In ieder geval mag er geen gebruik worden gemaakt van zogenaamde *webcrawlers* of *webscraping* die persoonsgegevens verzamelen.[236] Het persoonsgerichte onderzoek is in beginsel voorbehouden aan de diensten, met uitzondering voor de gevallen in artikel 4.9, vierde lid (zie de toelichting daarop).

Vierde lid

Met deze bepaling wordt voorzien in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verwerkingen op grond van deze wet. Voor zover het noodzakelijk is kan in die algemene maatregel van bestuur bepaald worden dat meer administratieve en gedetailleerde (technische) regels in een ministeriële regeling terecht komen.

Ten eerste kunnen er algemene voorwaarden – aanvullend op deze wet – worden gesteld aan de gegevensverwerkingen op grond van deze wet. Dit kan in ieder geval betrekking hebben op een personele- en een technische maatregel om te waarborgen dat persoonsgegevens op een correcte en rechtmatige wijze worden verwerkt. Met het stellen van deskundigheidseisen kan in het bijzonder met betrekking tot de informatiepositie gewaarborgd worden dat de daartoe gemachtigde personen voldoende

---

233 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 686.
234 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 680.
235 *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 559.
236 Of hiervan sprake is hangt af van de ingestelde condities en dient ook in het licht van de criteria voor stelselmatigheid beoordeeld te worden, zie: J.J. Oerlemans, «Beschouwing rapport Commissie-Koops: strafvordering in het digitale tijdperk», *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2018/2, p. 92–105.

kundig zijn over het informatieproces binnen Defensie en de wet- en regelgeving relevant voor de gegevensverwerking. Daarnaast kan bepaald worden dat voor bepaalde verwerkingen *logging* plaatsvindt.

Ten tweede kunnen er regels gesteld worden over de verwerving en het gebruik van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen en informatiebronnen van derden. Informatiebronnen van derden is bewust een open geformuleerde term om flexibiliteit toe te laten in het ontvangen van informatie. De bepaling ziet primair op het verschaffen van commerciële data ten behoeve van het vergaren van een informatiepositie. Hiervoor kunnen aanvullende waarborgen worden gesteld om misbruik te voorkomen, bijvoorbeeld het via deze weg verkrijgen van informatie uit gesloten bronnen. Met betrekking tot publiek toegankelijke bronnen kunnen onder andere regels worden gesteld, eventueel met nadruk op gegevensverwerking bij het persoonsgerichte onderzoek voor het verkrijgen van een informatiepositie, over de verschillende type publiek toegankelijk bronnen, zoals nieuwsbladen, wetenschappelijke literatuur en publiek toegankelijke online communicatieplatforms (sociale media). Daarnaast kan ook gedacht worden aan voorwaarden die gesteld kunnen worden aan het gebruik van social media of regels over het loggen van bepaalde zoekopdrachten.

Artikel 4.3 (algemene waarborgen)

Eerste lid

Bij het bewaren van persoonsgegevens is het uitgangspunt dat deze geanonimiseerd of gepseudonimiseerd worden bewaard. Dit uitgangspunt geldt niet als het doel van de verwerking is om deze persoonsgegevens te bewaren, in dat geval mogen deze gegevens in hun oorspronkelijke staat bewaard worden. In alle andere gevallen vindt een afweging plaats waarbij rekening gehouden dient te worden met een aantal factoren, omdat de maatregel in verhouding moet staan tot de verwerking. Hierbij valt te denken aan de situatie waarbij door middel van technische hulpmiddelen een groot deel van de persoonsgegevens is verwijderd, geanonimiseerd of gepseudonimiseerd, er echter een deel van persoonsgegevens niet door deze technische hulpmiddelen is geïdentificeerd omdat de persoonsgegevens in een andere taal zijn geschreven. In zo een geval zouden de uitvoeringskosten niet in verhouding staan om deze persoonsgegevens handmatig te anonimiseren of pseudonimiseren. Anderzijds dient dit afgewogen te worden met de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, waarbij als het om bijzondere persoonsgegevens gaat deze eerder gepseudonimiseerd opgeslagen zouden moeten worden.

Daarnaast is een relevante factor de risico's die deze maatregel oplevert voor de gereedheid van de krijgsmacht. Het anonimiseren of pseudonimiseren van persoonsgegevens kan een uitvoeringslast meebrengen. In bijzondere omstandigheden, waarbij er een verhoogde militaire dreiging is en meer militairen dienen te worden gereed gesteld, kan er afgezien worden van deze maatregelen als die een belemmering opleveren voor de gereedheid van de krijgsmacht.

Tweede lid

Dit lid regelt de situatie waarbij niet bekend is of een set aan gegevens persoonsgegevens bevat die noodzakelijk zijn voor het verwerkingsdoel en daardoor niet verenigbaar zijn met de doelbinding van de verwerking.

Het gaat hier met name om de bijzondere situatie waarbij de krijgsmacht gegevens verwerkt die zijn gecodeerd of in een vreemde taal zijn opgenomen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan over persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen of bronnen van derden die bijvoorbeeld gegevens bevatten in het cyrillisch schrift. Op dat moment is nog niet bekend of deze gegevens persoonsgegevens bevatten, waarbij een andere verwerking van persoonsgegevens kan plaatsvinden om dit te verduidelijken. Deze gegevens worden dan in een *sandbox* geplaatst, met beperkte toegang, en worden vervolgens vertaald of ontcijferd. Deze verwerking moet plaats kunnen vinden zonder in strijd te handelen met de doelbinding en andere regels opgenomen in deze wet. Wanneer duidelijk is geworden dat het om persoonsgegevens gaat dienen deze verwerkt te worden overeenkomstig deze wet, waaronder het mogelijk verwijderen van deze persoonsgegevens. Na de verwerving van deze gegevens dient de verdere verwerking zo snel mogelijk plaats te vinden om te voorkomen dat onnodig lang persoonsgegevens bewaard blijven.

Derde lid

De verwerking van persoonsgegevens die plaatsvinden op grond van deze wet zijn gebonden aan het doel waarvoor ze zijn verzameld. De verwerking van persoonsgegevens voor andere doeleinden is in een beperkt aantal gevallen toegestaan. De grondslag voor een verdere verwerking kan volgen uit artikel 6, vierde lid, AVG of op basis van een unierechtelijke of volkenrechtelijke verplichting of op grond van deze wet. Op dit moment voorziet uitsluitend artikel 4.13 bij de gegevensverstrekking in een grondslag voor de verwerking voor een ander doel. Ten slotte voorziet deze bepaling in de bevoegdheid voor de Minister van Defensie om in uitzonderlijke gevallen toestemming te verlenen voor de verdere verwerking in het belang van de gereedheid. Het is de Minister op grond van deze bepaling niet toegestaan om de reikwijdte van artikel 4.13 uit te breiden, die bepaling regelt de gegevensverstrekking uitputtend.

In alle gevallen dient de verdere verwerking noodzakelijk te zijn voor dat andere doel en dient die verwerking proportioneel te zijn.

Vierde lid

De AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke tot het treffen van technische en organisatorische maatregelen. Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel f, AVG zien deze maatregelen in ieder geval op voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van de gegevensverwerking tegen verlies of aantasting van gegevens alsmede tegen onbevoegde gegevensverwerking. Ook uit de artikelen 24 en 25 AVG volgt deze verplichting.

Bij het treffen van maatregelen wordt rekening gehouden met de stand van de techniek, de uitvoeringskosten, en de aard, de omvang, de context en het doel van de verwerking alsook met de qua waarschijnlijkheid en ernst uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.

In dit lid wordt, in aanvulling op het bepaalde in de AVG, gespecificeerd welke maatregelen in ieder geval getroffen dienen te worden. Binnen Defensie is een beveiligingsbeleid reeds geregeld via het Defensie Beveiligingsbeleid, daarmee wordt reeds invulling gegeven aan *onderdeel b*.[237] Het treffen van maatregelen om de kwaliteit en veiligheid van de

[237] De Beveiligingsautoriteit houdt toezicht op deze integrale beveiliging, daarbij wordt samengewerkt met de Functionaris voor Gegevensbescherming.

gegevensverwerking te bevorderen is ook in het belang van de defensieonderdelen, omdat kwalitatieve gegevenswerking de doeltreffendheid van haar handelen bevorderd en verlies van gegevens of onbevoegde gegevensverwerking een groot gevaar kunnen vormen voor het veilig en doeltreffend optreden van de krijgsmacht.

Artikel 4.4 (AVG)

Eerste lid

Op de verwerkingen van persoonsgegevens door de Minister van Defensie met het oog op de gereedheid van de krijgsmacht ter uitvoering van de hoofdtaken als bedoeld in artikel 97 van de Grondwet is de AVG van overeenkomstige toepassing verklaard. De AVG is, zoals in § 5.6.2 en in de artikelsgewijze toelichting van artikel 7.1 is toegelicht, in beginsel niet van toepassing op deze verwerkingen. Het gaat daarbij in ieder geval om de verwerkingen die plaatsvinden in het kader van de hoofdstukken 1, 2 en 4 van dit wetsvoorstel.

Het toepassen van de AVG op deze verwerkingen is vanzelfsprekend en biedt betrokkenen meer bescherming dan vereist door artikel 8 van het EVRM en door Conventie 108+. Hiermee wordt gewaarborgd dat bij de verwerking van persoonsgegevens onder andere wordt voldaan aan de algemene beginselen van gegevensbescherming en de verplichtingen omtrent de beveiliging van persoonsgegevens. Tevens worden hiermee handvatten gegeven aan de Autoriteit persoonsgegevens voor de toetsing van gegevensverwerking door de Minister van Defensie en is het sanctieregime van de AVG hierop van toepassing. De Autoriteit persoonsgegevens is op grond van de artikelen 6, derde lid, en 15, eerste lid, UAVG verantwoordelijk voor zowel het extern toezicht op de naleving van de bepalingen uit de AVG en UAVG alsmede andere gegevensverwerkingen op grond van nationale wetgeving. De Autoriteit persoonsgegevens is daarmee ook verantwoordelijk voor het toezicht op de gegevensverwerkingen overeenkomstig dit wetsvoorstel. Daarnaast is op grond van artikel 39, eerste lid, onderdeel a, AVG de FG binnen Defensie verantwoordelijk voor het intern toezicht op zowel de van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen uit de AVG en UAVG alsmede de bijzondere regels die in hoofdstuk 4 worden gesteld.[238]

Een beperkt aantal artikelen van de AVG zijn uitgezonderd op de gegevensverwerkingen op grond van dit wetsvoorstel. Zie hierover de toelichting in § 5.6.2.

Voor zover persoonsgegevens worden verwerkt op grond van de hoofdstukken 3 (fysieke leefomgeving) en 5 tot en met 8 van dit wetsvoorstel (personeel, inkoop, wijziging andere wetten en slotbepalingen) zijn de AVG en de UAVG volledig van toepassing. Het gaat daarbij om activiteiten op het gebied van administratie en gezondheid die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen en waar de AVG en UAVG reeds op van toepassing zijn.

Tweede lid

De ad hoc uitzonderingsmogelijkheid is het equivalent van de bepaling in artikel 3, vijfde lid (nieuw), UAVG ten tijde van het gereedstellen. Met de uitzonderingsmogelijkheid kan worden afgeweken van de bepalingen van

[238] Zie ook: Artikel 27, eerste lid, onderdeel e, van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025 en artikel 1.5 van de Regeling AVG Defensie.

de AVG en UAVG die op basis van het eerste lid van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Toepassing van deze bepaling is uitsluitend mogelijk als er sprake is van een belemmering of onaanvaardbare vertraging van de gereedheid. Met de bepalingen in hoofdstuk 4 wordt voorzien in een gegevensverwerkingsregime voor de defensieonderdelen bij de gereedstelling en worden daarmee de verwerkingsdoeleinden voor gereedstelling uitputtend gereguleerd. Afwijking is dus alleen mogelijk als het doel van die afwijking niet bereikt kan worden met de bepalingen opgenomen in dit wetsvoorstel en sprake is van belemmeringen die niet zijn voorzien of tot een onaanvaardbare vertraging leiden van de gereedheid. In andere woorden er moet sprake zijn van een situatie waarbij afwijking noodzakelijk en evenredig is. De onaanvaardbare vertraging van de gereedheid kan zich voordoen als er sprake is van een zeer hoge dreiging en een grote opgave van gereedstellen is. Het gaat hier dus om zeer specifieke en bijzondere gevallen, waarvoor de tijd niet bestaat om een wetswijziging af te wachten. Een afwijking heeft dus altijd een tijdelijk karakter en het kan derhalve niet gaan om een algemene afwijkingsregeling.

Met de uitzonderingsmogelijkheid kan niet worden afgeweken van de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen. In het bijzonder zullen de bindende bepalingen (die geen uitzondering voor defensiedoeleinden bevatten) van Conventie 108, en na ratificatie Conventie 108+, het minimum wettelijk kader vormen wanneer de Minister van Defensie gebruik maakt van deze uitzonderingsmogelijkheid. Dat betekent onder meer dat voor de verwerking van persoonsgegevens een wettelijke grondslag is vereist en dat de verwerkingsactiviteit is onderworpen aan onafhankelijke en doeltreffende controle en toezicht.

Gezien de aard van deze bepaling en de beperkte ruimte die er op grond van de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen bestaat om aspecten omtrent gegevensverwerking anderszins te reguleren zal deze bevoegdheid in de praktijk beperkt gebruikt worden.

Het besluit van de Minister van Defensie geeft aan van welke bepalingen wordt afgeweken en voorziet waar nodig in passende regels die in dat geval van toepassing zijn en die de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laten.

Derde lid

Met betrekking tot het toezicht zij vermeld dat de Autoriteit persoonsgegevens in volle omvang de toezichthouder blijft en dat van die bepalingen niet kan worden afgeweken. Hetzelfde geldt voor de functionaris voor gegevensbescherming.

Artikel 4.5 (bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard)

Dit artikel bevat, overeenkomstig artikel 6 van Conventie 108+, een grondslag voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Aan de verwerking van deze categorieën van persoonsgegevens worden aanvullende voorwaarden verbonden.[239]

[239] Zie overweging 56 bij de toelichting in Conventie 108+.

In lijn met artikel 5 van de Wet politiegegevens en artikel 19, vierde lid, Wiv 2017 wordt het begrip «onvermijdelijk» gehanteerd om aan te geven dat bij de verwerking van de gegevens een zwaarder criterium geldt dan het noodzakelijkheidscriterium zoals in artikel 4.8 is neergelegd. Een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens zal bijvoorbeeld onvermijdelijk zijn bij de informatiepositie, waarbij in het kader van een *Non-combatant Evacuation Operation* (NEO) gegevens over het noodzakelijk gebruik van medicatie (zoals insuline) van de te evacueren personen van levensbelang kunnen zijn. Bovendien kan het bijvoorbeeld (in bepaalde operationele gebieden) onvermijdelijk zijn om bij het plannen van een operatie met het oog op de veiligheid van de krijgsmacht gegevens te verwerken over de politieke opvatting of etnische achtergrond van een burgemeester of om te bepalen of personen deel zijn van een bepaalde vijandelijke groep.

Daarnaast zijn er nog twee aanvullende passende waarborgen voor de betrokkenen. De gegevens mogen enkel worden verwerkt in samenhang met andere gegevens over de natuurlijke persoon in kwestie en de verzamelde gegevens moeten afdoende worden beveiligd. De beveiliging heeft daarbij betrekking op het treffen van passende technische en organisatorische maatregelen afgestemd op de risico's, waarbij gedacht kan worden aan het treffen van aanvullende beveiligingseisen in vergelijking met «reguliere» persoonsgegevens, zoals beperktere toegang, bij het bewaren van deze persoonsgegevens. Binnen Defensie wordt dit betrokken bij het Defensie Beveiligingsbeleid.

Deze waarborgen voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard gelden in aanvulling op de algemene waarborgen voor persoonsgegevens in dit hoofdstuk, onder andere zoals die in artikel 4.3 zijn opgenomen.

Artikel 4.6 (omvangrijke gegevensverzamelingen)

Eerste lid

Dit artikel bevat de voorwaarden voor het voor het verwerken van omvangrijke gegevensverzamelingen. Omvangrijke gegevensverzameling zijn essentieel om de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht te verzekeren. Het gaat daarbij zowel om het beschermen van de krijgsmacht als het uiteindelijk doelgericht kunnen optreden in de operationele omgeving. Tegelijkertijd kan het verwerken van omvangrijke gegevensverzamelingen al snel leiden tot een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen wiens gegevens zich in de omvangrijke gegevensverzameling bevinden.[240] In *Centrum för Rättvisa/Zweden* heeft het EHRM verduidelijkt dat bij het opslaan, gebruiken en delen van persoonsgegevens van omvangrijke gegevensverzamelingen de grootste risico's voor de persoonlijke levenssfeer ontstaan. In veel gevallen zijn de defensieonderdelen niet geïnteresseerd in persoonsgegevens en worden deze er onverwijld uit gefilterd en wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk beperkt. Maar het is niet uitgesloten dat ook omvangrijke gegevensverzamelingen waarin dit niet is gebeurd worden bewaard omdat dit noodzakelijk is voor het specifieke doel van de verwerking. Voor die situaties gelden met name de waarborgen uit dit artikel.

[240] EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 (*Centrum för Rättvisa/Zweden*), para. 238–244.

Op grond van dit lid mogen uitsluitend die omvangrijke gegevensverzamelingen verwerkt worden die een beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer en waarvoor de Minister van Defensie toestemming heeft verleend. Omvangrijke gegevensverzamelingen die bepaalde aspecten van iemands privéleven in meer dan een beperkte mate inzichtelijk maken mogen niet verwerkt worden.

In aanvulling daarop gelden ook de andere regels en waarborgen uit dit wetsvoorstel. Zodoende geldt de belangrijkste voorwaarde dat de verwerking dient plaats te vinden voor een bepaald doel en beperkt is tot het strikt noodzakelijke.

Tweede lid

Voorafgaand aan het verwerken van de omvangrijke gegevensverzameling om deze te bewaren en te gebruiken vindt er een beoordeling plaats op de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Die beoordeling zal worden uitgevoerd door personen met een andere functie dan degene die toegang zal hebben tot de omvangrijke gegevensverzameling (zie het vierde lid). Het resultaat van de beoordeling is leidend of die specifieke omvangrijke gegevensverzameling verwerkt mag worden. Zonder beoordeling mogen omvangrijke gegevensverzamelingen niet verwerkt worden.

Als uit de beoordeling komt dat een omvangrijke gegevensverzameling slechts een beperkte inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer dan mag deze verwerkt worden en mogen de personen, bedoeld in het derde lid, toegang verkrijgen tot die omvangrijke gegevensverzameling en daaruit persoonsgegevens verwerken.

Of er sprake is van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt in ieder geval beoordeeld op basis van de mate waarin de omvangrijke gegevensverzameling zicht geeft in bepaalde aspecten van iemands privéleven.

Bij het beoordelen van de mate waarin de omvangrijke gegevensverzameling inzicht geeft in bepaalde aspecten van iemands privéleven zijn vijf elementen relevant.

De aard van de persoonsgegevens ziet op de mate waarin de omvangrijke gegevensverzameling bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard betreft. Naarmate het een grotere hoeveelheid van deze gegevens betreft zal – gezien de aanvullende bescherming die aan die gegevens toekomt – de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer groter zijn.

Bij de mate waarin persoonsgegevens te koppelen zijn aan één persoon gaat het om de hoeveelheid identificerende gegevens in de omvangrijke gegevensverzameling. De vraag is daarbij niet of daadwerkelijk alle gegevens te koppelen zijn aan één persoon, maar de waarschijnlijkheid dat dit het geval is. Het kan hierbij gaan om namen, emailadressen, telefoonnummers, IP-adressen of andere vergelijkbare gegevens. Indien een omvangrijke gegevensverzameling alleen IP-adressen bevat zal dit een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer geven, terwijl het aannemelijker is dat een min of meer volledig beeld ontstaat van bepaalde aspecten van iemands privéleven als dezelfde verzameling naast IP-adressen, ook namen en telefoonnummers bevat. Daarbij geldt ook dat de aard van het identificerende gegeven een verschil kan maken in de mate van inbreuk, waarbij bijvoorbeeld direct herleidbare gegevens, zoals namen, een grotere inbreuk opleveren dan indirect herleidbare gegevens.

De mate waarin gegevens zicht geven op een netwerk heeft betrekking op gegevens die contact tussen personen tonen. Hierbij valt te denken aan de metadata van e-mails of telefoongesprekken (wie met wie contact had), waarbij het dus niet gaat om de inhoud daarvan. Met die gegevens kan mogelijk inzicht verkregen worden in het netwerk van personen. Voor het bepalen van de mate van inbreuk daarbij zijn de frequentie, duur en nauwkeurigheid van de gegevens in een omvangrijke gegevensverzameling bepalend.

Vertrouwelijke inhoud gaat over de inhoud van communicatie, zoals mailverkeer en andere communicatie op veelal het internet, en andere inhoudelijke uitingen, die niet door de betrokkene zelf is geopenbaard. Bij het openbaar maken moet gedacht worden aan het door betrokkene publiceren van berichten op openbaar toegankelijke delen van social media of forums. Er is altijd sprake van een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wanneer de omvangrijke gegevensverzameling vertrouwelijke inhoud bevat en waarbij een inbreuk wordt gemaakt op artikel 13 van de Grondwet.

De mate waarin het locatiegegevens betreft is eveneens relevant voor de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Bij locatiegegevens gaat het om de geografische informatie die de positie van randapparatuur, zoals een telefoon of laptop, aangeeft. Ook hier geldt dat de frequentie, duur en nauwkeurigheid van de gegevens in een omvangrijke gegevensverzameling bepalend zijn voor de mate van inbreuk.

Bij de beoordeling of bij de omvangrijke gegevensverzameling sprake is van een niet meer dan een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is – met uitzondering van de vertrouwelijke inhoud – het geheel van factoren bepalend. Daarbij is het denkbaar dat indien een omvangrijke gegevensverzameling alleen identificerende gegevens bevat er sprake zal zijn van een beperkte inbreuk, net zoals bij omvangrijke gegevensverzamelingen die slechts zeer beperkt inzicht geven in iemands locatie of netwerk. Zoals hiervoor benoemd is er altijd sprake van een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer als er een inbreuk wordt gemaakt op artikel 13 van de Grondwet.

Derde lid

Met het oog op het beschermen van de persoonlijke levenssfeer is de toegang tot omvangrijke gegevensverzamelingen beperkt. De toegang tot deze omvangrijke gegevensverzamelingen en het verwerken van persoonsgegevens daaruit is uitsluitend toegestaan door het personeel dat uit hoofde van hun functie daartoe gemachtigd is en voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de opgedragen taak. Dit heeft tot doel de kring van personen, die bevoegd zijn om persoonsgegevens te verwerken en toegang verkrijgen tot persoonsgegevens, te beperken tot diegenen voor wie dit, vanwege de taak waarmee zij zijn belast, noodzakelijk is. Dit zal worden ingericht op «*need to know*» basis.

Vierde lid

Bij de uitvoering van deze bepaling dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de functie van beoordelaar van een omvangrijke gegevensverzameling en de functie van de degene die de omvangrijke gegevensverzameling wil gebruiken bij de uitvoering van zijn taak. Dit is vergelijkbaar met de functiescheiding die plaats dient te vinden bij de beoordeling van milieueffecten, waarbij het bevoegd gezag ook de

initiatiefnemer is.[241] Om te zorgen voor een passende scheiding kunnen de rollen bij verschillende afdelingen ondergebracht worden. Binnen het Ministerie van Defensie zullen daartoe werkprocessen en procedures worden ontwikkeld.

Artikel 4.7 (bewaartermijnen)

Eerste lid

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat persoonsgegevens worden verwijderd en vernietigd wanneer deze niet of niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt.

In dat verband zij vermeld dat er bij de gegevensverwerkingen die plaatsvinden op grond van dit wetsvoorstel een onderscheid gemaakt kan worden tussen het verzamelen van gegevens, waar persoonsgegevens een onderdeel van uit kunnen maken, en het verder verwerken van deze persoonsgegevens. Bij de gegevensverwerkingen die de krijgsmacht verricht is een groot deel niet gericht op het verzamelen van persoonsgegevens. In veel gevallen zijn die persoonsgegevens bijvangst en worden deze persoonsgegevens door middel van technische hulpmiddelen die hierin ondersteunen geautomatiseerd verwijderd en vernietigd. Bij de gereedstellingsactiviteiten worden in een aantal gevallen wel persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van het trainen en oefenen met deze persoonsgegevens.[242] Na die training of oefening hebben deze persoonsgegevens geen betekenis meer en dienen deze verwijderd te worden en waar mogelijk worden vernietigd (zie het derde lid). Er zijn ook situaties waarbij na het verzamelen het doel is om persoonsgegevens verder te verwerken, zoals bij de informatiepositie en de persoonsgegevens van een vijandelijke commandant. In die situatie worden de persoonsgegevens uiteraard niet verwijderd.

Voor gegevens die geen gegevens bevatten die herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon (persoonsgegevens) gelden geen opslagbeperkingen op grond van dit wetsvoorstel.[243] Voor gegevens waar dit wel het geval is geldt een maximale bewaartermijn van twee jaar. Met het eerste lid van deze bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat in beginsel twee jaar na de eerste verwerking persoonsgegevens verwijderd moeten worden, ook al zijn die persoonsgegevens noodzakelijk voor het doel. Echter bestaat de mogelijkheid die bewaartermijn te verlengen (zie tweede lid).

Het uitgangspunt is dat persoonsgegevens worden vernietigd wanneer deze niet of niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt.[244] Op grond van andere wettelijke voorschriften, in het bijzonder de Archiefwet 1995, kan er een verplichting bestaan om gegevens, waarin zich persoonsgegevens kunnen bevinden, te bewaren. Om die reden worden in het proces persoonsgegevens eerst verwijderd. Bij verwijdering van persoonsgegevens zijn deze niet langer in een gegevensbestand aanwezig voor operationele doeleinden, maar blijven ze wel beschikbaar voor onder meer archiefdoeleinden. De selectielijst voor het Ministerie van Defensie, met uitzondering van de MIVD, is in november 2020 vastgesteld.[245] Als de selectielijst of een ander wettelijk

---

[241] Zie artikel 11.12 van het Omgevingsbesluit.
[242] Binnen de gereedstellingssystematiek (zie hoofdstuk 2) wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van simulaties en pas op niveau vier of bij certificering vinden deze activiteiten in de openbare ruimte plaats.
[243] Bijvoorbeeld op grond van de Archiefwet 1995 kunnen hier wel beperkingen voor gelden.
[244] Op grond van de AVG bestaat de verplichting om persoonsgegevens te wissen (verwijderen).
[245] Selectielijst Ministerie van Defensie vanaf (1945) 2021, Staatscourant 2020, 56944–1.

voorschrift geen aanleiding geeft tot bewaring worden de persoonsgegevens vernietigd, dat wil zeggen het definitief en onomkeerbaar wissen van persoonsgegevens uit de systemen of gegevensdragers. Ten overvloede zij daarbij vermeld dat persoonsgegevens die nooit noodzakelijk waren voor het doel waarvoor ze zijn verzameld direct vernietigd dienen te worden.

Tweede lid

De Minister van Defensie kan de bewaartermijn van twee jaar verlengen. Dit is relevant voor persoonsgegevens die nog steeds noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking. In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan gegevens die gebruikt worden om een normbeeld te duiden en afwijkingen te identificeren. In die context kan het onder meer gaan om indicatoren voor aantasting (ook wel: *indicators of compromise*), zoals IP-adressen, e-mailadressen en domeinnamen, die gebruikt worden om cyberaanvallen te onderkennen en cyberdreigingen in kaart te brengen. Die persoonsgegevens zijn niet bedoeld om te herleiden tot specifieke personen, maar worden gebruikt als schild om zich te weren in het cyberdomein. Cyberdreigingen die gerelateerd zijn aan bepaalde indicatoren kunnen soms jarenlang bestaan.

Voor verlenging is vereist dat de noodzaak en proportionaliteit daarvoor gemotiveerd wordt, daartoe zal een verzoek aan de Minister van Defensie voorgelegd worden. Dit creëert een evaluatiemoment om te beoordelen of persoonsgegevens nog steeds noodzakelijk zijn en het langer bewaren proportioneel is. De Minister van Defensie kan de bewaartermijn tweemaal verlengen voor telkens maximaal twee jaar. Dat betekent dat persoonsgegevens in het uiterste geval zes jaar bewaard kunnen worden zolang deze noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking.

Derde lid

Ten aanzien van de bewaartermijn van twee jaar worden nadere regels gesteld over de specifieke verwerkingen bij de gereedstellingsactiviteiten, informatiepositie en het bewaken en beveiligen. Deze regels kunnen een kortere bewaartermijn omvatten, onder andere met betrekking tot bepaalde categorieën van persoonsgegevens. In het bijzonder kan voor persoonsgegevens die verwerkt worden bij het opleiden, trainen en oefenen een beperking gesteld worden aan de bewaartermijn, bijvoorbeeld tot na de evaluatie van een training of oefening. Daarbij kan wel gedacht worden aan een uitzondering in geval van incidenten of ongevallen tijdens opleiding, training of oefening, waar veelal reeds een bewaarplicht geldt op grond van andere wettelijke voorschriften.

Over de procedure voor het verlengen van de bewaartermijn worden nadere regels gesteld, waaronder de voor het verzoek relevante gegevens en (een nadere concretisering van) de factoren of omstandigheden op basis waarvan verlenging van de bewaartermijn kan plaatsvinden. Daarbij zal ook rekening gehouden worden met het karakter van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, waarbij onder andere een strengere beoordeling kan plaatsvinden voor de verlenging van de bewaartermijn van deze gegevens.

Artikel 4.8 (gegevensverwerking bij gereedstellingsactiviteiten)

Eerste lid

Dit lid bevat een nadere concretisering van de activiteiten waarbij de defensieonderdelen persoonsgegevens verwerken ten behoeve van de gereedstelling. Een groot deel van deze activiteiten ziet op het opleiden, trainen en oefenen. Bij deze activiteiten is het uitgangspunt dat vaak via simulatie de basisvaardigheden getraind en ook geoefend kunnen worden. Echter is het noodzakelijk voor de operationele doeltreffendheid om realistische trainingen en oefeningen uit te voeren, die niet door simulatie nagebootst kunnen worden en die zoveel mogelijk aan de werkelijkheid raken (zie over de gereedstellingssystematiek hoofdstuk 2). In veel gevallen hebben de activiteiten ook niet betrekking op het verzamelen van persoonsgegevens, maar zijn deze bijvangst, in het bijzonder bij het gebruik van bemande en onbemande voertuigen, vaartuigen en luchtvaartuigen (*Unmanned systems*; UxS).[246] Ten slotte is bij deze activiteiten het uitgangspunt dat persoonsgegevens worden verwijderd nadat de activiteit heeft plaatsgevonden.

Onderdeel a heeft daarbij betrekking op gegevensverwerkingen die plaatsvinden in de fysieke omgeving. Het betreft daarbij het in de publieke ruimte gebruik maken van bemande en onbemande voertuigen, vaartuigen en luchtvaartuigen, zoals drones. Op deze voertuigen zitten sensoren waarmee de operationele functionaliteit en de veiligheid van het voertuig gewaarborgd worden. Bij het gebruik van deze sensoren kunnen persoonsgegevens verwerkt worden, bijvoorbeeld doordat met een camera de drone op afstand wordt aangestuurd. Deze camera kan dan onbedoeld personen of tot deze persoon herleidbare gegevens bevatten.

Daarnaast heeft het onderdeel ook betrekking op het gebruik van sensoren die bedoeld gegevens over de omgeving of personen verzamelen. Het kan daarbij gaan om diverse sensoren, zoals akoestische, optische en elektronische sensoren. Dat zijn bijvoorbeeld camera's, satellieten, radars en infrarood sensors.

Onderdeel b ziet op bijzondere handelingen die plaatsvinden in de fysieke omgeving, het passief en actief gebruik van het spectrum van elektromagnetische straling. Om in de relevante operationele omgeving doeltreffend te kunnen ageren dient de krijgsmacht ook gebruik te kunnen maken van het elektromagnetisch spectrum. Daartoe zal zij moeten opleiden, trainen en oefenen om te zorgen dat het gebruik daarvan proportioneel, maar ook doeltreffend is. Het opleiden, trainen en oefenen daarmee zal in beginsel beperkt zijn tot militaire oefenterreinen.

Onderdeel c ziet op de verdere verwerking van de gegevens die verzameld zijn door middel van sensoren en op de verwerking van informatie in de virtuele omgeving.[247] Ten eerste ziet dit op het trainen en oefenen met gegevens als onderdeel van de geïntegreerde commandovoering, waarbij de verzamelde informatie de *targeting* en besluitvorming ondersteunt. Het betreft hier bijvoorbeeld de samenwerking tussen droneoperators, data analisten, de luchtverkeersleiding en de commandant, waarbij een geïntegreerde informatiestroom plaatsvindt. Daarmee heeft de training en oefening betrekking op zowel de fysieke systemen alsmede commandostructuren die hierbij betrokken zijn.

---

[246] Voor gebruik te land, ter zee en in de lucht; tezamen ook wel onbemande systemen genoemd.
[247] Zie voor de begripsomschrijving de toelichting bij artikel 1.1 over «operationele omgeving».

Ten tweede ziet het op het opleiden, trainen en oefenen van personen, zoals cyberspecialisten, die via publieke bronnen of van derden verkregen gegevens verzamelen, verwerken en gebruiken. Deze activiteit ziet onder meer op het gebruik van informatie om effecten te genereren, waarbij de informatie als offensief element kan worden gezien.[248]

De *onderdelen d en e* hebben betrekking op het opleiden, trainen en oefenen in de activiteiten die specifieker in dit wetsvoorstel worden geregeld: het verkrijgen van een informatiepositie en het bewaken en beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen, militaire objecten en het defensiepersoneel. Daarmee trainen en oefenen militairen in het analyseren van gegevens uit eigen waarneming, door middel van sensoren en satellietbeelden, publiek toegankelijke bronnen en gegevens ontvangen van derden.

De krijgsmacht is op de lange termijn niet daadwerkelijk gereed als zij zich niet verder ontwikkelt. *Onderdeel f* ziet op deze activiteiten die bijdragen aan verbeteren van de materiële en personele gereedheid. Dat betekent dat zij materieel, technologieën en technieken ontwerpt. In de praktijk zal zij vaak nieuw materieel of technologie aanschaffen, maar om doeltreffender te kunnen optreden dient zij dit materieel door te ontwikkelen en te experimenteren, ook in de verschillende technieken hoe deze in een operatie ingezet kunnen worden. De ontwikkeling van materiaal, technologieën en technieken is onder meer noodzakelijk om de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld militaire systemen te waarborgen. Die betrouwbaarheid is namelijk essentieel om de veiligheid van het eigen personeel te verzekeren alsmede voor het voorkomen van onbedoelde burgerslachtoffers. Zo een militair systeem moet daarvoor getraind en uitgetest worden. Bij het ontwikkelen van technologieën moet ook gedacht worden aan het ontwikkelen van AI-modellen of algoritmes om de besluitvorming als onderdeel van de commandovoering te versterken. Het ontwerpen, ontwikkelen en experimenteren wordt, vergelijkbaar met de gereedstellingssystematiek, op een wijze uitgevoerd die proportioneel en subsidiair zijn. Dat betekent dat het ontwerpen, ontwikkelen en experimenteren in beginsel in een besloten setting plaatsvindt met gebruik van een beperkt aantal persoonsgegevens en dat eventueel pas in de eindfase of certificering van materiaal of technologie met gebruik van meer persoonsgegevens gewerkt zal worden. Als onderdeel van het ontwikkelen van materiaal of technologie is ook dat daarbij gezorgd kan worden voor het verbeteren van privacy, zoals mechanismen om persoonsgegevens uit bestanden te filteren of anonimiseren.

Met *onderdeel g* wordt voorzien in een grondslag om in de toekomst gereedstellingsactiviteiten aan te wijzen die bij het vaststellen van deze wet nog niet voorzienbaar waren. Door technologische ontwikkelingen en veranderingen in de wijze van oorlogsvoering kunnen ook nieuwe gereedstellingsactiviteiten ontstaan of wijzigen om de mate van gereedheid, bedoeld in artikel 1.2, te bewerkstelligen. Om snel te kunnen handelen bij zulke wijzigen en daarmee te bewerkstelligen dat de gereedheid van de krijgsmacht verzekerd kan worden dient de grondslag in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd te kunnen worden. Het aanwijzen van gereedstellingsactiviteiten kan uitsluitend zien op de activiteiten genoemd in artikel 2.1, tweede lid, onderdelen a tot en met c en f. Een aangewezen gereedstellingsactiviteit dient zo spoedig mogelijk op wetsniveau getild te worden, zie de toelichting bij artikel 4.19.

---

[248] *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 25.

Tweede lid

Voor het opleiden, trainen en oefenen worden waar mogelijk simulaties gebruikt (zie ook hoofdstuk 2). Om deze simulaties te ontwikkelen, alsmede de opleiding, training of oefening zelf zijn de defensieonderdelen afhankelijk van gegevens die het mogelijk maken deze op een wijze te ontwikkelen dat militairen zo realistisch mogelijk voorbereid zijn op inzet in de operationele omgeving. Hiertoe mogen persoonsgegevens, met inbegrip van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, verwerkt worden van burgerlijke en militaire ambtenaren bij Defensie tijdens de oefening en inzet.

Met deze bepaling wordt een afzonderlijke grondslag gecreëerd om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken. De bepaling wijkt daarmee af van artikel 4.5, waarbij benadrukt dient te worden dat de afwijking niet ziet op persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Bij de bijzondere categorieën van persoonsgegevens zal het in voorkomend geval primair gaan om ras of gegevens over gezondheid die bijvoorbeeld met camera's of optische sensoren worden waargenomen. Het gaat hier om een specifiek doel en een afgebakende groep van betrokken waarbij de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens uitsluitend in aanvulling is op andere gegevens van de betrokkene. De verwerking is gericht op het uitvoeren van een simulatie alsmede het ontwikkelen daarvan, waarbij deze persoonsgegevens na de simulatie onverwijld worden verwijderd of geanonimiseerd verwerkt worden bij het ontwikkelen van een simulatie.

Derde lid

Over de gereedstellingsactiviteiten worden in een algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld. Bij de nadere regels gaat het in ieder geval om de categorieën van verwerkingen van persoonsgegevens. Hierbij moet gedacht worden aan een concretisering van de verwerkingen die op grond van dit artikel plaats kunnen vinden, zoals het verschil in gebruik van sensoren ten behoeve van operationeel houden van bemande en onbemande voertuigen, vaartuigen en luchtvaartuigen en ten behoeve van het waarnemen van de omgeving. Daarnaast gaan de regels over de voorwaarden die komen te gelden voor het opleiden, trainen en oefenen respectievelijk het ontwerpen, ontwikkelen en experimenteren. Daarbij valt te denken aan voorwaarden die volgen uit de gereedstellingssystematiek (zie hoofdstuk 2).

Artikel 4.9 (informatiepositie)

Dit artikel is een nadere uitwerking van artikel 2.1, tweede lid, onderdeel d, in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, voor het verwerken van persoonsgegevens. Het bevat de voorwaarden en waarborgen die gelden bij de verwerking van persoonsgegevens voor het verschaffen van een informatiepositie. Het voorziet daarbij in de kaders voor een informatiepositie in brede zin (niet gericht op personen), en voor een informatiepositie waarbij ook kennis wordt vergaard over specifieke personen en waarvoor een aanwijzingsbesluit informatiepositie vereist is (vierde en vijfde lid).

Eerste lid

In dit lid wordt de taak van eenheden of onderdelen van de krijgsmacht om een beeld te vormen van de relevante operationele omgeving gecodificeerd.

De krijgsmacht kan in verschillende gebieden ingezet worden, voor zowel de eerste, tweede en derde hoofdtaak. Voor een doeltreffend optreden door de krijgsmacht is vereist dat zij van tevoren een beeld heeft gevormd van de operationele omgeving om te weten te komen wat de beperkingen zijn voor de operatie, in het bijzonder de risico's voor haar eigen eenheden, en waar zij de vijand doeltreffend kan raken. Er wordt kortom een informatiepositie verschaft voor het handelen van eenheden of onderdelen gedurende de uitoefening van hun operationele taak.

Het verschaffen van een informatiepositie wordt in de militaire context al gedaan vanaf de eerste oorlogen in de klassieke oudheid.[249] Alexander de Grote verkende bijvoorbeeld voorafgaand aan een veldslag al het terrein waar deze mogelijk zou plaatsvinden. Het gaat hierbij om de zogenaamde militaire verkenning (*reconnaissance*), waarbij de commandant in het veld inzicht verwerft in de omstandigheden zoals de ligging van het terrein, de daarin aanwezige zichtlijnen en de ontwikkeling daarvan tijdens de seizoenen. Het verschaffen van een informatiepositie is van alle tijd. De operationele omgeving en de maatschappij zijn sinds Alexander de Grote echter flink veranderd. Dit voorstel brengt de aloude taak in overeenstemming met deze ontwikkelingen.

De term *kennis* heeft betrekking op het continue en dynamische proces van het verschaffen van een informatiepositie. Hierbij worden in de eerste plaats gegevens (data) verzameld, na de verzameling hiervan vindt er een selectie plaats op de gegevens die relevant zijn voor een veilig en doeltreffend optreden van een eenheid of onderdeel van de krijgsmacht. Dat houdt in dat er een initieel beeld van de omgeving wordt gevormd, waarbij dus betekenis wordt gegeven aan die gegevens en het informatie wordt. De kennisvergaring is echter niet beperkt tot het bewerken van gegevens tot informatie, maar betreft ook het doorlopend integreren en interpreteren van informatie. Dat betekent dat een analyse wordt gemaakt en beperkingen en risico's worden geduid. Voorts dient het initieel beeld als referentie om te kunnen waarnemen of zich voor het doeltreffend optreden van de krijgsmacht relevante wijzigingen plaatsvinden. Met deze kennis moet een commandant van een eenheid of onderdeel in staat worden gesteld om in het veld tactisch te werk te kunnen gaan.

De kennis die de krijgsmacht daartoe moet vergaren ziet op de operationele omgeving waar zij verwacht ingezet te worden. In de huidige tijd is deze operationele omgeving niet beperkt tot de fysieke omgeving maar ziet deze ook op de virtuele omgeving.[250] Enerzijds is de relevante operationele omgeving die waarvan bekend is dat de eenheid of onderdeel van de krijgsmacht ingezet zal worden. Dit betreft de missiespecifieke verkenning, zoals die onder de tweede hoofdtaak plaatsvindt, en de onvoorzienbare speciale operaties. Anderzijds is de relevante operationele omgeving voor inzet op basis van de eerste hoofdtaak onbepaalder. De relevante operationele omgeving wordt daarbij bepaald aan de hand van de dreigingen die er bestaan en de daarbij te verwachten inzetgebieden. Momenteel valt daarbij – gezien de dreigingen – te denken aan delen van de oostflank van het NAVO-gebied. Voor persoonsgericht onderzoek naar, in het bijzonder, vijandelijke actoren vindt daarbij goedkeuring plaats door de Minister van Defensie waarbij specifieke focusgebieden worden aangewezen (*vierde lid*). Voor dat doel geeft de Minister van Defensie een zogenaamd aanwijzingsbesluit informatiepositie.

---

[249] A. Stilwell, *Military Reconnaissance: The Eyes and Ears of the Army*, Casemate Publishers 2021.

[250] Zie voor de begripsomschrijving de toelichting bij artikel 1.1 over «operationele omgeving».

Tweede lid

De onderdelen van dit lid geven de elementen van informatie weer waarover in de operationele omgeving kennis wordt vergaard.

Ten eerste gaat het daarbij om informatie over de fysieke omgeving, zoals het terrein en het weer (*onderdeel a*). Daarnaast gaat het in *onderdeel b* om geografische objecten, zoals wegen, bruggen en onderzeese kabels en de kenmerken die aan dat object zijn toegekend, bijvoorbeeld bestemmingscategorieën van gebouwen en gronden en administratieve gebiedsindelingen. Bij de infrastructuur gaat het om gegevens die noodzakelijk zijn voor een veilig en doeltreffend optreden in de operationele omgeving. Het betreft dan informatie over hoe een gebouw binnen gekomen kan worden, welk gewicht een brug kan dragen of waar zich een computersysteem bevindt in een gebouw. Informatie die noodzakelijk is om de risico's voor de krijgsmacht zelf als de burgerbevolking in de operationele omgeving te beperken. In de NAVO-context worden onderdelen a en b gezamenlijk het «*recognized environmental picture*» genoemd. In aanvulling daarop gaat het ook om de digitale infrastructuur, dat is informatie over de combinatie van hardware- en software gebaseerde technologieën die een beeld geven van de functies en relaties van netwerk- en informatiesystemen. Daarmee kan van de operationele omgeving een beeld gevormd worden van de staat van digitalisering en afhankelijkheden van digitale diensten.

Ten tweede wordt het elektromagnetisch spectrum in kaart gebracht (*onderdeel d*). Dit heeft betrekking op de elektronische inlichtingen, waarbij elektromagnetische niet-communicatieve transmissies geïntercepteerd en gelokaliseerd worden en door analyse van de signalen de parameters worden gemeten en vastgelegd voor identificatie van bijvoorbeeld radar-, laser- en *non-imagery* infraroodsystemen. In de NAVO-context betreft dit het «*recognized electromagnetic picture*». Daarmee wordt beoogd om een beeld te krijgen van de elektromagnetisch straling die het doeltreffend optreden van de krijgsmacht kan verstoren. Hierbij valt te denken aan de inzet van wapensystemen die door elektromagnetische straling verstoord kunnen worden op de route die zij afleggen en daardoor geen doel treffen of zelfs tot onbedoelde slachtoffers leiden. Daarnaast heeft het in kaart brengen van het elektromagnetisch spectrum ook betrekking op het voorkomen van onbedoelde schade door het optreden van de krijgsmacht. Bijvoorbeeld de inzet van middelen bij het bestrijden van ongewenste drone activiteiten dient proportioneel te zijn. Een analyse van de impact van dit verstorend optreden helpt in het bepalen van die proportionaliteit.

Informatie uit het elektromagnetisch spectrum is niet gericht op het verkrijgen van de inhoud van communicatie, zoals tekst of spraakcommunicatie.[251] In het elektromagnetisch spectrum is het niet uitgesloten dat bij het verzamelen van gegevens ook inhoud van communicatie wordt verwerkt, deze inhoud wordt dan terstond vernietigd. Het begrip «inhoud van communicatie» ziet niet op metadata van die communicatie,[252] waarbij ook daarvoor de beperkingen gelden die in dit wetsvoorstel gesteld worden zoals de binding aan het doel van de verwerking.

Ten derde is voor een doeltreffend optreden van belang welke militaire activiteiten plaatsvinden in de operationele omgeving (*onderdeel e*). Het gaat hier bijvoorbeeld om verplaatsingen van militairen en materiaal in de

[251] Dit laat andere wettelijke verplichtingen onverlet.

[252] In algemene zin kan worden gesteld dat metadata die gegevens zijn die niet de inhoud betreffen; zie ook: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 989, nr. 3, p. 17–20.

operationele omgeving en het handelen van eenheden. Te denken valt aan een commandant die aanstalten maakt om de grens over te steken.

Ten vierde gaat het om (afwijkende) handelingen in het maatschappelijk verkeer in de voorziene operationele omgeving die relevant zijn voor het veilig en doeltreffend optreden in die operationele omgeving (*onderdeel f*). Hierbij valt te denken aan de situatie waar kinderen iedere weekdag naar school gaan en opeens blijkt dat zij niet meer gaan; net zoals in de virtuele omgeving dat er bepaalde trends zijn op sociale media die duiden op een afwijking of risico. Bijvoorbeeld wat er op sociale media geschreven wordt over de aanwezigheid van de krijgsmacht in de operationele omgeving of de politieke ontwikkeling in een bepaald gebied. Het gaat hier om handelingen (van een deel) van de maatschappij als geheel en niet om individuen.

Ten slotte kan in de toekomst andere informatie relevant worden voor het verkrijgen van een informatiepositie in de operationele omgeving. Met *onderdeel g* wordt daarvoor een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur deze informatie aan te wijzen. Zie verder de toelichting bij artikel 4.8, eerste lid, onderdeel g, en artikel 4.19.

Derde lid

De kennisvergaring en de daaraan verbonden gegevensverzameling heeft in beginsel geen betrekking op personen. Dat wil zeggen dat niet doelbewust gezocht wordt naar informatie over personen. De incidentele verwerking van gegevens over personen is daarbij niet uitgesloten als onderdeel van het verzamelen van informatie bijvoorbeeld over de trends en ontwikkelingen in het maatschappelijk verkeer.

Bij de verwerving en verwerking van het grootste deel van de gegevens genoemd in het tweede lid is slechts zeer beperkt of geen sprake van persoonsgegevens. Zo is bij het intercepteren en lokaliseren van radargegevens (*electronic intelligence*, ELINT) sprake van enkel technische gegevens. Het betreft hier namelijk parametrische en positionele informatie van non-communicatiesystemen. Net als bij laser- en *non-imagery* infraroodsystemen wordt in ieder geval geen communicatie verkregen en verwerkt. Wel kan het zo zijn, zoals eerder door de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten ten aanzien van ELINT is aangegeven, dat de gegevens in bepaalde gevallen ook betrekking kunnen hebben op gegevens die kunnen worden gebruikt ter identificatie van personen of organisaties. Deze mogelijkheden nemen toe gelet op de toekomstige ontwikkelingen welke werken in een elektromagnetisch veld. In het uitzonderlijke geval dat sprake is van de verwerking van persoonsgegevens, dan vindt de verwerking daarvan plaats in overeenstemming met de waarborgen zoals neergelegd in dit wetsvoorstel.

Vierde lid

Dit lid past bij de opdrachtgerichte commandovoering die in Nederland gebruikelijk is en ook bij het grondbeginsel «*freedom of effort*» (machtiging om opdrachten uit te voeren met minimalisering van beperkingen) van de Nederlandse Defensie Doctrine. Daarbij komt dat initiatief van de commandant een van de grondbeginselen is van militair optreden in de Nederlandse Defensie Doctrine.

In drie situaties is persoonsgericht onderzoek toegestaan:

1. (*Onderdeel a*) Als er een ernstig vermoeden is dat een persoon een gevaar vormt voor de veiligheid van de krijgsmacht of de militaire

taakuitvoering van de betrokken eenheden. Hierbij is bijvoorbeeld sprake van het verwerven en bijhouden van de (persoons)gegevens van vijandelijke militaire commandanten of daarmee gelijk te stellen personen, zoals rebellen, etc. Voor de betreffende eenheden kan het noodzakelijk zijn om deze gegevens te verwerken om in de operationele omgeving doeltreffend te kunnen ageren en om hun eigen veiligheid te waarborgen.

2. (*Onderdeel b*) Voor het in kaart brengen van personen die werkzaam zijn bij relevante instanties ter ondersteuning van de krijgsmacht in de operationele omgeving. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de burgemeester, een arts of een cybersecuritybedrijf. Het verwerken van persoonsgegevens is daarbij in beginsel beperkt tot het in kaart brengen van personen.
3. (*Onderdeel c*) Ingeval het bij het optreden in de operationele omgeving noodzakelijk is om persoonsgegevens te verwerken van personen waarvan de krijgsmacht in de specifieke omstandigheid de bescherming van de betrokken personen op zich neemt. Het gaat in dit kader specifiek om personen die bijvoorbeeld door de krijgsmacht uit de operationele omgeving waar de krijgsmacht wordt ingezet worden geëvacueerd (een zogeheten *non-combatant evacuation operation*, NEO). Het is in dat geval denkbaar dat persoonsgegevens worden bijgehouden voor het in kaart brengen van te evacueren personen alsook lijsten met de betreffende passagiersgegevens. Ook ten aanzien van deze personen gaat het slechts om het verwerken van strikt voor de operatie benodigde persoonsgegevens en is daarbij in beginsel niet gericht op het volledig in kaart brengen van het (privé)leven van de betreffende personen.

De Minister van Defensie geeft hiervoor een aanwijzing. Hierin wordt aangegeven welke eenheden of onderdelen dit mogen doen, voor welke duur en in welk focusgebied. Een focusgebied kan een fysieke (geografische) afbakening betekenen alsmede een focusgebied in de virtuele omgeving. In de aanwijzing wordt aangegeven voor welke situatie het inzetten van deze bevoegdheid noodzakelijk is.

Vijfde lid

De commandant is bevoegd om op eigen initiatief persoonsgericht onderzoek te verrichten als de operationele omstandigheden daartoe dwingen. Het gaat daarbij primair om relevante vijandelijke actoren, zoals een militair commandant van een vreemde krijgsmacht (zie het vierde lid). Dit initiatief is passend bij de hierboven genoemde opdrachtgerichte commandovoering en het grondbeginsel van «freedom of effort». In dat geval wordt de Minister zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen zeven dagen, schriftelijk geïnformeerd over het gebruik van de bevoegdheid door de commandant. Bij het verstrekken van de aanwijzing wordt de Minister tevens geïnformeerd over de dwingende en gewichtige redenen op basis waarvan is beoordeeld dat de voorafgaande aanwijzing van de Minister niet kon worden afgewacht. De Minister besluit vervolgens zo spoedig mogelijk of de verwerking van de persoonsgegevens doorgang kan vinden of dat de activiteit moet worden gestaakt. Als de Minister van oordeel is dat de activiteit moet worden gestaakt geeft de Minister aan wat er met de reeds verwerkte persoonsgegevens moet gebeuren.

De bevoegdheid van de commandant om op eigen initiatief persoonsgericht onderzoek te verrichten in de gereedstellingsfase is noodzakelijk omdat snelheid van handelen ook in die gereedstellingfase bijdraagt aan het verkrijgen van een goede informatiepositie. Uitgangspunt is zoals gezegd de aanwijzing van de Minister hiertoe, maar de vrijheid van handelen door de commandant is noodzakelijk die ook verantwoordelijk is

voor die keuzes bij inzet. Het initiatief is essentieel in de gevallen waarbij op basis van bepaalde ontwikkelingen met spoed een omgevingsbeeld gevormd moet worden. In het bijzonder gaat het daarbij om onvoorzienbare speciale operaties en evacuaties (*Non-Combatant Evacuation Operation*), maar ook tijdens een reguliere oefening kan het initiatief van de commandant noodzakelijk. Hierbij valt te denken aan situaties waar onbekende of verdachte schepen op zee op de radar in beeld komen of dat onbemande luchtvaartuigen zoals drones waargenomen worden. Een commandant moet in deze gevallen direct een inschatting kunnen maken of er sprake is van een dreiging en zo ja hoe acuut die dreiging is en of daarop handelen noodzakelijk is. De noodzaak van het waarborgen van de veiligheid van het defensiepersoneel en het voorkomen van burgerslachtoffers rechtvaardigt dat daarbij de aanwijzing van de Minister niet afgewacht kan worden. Parallel aan het initiatief zal in die situaties zal ook zo snel mogelijk met de Minister contact gelegd worden en om toestemming verzocht worden.

Zesde lid

De waarborg dat de bronnen, bedoeld in artikel 4.2, tweede lid, niet gebruikt worden met het oogmerk om personen stelselmatig te monitoren geldt niet in de gevallen en voor de personen bedoeld in het vierde lid, onderdelen a tot en met c. In het bijzonder geldt voor de personen uit onderdeel a (personen die een gevaar vormen) dat het hierbij juist het doel van het onderzoek is om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen. Hiermee kan de krijgsmacht de sterkte en zwakte van bijvoorbeeld een vijandelijke commandant te weten komen. De uitoefening van deze bevoegdheid is gebonden aan de aanwijzing of goedkeuring door de Minister van Defensie. Voor de personen bedoeld in onderdelen b en c is het verkrijgen van een volledig beeld de uitzondering. Dit kan echter onder bepaalde omstandigheden wel noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld bij een *non-combatant evacuation operation* kan vanwege de snelheid van handelen en de risico's die daarbij spelen het nodig zijn snel veel gegevens te verwerken om de eigen veiligheid en dat van de evacuees te waarborgen. Daarbij kan een min of meer volledig beeld ontstaan van iemands leven, echter zal die inbreuk beperkt blijven omdat de evacuatie een in tijd beperkt karakter heeft.

Zevende lid

Er dient afstemming met de MIVD plaats te vinden. Het gaat hierbij om het tijdig informeren van de MIVD over voorgenomen operationele activiteiten, die naar verwachting van invloed kunnen zijn op een goede taakuitvoering van MIVD. Dit heeft ook als effect dat de beschikbare middelen op een effectieve wijze worden ingezet. Zie § 6.8 met toelichting op de verhouding tussen de MIVD en de krijgsmacht. Ingeval de personen waarvan een dreiging uitgaat richting de veiligheid van de krijgsmacht of de militaire taakuitoefening van de betrokken eenheden gerelateerd zijn aan een civiele actor, is het aangewezen dat de MIVD zorgt draagt voor de benodigde deconflictie met de AIVD. Dit zal voornamelijk het geval zijn wanneer de dreiging op Nederlands grondgebied plaatsvindt. In dat geval kan het zo zijn dat de voorgenomen operationele activiteiten van de krijgsmacht raken aan of van invloed kunnen zijn op een goede taakuitvoering van de AIVD.

Over de afstemming dienen afspraken gemaakt te worden tussen de krijgsmacht en de MIVD om hier goede invulling aan te geven. In een algemene maatregel van bestuur zullen regels worden opgenomen over de overlegstructuur. Het gaat daarbij om de verplichting om de MIVD tijdig te informeren over de persoonsgerichte kennisvergaring van

personen waarover een ernstig vermoeden bestaat dat deze een gevaar vormen voor de veiligheid van de krijgsmacht of de militaire taakuitoefening van de betrokken eenheden. Aan de hand van die informatie kan de MIVD aangeven dat het onwenselijk is dat de kennisvergaring wordt voortgezet, bijvoorbeeld omdat er reeds een onderzoek loopt over een bepaalde persoon. Daarnaast zal het gaan om regels die erin voorzien dat op basis van de kennisgeving een afstemmingsoverleg tussen de MIVD en krijgsmacht kan plaatsvinden. In dit vertrouwelijke overleg kan dan afgestemd worden over de persoonsgerichte kennisvergaring en eventuele nadere afspraken gemaakt worden over uitvoering van de kennisvergaring en de informatiebehoefte omtrent bepaalde individuen of onderwerpen. De concrete invulling van dit overleg moet in de praktijk nog verder uitgewerkt worden.

Achtste lid

In een algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over hoe uitvoering wordt gegeven aan de aanwijzing en goedkeuring door de Minister van Defensie en de afstemming met de MIVD. Zie met betrekking tot de afstemming de toelichting op het zevende lid.

Artikel 4.10 (bewaken en beveiligen)

Eerste lid

Dit artikel in samenhang met de artikelen 4.11 en 4.12 is een nadere uitwerking van artikel 2.1, tweede lid, onderdeel e. Het bewaken en beveiligen van digitale infrastructuur, militaire objecten en defensiepersoneel is onderdeel van het gereedstellen van de krijgsmacht. Het gaat hier onder andere om de zogenoemde Te Beschermen Belangen (TBB). Dit lid regelt dat de Minister hiervoor maatregelen dient te treffen om te voorkomen dat derden de veiligheid en gereedheid van de defensieonderdelen schaden. Dat betekent dat er gemonitord moet worden op dreigingen (detecteren van dreigingen), dat kwetsbaarheden in de beveiliging worden beperkt en dat waar nodig een dreiging afgeweerd wordt.

Onderdeel a

De gereedheid van de krijgsmacht komt dagelijks in gevaar door cyberdreigingen in de digitale infrastructuur van Defensie. Deze dreigingen komen van statelijke actoren, cybercriminelen en andere particuliere *hackers*, maar ook binnen Defensie kunnen kwetsbaarheden zich voordoen.

De omvangrijke storing van de IT-netwerken op 28 augustus 2024 en de *hacks* en dreigingen door Chinese en Russische *hackers* tonen het gevaar hiervan.[253]

De kwetsbaarheden uiten zich bijvoorbeeld bij mobiele netwerken die *gehackt* kunnen worden, waardoor (mobiele) apparaten op afstand kunnen worden beïnvloed. Vertrouwelijke informatie kan hierbij worden gemanipuleerd, geëxploiteerd of zelfs vervreemd. Voorbeelden zijn:
– Het aftappen/beïnvloeden van netwerkverkeer. Door netwerkverkeer af te tappen kan er gevoelige informatie worden ontvreemd door bijvoorbeeld *man-in-the-middle*-aanvallen, directe WiFi-taps, *IMSI-catchers*, *rogue-accesspoints* of *beacon rogue-accesspoints*.

[253] *Kamerstukken II* 2023/24, 26 643, nr. 1214; Ministerie van Defensie, «MIVD perkt digitale bewegingsvrijheid van Russische hackers in», defensie.nl, 18 april 2024.

– Het *hacken* van netwerken door middel van het verschaffen van toegang tot netwerken waar computersystemen mee zijn verbonden door bijvoorbeeld het inbreken op draadloze netwerken of het exploiteren van clients (mobiele apparaten).

Via deze kwetsbaarheden en aanvallen kunnen verschillende kwaadwillende partijen, in het bijzonder andere krijgsmachten, informatie over de krijgsmacht verkrijgen of manipuleren en de gereedheid van het militair vermogen en daarmee de veiligheid van het defensiepersoneel en het doeltreffend vermogen van de krijgsmacht in gevaar brengen. Hierbij valt te denken aan de volgende risico's:

– Informatie over militaire missies of informatie over defensiepersoneel kan openbaar worden of missies of personeel worden doelwit voor ongewenste beïnvloeding.
– Het defensiepersoneel vertrouwt op de inhoud van de informatie, gegevens, op de netwerk- en informatiesystemen van Defensie. Wanneer deze systemen van buitenaf gecompromitteerd raken, kan het personeel zonder dat zij het weten, niet meer vertrouwen op de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de informatie op deze systemen. Dit brengt het personeel in gevaar, wanneer bijvoorbeeld beslissingen worden genomen gebaseerd op foutieve gegevens.
– Gecompromitteerde systemen kunnen leiden tot aanmerkelijke materiële schade. Moderne wapensystemen functioneren op het verwerken van gegevens. Ook voor wapensystemen geldt dat zij, al dan niet geautomatiseerd, beslissingen nemen op basis van deze gegevens. Het compromitteren van deze gegevens kan daarom naast personele schade ook leiden tot materiële schade.

Om deze schade te voorkomen moeten de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen gemonitord en bewaakt worden en dienen zij in staat te zijn om op te treden tegen incidenten in deze netwerk- en informatiesystemen.

In de praktijk is het Defensie Cyber Security Centrum (DCSC) momenteel verantwoordelijk voor de beveiliging van de centrale netwerk- en informatiesystemen van Defensie. Het DCSC is een onderdeel van het Joint Informatievoorzieningscommando (JIVC), en het JIVC is onderdeel van het Commando Materieel en IT (Commit).[254] Daarnaast hebben alle defensieonderdelen eigen netwerk- en informatiesystemen, waar zij zelf verantwoordelijk zijn voor de beveiliging. De defensieonderdelen beveiligen deze systemen met behulp van decentrale centra voor beveiligingsoperaties (*security operations centers*) en met ondersteuning van het centrale centrum voor beveiligingsoperaties (DCSC).

Voor het begrip netwerk- en informatiesysteem wordt aangesloten bij de terminologie die de NIS 2-richtlijn hanteert.[255] Dit is een breed begrip, en omvat elektronische communicatienetwerken als bedoeld in het Europees wetboek voor elektronische communicatie,[256] apparaten die op basis van een programma een automatische verwerking van digitale gegevens

[254] Artikel 18 van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025. Voorheen de Defensie Materieel Organisatie. Artikel 17 van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021 en artikel 7 van het Subtaakbesluit Defensie Materieel Organisatie 2013.

[255] Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn) (PbEU 2022, L 333).

[256] Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (PbEU 2018, L 321).

uitvoeren en digitale gegevens die worden verwerkt met behulp van een van de hiervoor genoemde netwerk of apparaat.

Voor Defensie heeft dit betrekking op, onder andere, de reguliere informatietechnologie, zoals de e-mail en internetvoorzieningen. Daarnaast ziet het ook op militaire middelen, zoals de sensor- wapen- en commandosystemen, waarbij bijvoorbeeld gecommuniceerd wordt via radiogolven en andere elektromagnetische middelen en overige operationele technologie.

Onderdeel b

Het bewaken en beveiligen ziet op de militaire objecten die zijn aangewezen door de Minister. Deze objecten zijn aangewezen op grond van artikel 2 van de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten. Gelet op artikel 5, onderdeel b, van de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten vindt de aanwijzing plaats in het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten. In dit wetsvoorstel wordt bij die aanwijzing aangesloten, waarmee onder meer militaire oefenterreinen, kazernes en vliegbases, maar ook militaire luchtvaartuigen en schepen, bewaakt en beveiligd dienen te worden.[257] Naast deze permanente objecten kunnen tijdelijke objecten worden aangewezen door de Commandanten van de Landstrijdkrachten, Zeestrijdkrachten en Luchtstrijdkrachten.[258] Het bewaken en beveiligen van deze militaire objecten is een militaire bewakings- en beveiligingstaak van de krijgsmacht.

Onderdeel c

Dit onderdeel ziet op het beschermen van het defensiepersoneel. Het heeft daarbij betrekking op de zogenaamde *force protection*, waarbij maatregelen worden getroffen om bij inzet de kwetsbaarheid van het personeel tot een minimum te beperken en de bewegingsvrijheid en de operationele doeltreffendheid van de strijdkrachten te behouden. De commandant van een eenheid is verantwoordelijk voor het monitoren van dreigingen, kwetsbaarheden en het tijdig treffen van maatregelen om de militairen van zijn eenheid veilig te houden.[259] Op basis van de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten heeft de krijgsmacht reeds de bewakings- en beveiligingstaak voor militaire objecten. Voor het bewaken en beveiligen van defensiepersoneel wordt deze taak verduidelijkt in dit wetsvoorstel.

In de praktijk zal deze bevoegdheid maar beperkt gebruikt kunnen worden. In het buitenland draagt het nationaal gezag van het gastland de primaire verantwoordelijkheid om het defensiepersoneel te beschermen.[260] Daartoe dient de commandant in overleg te treden met het nationaal gezag om afspraken te maken over de verantwoordelijkheid voor *force protection* en de monitoring op dreigingen, en de daarbij gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens.

---

[257] Artikel 1 jo. bijlage van het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten.

[258] Artikel 2 van het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten. Zie nader: Staatscourant 2000, 185, p. 16.

[259] North Atlantic Treaty Organization, *AJP-3.14: Allied Joint Doctrine for Force Protection*, april 2015, p. 2.1.

[260] North Atlantic Treaty Organization, *AJP-3.14: Allied Joint Doctrine for Force Protection*, april 2015, p. 2.1.

Tweede lid

Verschillende organisaties hebben reeds een publieke taak om militaire objecten en het defensiepersoneel te beschermen.

In het bewaken en beveiligen van personen en objecten hebben de politie en de Koninklijke marechaussee een taak onder de Politiewet 2012. De Koninklijke marechaussee heeft daarmee naast onderdeel van de krijgsmacht een zelfstandige (politie)taak in het bewaken en beveiligen onder de Politiewet 2012. Op grond van artikel 4 van de Politiewet vervult zij deze taken en kan zij daarnaast op grond van artikel 57 bijstand leveren aan de politie. Daarbij kan gedacht worden aan bijstand bij het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten op grond van de artikelen 16, eerste lid, en 42, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet 2012.

De AIVD en MIVD bieden daarbij ondersteuning in het opstellen van dreigings- en risicoanalyses op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel e, en artikel 10, tweede lid, onderdeel f, Wiv 2017. Daarnaast is de MIVD ook belast met het verrichten van onderzoek dat nodig is voor het treffen en bevorderen van maatregelen ter voorkoming van activiteiten die ten doel hebben de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht te schaden.[261]

Bij samenloop van de bevoegdheden van de krijgsmacht met die van de Koninklijke marechaussee op grond van de Politiewet 2012 en met die van de diensten op basis van de Wiv 2017 wordt het bewaken en beveiligen van de defensieonderdelen uitgeoefend door de Koninklijke marechaussee of de MIVD.

Derde lid

In het Besluit geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak wordt het gebruik van geweld of vrijheidsbeperkende middelen geregeld. In artikel 6 van dit besluit worden de geweldmiddelen aangeduid die bewakers kunnen inzetten voor hun bewakings- en beveiligingstaak. Tegenwoordig zijn die fysieke geweldmiddelen onvoldoende om militaire objecten te bewaken en het defensiepersoneel te beschermen. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan dreigingen vanuit onbemande luchtvaartuigen.

Dit lid regelt de bevoegdheid om gebruik te maken van het elektromagnetisch spectrum om een object, zoals een *drone*, te stoppen of te beïnvloeden. Concreet betekent dat het manipuleren van de elektromagnetische straling. Op dit moment kan dit plaatsvinden via radiogolven waarmee óf de communicatie tussen bedienaar en drone wordt verstoord («*jamming*»), óf in de *drone* wordt «ingebroken» om de besturing op afstand over te nemen («*hacking*»).

De nabijheid tot een militair object of het defensiepersoneel en de inzet van de bevoegdheid dient proportioneel ingevuld te worden en is afhankelijk van de risico's die van het object uitgaan. Van een object dient een sterk vermoeden te zijn dat deze een dreiging of gevaar vormt voor de veiligheid. Daarbij speelt de mogelijke impact van het object een belangrijke rol. Binnen Defensie dienen interne richtlijnen worden opgesteld om invulling te geven aan deze bevoegdheid.

---

[261] Artikel 10, tweede lid, onderdeel c, onder 1, Wiv 2017.

Artikel 4.11 (gegevensverwerking digitale infrastructuur)

Eerste lid

Dit lid bevat een specifieke uitwerking van de activiteiten waarvoor in verband met het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen rechtmatig persoonsgegevens verwerkt kunnen worden. Het is daarbij een nadere concretisering van artikel 2.1, tweede lid, onderdeel e, en 4.10, eerste lid, onderdeel a.

Deze grondslag is nodig omdat bij de uitvoering van de taken genoemd in het tweede lid gegevens verwerkt worden, waarbij deze gegevens ook persoonsgegeven kunnen bevatten. Hierbij valt te denken aan IP-adressen, e-mailadressen en domeinnamen, maar ook over bepaalde contactgegevens.[262] Bijvoorbeeld als een defensieonderdeel geïnformeerd wordt over een kwetsbaarheid dan vindt bij het handelen hiernaar al een verwerking plaats van de persoonsgegevens van degene die deze informatie deelt. In de meeste gevallen zijn deze persoonsgegevens niet van belang voor het beveiligen van het netwerk- en informatiesysteem en vindt de verwerking alleen plaats om de informatie over de kwetsbaarheid te verkrijgen.

Het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen is nationaal geregeld via de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Deze wet wordt vervangen door de Cyberbeveiligingswet die de Europese NIS 2-richtlijn op nationaal niveau implementeert. In artikel 2, zevende lid, van deze richtlijn wordt defensie uitgezonderd van de toepassing daarvan en ook de Cyberbeveiligingswet beoogt deze uitzondering op te nemen. Het wordt als onwenselijk gezien om de Europese Unie bevoegdheden te verschaffen op het terrein van nationale veiligheid en defensie.[263] Desalniettemin wordt in dit kader aangesloten bij de taken die een computer security incident response team onder de NIS 2-richtlijn heeft. De defensieonderdelen hebben daarmee een vergelijkbare bevoegdheid als computer security incident response teams onder de NIS 2-richtlijn en zijn daardoor interoperabel.

Onderdeel a heeft betrekking op de cyberdreigingen die een bedreiging vormen voor het functioneren van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen. Daartoe is vereist dat allerlei cyberdreigingen worden gemonitord, waarbij gebruik wordt gemaakt van cyberdreigingsinformatie.

In *onderdeel b* wordt verwezen naar belanghebbenden aan wie informatie over cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten verstrekt kan worden. Die verstrekking van informatie heeft niet als doel om persoonsgegevens te verstrekken, maar om tot die informatie te komen kan het noodzakelijk zijn om persoonsgegevens te verwerken. Overigens kan het in bepaalde gevallen bij de verstrekking van informatie wel noodzakelijk zijn om broninformatie te delen.

In *onderdeel c* is verduidelijkt dat binnen defensieonderdelen ook beveiligingsrisicobeoordelingen, zoals *red teaming* activiteiten, uitgevoerd kunnen worden op de netwerk- en informatiesystemen om kwetsbaarheden in die systemen te identificeren. Dit betreft een gesimuleerde aanval op de cyberbeveiligingsmaatregelen, waaronder begrepen

---

[262] L. O, Nweke & S. Wolthusen, «Legal Issues Related to Cyber Threat Information Sharing among Private Entities for Critical Infrastructure Protection», in: T. Jančárková e.a. (red.), *2020 12th International Conference on Cyber Conflict (CyCon)*, 2020, p. 63–78.

[263] *Kamerstukken II* 2023/24, 22 112, nr. 3803.

de personen, processen en technologieën die betrokken zijn bij die systemen, om de bescherming, opsporing en reactie op cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten proactief te analyseren.[264] Bij die beveiligingsrisicobeoordeling zullen voornamelijk persoonsgegevens van het defensiepersoneel verwerkt worden, waarbij ook hier geldt dat die persoonsgegevens bijvangst zijn en de verwerking gericht is op het identificeren van kwetsbaarheden. De Minister van Defensie heeft, op grond van artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, de zorg voor het treffen van maatregelen om cyberbeveiligingsrisico's te voorkomen en kan daartoe ook gebruik maken van (gecertificeerde) derde partijen die cyberbeveiligingsdiensten aanbieden en bijvoorbeeld een *red team test* uitvoeren op de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen. Daarnaast ziet dit onderdeel ook op het identificeren van cyberdreigingen en kwetsbaarheden van binnenuit de Defensie (*insider threats*). Daarmee wordt ook beoogd dat datalekken, in het bijzonder van gevoelige data, worden voorkomen. Het ziet ook op het zogenaamde *threat hunting*, waarbij op basis van cyberdreigingsinformatie een hypothese wordt geformuleerd om op zoek te gaan naar specifieke dreigingen. Het onderzoek vindt daarbij plaats aan de hand van nauwkeurige zoekopdrachten met als doel de risico's voor Defensie te verminderen, waaronder het voorkomen van een gecompromitteerd netwerk. Als onderdeel van dit onderzoek kunnen bijvoorbeeld logbestanden worden geanalyseerd.

Onderdeel e heeft onder andere betrekking op de gegevensverwerking in verband met het digitaal sporenonderzoek bij een cyberincident waarmee de oorzaak van dat incident geïdentificeerd kan worden alsmede de (toekomstige) gevolgen daarvan kunnen worden beperkt.

Met *onderdeel g* wordt een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur deze activiteiten aan te wijzen die niet bij deze wet zijn voorzien voor het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen met als oogmerk het voorkomen of afweren van activiteiten die de veiligheid en gereedheid van de defensieonderdelen te schaden. Zie verder de toelichting bij artikel 4.8, eerste lid, onderdeel g, en artikel 4.19.

Uit deze taken komt naar voren dat de defensieonderdelen bij het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen geen bevoegdheden hebben voor de strafrechtelijke opsporing of het verzamelen van contra-inlichtingen. Hiervoor zijn de Koninklijke marechaussee en de MIVD verantwoordelijk.

Bij het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen zijn de defensieonderdelen bevoegd om gebruik te maken van de bronnen genoemd in artikel 4.2, tweede lid. Met betrekking tot het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen wordt dit hieronder nader toegelicht. Bij de uitvoering van deze taak zijn de defensieonderdelen afhankelijk van informatie over cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten. Deze informatie verkrijgen zij van partijen met een gelijksoortige taak, zijnde het Nationaal Cyber Security Centrum, bondgenootschappelijke beveiligingsoperatiecentra en *computer security incident response teams* en van de inlichtingendiensten (zie artikel 4.2, tweede lid, onderdelen c tot en met e). Met deze partijen wordt nadrukkelijk samengewerkt om informatie over dreigingen, kwetsbaarheden en incidenten uit te wisselen, en wordt ook informatie ontvangen.

[264] Vergelijkbaar is het raamwerk voor het bankwezen: TIBER-EU Framework.

In aanvulling daarop heeft Defensie ook met cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten te maken die enkel voor de Defensie een gevaar vormen, in het bijzonder de sensor- wapen- en commandosystemen. Daarvoor dient zij zelfstandig te kunnen handelen en is ook snelheid vereist om te voorkomen dat kwetsbaarheden misbruikt worden en in ieder geval de omvang van de schade beperkt wordt. De meest actuele informatie over cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten is in publieke bronnen te vinden (zie artikel 4.2, tweede lid, onderdeel b). Dat betekent dat zij publieke (online) bronnen, waaronder openbare sociale mediabronnen, kan raadplegen. Daarnaast kan ook commerciële data worden verworven om een beeld te krijgen van potentiële cyberdreigingen en kwetsbaarheden (zie artikel 4.2, tweede lid, onderdeel c). Gesloten bronnen mogen de defensieonderdelen niet raadplegen, hiervoor dienen ze ondersteuning te vragen bij een dienst.

Voor het raadplegen van deze bronnen mag gebruik gemaakt worden van technische hulpmiddelen waardoor informatie over cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten geautomatiseerd verwerkt kan worden en ook geautomatiseerd verspreid wordt zodat netwerk- en systeembeheerders tijdig maatregelen kunnen treffen. De inzet van geavanceerde en innovatieve technologieën, zoals artificiële intelligentie, wordt ten behoeve van de cyberbeveiliging ook vanuit de EU aangemoedigd.[265] Het gebruik van deze technische hulpmiddelen wordt beperkt door de waarborgen die artikel 4.2, derde lid, en artikel 4.3 hieraan stellen, alsmede moet daarbij worden voldaan aan de basisbeginselen en de vereisten van gegevensbeveiliging die de AVG voorschrijft. De technische hulpmiddelen mogen slechts ingezet worden voor het specifieke doel en daarbij worden de bronnen niet gebruikt om stelselmatig gegevens te verzamelen, analyseren en combineren omtrent personen (zie artikel 4.2, derde lid).

Tweede lid

Dit lid ziet op het testen van netwerk- en informatiesystemen op de elektromagnetische straling die elektronische apparatuur uitstraalt. Het testen wordt gedaan ten behoeve van het identificeren van risico's hiervan voor de (cyber)veiligheid. Het gaat daarbij ook om het testen hierop in de ontwikkelingsfase en bij de aanschaf van nieuw materiaal.

Artikel 4.12 (gegevensverwerking militaire objecten en defensiepersoneel)

Eerste lid

Ten behoeve van deze bewakings- en beveiligingstaken kan de krijgsmacht gebruik maken van een aantal bronnen (zie artikel 4.2, tweede lid). Daarbij werkt zij waar nodig samen met de Koninklijke marechaussee, de diensten en bondgenoten en kan zij gegevens ontvangen van deze partijen gebruiken voor haar eigen bewakings- en beveiligingstaak (artikel 4.2, tweede lid, onderdelen c tot en met e). Wat betreft de diensten zal opvolging om mogelijke dreigingen richting de krijgsmacht te onderzoeken door de MIVD plaatsvinden en niet door de AIVD, die vanzelfsprekend in door haar lopende eigen onderzoeken een (tevens) onderkende dreiging voor de krijgsmacht onderkent, eventueel door

[265] Zie overweging 51 en artikel 7, tweede lid, onderdeel e, van de NIS 2-richtlijn en Verordening (EU) 2025/38 van het Europees parlement en de Raad van 19 december 2024 tot vaststelling van maatregelen ter versterking van de solidariteit en de capaciteit in de Unie om cyberdreigingen en -incidenten op te sporen, zich erop voor te bereiden en erop te reageren en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/694 (verordening cybersolidariteit) (PbEU L 2025).

tussenkomst van de MIVD zal delen. Opvolging geven aan een dreiging door nader inlichtingenonderzoek uit te voeren zal specifiek door de MIVD plaatsvinden.

Daarnaast kan ten behoeve van de bewakings- en beveiligingstaak gebruik gemaakt worden van publiek toegankelijke bronnen (*onderdeel b*; zie toelichting bij artikel 4.2).

De eigen waarneming vormt een belangrijke bron bij het bewaken en beveiligen (*onderdeel a*). Het gaat hier bijvoorbeeld om signalen uit het elektromagnetisch spectrum, zoals ongewenste digitale verstoringen rondom een militair vliegveld, en beeldmateriaal van de omgeving rondom een militair terrein.

Tweede lid

Over de inzet van technische hulpmiddelen kunnen door de Minister regels worden gesteld. Het betreft hier een uitwerking van de details met betrekking tot het gebruik van technische hulpmiddelen bij het bewaken en beveiligen van militaire objecten en het beschermen van defensiepersoneel. Als persoonsgegevens worden verwerkt bij het gebruik van technische hulpmiddelen dan wordt dit reeds gereguleerd door hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel en in het bijzonder door artikel 4.2, derde lid. Op grond daarvan mogen technische hulpmiddelen niet gebruikt worden om personen stelselmatig te monitoren. De Minister van Defensie kan die regels nader uitwerken voor het bewaken en beveiligen met betrekking tot het beperken van de inzet van bepaalde middelen in algemene zin of op bepaalde locaties, alsmede de voorwaarden die aan het gebruik daarvan worden verbonden.

Artikel 4.13 (gegevensverstrekking)

Eerste, tweede en derde lid

Dit artikel voorziet in een grondslag voor het verstrekken van persoonsgegevens die op grond van dit wetsvoorstel zijn verwerkt en bepaalt de voorwaarden voor die verstrekking. Het gaat daarbij om een wettelijke grondslag voor verstrekking in de zin van artikel 6, vierde lid, AVG. De verstrekking van persoonsgegevens door de defensieonderdelen is alleen mogelijk, indien onderhavige wet daarin voorziet. Dat betekent dat op grond van de doeleinden opgenomen in deze bepaling of vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of in uitzonderlijke omstandigheden onder de voorwaarden opgenomen in het vijfde lid. Het beperkt toestaan van verstrekkingen is wenselijk vanwege het bijzondere karakter van de gegevens die door de krijgsmacht worden verwerkt.

De verstrekking is een discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat andere personen of instanties niet vrijelijk persoonsgegevens kunnen opeisen. Een verstrekking moet daarbij voortkomen vanuit de goede uitvoering van deze wet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om persoonsgegevens bij het beveiligen van een netwerk- en informatiesysteem waarbij een persoon geprobeerd dan wel met succes dat systeem heeft *gehackt*. In zo een geval kunnen de persoonsgegevens van deze persoon verstrekt worden aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke opsporing en handhaving. Van een goede uitvoering van deze wet is geen sprake als bijvoorbeeld de politie aan de defensieonderdelen verzoekt om gebruik te maken van een bevoegdheid met het oogmerk om deze gegevens te verstrekken aan de politie.

Naast het criterium van de goede uitvoering dient voorafgaand aan de verstrekking een vertrouwelijkheidsbeoordeling plaats te vinden. Bij de verstrekking dient steeds beoordeeld te worden of de verstrekking zich in dat specifieke geval niet tegen de vertrouwelijkheid verzet. Het gaat hier bijvoorbeeld om kritieke informatie over bepaalde operaties of kwetsbaarheden binnen de krijgsmacht waarbij verstrekking in dat geval risico's met zich meebrengt. Dit zal onder andere spelen bij gerubriceerde informatie.

In het eerste lid wordt aangegeven aan welke partijen persoonsgegevens verstrekt mogen worden en ten behoeve van welk specifiek doel. Dit zijn de Ministers, de diensten (AIVD en MIVD), de instanties die belast zijn met de handhaving van de rechtsorde en de strafrechtelijke handhaving, burgemeesters in verband met de handhaving van de openbare orde, belanghebbenden in verband met het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen en bondgenoten. De krijgsmacht doet bijvoorbeeld desgevraagd of uit eigen beweging onverwijld mededeling van gegevens aan de MIVD of AIVD die voor de dienst van belang kunnen zijn.[266] Met de toevoeging «die het aangaat» bij de Ministers wordt beoogd tot uitdrukking te brengen, dat de geadresseerde van de persoonsgegevens een bijzondere betrokkenheid dient te hebben bij de gereedheid van de krijgsmacht.[267] Het criterium «die het aangaat» bepaalt dan ook mede de geslotenheid van het verstrekkingensysteem. De verstrekking aan de politie vindt plaats in verband met haar taken op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012; aan de Koninklijke marechaussee in verband met haar taken op grond van artikel 4 van de Politiewet 2012 en aan het openbaar ministerie in verband met zijn taken op grond van artikel 124 van de Wet op de rechtelijke organisatie.[268] Aan relevante belanghebbenden kunnen gegevens verstrekt worden in het kader van artikel 4.11, eerste lid, onderdeel b, waarbij het gaat om informatie over cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten ten behoeve van het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van die belanghebbende.[269] Aan een burgemeester kunnen persoonsgegevens verstrekt worden in relatie tot zijn taak om de openbare orde te handhaven.[270] Hierbij dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan het delen van camerabeelden of informatie over een geëscaleerde demonstratie nabij een defensieterrein, waar de burgemeester het bevoegd gezag is.

De verstrekking van persoonsgegevens aan bondgenoten kan plaatsvinden op grond van de internationale militaire samenwerking.[271] Dit kan bijvoorbeeld zien op het gezamenlijk oefenen in NAVO of EU-verband, alsmede het in samenwerking met deze bondgenoten opbouwen van een informatiepositie. De verstrekking vindt dan in het belang van de Nederlandse krijgsmacht plaats en beoogt de operationele doeltreffendheid van de strijdkrachten te waarborgen.

---

[266] Verstrekking in het kader van de nationale veiligheid, artikel 6, vierde lid, jo. artikel 23, eerste lid, onder a, AVG.

[267] Verstrekking in het kader van de landsverdediging, artikel 6, vierde lid, jo. artikel 23, eerste lid, onder b, AVG.

[268] Verstrekking in het kader van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, artikel 6, vierde lid, jo. artikel 23, eerste lid, onder d, AVG.

[269] Verstrekking in het kader van de landsverdediging, artikel 6, vierde lid, jo. artikel 23, eerste lid, onder b, AVG.

[270] Verstrekking in het kader van de openbare veiligheid, artikel 6, vierde lid, jo. artikel 23, eerste lid, onder c, AVG.

[271] Verstrekking in het kader van de landsverdediging, artikel 6, vierde lid, jo. artikel 23, eerste lid, onder b, AVG.

Daarnaast mogen persoonsgegevens ook verstrekt worden aan bondgenoten in het licht van de wederkerigheid bij internationale samenwerking. Het gaan dan om belangen die de bondgenoot raken in het bijzonder in verband met het bewaken en beveiligen. Het is in het belang van Nederland om in zulke situaties persoonsgegevens te delen. Ten eerste, omdat Nederland zulke gegevens ook verwacht en wenst te ontvangen ten behoeve van haar eigen veiligheidsbelangen. Ten tweede, omdat als een bondgenoot zich niet adequaat kan beschermen dit ook negatief kan uitwerken voor Nederland. Voor zover het bij deze verstrekking om bondgenoten gaat die een derde land (land buiten de Europese Economische Ruimte) of internationale organisatie zijn in de zin van Hoofdstuk V van de AVG gelden aanvullende waarborgen. Bij die verstrekking dient een belangenafweging plaats te vinden tussen het belang van de verstrekking en het belang van de betrokkene en de belangen van het Koninkrijk, waaronder de betrekkingen van Nederland met andere landen en internationale organisaties. Als onderdeel van die belangenafweging dient afgewogen te worden of de fundamentele mensenrechten,[272] in het bijzonder het recht op leven en het recht op vrijheid, voldoende worden beschermd door de ontvanger.[273] Relevante factoren zijn daarbij de omgang van de ontvanger met overgedragen gegevens, indicaties dat gegevens worden gebruikt voor politieke vervolging of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en de mate waarin gegevens kunnen worden opgeëist in het derde land.

De verstrekking van persoonsgegevens aan derde landen en internationale organisaties vindt overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk V van de AVG plaats. In artikel 45 AVG is geregeld dat de Europese Commissie kan besluiten dat een derde land,[274] een gebied of een sector in een derde land, of een internationale organisatie een passend niveau van gegevensbescherming biedt (adequaatheidsbesluit). Als een dergelijk adequaatheidsbesluit is genomen, mogen persoonsgegevens worden doorgegeven zonder dat verdere toestemming noodzakelijk is. Er is slechts voor een klein aantal bondgenoten – slechts voor een specifiek toepassingsgebied – een adequaatheidsbesluit genomen.[275] Hoewel het de voorkeur verdient, is het voor Defensie in de praktijk lastig om persoonsgegevens te verstrekken door middel van een bilateraal of multilateraal verdrag dan wel via een administratieve regeling (met afdwingbare en effectieve rechten van betrokkene) met goedkeuring van de Autoriteit persoonsgegevens.[276] Internationale partners staan niet altijd welwillend tegenover een Europees verdrag met Europese juridische verplichtingen. De gegevensverstrekking vindt om die redenen, en in lijn met de richtsnoeren van de het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) plaats op grond van artikel 49, eerste lid, onderdeel d, AVG.[277]

Vierde lid

In aanvulling op het eerste tot en met derde lid kunnen persoonsgegevens worden verstrekt aan andere personen of instanties indien deze worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Hierin worden

---

[272] In ieder geval de borging van mensenrechten uit de artikelen 1 tot en met 6 van het Handvest.
[273] Vgl. artikel 88, derde lid, Wiv 2017.
[274] Een derde land is een land dat niet hoort bij de Europese Economische Ruimte (EER). Naast de EU-lidstaten zijn dit dus ook Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.
[275] Zie voor een overzicht: European Commission, «Adequacy decisions», commission.Europa.eu, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en?prefLang=nl.
[276] Artikel 46, tweede lid, onderdeel a, en derde lid, onderdeel b, AVG.
[277] Europees Comité voor gegevensbescherming, *Richtsnoeren 2/2018 inzake afwijkingen op grond van artikel 49 van Verordening 2016/679*, mei 2018.

personen of instanties opgenomen waaraan structureel persoonsgegevens worden verstrekt. Daarbij bestaat de mogelijkheid om voor specifieke personen en instanties van de aanvullende belangenafweging af te zien. Die belangenafweging vindt dan op voorhand gemotiveerd plaats door opname in de algemene maatregel van bestuur. Bij die motivering moet het belang dat gediend wordt met de gegevensverstrekking worden afgewogen tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Onderdeel van die belangenafweging zijn ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Met betrekking tot het «zwaarwegend algemeen belang» gaat het om de belangen genoemd in artikel 8, tweede lid, EVRM en artikel 23, eerste lid, AVG. Het gaat daarbij onder andere om landsverdediging (waaronder de gereedheid), de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Vijfde lid

Incidenteel kunnen ook persoonsgegevens worden verstrekt bij besluit van de Minister van Defensie. Daarvoor gelden twee vereisten. Die verstrekking is slechts mogelijk met het oog op de landsverdediging (waaronder de gereedheid), de nationale veiligheid of ter bescherming van het leven en de verstrekking dient dringend te zijn. Het is aan het oordeel van de Minister om in het specifieke geval te bepalen of sprake is van een dringende reden tot verstrekking met het oog op de gereedheid, de nationale veiligheid of ter bescherming van het leven.

De bepaling heeft als functie om voor Defensie noodzakelijke, maar – ten tijde van vaststelling van deze wet – onvoorzienbare gegevensverstrekkingen mogelijk te maken. De Minister van Defensie wordt hiermee een bevoegdheid gegeven die alleen in uitzonderlijke gevallen gebruikt dient te worden, maar waarmee het gesloten stelsel van verstrekkingen in dit wetsvoorstel wordt doorbroken. Om die reden zijn de zwaarwegende algemene belangen hier beperkt tot de kern van de belangen die aan de krijgsmacht zijn toevertrouwd. De Autoriteit persoonsgegevens wordt zo spoedig mogelijk over het besluit tot gegevensverstrekking op deze grond geïnformeerd. Hiermee wordt gewaarborgd dat de Autoriteit persoonsgegevens zicht houdt op de frequentie van verstrekkingen op deze grondslag.

Zesde lid

Aan de ontvanger kunnen alleen persoonsgegevens worden verstrekt onder de voorwaarde dat die gegevens alleen verwerkt worden voor het doel van de verstrekking. Samenwerking met derde partijen is gebaseerd op vertrouwen en betrouwbaarheid, indien de derde partij onbetrouwbaar blijkt in het nakomen van deze afspraak dient dit mee te wegen in de vertrouwelijkheidsbeoordeling uit het eerste lid.

Zevende lid

Uitgangspunt is dat de oorspronkelijke persoonsgegevens niet worden verstrekt. Er kan bijvoorbeeld mededeling worden gedaan of de persoonsgegevens worden gepseudonimiseerd verstrekt. In sommige gevallen is het doel van de verstrekking gericht op een persoon, in zo een geval is het noodzakelijk om de persoonsgegevens te verstrekken.

Bij het uitgangspunt van gepseudonimiseerde verstrekking geldt dat daarbij rekening gehouden wordt met de vraag of dat in het specifieke geval een evenredig vereiste is. Bij die afweging zijn dezelfde factoren van toepassing als uit artikel 4.3, eerste lid.

Achtste lid

In het belang van het toezicht op de verstrekking van persoonsgegevens dient aantekening gehouden te worden van de verstrekking. Daarbij wordt in ieder geval vastgelegd wie de ontvanger is, de grondslag van de verstrekking en het tijdstip van de verstrekking. De Functionaris Gegevensbescherming en de Autoriteit persoonsgegevens kan hierdoor effectief controleren op de naleving van dit artikel. Voorts dient de aantekening ook Defensie zelf, omdat hierdoor inzicht verkregen wordt over de verstrekkingen aan derden en stelt het Defensie in staat om melding te doen aan deze derde over onjuiste of ten onrechte verstrekte gegevens.

Artikel 4.14 (mededeling verwerking persoonsgegevens)

Hoofdstuk III van de AVG, rechten van betrokkenen, is uitgezonderd van de toepassing op de verwerkingen door de Minister. In § 5.6.2 van deze toelichting is de noodzaak daarvan al toegelicht. Echter, dit artikel voorziet mede in een waarborg voor de rechten van betrokkenen bij de verwerking van persoonsgegevens.

Dit artikel voorziet in een verplichte mededeling van de Minister indien persoonsgegevens zullen worden verwerkt voor a) het voorbereiden, onderhouden en verbeteren van de geoefendheid van de defensieonderdelen, b) het onderhouden en vernieuwen van materieel of militaire objecten of c) het werven, opleiden en trainen van militaire ambtenaren en dienstplichtigen. Dit artikel heeft vanzelfsprekend geen betrekking op activiteiten die zich naar hun aard niet lenen voor een voorafgaande mededeling, zoals bij bewaken en beveiligen of het verwerven van een informatiepositie over de operationele omgeving. In dergelijke gevallen richt de verwerving van informatie zich op de analyse van kwetsbaarheden of inzicht in de operationele omgeving en is voorzien dat persoonsgegevens worden verwerkt, zonder dat de betrokkenen daarover vooraf dienen te worden geïnformeerd omdat dit het doel van de activiteit zou schaden.

De mededeling hoeft derhalve slechts plaats te vinden voor zover de vertrouwelijkheid van de activiteit zich daar niet tegen verzet. Er zijn gevallen waar de verwerkingen erg specifiek zijn en dit zou kritieke informatie kunnen prijsgeven waarop bepaalde operaties zich richten. De Minister dient steeds een afweging te maken of mededeling, of een gedeeltelijke mededeling zicht niet tegen de vertrouwelijkheid verzet.

In dit artikel is daarnaast geregeld welke informatie de mededeling in ieder geval moet bevatten. Dit zorgt ervoor dat er zo een breed mogelijke kenbaarheid wordt gegeven van de voorgenomen verwerking. Het gaat daarbij onder meer ook over het kenbaar maken van een gereedstellingsactiviteit in de openbare ruimte of op defensieterreinen waarbij met bijvoorbeeld drones ook persoonsgegevens van burgers onbedoeld verwerkt worden. Om die reden dient ook een aanduiding van de locatie van de gereedstellingsactiviteit te worden gegeven alsmede de duur van die activiteit.

Deze mededeling zorgt ervoor dat betrokkenen onder beperkingen zo goed mogelijk worden geïnformeerd van de mogelijke verwerking van hun persoonsgegevens. Zo worden zij ook gewezen op het recht op kennisneming (zie hiervoor de toelichting op artikel 4.15).

De situatie kan zich voordoen dat voorgenomen verwerkingen al eerder zijn gecommuniceerd. Dit artikel biedt transparantie van een eventuele verdere specificering van de voorgenomen verwerkingen van persoonsgegevens ten aanzien van genoemde activiteiten. Indien voorgenomen verwerkingen al kenbaar zijn gemaakt is dit artikel niet van toepassing.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld. Het betreft hier een uitwerking van de details van de publieke mededeling. Uit het eerste lid volgt wanneer die publieke mededeling dient plaats te vinden en uit het tweede lid welke informatie daarbij gedeeld dient te worden. Bij ministeriële regeling kan in meer detail uitgewerkt worden op welke wijze hieraan uitvoering wordt gegeven, bijvoorbeeld over de manier waarop bekendmaking moet plaatsvinden, zoals door berichtgeving in lokale media of publicatie in de Staatscourant.

Artikel 4.15 (recht op kennisneming)

Bij het verzamelen en verwerken van gegevens door de Minister van Defensie op grond van dit wetsvoorstel dient rekening te worden gehouden met het bijzondere karakter van de activiteiten van Defensie. Daarom is in een specifieke regeling inzake kennisneming voorzien.

Het recht op kennisneming van persoonsgegevens komt toe aan de betrokkene zelf. De termijn voor reactie op de aanvraag van kennisneming sluit aan bij de termijn zoals deze is geregeld in de Wiv 2017. Dit is wel slechts op basis van het feit dat de beoordeling van de gegevens die wel of niet kunnen worden verstrekt, met het oog op de aard van de gegevens, zeer nauw luistert en daardoor meer tijd vergt dan een verzoek op grond van de AVG.

Het recht op kennisneming is een aanvullende waarborg bovenop de in artikel 4.7 gestelde bewaartermijnen van al dan niet gepseudonimiseerde persoonsgegevens. Aangezien persoonsgegevens die niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt worden vernietigd, zal het recht op kennisneming niet vaak hoeven worden ingezet. In veel gevallen zal een aanvraag worden afgewezen omdat de gegevens waar de aanvraag betrekking op heeft niet meer aanwezig zijn.

Artikel 4.16 (verklaring na kennisneming persoonsgegevens)

Naar aanleiding van de kennisneming van de omtrent de betrokkene verwerkte persoonsgegevens kan de betrokken persoon van oordeel zijn dat de desbetreffende gegevens onjuist of onvolledig zijn dan wel dat deze dienen te worden verwijderd. Het wetsvoorstel voorziet echter niet in zodanig geformuleerd correctierecht. De betrokkene heeft de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring te overleggen omtrent de gegevens waarvan hij kennis heeft genomen. Deze verklaring wordt dan bij de gegevens gevoegd. Deze voorziening komt materieel overeen met een correctierecht. Een correctierecht in de zin van artikel 16 AVG zou in de praktijk slechts een zeer beperkte betekenis kunnen hebben aangezien de gegevens na een training of oefening niet langer noodzakelijk zijn en worden verwijderd. Bij het verwijderen van die gegevens wordt ook de verklaring verwijderd.

Artikel 4.17 (weigeringsgronden en beperkingen)

De in dit artikel genoemde weigeringsgronden en beperkingen dienen bij de beoordeling van een verzoek om kennisneming van persoonsgegevens te worden gehanteerd. Er dienen gereedstellingsactiviteiten te worden verricht om de gereedstelling van de krijgsmacht te bewerkstelligen om zo te voldoen aan de doelstellingen gesteld in artikel 1.2 van dit wetsvoorstel. Dit artikel stelt een kader voor de afweging tussen het individuele belang van het recht op kennisneming van de eigen persoonsgegevens en het algemene belang van het verzekeren van een daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht.

De Minister van Defensie kan de zorg voor gereedstelling uitsluitend effectief uitvoeren binnen een zekere mate van geheimhouding. Mogelijk kan het verlenen van inzage in persoonsgegevens de eenheid van de Kroon in gevaar brengen of de nationale veiligheid schaden. Daarnaast zijn weigeringsgronden opgenomen die overeenkomen met de Wet open overheid (Woo). Daarbij zij vermeldt dat het hier gaat om een weigering van het recht op kennisneming door een betrokkene van gegevens over zijn persoon die worden verwerkt, vergelijkbaar met het recht op inzage uit artikel 15 AVG, en niet om de toegang tot documenten over bestuurlijke aangelegenheden in de zin van de Woo.[278]

Artikel 4.18 (toetsing en rapportage)

In dit artikel is opgenomen dat de Minister van Defensie de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de taken, bevoegdheden en verplichtingen zoals die zijn neergelegd in hoofdstuk 4 laat toetsen. De resultaten van deze toetsing worden opgenomen in een rapportage die gedeeld wordt met de Staten-Generaal.

Binnen het Ministerie van Defensie is de FG belast met het houden van toezicht op de uitvoering en de naleving van de wet- en regelgeving rond de bescherming van privacy en de verwerking van persoonsgegevens.[279] Met dit wetsvoorstel wordt op wetsniveau vastgelegd dat de FG over de uitvoering en naleving zal toetsen en rapporteren. De Minister van Defensie stuurt deze rapportage aan de Staten-Generaal. Voor het opstellen van de rapportage kan de FG aansluiten bij de reguliere wijze van handelen binnen het jaarverslag, zoals dit al geldt op grond van artikel 1.5, derde lid, Regeling AVG Defensie. Op grond van deze bepaling dient in de rapportage aan de Minister van Defensie de nadruk te liggen op de wijze van uitvoering op grond van deze wet.

Artikel 4.19 (tijdelijke amvb)

De artikelen 4.8, eerste lid, 4.9, tweede lid, en 4.11, eerste lid, bevatten in beginsel een uitputtende opsomming van gereedstellingsactiviteiten, activiteiten bij het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen en de categorieën van informatie waarover kennis vergaard mag worden. In die artikelen wordt ook voorzien in een grondslag om die opsomming bij algemene maatregel van bestuur aan te vullen. Het gaat daarbij om aanvullingen die die bij het vaststellen van deze wet nog niet voorzienbaar waren. Door technologische ontwikkelingen en veranderingen in de wijze van oorlogsvoering kan het met het oog op de gereedheid, bedoeld in artikel 1.2, noodzakelijk zijn om die activiteiten of categorieën aan te vullen. Om snel te kunnen handelen bij

[278] Zie in de illustratieve zin ook: ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:452.
[279] Artikel 27, eerste lid, onderdeel e, van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025.

zulke wijzigen en daarmee te bewerkstelligen dat de gereedheid van de krijgsmacht verzekerd kan worden dient de grondslag in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd te kunnen worden. In de nota van toelichting zal gemotiveerd dienen te worden waarom sprake is van spoedeisendheid die de gedelegeerde aanwijzing vereist. Die aanwijzing in de algemene maatregel van bestuur is op grond van dit artikel echter van tijdelijke aard, waarbij zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend om de desbetreffende activiteit of categorie van informatie in de wet te regelen. Als het voorstel wordt aangenomen wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende wet. Op deze wijze is ook voor de toekomst de betrokkenheid van het parlement bij deze onderwerpen gewaarborgd.

Artikel 5.1 (enquête)

Met dit artikel wordt het mogelijk gemaakt om ten behoeve van de aanstelling van militaire ambtenaren een enquête te versturen. De enquête is een instrument dat het dienmodel en daarmee de schaalbare krijgsmacht als geheel ondersteunt en een noodzakelijk onderdeel van de personele gereedheid vormt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie-Erkens c.s. en de Defensienota 2024.[280] Defensie heeft de ambitie gesteld om een gevulde organisatie te zijn, die schaalbaar kan meebewegen met de dreiging. Een toekomstbestendige krijgsmacht die in staat is snel op te schalen in de aanloop naar een conflictsituatie. De enquête richt zich op een bredere doelgroep van jongeren, in de leeftijd van 17 tot en met 27 jaar.

Dit artikel ziet op het versturen van de enquête, het vrijwillig invullen daarvan en het verwerken van de resultaten daaruit. De enquête dient als wervingsmiddel waarbij Nederlanders, ingeschreven in de basisregistratie personen, hun interesse kunnen aangeven om als militair vrijwillig in dienst te komen bij Defensie. De werving is gericht op zowel beroepsmilitairen, dienjaarmilitairen als reservisten.

Een expliciete grondslag is opgenomen om voor het doel van de enquête persoonsgegevens te verwerken. De persoonsgegevens worden uitsluitend voor dit specifieke doel verwerkt. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt op artikel 9, eerste lid, AVG en kunnen gegevens over gezondheid verwerkt worden. Het gaat hierom de antwoorden op vragen opgenomen over fysieke en mentale gezondheid. Dit is noodzakelijk om een mate van geschiktheid te bepalen. Aan het beroep van militair worden specifieke eisen gesteld op het gebied van fysieke en mentale gezondheid. Hierbij wordt opgemerkt dat met deze vragen geen keuring wordt uitgevoerd zoals bepaald in de Wet op de medische keuringen.

Op deze verwerkingen is de AVG en UAVG in zijn geheel van toepassing.

Artikel 6.1 (inkoop)

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Aanbestedingswet 2012 is een overheidsopdracht een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een leverancier, dienstverlener of aannemer en een of meer aanbestedende diensten en die betrekking heeft op leveringen, diensten of werken. In Deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 zijn de regels opgenomen die in acht moeten worden genomen wanneer aanbestedende diensten, waaronder Defensie, overheidsopdrachten in de markt zet met een geraamde waarde die op of boven de Europese aanbestedingsdrempelwaarde ligt.

---

[280] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 X, nr. 42; *Kamerstukken II* 2024/25, 36 592, nr. 2.

Het regime van deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 houdt op hoofdlijnen in dat de aanschaf van materieel plaatsvindt door middel van het doorlopen van een Europese aanbestedingsprocedure. In artikel 2.23, eerste lid, van de Aanbestedingswet 2012 zijn een aantal uitzonderingssituaties omschreven waarin de aanbestedingsprocedureregels van Deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 niet van toepassing zijn. Een van deze uitzonderingen is geregeld in onderdeel e van dat artikel. Overheidsopdrachten die geheim zijn verklaard of waarvan de uitvoering overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met bijzondere veiligheidsmaatregelen gepaard moet gaan dan wel indien de bescherming van de wezenlijke belangen van Nederland zulks vereist en deze niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden gewaarborgd hoeven niet via een Europese aanbestedingsprocedure te worden overeengekomen. Het voorgestelde artikel 6.1 verduidelijkt dat de tijdige gereedstelling van de krijgsmacht, in de zin van dit wetsvoorstel, een wezenlijk belang is van Nederland wat in concrete gevallen tot het toepassen van deze uitzondering kan leiden.

Voor de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV) geldt het volgende. Deel 2 van de ADV is van toepassing op opdrachten van aanbestedende diensten, waaronder Defensie, die binnen het toepassingsgebied van deze wet vallen, waarvan de waarde op of boven de Europese aanbestedingsdrempelwaarde ligt en waar voor gunning van deze opdrachten een Europese aanbestedingsprocedure moet worden doorlopen. Artikel 2.23, eerste lid, onderdeel d, bepaalt dat een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging kan worden doorlopen wanneer de termijnen van een niet-openbare procedure of de onderhandelingsprocedure met aankondiging wegens de urgentie van een crisissituatie niet in acht kunnen worden genomen. Artikel 1.1 ADV verstaat onder een crisissituatie onder meer een gewapend conflict, een oorlog of een andere situatie als gevolg waarvan zich een schadelijke gebeurtenis voordoet die de omvang van een schadelijke gebeurtenis van het dagelijks leven duidelijk overstijgt en die een ernstige bedreiging of belemmering vormt voor het leven of de gezondheid van mensen, of substantiële gevolgen heeft voor materiële goederen van grote waarde, of maatregelen vereist om de bevolking van eerste levensbehoeften te voorzien, dan wel een situatie waarbij een dergelijke schadelijke gebeurtenis zich naar verwachting op zeer korte termijn zal voordoen. Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat een situatie waarin de tijdige gereedstelling is of wordt bedreigd, wordt aangemerkt als een dergelijke crisissituatie. Immers, de benodigde gereedstelling kan niet los worden gezien van de dreiging van een (grootschalig) gewapend conflict op Nederlands en/of bondgenootschappelijk grondgebied. In een dergelijk geval moet de gereedheid van de krijgsmacht op orde worden gebracht om de ontstane crisissituatie, waarbij de als gevolg van omstandigheden vereiste gereedheid hoger is dan de op dat moment bestaande gereedheid, zo goed mogelijk het hoofd te bieden.

Daarbij verdient opmerking dat de doelstelling van deze wetswijziging, in dit geval het inzichtelijk maken van hoe het begrip «crisissituatie» in de zin van artikel 2.23, eerste lid, onderdeel d, ADV wordt geïnterpreteerd, past binnen de kaders van Richtlijn 2009/81/EG.[281] Niet uitgesloten wordt dat in het kader van gereedstelling op andere uitzonderingsgronden uit de Aanbestedingswet 2012 of de ADV een beroep wordt gedaan.

---

[281] Richtlijn 2009/81/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (PbEU 2009, L 216).

Bovenstaande laat onverlet dat bij iedere afzonderlijke opdracht wordt getoetst of aan alle voorwaarden wordt voldaan om een beroep te kunnen doen op de betreffende uitzonderingsgronden in de Aanbestedingswet 2012 en ADV. Dat impliceert onder andere dat wanneer sprake is van aanbestedingsplichtige inkoop ten behoeve van de gereedstelling van de krijgsmacht, dat alleen gebruik wordt gemaakt van de benoemde mogelijkheid van dit artikel als het uitvoeren van een reguliere Europese aanbestedingsprocedure leidt tot ontijdige gereedheid van de krijgsmacht. In alle andere gevallen en wanneer anderszins redenen ontbreken om een andere uitzondering in of op de toepasselijke aanbestedingswetgeving toe te passen, wordt een Europese aanbestedingsprocedure doorlopen. Inkoop zal in de eerste plaats worden verricht door Defensie, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om inkoop door het Rijksvastgoedbedrijf ten behoeve van Defensie of aanschaf door en ten behoeve van andere aanbestedende diensten.

Artikel 7.1 (wijziging van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming)

Op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, AVG is de AVG niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen. In de UAVG is er in 2018 voor gekozen om de in de Wet bescherming persoonsgegevens vervatte lijn voort te zetten. Dat betekende dat verwerkingen door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder een eigen juridisch kader, de Wiv 2017, vielen. Voor verwerkingen door de krijgsmacht werden de bepalingen uit de AVG en de UAVG van overeenkomstige toepassing verklaard, met een uitzonderingsmogelijkheid bij daadwerkelijke operationele inzet. Met de voorgestelde wijziging van artikel 3, derde lid, UAVG worden de regels omtrent gegevensverwerking door de krijgsmacht gewijzigd.

In *onderdeel a* van het derde lid wordt geregeld dat de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de gereedheid van de krijgsmacht geregeld worden in de Wet op de defensiegereedheid. Voor de defensieonderdelen ontstaat daardoor ook een eigen juridisch kader voor deze verwerkingen.

In *onderdeel b* van het derde lid is de bestaande uitzondering voor de daadwerkelijke operationele inzet aangevuld met de uitzonderingen op de AVG en de UAVG. Hiermee worden de uitzonderingen die voorheen in de RGMO waren opgenomen uitdrukkelijk in de wet geregeld. Daarnaast bevat deze bepaling drie inhoudelijke wijzigingen. Ten eerste wordt de krijgsmacht vervangen door de Minister van Defensie. De Minister van Defensie is de verwerkingsverantwoordelijke voor deze verwerkingen en daarmee wordt aangesloten bij de terminologie in dit wetsvoorstel. Inhoudelijk betekent dit geen wijziging omdat de doelbepaling hetzelfde blijft. Ten tweede wordt niet langer een uitzondering gemaakt op artikel 35 AVG. Dit artikel betreft de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel bekend als de DPIA) en op basis van artikel 11 jo. 10, tweede lid, Conventie 108+ kan daar geen uitzondering op gemaakt worden. Ten derde wordt een uitzondering gemaakt op de bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de UAVG. In de RGMO werd al een uitzondering gemaakt op artikel 10 AVG, abusievelijk werd deze niet doorgetrokken naar de UAVG.

In het voorgestelde vierde lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht bij daadwerkelijke operationele inzet. In deze algemene maatregel van bestuur komen de

nadere regels op grond van de Wet op de defensiegereedheid en worden de bestaande regels bij inzet uit de RGMO naar een hoger niveau van regelgeving getild.[282]

Het voorgestelde vijfde lid bevat de mogelijkheid voor de Minister van Defensie om bij ad hoc besluit een uitzondering te maken op andere artikelen dan genoemd in onderdeel b van het tweede lid. De bepaling is een voortzetting van de uitzonderingsmogelijkheid zoals die voorheen in artikel 3, derde lid, onderdeel a, UAVG (oud) stond. De ad hoc uitzondering ziet daarbij op de situatie waarbij voor een bepaalde missie eenmalig aanvullende uitzonderingen moeten worden gemaakt en waarvoor een snelle uitzondering noodzakelijk is.[283] De aanvullende uitzonderingsmogelijkheid wordt beperkt door de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen en zal in de praktijk een beperkte toepassing hebben. Met het voorgestelde zesde lid wordt benadrukt dat met de uitzonderingsmogelijkheid niet kan worden afgeweken van de bepalingen omtrent het toezicht door de Autoriteit persoonsgegevens en de taken van de functionaris voor gegevensbescherming.

Artikel 7.2 (wijziging van de Wet op de medische keuringen)

Voor één categorie van ambtenaren, de militaire ambtenaren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, WAD, zijn in verband met de bijzondere functie die zij vervullen afwijkingen nodig van de algemene bepalingen over medische keuringen. Op dit moment kan een keuring slechts plaatsvinden in relatie tot de vervulling van een functie (de functie van militair ambtenaar) en alleen nadat Defensie voornemens is de keurling aan te nemen. Daarbij is in het keuringsproces van de krijgsmacht flexibiliteit noodzakelijk omdat veranderende omstandigheden (verhoogde gereedstelling) andere eisen kunnen stellen aan het proces om de geschiktheid te beoordelen.[284]

Met de voorgestelde aanpassing van de Wmk wordt het mogelijk gemaakt om meer maatwerk te verrichten bij de keuringen die plaatsvinden ten behoeve van het aanstellen van een militair ambtenaar en ontstaat er meer flexibiliteit in het selectie- en aanstellingsproces. Het aanstellen van een militair ambtenaar is een onderdeel van het gereedstellen van de krijgsmacht zoals dat is geregeld in de Wet op de defensiegereedheid. De Wmk omvat de randvoorwaarden met betrekking tot de keuring van deze militair ambtenaar. De medische keuring heeft betrekking op de aanstellingskeuring, als bedoeld in artikel 4, tweede lid.

Het voorgestelde *eerste lid* bevat een grondslag om regels te stellen met betrekking tot de medische keuring van een militair ambtenaar. De Minister van Defensie zal een voordracht doen voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vaststellen van deze regels. Het kan daarbij passend zijn om het huidige (verouderde) Militair keuringsreglement te herzien.[285]

---

[282] Conform het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de goedkeuring wijziging van verdrag over bescherming persoonsgegevens, *Kamerstukken II* 2023/24, 36 455 (R2188), nr. 4.

[283] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 264, nr. 3, p. 13.

[284] Op grond van artikel 12 van de Wet ambtenaren defensie en artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van het Algemeen militair ambtenarenreglement kunnen ook specifieke eisen worden gesteld aan de fysieke en lichamelijke geschiktheid van de militair ambtenaar.

[285] Het Militair keuringsreglement heeft momenteel zijn grondslag in artikel 12 van de Wet ambtenaren defensie. Het reglement is niet in overeenstemming met de Wet op de medische keuringen.

In het voorgestelde *tweede lid* zijn de onderwerpen opgenomen waarover – van de Wmk afwijkende – regels gesteld kunnen worden bij de medische keuring van een militair ambtenaar. *Onderdeel a* heeft betrekking op het beoordelen van geschiktheid van de keurling voor «het zijn van militair ambtenaar». De vervulling van de functie van de militair ambtenaar heeft in beginsel betrekking op de algemene inzetbaarheid van deze ambtenaar. Bij de medische keuring wordt de ambtenaar beoordeeld op zijn totale operationele inzetbaarheid.[286] *Onderdeel b* heeft betrekking op het samenstel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (functie) van de militair ambtenaar zoals dit krachtens artikel 12 WAD in het Algemeen militair ambtenarenreglement is opgenomen.[287] Onder functietoewijzing wordt ook verstaan het toewijzen aan een groep van functies. *Onderdeel c* bevat de mogelijkheid om een medische keuring plaats te laten vinden gedurende het selectieproces, bijvoorbeeld voorafgaand aan het psychologisch onderzoek. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om de medische keuring te verrichten voorafgaand een betrouwbaarheids- of veiligheidsonderzoek, zoals dit in artikel 4, tweede lid, is opgenomen. *Onderdeel d* ziet op het stellen van specifieke regels over de bewaartermijn van keuringsgegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, van de keurling voor de functie van militair ambtenaar.

Voor het overige blijft de Wmk onverkort van toepassing. Daarmee blijven alle bepalingen waarvan niet wordt afgeweken ongewijzigd van toepassing.

Artikel 7.3 (wijzing van de Wet ambtenaren defensie)

Onderdeel A (artikel 1)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld het begrip «gereedstelling van de krijgsmacht» in de begrippenlijst van de WAD op te nemen. Daaronder wordt verstaan hetgeen is bedoeld in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel (de Wet op de defensiegereedheid). Voor zover het defensieambtenaren betreft ziet dat onder meer op activiteiten gericht op het werven, selecteren, opleiden en trainen van personeel alsmede het voorbereiden, onderhouden en verbeteren van de geoefendheid van de krijgsmacht.

Onderdeel B (artikel 1b)

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 1b WAD. Bij de wijziging van de Militaire ambtenarenwet 1931 in 2006, waarbij onder andere de bijzondere positie van de militair in de wet werd vastgelegd, werd reeds onderkend dat het voor een goede uitvoering van de operationele taken van de krijgsmacht nodig kan zijn dat ruimte moest blijven bestaan voor de toepassing van bevoegdheden waarvoor de procedure van het inwerkingtreden van een uitzonderingstoestand te zwaar zou zijn in verhouding tot de desbetreffende buitengewone bevoegdheden.[288]

Artikel 1b WAD bevat nu reeds deze bevoegdheid van de Minister van Defensie, waarbij met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dit op te nemen als *onderdeel a* van artikel 1b WAD. In buitengewone omstandigheden kan de Minister tijdelijk afwijken van in de wet of bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels ten aanzien van de rechtstoestand van

---

[286] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 648, nr. 3.

[287] Dit is een andere keuring dan de (medische) keuring, bedoeld in artikel 12h, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie, waarbij het gaat om een keuring ten behoeve van een functietoewijzing na aanstelling als militair ambtenaar.

[288] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 674, nr. 3.

militairen, voor zover dit naar zijn oordeel met het oog op de goede uitvoering van de operationele taken van de krijgsmacht noodzakelijk is. Het betreft hier een geclausuleerde bevoegdheid tot afwijken. In buitengewone omstandigheden zullen de in de rechtspositie neergelegde aanspraken en waarborgen in beginsel gehandhaafd blijven, tenzij deze buitengewone omstandigheden met zich meebrengen dat de in de rechtspositie opgenomen normen, criteria, begrenzingen en procedures niet in alle aspecten kunnen worden gevolgd. Voor deze situaties wordt de bevoegdheid gegeven om voor zover dit met het oog op een goede operationele taakuitvoering noodzakelijk is, dergelijke waarborgen tijdelijk buiten toepassing te laten.

Op overeenkomstige wijze is het thans, in tijden van oplopende spanning, nodig dat de krijgsmacht wordt voorbereid op een eventuele (grootschalige) inzet en dat daartoe de nodige maatregelen worden getroffen ten behoeve van een goede voortgang van de gereedstelling van de krijgsmacht. Met het voorgestelde *onderdeel b* van artikel 1b WAD wordt geregeld dat de Minister van Defensie bevoegd is, om indien de goede voortgang van de gereedstelling in het geding komt en het noodzakelijk is, tijdelijk af te wijken van bij of krachtens de WAD gestelde regels. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om regels ten aanzien van personele beschikbaarheid en interne regels de bedrijfsvoering betreffend (zie nader § 4.5). Bij een besluit tot een dergelijke afwijking zal steeds een gedegen afweging worden gemaakt ten aanzien van de mate, duur en omvang van het afwijken en of de afwijking proportioneel is gelet op de belangen van het personeel. Tevens zullen daarbij de bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde regels over de betrokkenheid van centrales van overheidspersoneel in acht worden genomen. In spoedeisende gevallen zal die betrokkenheid op zijn minst na het invoeren van een maatregel plaatsvinden. Hoewel deze maatregelen gericht zijn op orde houden van de noodzakelijke capaciteit van de krijgsmacht gaat het daarbij om het hoofd bieden aan acute, vaak nu onvoorzienbare, spoedeisende situaties en niet om een vorm van reguliere personeelsvoorziening. De duur van de tijdelijke afwijking kent een horizon, van twee jaar, maximaal te verlengen met één jaar. Indien het noodzakelijk is om een maatregel langer te laten voorduren, geeft deze periode de mogelijkheid om op reguliere wijze een wijziging van de regelingen tot stand te brengen. Indien wordt afgeweken van de bepalingen in de Wet ambtenaren Defensie zullen de beide Kamers der Staten-Generaal hiervan schriftelijk in kennis worden gesteld.

Onderdeel C (artikelen 12hbis en 12hter)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld de WAD aan te vullen met een artikel 12hbis en een artikel 12hter. Beide artikelen zien op de monitoring van de gezondheid van militaire ambtenaren en worden ingevoegd na de algemene bepaling over de gezondheid van militairen: artikel 12h. Deskundigheid op de werkplek en een gezonde en veilige werkomgeving worden binnen Defensie gezien als prioriteiten. We vragen immers veel van militairen en dan is, vanuit de gedachte van goed werkgeverschap, een veilige werk- en leefomgeving randvoorwaardelijk. Gezondheidsmonitoring draagt hieraan bij.

Artikel 12hbis

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het bevorderen van de duurzame inzetbaarheid van militaire ambtenaren als onderdeel van het goed werkgeverschap binnen de krijgsmacht. Daarnaast draagt de in dit artikel geregelde individuele gezondheidsmonitoring bij aan de gereedstelling van de krijgsmacht door middel van het waarborgen van de militaire inzetbaarheid.

De gezondheidsmonitoring in dit artikel ziet op het preventief monitoren van de gezondheid van individuele militaire ambtenaren. Bij deze monitoring kan op dit moment gedacht worden aan de toepassing van draagbare sensortechnologie (ook wel aangeduid met term «wearables»), zoals een sporthorloge, waarmee in structurele zin de fitheid en gezondheid van deze militairen gemonitord kan worden. Dat kan betekenen dat deze draagbare sensortechnologie wordt gebruikt om vitale functies zoals een hartslag, ademhaling en lichaamstemperatuur bij te houden om prestaties te optimaliseren en gezondheidsschade te voorkomen in normale, verzwaarde en extreme omstandigheden. Door deze technologie in te zetten wordt een beter inzicht en overzicht gecreëerd met betrekking tot de conditionele gesteldheid en de fysieke en mentale inzetbaarheid van de individuele militair. Deze draagbare sensortechnologie kan gebruikt worden om de fysieke belasting op het menselijk lichaam te monitoren en te gebruiken om veilig en verantwoord op te leiden, te trainen en te oefenen in het kader van de gereedstelling. Ook kan op deze manier sneller en nauwkeurig worden bepaald wat het inzetbaarheidspercentage is. Vanuit preventief oogpunt kan individuele gezondheidsmonitoring bijdragen aan het voorkomen van onder- of overbelasting bij de fysieke training van de militair. Zo kunnen klachten en aandoeningen van de militair vroegtijdig worden gesignaleerd en kan mogelijk verergering, uitval, en blijvende gezondheidsschade worden voorkomen. Dit is ten eerste preventieve militaire gezondheidszorg en kan daarnaast de juiste informatie bieden om een gepersonaliseerd trainingsprogramma in te richten ter optimalisatie van de prestatie.

Dit artikel creëert een doorbrekingsgrond voor het verwerken van biometrische gegevens en gegevens betreffende gezondheid van militaire ambtenaren, maar beperkt dit tot monitoring tijdens oefeningen, opleiding en training met een specifieker doel, namelijk de (duurzame) inzetbaarheid van de militair en daarmee de algehele inzetbaarheid van de krijgsmacht en het bevorderen daarvan. Met gezondheidsmonitoring wordt de gezondheid, veiligheid en inzetbaarheid van de militair bevorderd en kan de uitval van de militair, potentieel worden voorkomen waardoor de gezondheidsmonitoring in directe zin bijdraagt aan de doelstellingen van de Wet op de defensiegereedheid.

Gezondheidsmonitoring maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Om deze inbreuk te beperken tot het noodzakelijke zijn waarborgen opgenomen. Allereerst beperkt dit artikel zich tot monitoring tijdens opleiding, trainingen en oefeningen. Voorts vindt deze monitoring slechts plaats na schriftelijke instemming van de militair.[289] Deze instemming kan door de militair te allen tijde weer worden ingetrokken. Aan het weigeren van instemming of het intrekken daarvan worden geen consequenties verbonden.

Artikel 12hter

De gezondheidsmonitoring in dit artikel is gericht op het verrichten van (wetenschappelijk) onderzoek voor het vormen van gezondheidsbeleid voor de krijgsmacht. Daarbij wordt momenteel gedacht aan verrichten van epidemiologische onderzoek; het onderzoek naar risicofactoren en ziekten in een populatie. In de toekomst kunnen mogelijk ook andere vormen van onderzoek worden verricht. De monitoring is daarbij niet gericht op

[289] De instemming is opgenomen als een van de waarborgen waaronder de gezondheidsmonitoring kan plaatsvinden, maar vormt niet de grondslag voor deze verwerking. De verwerkingsgrondslag (die op deze verwerkingen onverkort van toepassing is) is gelegen in de grondslag noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG).

individuen, maar maakt gebruik van individuele data om een wetenschappelijk beeld te krijgen van de fysieke en mentale gezondheid van militairen binnen de krijgsmacht. Het gaat dan om het vaststellen van verbanden tussen werkomstandigheden en gezondheidsaandoeningen. De uitkomsten van dit onderzoek maken het mogelijk om gezondheidsbeleid te vormen, waardoor Defensie in staat wordt gesteld om de geleverde zorg, waar mogelijk, te optimaliseren en om te kunnen handelen als daar noodzaak toe is. Defensie levert namelijk via diverse zorgbedrijven gezondheidszorg aan militairen. Hiertoe beschikt het Ministerie van Defensie over een eigen Militair Geneeskundige Dienst (MGD).

Het doel van dit onderzoek is de gezondheid van defensiemedewerkers en de effectiviteit van de zorg, waar mogelijk, te verbeteren. Inzichten verkregen door gezondheidsmonitoring kunnen bijdragen aan preventief gezondheidsbeleid om het personeel beter inzetbaar te houden en hen een gezonde loopbaan binnen Defensie te bieden. Deze vorm van gezondheidsmonitoring is gebaseerd op het combineren van gegevens uit bestaande registratiesystemen uit het medische domein, inzet- en plaatsingsgegevens en wetenschappelijke literatuur, om op die manier mogelijk verbanden te kunnen leggen tussen werkomstandigheden en gezondheid.[290]

De gezondheidsmonitoring op grond van dit artikel vindt slechts plaats, mits de militair geen bezwaar heeft gemaakt tegen de verwerking van deze gegevens en verdere verwerking van de persoonsgegevens geanonimiseerd plaatsvindt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld aangaande deze verwerkingen.

Voor het vormen van kwalitatief goed gezondheidsbeleid is het essentieel dat zoveel mogelijk militaire ambtenaren deelnemen aan het onderzoek. Selectieve deelname van deze militairen aan het onderzoek voor het gezondheidsbeleid kan leiden tot een niet-representatief beeld van de gezondheid van militairen. Een representatieve set aan gegevens bevordert de kwaliteit van de gezondheidsmonitoring. Om zoveel mogelijk recht te doen aan het belang van privacy van het individu enerzijds en een zo representatief mogelijke dataset anderzijds, is voorafgaande instemming van de militair ambtenaar niet vereist, maar kan deze wel bezwaar maken tegen de gezondheidsmonitoring. Hiermee wordt aangesloten bij het systeem zoals dit ook geldt voor wetenschappelijk onderzoek met gegevens op basis van de geneeskundige behandelingsovereenkomst (artikel 7:458 BW).[291] Voorwaarde is daarbij dat de gegevens zo worden verwerkt, dat herleiding tot individuele personen redelijkerwijs wordt voorkomen. De procedure met een bezwaarmogelijkheid is eerder toegepast, zoals in het door de RIVM uitgevoerde onderzoek uit 2011 naar kanker en sterfte tussen 1993 en 2008 onder militairen die zijn uitgezonden naar de Balkan.[292]

Artikel 7.4 (wijziging van de Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel regelt in onderdeel A dat tegen een gereedstellingsbesluit op basis van artikel 19.29, eerste lid, Ow, zoals dat wordt voorgesteld in artikel 3.1 van dit wetsvoorstel, ondanks het niet toepassen van Afdeling 3.4 Awb, geen bezwaar kan worden gemaakt.

---

[290] De wettelijke grondslag om gegevens van veteranen in dit kader te verwerken, is gelegen in de artikelen 9 en 10 van de Veteranenwet.

[291] Commissie Regelgeving Onderzoek, *Gedragscode Gezondheidsonderzoek*, januari 2022.

[292] *Kamerstukken II* 2010/11, 27 580, nr. 17.

Onderdeel B sluit zekerheidshalve de mogelijkheid uit om beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen een ministeriële regeling op basis van artikel 19.26, eerste lid, Ow, zoals dat wordt voorgesteld in artikel 3.1 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel C voorziet voor deze besluiten in beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een gereedstellingsbesluit op basis van artikel 19.29, eerste lid, Ow. Dezelfde regeling geldt ook voor een koninklijk besluit op grond van artikel 8.1 van dit wetsvoorstel.

Artikel 7.5 (wijziging van de Telecommunicatiewet)

Onderdeel A (artikel 3.1)

Artikel 7.5, onderdeel A, van dit wetsvoorstel, betreft artikel 3.1 Tw. Artikel 3.1 Tw bevat voorschriften met betrekking tot de vaststelling van het nationaal frequentieplan. Artikel 3.1, eerste lid, Tw, bepaalt al dat de Minister van Economische Zaken een frequentieplan of een wijziging daarvan vaststelt na overleg met andere betrokken Ministers, waaronder de Minister van Defensie als het gaat om frequentieruimte die relevant is voor de uitvoering van diens taken. Met de voorgestelde wijziging van artikel 3.1, eerste lid, Tw wordt evenwel voorgesteld sterker en expliciet te benadrukken dat het belang van de defensiegereedheid wordt meegewogen bij deze besluitvorming.

Hiernaast wordt voorgesteld om het belang van de gereedstelling expliciet op te nemen in de opsomming van doelstellingen van algemeen belang van artikel 3.1, vijfde lid, Tw. Ten overvloede wordt hierbij benadrukt dat de opsomming van artikel 3.1, vijfde lid, Tw, al niet-limitatief van aard is, en materieel al de mogelijkheid biedt om ten behoeve van de gereedstelling maatregelen te nemen als bedoeld in artikel 3.1, derde lid, en vierde lid, Tw (kort gezegd: het op het niveau van de bestemming in het Nationaal Frequentieplan opleggen van maatregelen met betrekking tot de gebruiken technologie respectievelijk met betrekking tot de soorten elektronische communicatiediensten die worden aangeboden).

Onderdeel B (artikel 3.3)

Artikel 7.5, onderdeel B, strekt tot wijziging van artikel 3.3, tweede lid, Tw. Op grond van het huidige artikel 3.3, tweede lid, Tw, kan de Minister van Economische Zaken geen frequentieplan of wijziging daarvan vaststellen met betrekking tot – kort gezegd – frequentieruimte die wordt aangewezen voor publieke taken, zonder dat hij beschikt over een behoefte-onderbouwingsplan (van een andere Minister), dat niet langer dan een jaar tevoren bij de Minister van Economische Zaken is ingediend. Met dit onderdeel wordt voorgesteld de zinsnede «, dat niet langer dan een jaar tevoren bij hem is ingediend» te laten vervallen. Hiermee wordt voorkomen dat een behoefte-onderbouwingsplan dat ouder is dan één jaar, maar waarover ten tijde van het verstrijken van deze termijn bijvoorbeeld nog overleg plaatsvindt tussen de betrokken Ministers of met andere belanghebbenden, niet langer kan leiden tot een frequentieplan of wijziging daarvan, wat ertoe zou leiden dat een nieuw behoefte-onderbouwingsplan zou moeten worden ingediend.

Onderdeel C (artikel 3.5b)

Met artikel 7.5, onderdeel C, wordt voorgesteld om artikel 3.5b, tweede lid, Tw te wijzigen. Op grond van artikel 3.5b, tweede lid, Tw, kan – kort gezegd – vooruitlopend op de ontvangst van een behoefte-onderbouwingsplan door een Minister die frequentieruimte nodig heeft voor de uitvoering van een publieke zaak, voorlopig frequentieruimte worden toegewezen, als dit onverwijld nodig is voor de uitoefening van die publieke taak. Op grond van artikel 3.5b, tweede lid, Tw, is in dit kader nu nog verplicht, dat de Minister aan wie voorlopig frequentieruimte wordt toegewezen, binnen zes weken een behoefte-onderbouwingsplan indient bij de Minister van Economische Zaken. Indien indiening van dit behoefte-onderbouwingsplan niet tijdig gebeurt, vervalt de voorlopige toewijzing op grond van artikel 3.5b, derde lid, Tw. Het is denkbaar dat in bepaalde omstandigheden, waaronder in het kader van de gereedstelling, deze termijn van zes weken in de praktijk te kort is. Daarom wordt voorgesteld de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid te geven om deze termijn van zes weken in uitzonderlijke omstandigheden met telkens zes weken te verlengen.

Onderdeel D (artikel 3.14)

Artikel 7.5, onderdeel D, strekt tot wijziging van artikel 3.14 Tw. In artikel 3.14 Tw is bepaald in welke gevallen vergunningen (van bijvoorbeeld commerciële gebruikers of van publieke omroepen) onder beperkingen kunnen worden verleend of daaraan voorschriften kunnen worden verbonden. Voorgesteld wordt om in het derde en vierde lid van artikel 3.14 Tw expliciet op te nemen dat ook ten behoeve van de bevordering van de gereedstelling beperkingen kunnen worden gesteld en voorschriften kunnen worden verbonden aan vergunningen. Ten overvloede wordt ook hierbij benadrukt dat het huidige artikel 3.14 Tw deze mogelijkheid al biedt.

Onderdeel E (artikel 3.22)

Artikel 7.5, onderdeel E, strekt tot wijziging van artikel 3.22 Tw. Artikel 3.22 Tw biedt mogelijkheden om in bepaalde omstandigheden frequentie-ruimte te gebruiken in afwijking van de bij of krachtens hoofdstuk 3 Tw gestelde regels. Voor dit «gebruik in afwijking van» kan de Minister van Economische Zaken vrijstellingen of ontheffingen verlenen. Met dit onderdeel wordt voorgesteld om in artikel 3.22, derde lid, Tw dat betrekking heeft op het verlenen van ontheffingen, op te nemen dat ontheffingen ook kunnen worden verleend indien dit «gebruik in afwijking van» noodzakelijk is ten behoeve van de defensiegereedstelling.

Artikel 7.6 (wijziging van de Luchtvaartwet)

Met het voorgestelde artikel 76a van de Luchtvaartwet kan worden afgeweken van het bij of krachtens artikel 76 van die wet bepaalde voor de gereedstellingsactiviteiten aangegeven in bijlage I van dit wetsvoorstel (de Wet op de defensiegereedheid) en de categorieën van gereedstellings-activiteiten aangegeven in bijlage II van dit wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel sluit aan bij de afwijking bij algemene maatregel van bestuur en bij gereedstellingsbesluit zoals dat wordt voorgesteld in de artikelen 19.22 en 19.29 Ow.

Artikel 76 van de Luchtvaartwet is aangewezen, omdat zich bij of krachtens deze bepaling voor bepaalde activiteiten in bijlage I belemmeringen of vertragingen voordoen. Het gaat in bijlage I om activiteiten die reeds nu al noodzakelijk zijn voor een goede taakvervulling van Defensie

met het oog op de doelen van artikel 1.2 van dit wetsvoorstel, maar waarvoor in de uitvoering wettelijke belemmeringen bestaan. Voor een toelichting op bijlage I wordt verwezen naar de toelichting die is opgenomen bij bijlage I.

Met betrekking tot de categorieën gereedstellingsactiviteiten aangegeven in bijlage II kunnen zich bij of krachtens artikel 76 van de Luchtvaartwet belemmeringen of vertragingen voordoen. Bij gereedstellingsbesluit kan de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister die het aangaat, in concrete gevallen bepalen dat mag worden afgeweken van dit wettelijke voorschrift, als dat noodzakelijk is voor de doelen van artikel 1.2 van dit wetsvoorstel. In dit geval is in ieder geval overeenstemming met de Minister van IenW vereist voor een gereedstellingsbesluit. Indien het besluit ook ruimtelijke implicaties heeft kan het ook de Minister van VRO aangaan. De categorieën gereedstellingsactiviteiten in bijlage II zijn algemener geformuleerd dan de concrete gereedstellingsactiviteiten in bijlage I bij dit wetsvoorstel. Bij het verlenen van ontheffing zal in het gereedstellingsbesluit de concretisering plaatsvinden en wordt nut en noodzaak nader onderbouwd.

Op een afwijking van het bij of krachtens artikel 76 van de Luchtvaartwet bepaalde op grond van het eerste lid van dit voorgestelde artikel wordt afdeling 19.6 Ow van overeenkomstige toepassing verklaart. Daarmee wordt gewaarborgd dat dezelfde voorwaarden en waarborgen gelden. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de voorgestelde afdeling 19.6 Ow en de voorgestelde artikelen 19.20 tot en met 19.35 Ow.

Artikel 7.7 (wijziging van de Wet luchtvaart)

Met het voorgestelde artikel 9.9 Wlv kan worden afgeweken van het bij of krachtens hoofdstuk 1, hoofdstuk 5, titels 5.1 en 5.2, en hoofdstuk 10 van die wet bepaalde voor de gereedstellingsactiviteiten aangegeven in bijlage I van dit wetsvoorstel (de Wet op de defensiegereedheid) en de categorieën van gereedstellingsactiviteiten aangegeven in bijlage II van dit wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel sluit aan bij de afwijking bij algemene maatregel van bestuur en bij gereedstellingsbesluit zoals dat wordt voorgesteld in de artikelen 19.22 en 19.29 Ow. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7.6 en de voorgestelde afdeling 19.6 en de voorgestelde artikelen 19.20 tot en met 19.35 Ow.

Artikel 7.8 (wijziging van de Scheepvaartverkeerswet)

Met het voorgestelde artikel 9.9 van de Scheepvaartverkeerswet kan worden afgeweken van het bij of krachtens de artikelen 4 tot en met 9 van die wet bepaalde voor de gereedstellingsactiviteiten aangegeven in bijlage I van dit wetsvoorstel (de Wet op de defensiegereedheid) en de categorieën van gereedstellingsactiviteiten aangegeven in bijlage II van dit wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel sluit aan bij de afwijking bij algemene maatregel van bestuur en bij gereedstellingsbesluit zoals dat wordt voorgesteld in de artikelen 19.22 en 19.29 Ow. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7.6 en de voorgestelde afdeling 19.6 en de voorgestelde artikelen 19.20 tot en met 19.35 Ow.

Artikel 8.1 (vangnetbepaling)

Eerste lid

Deze vangnetbepaling heeft een beperkte reikwijdte. De ontheffing kan uitsluitend gaan over spoedeisende gereedstellingsactiviteiten ter uitvoering van artikel 2.1, tweede lid, onderdeel a (geoefendheid), of op de beschikbaarheid van het daarvoor benodigde materieel, bedoeld in onderdeel b van dat artikel (materiële gereedheid). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om belemmeringen voor het (tijdig) uitvoeren van oefeningen of om activiteiten met het daarvoor benodigde materieel, waarin dit wetsvoorstel niet is voorzien. Door deze beschrijving zal de inhoudelijke strekking van die voorzieningen die met deze bevoegdheid getroffen kunnen worden beperkt zijn. Bij dat laatste gaat de regering er namelijk van uit dat het voorzieningen zal betreffen die ook via een regulier besluitvormingsproces gerealiseerd zouden kunnen worden zonder dat dat aanleiding zal geven tot diepgaande discussies van staatsrechtelijke aard. Als aanvullende waarborg dat het in de praktijk ook alleen daarvoor zou kunnen worden gebruikt is voorzien in een de procedurele waarborg dat de Afdeling advisering van de Raad van State vooraf moet worden gehoord over een ontwerp van het besluit, en dat het voorgenomen besluit vervolgens, voorafgaand aan de vaststelling en inwerkingtreding daarvan, voor instemming zal worden voorgelegd aan beide Kamers van het parlement. Indien een der kamers zich verzet tegen het voorgenomen besluit zal dat niet worden doorgezet en zal in plaats daarvan langs reguliere weg gewerkt worden aan de gewenste voorziening (zie het derde lid).

Gekozen is voor een ontheffing, om tot uitdrukking te brengen dat het hier zal gaan om het *in concreto* wegnemen van vertragende of belemmerende wettelijke voorschriften voor concrete activiteiten, en dus niet om de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. De term wettelijke voorschriften heeft hier dezelfde betekenis als in de Algemene wet bestuursrecht, en kan dus zowel betrekking hebben op wetten in formele zin, als op lagere regelgeving. Van de Grondwet kan echter niet worden afgeweken, en grondrechten kunnen niet worden ingeperkt, nu daarin niet uitdrukkelijk is voorzien. Dat geldt ook voor hoofdstuk 4 en andere wettelijke voorschriften in dit wetsvoorstel zelf of van de wettelijke voorschriften op het gebied van de fysieke leefomgeving waarvoor dit wetsvoorstel afwijkingen mogelijk maakt. Als ontheffing, kan de toepassing van deze bevoegdheid uitsluitend belemmeringen wegnemen voor een activiteit in het kader van de gereedstelling door defensie. Toepassing van deze bevoegdheid verschaft dan ook uitdrukkelijk geen titel tot bijvoorbeeld onteigening of vordering van goederen.

Er is voor gekozen om deze bevoegdheid neer te leggen bij de regering (koninklijk besluit), en niet bij de Minister van Defensie, en daarmee komt ook het oordeel over noodzaak (onaanvaardbare vertraging) bij de regering te liggen. De voordracht voor het koninklijk besluit wordt gedaan door de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister die het aangaat. Welke Minister of Ministers dat zijn, hangt af van de wet waarvan moet worden afgeweken.

Het betreft uitsluitend een vangnet. Van de noodzaak om toepassing aan dit artikel te geven kan slechts sprake zijn indien andere mogelijkheden, waaronder de mogelijkheden die andere onderdelen van de hier voorgestelde wet bieden, ontbreken of ontoereikend zijn om die belemmering of onaanvaardbare vertraging te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als voor een activiteit niet kan worden volstaan met de met afwijking van de wettelijke voorschriften die dit wetsvoorstel in de

Omgevingswet mogelijk maakt. Of als het een activiteit betreft die buiten de daarvoor met dit wetsvoorstel ingevoerde bijlagen valt, waarvoor de tijd niet bestaat om deze bij algemene maatregel van bestuur aan die bijlagen toe te voegen.

Tweede lid

Toepassing van deze bevoegdheid kan betrekking hebben op eenmalige activiteiten, waarvoor geldt dat de ontheffing na realisatie is uitgewerkt. In dat geval bestaat geen reden om de ontheffing langer te laten gelden dan voor realisatie nodig is, of om een wijziging te initiëren om de wettelijke voorschriften waarvan wordt afgeweken op een meer structurele basis aan te passen. Als het gaat over activiteiten die langer duren of die zich vaker zouden kunnen voordoen, ligt het in de rede dat naast toepassing van dit artikel, wel wordt ingezet op een meer duurzame voorziening. Gelet op de aard van de activiteiten, kan dat, afhankelijk van het geval, inhouden dat alsnog een regulier vergunningtraject wordt doorlopen, of dat een wijziging wordt voorbereid van de relevante wettelijke voorschriften, op het daarvoor relevante niveau van regeling (wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). Het parlement kan dat op de in het derde lid geregelde wijze desgewenst ook afdwingen.

Gekozen is voor een beperkte termijn, met mogelijkheid tot eenmalige verlenging, vanuit de gedachte dat bij een langdurende behoefte aan de betrokken activiteit, op andere wijze in de regelgeving daarin zou moeten worden voorzien, bijvoorbeeld door aanpassing van de betrokken wettelijke voorschriften of door het alsnog doorlopen van een regulier vergunningtraject. De termijn kan naar gelang de activiteit verschillen. De maximumtermijn is gesteld op twee jaar, omdat een termijn van een jaar voor bepaalde activiteiten en een eventuele aanpassing van regelgeving te kort kan zijn, terwijl een termijn van drie jaar, behoudens verlenging in onvoorziene situaties, als hoofdregel te lang lijkt te zijn.

Omdat het een koninklijk besluit betreft, vindt bekendmaking plaats in de Staatscourant, op grond van artikel 5, aanhef en onder f, van de Bekendmakingswet.

Derde lid

Indien een der Kamers zich verzet tegen het voorgenomen besluit zal dat niet worden doorgezet en zal in plaats daarvan langs reguliere weg gewerkt worden aan de gewenste voorziening. Bij de formulering van deze bepaling is aangesloten bij soortgelijke bepalingen in bijvoorbeeld artikel 39, tweede lid, van de Kaderwet dienstplicht, artikel 23.10, tweede lid, Ow en artikel 77, tweede lid, van de Meststoffenwet. Daarbij wordt opgemerkt dat de bepaling die in sommige gevallen is opgenomen – namelijk dat bij het niet-instemmen van een Kamer een «straftijd» zal gelden waarbinnen de regering geen gewijzigd ontwerp aan de Kamers mag voorleggen – niet is overgenomen. Dat zou immers ook een onnodige vertraging kunnen opleveren om aanpassingen in het voorgenomen besluit door te voeren waarmee tegemoet gekomen zou worden aan de wensen vanuit het parlement.

Vierde en vijfde lid

Tegen een besluit op basis van dit artikel staat beroep open bij de bestuursrechter. Dit wetsvoorstel voorziet vanwege de vereiste spoed in een procedure in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zie over de mede daarvoor dienende aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 7.4 van dit

wetsvoorstel. Beroepsgronden kunnen na het verstrijken van de beroepstermijn vanwege dezelfde spoedeisendheid niet worden aangevoerd.

Zesde lid

Dit onderdeel beoogt te verzekeren dat toepassing van de vangnetbepaling niet ten koste gaat van het zoeken naar wegen om de activiteit mogelijk te maken zonder toepassing van de vangnetbepaling. Het gaat hier om een inspanningsverplichting, aangezien de Minister voor deze mogelijkheden veelal afhankelijk zal zijn van de medewerking van andere bestuursorganen of collega's.

Artikel 8.4 (inwerkingtreding)

Een spoedige inwerkingtreding van deze wet is zeer wenselijk, gelet op de urgentie om gebruik te maken van de grondslagen van dit wetsvoorstel.

Artikel 8.5 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als de Wet op de defensiegereedheid, om daarin het te bereiken doel – de gereedheid van het militair vermogen – en de bijdrage die daaraan geleverd wordt door zowel de krijgsmacht als de andere defensieonderdelen te benadrukken.

De Minister van Defensie,
D. Yeşilgöz-Zegerius

Toelichting bij Bijlage I

A. Luchtvaartuigen

1. Het gespreid over het kalenderjaar tot maximaal 24.000 vliegtuigbewegingen op militair terrein met helikopters opstijgen, vliegen en landen, te verdelen over de militaire terreinen: Arnhemse Heide, Artillerie Schietkamp, Assen, Beekhuizerzand, Eder- en Ginkelse Heide, Ermelose heide, Garderense Veld, Leusderheide, Marnewaard, Oirschot, Rijen, Stroese Zand, Vlasakkers, Vliehors en de Waalsdorpervlakte.

Voordat vliegers van Defensie operationeel kunnen worden ingezet, moeten zij voldoende hebben geoefend met helikopters. Zijn de vliegers eenmaal voor die taken gekwalificeerd, dan moeten die vaardigheden volgens een jaarlijks oefenprogramma worden onderhouden, om gereed te zijn en blijven voor de taak van de krijgsmacht.

Tactisch landen en opstijgen onder gevechtsomstandigheden is de primaire gereedstellingsactiviteit van militaire transporthelikopters. Helikopterbemanningen moeten dit kunnen onder diverse weersomstandigheden, vijandsituaties, terreinen, met interne/externe ladingen, met verschillende eenheden van verschillende omvang, meerdere waves en formatiegroottes bij duisternis. Daarom moeten ten behoeve van de gereedstelling meerdere vliegprofielen, en veel herhalingen worden uitgevoerd.

Voor deze diversiteit aan en herhalingen van vliegprofielen is vrijheid van landingslocaties en in- en uitvliegroutes nodig op militaire oefenterreinen. Op die manier kunnen de getrainde eenheden steeds aan nieuwe situaties worden blootgesteld en treedt geen gewenning op omdat zij de helikopterlandingsplaats al kennen. Tactische landingen op slechts enkele locaties conditioneert bemanningen en grondeenheden, waardoor de toegevoegde waarde van de training beperkt blijft. Daarnaast zijn voldoende vliegbewegingen (VTB) nodig. Een vliegbeweging is een start en/of een landing. Het is voor de bemanning van levensbelang dat zij ook op onvoorspelbare momenten met onvoorspelbare externe factoren consistent en correct kunnen blijven functioneren.

In een kalenderjaar zijn ca. 24.000 vliegtuigbewegingen in Nederland nodig.

In ministeriële luchthavenregelingen worden, voor in de Regeling houdende aanwijzing militaire luchthavens aangewezen luchthavens, vastgelegd: de locaties die in één jaar meer dan 12 keer worden gebruikt, de in- en uitvliegroutes, het maximum aantal vluchten per jaar en in sommige gevallen beperkingen ten aanzien van het gebruik gedurende de nacht of in het weekend. Binnen deze militaire oefenterreinen zijn een beperkt aantal coördinaten met een straal van 50 meter aangewezen en vaste in- en uitvliegroutes en een beperkt aantal oefenweken per kalenderjaar.

Deze regelingen bieden daarmee niet voldoende ruimte om zowel de benodigde aantallen te trainen en bieden niet de mogelijkheid om onder tactische omstandigheden met meerdere helikopters te trainen. De vastgestelde coördinaten zijn vaak niet de beste landingslocatie voor een gesimuleerde vijandelijke dreiging. Daarbij past er maar een helikopter tegelijkertijd op een coördinaat.

Wanneer er geen vrijheid van landingslocaties en geen vrije in-en uitvliegroutes beschikbaar zijn en het aantal vliegbewegingen niet wordt opgehoogd, kunnen de helikopterbemanningen samen met grondeenheden van andere krijgsmachtdelen onvoldoende helikopteroperaties in gevechtssituaties beoefenen. Bij een daadwerkelijk conflict kan Defensie daardoor personeel en materieel verliezen vanwege een te lage gereedheid.

Bij de planning en uitvoering van de vliegbewegingen houdt Defensie zo veel als mogelijk rekening met de aanwezige kwetsbare natuurwaarden in de terreinen waar wordt geoefend.

2. Het gespreid over het kalenderjaar tot maximaal 2.500 uren op lage hoogte vliegen met helikopters, de uren te verdelen over de bestaande helikopterlaagvlieggebieden: Ginkelse Heide, Maas en Waal, Midden-Drenthe, Noord-Drenthe, Oirschot, De Peel, Veluwe en Randmeren, Voorne-Putten en Hoeksche Waard, West-Drenthe en Wieringermeerpolder.

Laagvliegen is onlosmakelijk verbonden met het operationele optreden van militaire helikopters, enerzijds omdat vliegen op lage hoogte de bescherming van helikopter en bemanning bevordert, anderzijds omdat lucht- en landeenheden in toenemende mate geïntegreerd met elkaar optreden. Met de verschuiving naar hoofdtaak 1 (bescherming van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied) komt de dreiging vooral van geavanceerde radarsystemen. Voor helikopterbemanningen is het van levensbelang om letterlijk onder de radar te blijven door laag te vliegen. Laagvliegen is risicovoller omdat de marge met het terrein minimaal is, er tussen obstakels door wordt gevlogen en er minder ver gekeken kan worden. De kans op een «aanvaring» met het terrein is daarmee groot.

Laagvliegen moet onder alle omstandigheden bij dag en nacht uitgevoerd kunnen worden. Dit vergt extra vaardigheden en heel veel training. De behoefte aan het aantal laagvlieguren is met de verschuiving naar hoofdtaak 1 en veranderende helikoptervloot toegenomen naar 2500 vlieguren per kalenderjaar.

Momenteel zijn in de 11 bestaande laagvlieggebieden totaal maximaal 1350 laagvlieguren per kalenderjaar vergund op basis van Natuurbeschermingswet 1998 i.c.m. Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters. Daarnaast geldt een zogenaamde toetsgemiddelde. Wordt er in een kalenderjaar minder gebruik van een gebied gemaakt dan het toetsgemiddelde, dan gaat het aantal toegestane uren per kalenderjaar blijvend omlaag.

Het is dan ook van belang dat de bestaande laagvlieggebieden gebruikt kunnen blijven worden zonder dat er een restrictie is op het aantal toegestane laagvlieguren (toetsmaximum).

De extra laagvlieguren vinden plaats in de daarvoor aangewezen bestaande helikopter laagvlieggebieden. De starts- en landingen voorafgaand aan en na de vlucht naar het laagvlieggebied vallen volledig binnen de bestaande geluidscontouren van de vliegbases waarvandaan de helikopters vliegen.

De laagvlieggebieden zijn aangewezen in de jaren vijftig van de vorige eeuw. In die tijd was er veel minder bebouwing en andere natuurwetgeving en er waren minder natuurgebieden en obstakels en Defensie had een andere taakstelling. In die tijd is er (waarschijnlijk) nooit een noodzaak

geweest om bij de bebouwing en het plaatsen van obstakels rekening te houden met laagvlieggebieden.

Tegenwoordig dienen alle gemeentes een bijdrage leveren aan de energietransitie. Dit betekent dat zij vooral op grote schaal windturbines willen plaatsen, veelal in de laagvlieggebieden. Ook de netbeheerder TenneT moet nieuwe trajecten aanleggen om te kunnen blijven voldoen aan de energiebehoefte. Ondanks dat Defensie benaderd wordt om mee te denken over geschikte locaties gaat het plaatsen van windturbines toch steeds vaker ten koste van de ruimte in laagvlieggebieden.

Wanneer er niet voldoende mogelijkheden zijn om te kunnen laagvliegen is Defensie niet voldoende getraind op een daadwerkelijke inzet onder radardreiging. Het risico daarbij is, ofwel dat de bemanningen te hoog vliegen en dat daardoor de helikopters uit de lucht worden geschoten, ofwel dat zij wel laag vliegen maar door te weinig training tegen het terrein of tegen obstakels aanvliegen.

In beide gevallen is het effect hetzelfde, namelijk het verlies van mensen en materieel en daarmee het niet voldoende kunnen beschermen van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.

3. Het tijdens de maanden mei, juni en juli van een kalenderjaar, met een maximum van 42 dagen, op werkdagen zonder straffactor binnen en buiten gestelde openstellingstijden vliegen met luchtvaartuigen vanaf/naar de militaire luchthavens De Kooy, Deelen, Eindhoven, Gilze-Rijen, Leeuwarden, Volkel en Woensdrecht, en met helikopters vliegen binnen de laagvlieggebieden Ginkelse Heide en Oirschot en op de militaire terreinen in of bij Arnhemse Heide, Artillerie Schietkamp Oldebroek, Eder- en Ginkelse Heide, Infanterie Schietkamp Harskamp, Oirschot en Rijen. Hierbij geldt dat op een dergelijke dag of tot 01:00 uur in de nacht wordt gevlogen, of vanaf 04:30 uur in de ochtend waarbij het aantal vlieguren bij duisternis niet groter zal zijn dan 50% van het totaal aantal vlieguren in de periode mei, juni en juli per kalenderjaar.

Militaire operaties worden gedurende dag en nacht uitgevoerd. Dit geldt voor optreden te land, te zee en in de lucht. Operaties bij duisternis zijn moeilijker en gevaarlijker om uit te voeren, obstakels en andere externe factoren zijn dan moeilijker te zien (ongeacht het gebruik van nachtzicht-apparatuur). Ook is deconflictie van luchtvaarttuigen in de lucht complexer omdat een piloot minder ver kan kijken en een obstakel minder goed ziet met nachtzichtapparatuur. Tot slot zijn starts en landingen in duisternis gevaarlijker. Voorgaande moet veelvuldig beoefend en getraind worden en is essentieel voor de gereedheid en veiligheid van mensen en materiaal. De behoefte bestaat om tot 50% van alle vliegtuigbewegingen in de duisternis te kunnen vliegen. Door onderstaande beperkingen is dit echter niet mogelijk:

- Op alle vliegvelden zijn luchtgebonden geluidscontouren in Luchthavenbesluiten vastgelegd. Door deze geluidscontouren is Defensie beperkt in het jaarlijkse aantal vliegbewegingen (starts en landingen). Het aantal vliegtuigbewegingen is beperkt door de nachtstraffactor. Zo moeten vliegtuigbewegingen tussen 18:00 en 23:00 uur verzwaard worden met een factor oplopend van 2 tot 8 en tussen 23:00 en 06:00 met een factor 10. Bij het intensiveren van het vliegen bij duisternis kan het daarom voorkomen dat bij het einde van het kalenderjaar het niet meer mogelijk is op vliegvelden te starten of landen.
- Volgens de Regeling beperking geluidhinder militaire luchtvaartuigen binnen het lokale vlieggebied van een militair vliegveld, mag er binnen lokale vlieggebied van een militair vliegveld op maandag t/m donderdag tussen 07:00 (of zoveel eerder als het licht (UDP) is) en 24:00 uur

gevlogen worden ten behoeve van oefendoeleinden. Op vrijdagen na 17:00 uur en in het weekend en op feestdagen, mag er niet gevlogen worden. In de zomer is het laat duister waardoor de beschikbare tijden niet toereikend zijn om te kunnen vliegen in duisternis.

Om toch de vereiste inzetgereedheid voor militaire operaties te kunnen verkrijgen is een vrijstelling noodzakelijk. In de periode mei, juni en juli van een kalenderjaar is het laat donker en vroeg licht waardoor er gedurende de reguliere openstellingstijden onvoldoende tijdens duisternis geoefend kan worden. Om in die periode toch de gereedheid te kunnen borgen is op werkdagen vrijstelling nodig van de openstellingstijden zoals gesteld in de Regeling beperking geluidhinder militaire luchtvaartuigen. Om de extra hinder naar de omgeving te minimaliseren zal deze vrijstelling beperkt worden tot 01:00 en vanaf 04:30 uur met een maximum van 42 dagen per jaar in een flexibele verdeling over de genoemde locaties. Op de dag dat tot 01:00 gevlogen wordt zal niet nog dezelfde dag gestart worden om 04:30 uur. Dat zal op andere dagen zijn.

Wanneer er niet voldoende mogelijkheden zijn om in de duisternis te kunnen vliegen is Defensie uiteindelijk niet voldoende geoefend voor een daadwerkelijke inzet. Er is geen gelegenheid om avond- en nachtvliegen in een inzetgebied op het juiste gereedheid niveau te brengen. Door te weinig training neemt het risico toe dat bemanningen aangegrepen worden door vijandelijk wapensystemen of dat zij tegen obstakels of andere luchtvaartuigen aanvliegen.

4. Het onderhouden en proefdraaien van motoren van luchtvaartuigen tot maximaal 120 minuten per luchtvaartuig per etmaal op de militaire luchthavens De Kooy, Deelen, Eindhoven, Gilze-Rijen, Leeuwarden, Volkel en Woensdrecht.

Het proefdraaien van luchtvaartuigen is een essentieel onderdeel van het ontwikkelings- en onderhoudsproces en heeft verschillende belangrijke doelen. Het proefdraaien is noodzakelijk om de luchtwaardigheid van het vliegtuig te garanderen en ervoor te zorgen dat het veilig en effectief kan opereren. Daarnaast is het een wettelijk vereiste, die vastgelegd zijn door de luchtvaartautoriteiten, zoals de Europese Luchtvaartveiligheidsagentschap (EASA) en de Federal Aviation Administration (FAA).

De ruimte voor het proefdraaien wordt per object (vliegbasis) berekend in akoestische rapporten van onafhankelijke onderzoekorganisaties en vastgelegd in milieuvergunningen. De zogeheten representatieve bedrijfssituatie (RBS, uitgedrukt in toegestane geluidproductie per etmaal) is hierin maatgevend. In de RBS wordt bepaald hoeveel minuten per periode (dag, avond, nacht) is toegestaan om proef te draaien waarbij de meeste mogelijkheden zich in de dagperiode bevinden. Dit i.v.m. straffactoren (afhankelijk van het tijdstip) die bij de berekening van de geluidemissies gelden.

Ook de aan de milieuvergunning verbonden Lamax (maximaal geluidsniveau vanwege schrikeffect) levert een beperking op.

In het kader van een verhoogde en mogelijk versnelde inzetgereedheid zullen defensieactiviteiten zoals oefeningen vaker gaan plaatsvinden. Dit geldt niet alleen voor toestellen van Defensie, maar ook van NAVO-bondgenoten. Meer oefeningen met luchtvaartuigen betekent automatisch meer onderhoud en ook meer behoefte aan proefdraaien. De 120 minuten proefdraaien en onderhouden per luchtvaartuig per etmaal betreft een maximering per etmaal per militaire luchthaven, indien er minder dan 120 minuten per etmaal per militaire luchthaven vergund is.

Deze maximering zal echter enkel bij ernstige noodzaak volgemaakt worden, dat betekent dat er niet ieder etmaal 120 minuten per luchtvaartuig voor proefdraaien en onderhoud zal worden volgemaakt.

Het proefdraaien van motoren van luchtvaartuigen wordt normaliter tijdens de diensturen uitgevoerd. In de periode van het vliegen bij duisternis (zie A3) kan het voorkomen dat vliegtuigen binnen dezelfde tijdrestricties gereed gesteld moet worden voor de volgende dag; indien dit het geval is dan gebeurt dat in principe voor 22:00 uur.

Het proefdraaien van luchtvaartuigen kan verschillende vormen van overlast veroorzaken voor de omgeving. Geluidsoverlast, visuele overlast, verstoring flora en fauna en emissies van motoren (geur).

Bij onvoldoende ruimte om te kunnen proefdraaien met luchtvaartuigen zijn deze niet inzetbaar. De materiële gereedheid is daarmee lager dan mogelijk en noodzakelijk is en daarmee komt de gereedheid van het personeel in het geding. Bovendien wordt er dan niet voldaan aan de hierboven aangehaalde eisen van luchtvaartautoriteiten.

5. Het onderhouden en proefdraaien van F135 vliegtuigmotoren van F-35 jachtvliegtuigen met een maximum van 90 testruns gespreid over het kalenderjaar in de testcell op Vliegbasis Woensdrecht.

De F135 betreft de vliegtuigmotor van de F-35. Het onderhoud en proefdraaien van de F135 vliegtuigmotor wordt niet op de betreffende operationele vliegvelden gedaan maar op een motordepot. Nederland heeft in het internationale F-35 programma een motordepot toegewezen gekregen. Na het onderhoud moet de motor worden getest in een testcell. Het totaal aantal testruns wat nu vergund is voor de locatie Woensdrecht, is beperkt door de stikstofregels en is daarmee onvoldoende om aan de internationale taak te voldoen.

Het proefdraaien van de F135 vliegtuigmotor vindt plaats in een testcell waarin de motor geplaatst en aangesloten wordt op de, hiervoor bestemde, installatie. De vliegtuigmotor wordt conform een standaard programma op verschillende vermogens getest. Bij het proefdraaien wordt een substantiële hoeveelheid kerosine verbrand, wat leidt tot luchtemissies, waaronder stikstof. De stikstof slaat neer in o.a. de Brabantse Wal. Bij het proefdraaien komt ook geluid vrij, dat bij een verhoging van het aantal runs kan leiden tot overlast. De mate van geluidsbelasting is nog niet te kwalificeren. Het proefdraaien zal voornamelijk plaatsvinden in de dag periode, maar kan in de toekomst in sommige gevallen ook moeten plaats vinden in de avond- of nachtperiode.

Door de stikstofbeperking kan het Nederlandse motorendepot niet voorzien in het onderhoud dat wordt gegenereerd door gereedstellingseisen van de Europese F-35 gebruikers.

6. Het opstijgen, vliegen en landen met jetpacks, op Complex Nieuwe Haven (Den Helder).

Het huidige juridische systeem is niet bedacht op een mogelijkheid om te vliegen met een jetsuit of jetpack. Om het gebruik van jetsuits of jetpacks te kunnen inzetten, is deze vrijstelling bedoeld om te kunnen oefenen met deze technologie op het militaire terrein Complex Nieuwe Haven in Den Helder.

B. Schieten

1. Het binnen de vergunde geluidsruimte voor het totaal aantal schoten op basis van een flexibel schietmodel schieten met scherpe munitie of werpen van ontplofbare voorwerpen vanuit bemande of onbemande militaire luchtvaartuigen op de bestaande schietrange Vliehors.

Om vliegtuigbemanningen inzet gereed te maken is het essentieel dat zij geoefend zijn met het schieten van scherpe munitie. Daarbij is zowel de kwaliteit als kwantiteit van oefeningen van belang voor de gereedheid van eenheden.

Schietrange de Vliehors is binnen Nederland de enige range die zich leent om met en vanuit alle type luchtvaartuigen te kunnen schieten. Zowel Nederland als NAVO-partners maken gebruik van de Vliehors. Het is een unieke range waarbij schietdoelen op land gelegen zijn en het «MAL onveilig gebied» (de in verband met het schieten onveilige zone) grotendeels boven zee ligt. Dit in tegenstelling tot vele andere ranges waarbij het gehele gebied over land ligt.

Het flexibel schietmodel maakt het mogelijk om binnen de vergunde geluidsruimte op de schietrange inwisselbaar gebruik te kunnen maken van verschillende wapens en kalibers, en eventueel gebruik te maken van nieuwe wapentypen. Op dit moment is het maximaal aantal schoten vastgelegd per wapen-type en kaliber. Hierdoor kan er bijvoorbeeld niet een hele week met hetzelfde wapentype geoefend worden.

2. Het binnen de vergunde geluidsruimte op basis van een flexibel schietmodel oefenen met schieten op Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp, Johannes Postkazerne, Marnewaard, Ruijter van Steveninck-kazerne, schietbaan op OT Arnhemse Heide, schietbaan Weert, schietbaan Harderwijk, schietbaan Heumensoord, schietbaan op OT Waalsdorper-vlakte, vliegbasis Gilze-Rijen, vliegbasis Volkel en vliegbasis Woensdrecht met verschillende wapens en kalibers.

Het flexibel schietmodel maakt het mogelijk om binnen de vergunde geluidsruimte op schietkampen, schietterreinen en schietbanen inwisselbaar gebruik te kunnen maken van verschillende wapens en kalibers. Op dit moment is de geluidsruimte vastgelegd per wapentype en kaliber. Hierdoor kan er bijvoorbeeld niet een hele week met hetzelfde wapentype geoefend worden, omdat voor dat type dan de maximale geluidsruimte wordt behaald. Met deze vrijstelling wordt mogelijk gemaakt dat er flexibel gebruik kan worden gemaakt van de maximale geluidsruimte, dit betekent een flexibele inzet van wapentypen en kalibers, en eventueel gebruik van nieuwe wapentypen.

De huidige vergunningen beperken het gebruik van bepaalde wapens die essentieel zijn voor specifieke opdrachten, terwijl er voor andere wapens wel voldoende akoestische ruimte is. Dit kan leiden tot onvoldoende training met bepaalde wapen/kaliber combinaties, waardoor niet voldoende en/of tijdig opgeleide schutters worden opgeleid voor een conflict. Onvoldoende training resulteert in een lagere effectiviteit bij inzet en een lagere overlevingskans van het personeel tijdens operaties.

Daarnaast is er een geplande groei in het aantal personen dat jaarlijks moet worden opgeleid en getraind. Dit vereist een verdrievoudiging van de beschikbare (geluids)ruimte, waarvoor momenteel akoestisch te weinig ruimte is in juridische zin. De invoering van nieuwe wapensystemen, zoals de Manticore (met *remote controlled weapon station*) en de Multiloops

machinegeweer M134, vereist bovendien aanzienlijke training en heeft invloed op de vergunningen vanwege de geluidsproductie.

Het flexibel maken van schotenuitruil helpt om de beschikbare geluidsruimte efficiënter te benutten. Het flexibel schietmodel is daarom essentieel om de beperkingen van de huidige vergunningen weg te nemen en de effectiviteit en veiligheid van het personeel te waarborgen. De vrijstelling maakt het gebruik van het flexibel schietmodel mogelijk.

3. Het tijdens de maanden mei, juni en juli van een kalenderjaar, met een maximum van 42 dagen te verdelen over de locaties, tijdens duisternis houden van schietoefeningen op Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp en de Schietrange Vliehors en op de schietbanen van Defensie verspreid over Nederland. Hierbij geldt dat op een dergelijke dag of tot 01:00 uur in de nacht wordt geschoten, of vanaf 04:30 uur in de ochtend.

Om klaar te kunnen zijn voor inzet moet er voldoende geoefend kunnen worden in situaties bij duisternis. De inzet in missiegebieden vindt vaak in de avond of nacht plaats en het trainen met nachtapparatuur is pas zinvol als het volledig donker is. Op dit moment geldt voor schieten in de nacht een streng maximumaantal schoten, wat niet toereikend is voor het bereiken van tijdige gereedheid. Voor schietkampen Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp en Schietrange de Vliehors en alle Defensie schietbanen wordt het met deze vrijstelling mogelijk om flexibeler te oefenen bij duisternis, met verschillende wapentypen en kalibers.

In principe wordt binnen de reguliere vergunde tijden geschoten. In de periode mei, juni en juli van een kalenderjaar is het laat donker en vroeg licht waardoor er gedurende de reguliere vergunde tijden onvoldoende schietoefeningen tijdens duisternis uitgevoerd kunnen worden.

Wanneer er tot 01:00 geschoten wordt zal er niet op dezelfde dag alweer om 04:30 geschoten worden. Dat zal op de andere dagen zijn. Flexibiliteit verlangt dat eenheden niet beperkt worden tot één schietbaan in de regio voor het schieten tijdens duisternis. Als een eenheid door omstandigheden in week 1 niet toekomt aan het geplande avondschieten, kan in week 2 dat avondschieten eenvoudig worden ingehaald, want er zijn schietbanen beschikbaar. Spreiding beperkt overlast bij de leefomgeving.

Het voldoende schietvaardig zijn gedurende de duisternis is een vereiste voor inzetbaarheid, zoals blijkt uit de huidige situatie in Oekraïne, waar operaties 24 uur per dag plaatsvinden. Het ontbreken van deze vaardigheid maakt defensieschutters minder effectief en verlaagt hun overlevingskans bij inzet. Bovendien is er een verwachting dat er in de toekomst meer behoefte zal zijn aan schieten bij duisternis, wat betekent dat de training en voorbereiding hierop nu al moeten worden uitgebreid om aan toekomstige operationele eisen te voldoen.

Daarnaast brengt schieten bij duisternis verschillende uitdagingen en behoeftes met zich mee, wat de noodzaak onderstreept voor specifieke training in deze omstandigheden. De concrete behoefte aan schietoefeningen in duisternis is afhankelijk van de schiettabellen, de opleidingsmodules (zoals basisschutter of geoefend schutter), en de beschikbaarheid van instructeurs, wat een flexibele en goed doordachte aanpak vereist om aan de opleidingsbehoeften te voldoen.

4. Testen en oefenen met schieten op vliegende oefendoelen alsmede het werpen van explosieve voorwerpen vanuit onbemande luchtvaartuigen op het Artillerie Schietkamp, het Infanterie Schietkamp en Springterrein Reek binnen de totale vergunde geluidsruimte op basis van een flexibel schietmodel.

Onbemande luchtvaartuigen (UAS) zijn een steeds belangrijkere factor op het gevechtsveld. Door het toegenomen en steeds veranderende dreigingsbeeld dient geoefend te worden met de inzet en het bestrijden van UAS.

Defensie wil daarom binnen de vergunde geluidsruimte van bepaalde locaties en op basis van een flexibel schietmodel oefenen met het schieten op vliegende oefendoelen. Kinetische tegenmaatregelen moeten ingezet kunnen worden waarbij rekening gehouden wordt met de omvang van het onveilig gebied door bijvoorbeeld oefenmunitie, kaliberbegrenzing en bufferzones, met als doel de vereiste veiligheid te waarborgen.

Ook dient er geoefend te worden met het werpen van explosieve voorwerpen vanuit UAS. Enkele terreinen zijn hiervoor geschikt.

C. Werken

1. Het graven en bouwen van werken op de militaire oefenterreinen Arnhemse Heide, Beekhuizerzand, Havelte West, Oirschotse Heide, Rucphense Heide, Stroese Zand, Wezeperberg, Vlasakkers en Vrachelse Heide.

De oorlog op Oekraïens grondgebied heeft aangetoond dat een loopgravenoorlog niet tot het verleden behoort. Het is dus noodzakelijk en urgent dat hiermee geoefend kan worden. De ervaringen uit Oekraïne benadrukken dat het kunnen uitvoeren van gevechtshandelingen in en vanuit bijvoorbeeld loopgraven cruciaal is voor de overleving van ingezet personeel. Het niet kunnen trainen van personeel in het gebruik van loopgraven kan leiden tot minder effectieve inzet en een hogere kans op slachtoffers onder het eigen personeel. Loopgraven worden gezien als een basisobject voor opleiding en training, en het ontbreken van de juiste oefen- en trainobjecten belemmert eenheden in hun voorbereiding op hun taken.

Met deze vrijstelling wordt mogelijk gemaakt om op genoemde oefenterreinen een loopgravenstelsel aan te leggen. Deze oefenterreinen zijn gekozen om hun ligging ten opzichte van de Brigades, waardoor de reistijd naar deze locaties de uitvoering van militaire werkzaamheden niet hindert. Bij die werkzaamheden zal de impact op natuur- en archeologische waarden worden vermeden door zorgvuldig gekozen locaties. Waar nodig, wordt met de loopgraven rekening gehouden in het natuurprogramma. Bij de keuze voor de locaties wordt tevens rekening gehouden met de aanwezige ondergrondse infrastructuur en de daarmee gemoeide omgevingsveiligheid.

2. Het aanleggen van verzamelgebieden op de militaire oefenterreinen Arnhemse Heide, Havelte West, Havelte-Oost, Marnewaard, Oirschotse Heide, Stroese Zand en Wezeperberg.

Naast het aanleggen van een loopgravenstelsel is het noodzakelijk om verzamelgebieden aan te kunnen leggen. Een verzamelgebied is een gebied waar intensief geoefend wordt met het aanleggen van een schuillocatie, waar een eenheid volledig gecamoufleerd kan verblijven. Dit

kan ook een plek zijn waar voertuigen ingegraven worden en alles wordt verborgen. Er bestaan op dit moment nog geen toegestane locaties om hiermee te oefenen.

De noodzaak om verzamelgebieden aan te leggen op de genoemde oefenterreinen is gelegen in het belang om te trainen in realistische omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die in conflictgebieden, zoals Oekraïne, waar het ingraven van eenheden en hun middelen cruciaal is gebleken. Er zijn op de huidige oefenterreinen beperkingen vanwege natuurbescherming en soortenbescherming, vooral aan de bosrand, wat het moeilijk maakt om effectief te trainen zonder de juiste faciliteiten. De vrijstelling beoogt daarvoor een oplossing te bieden.

De strategische locaties van de genoemde oefenterreinen zijn essentieel voor de training van de eenheden, en daarom wordt op deze terreinen een plek aangewezen om te oefenen met het aanleggen van verzamelgebieden.

E. Middelen

1. Op hoge snelheid varen met kleine en grote militaire vaartuigen op de Waddenzee tussen het Marsdiep en de Marnewaard, tot maximaal 100 dagen gespreid over het kalenderjaar.

Voor het uitvoeren van geloofwaardige oefeningen is ook het varen op hoge snelheid met kleine vaartuigen noodzakelijk. De bemanning wordt geleerd om goed te navigeren, om te gaan met hoge snelheden en onverwachte situaties. Er is een verhoogde noodzaak tot gereedstelling, wat een intensivering van de opleidingen inhoudt. Dit vereist een groter deelgebied in de Waddenzee om de eventuele overlast te verdelen en de doorgangsbreedte van de opleidingen te vergroten. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken.

De overlast van het snelvaren blijft beperkt, omdat binnen de vastgestelde betonning wordt gebleven. De Waddenzee is hiervoor geschikt omdat dit een overzichtelijk en enigszins beschut gebied is, maar groot genoeg om uitgebreide oefeningen uit te voeren. Het deelgebied van de Waddenzee is gekozen, omdat hier de meest uitdagende oefeningen zijn uit te voeren, met de minste overlast. Hoge snelheden zijn essentieel om de kwetsbare periode op het water te minimaliseren, wat de veiligheid van zowel de bestuurder van het vaartuig, de militairen aan boord, als omliggende eenheden ten goede komt. Bovendien is het noodzakelijk om te voldoen aan de operationele en internationale verplichtingen van de Nederlandse krijgsmacht.

Zonder vrijstelling voor hoge snelheid zou niet aan deze verplichting voldaan kunnen worden. Gezien de frequentie van de oefeningen en de geschiktheid van de locatie, is het niet realistisch om naar andere watergebieden te verplaatsen vanwege reis- en transportkosten. Het oefenen wordt begrensd op 100 keer per kalenderjaar, zodat de omgeving en andere organisaties (bijvoorbeeld de Kustwacht en Rijkswaterstaat als nautisch beheerder) weten waar zij aan toe zijn.

Door het spreiden van de oefeningen in het Waddengebied kan er rekening gehouden worden met de broedseizoenen, en overlast voor de omgeving. Defensie neemt de werelderfgoedstatus en de kwetsbaarheid van het gebied serieus en wil daarom flexibel kunnen oefenen op de Waddenzee.

2. Oefenen met schieten vanaf kleine en grote militaire vaartuigen met klein kaliber wapens op Vliehors en EHR-08 Noord op de Noordzee nabij Texel tot maximaal 50 dagen gespreid over een kalenderjaar.

Deze gereedstellingsactiviteit sluit aan bij de oefeningen uit gereedstellingsactiviteit E1. Het oefenen met op hoge snelheid varen zal maximaal 50 dagen per kalenderjaar worden uitgevoerd tegelijkertijd met het oefenen met schieten vanaf de Waddenzee richting schietterrein Vliehors en in EHR-08 op de Noordzee. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken. Deze training is noodzakelijk om de operationele gereedheid en veiligheid van de eenheden te waarborgen. Dit schieten is beperkt tot het schieten met klein kaliber wapens. Het schieten vanaf vaartuigen vereist specifieke vaardigheden vanwege het bewegende platform waarop de schutter zich bevindt, daarom is training in deze omstandigheden noodzakelijk. Dit is essentieel om gericht vuur af te kunnen geven en om te voorkomen dat schoten in de verkeerde richting worden afgevuurd, wat cruciaal is om gevaar voor eigen personeel en derden te minimaliseren. De overlast van het schieten wordt beperkt gehouden doordat er alleen geschoten wordt op specifiek daartoe vrijgegeven en al gebruikte schietterreinen. Bovendien is het aantal dagen waarop geschoten wordt beperkt, wat de impact op de omgeving verder minimaliseert.

3. Op of boven militaire terreinen testen, opleiden, trainen en oefenen in gebruik van en bestrijden van elektrisch aangedreven onbemande voer- en luchtvaartuigen.

De situatie in Oekraïne leert dat het succesvol inzetten van onbemande voer- en luchtvaartuigen (*Unmanned systems*; UxS) van groot belang is voor het optreden van militaire eenheden. Testen, opleiden, trainen en oefenen met deze systemen vormt onderdeel van de gereedheid van Defensie voor inzet onder operationele omstandigheden. UxS worden ingezet voor het verzamelen van inlichtingen, het aanvallen van doelen en het fungeren als platform voor diverse ondersteunende taken zoals transport en communicatie. Daarmee zijn UxS medebepalend geworden voor de effectiviteit en overlevingskansen van eenheden.

Uitwijken naar locaties in het buitenland voor testen, opleiden, trainen en oefenen brengt hoge kosten met zich mee en is niet efficiënt door (lange) verplaatsingstijden. Bovendien gebruiken ook internationale partners in toenemende mate onbemande voer- en luchtvaartuigen waarvoor zij hun nationale locaties met prioriteit toegewezen krijgen. Dit heeft een verdringingseffect voor Nederlandse eenheden. Als niet tijdig op grote schaal in Nederland opleidingen en trainingen kunnen plaatsvinden met UxS dan zal Defensie niet volledig gereed kunnen zijn.

De snelle ontwikkelingen in het UxS domein vergen ook een continue inspanning om testen uit te voeren met nieuwe, gereviseerde en gemodificeerde systemen. Testen betreft het verifiëren van de geschiktheid en werking voorafgaand aan daadwerkelijk gebruik voor oefenen dan wel de operationele inzet. Deze testen dienen met grote urgentie te worden uitgevoerd om de effectiviteit van drones in het snel veranderende gevechtsveld te kunnen waarborgen.

F. Gevaarlijke stoffen en munitie

1. Het binnen bestaande opslaglocaties

a. *opslaan van munitie op de Munitiemagazijncomplexen:*
   – *MMC Alphen*
   – *MMC Beetgumermolen*

- *MMC Coevorden*
- *MMC Hoenderloo II*
- *MMC Ritthem*
- *MMC Ruinen*
- *MMC Staphorst*
- *MMC Veenhuizen*

b. *opslaan van munitie op de Joint Hoofdlocaties of vliegbases:*
   - *JHL Den Helder*
   - *JHL ASK*
   - *Gilze-Rijen*
   - *Volkel*

c. *opslaan van brandstoffen, waaronder diesel, benzine en kerosine, en bedrijfsstoffen of artikelen met gevarenklassen 2.1, 2.2, 3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 6.1, 8 en 9 op de locatie LC Bathmen en de locaties Smeerenburg en Spitsbergen op Complex Nieuwe Haven (Den Helder).*

Defensie moet veel gevaarlijke stoffen en materialen doorvoeren, verwerven en vervolgens opslaan. Het opslaan is gebonden aan veiligheidsregels en maximale hoeveelheden en Defensie is zich bewust van deze verantwoordelijkheid. De vastgelegde maximale hoeveelheden zorgen er echter voor dat dit niet aansluit op de werkelijkheid. In de huidige tijd halen de ontwikkelingen snel de vergunningen in, zo wordt er op dit moment gewerkt met lithium-ion accu's, wat niet is voorzien in de regelgeving.

Er is een operationele noodzaak om gevaarlijke stoffen zoals munitie en brand- en bedrijfsstoffen tijdig te verstrekken aan eenheden die worden ingezet of oefenen om de operationeel gestelde reactietijden te behalen. Zonder tijdige verstrekking voldoen de Nederlandse eenheden niet aan de door de NAVO opgelegde eisen voor logistieke zelfstandigheid, wat de kritieke aard van deze flexibiliteit benadrukt. De transportcontainers moeten worden beladen volgens de geldende regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, een tijdrovende en kennisintensieve activiteit die zorgvuldigheid en expertise vereist.

Bovendien overstijgt de benodigde opslag de thans vergunde hoeveelheden in zeer ruime mate, en een regulier vergunningstraject zou meerdere jaren in beslag nemen, wat niet haalbaar is gezien de huidige operationele eisen en reactietijden die al van kracht zijn. Het betreft geen nieuwe activiteiten, maar een uitbreiding van bestaande vergunde activiteiten, wat betekent dat de basisinfrastructuur en procedures al aanwezig zijn.

Deze vrijstelling maakt het mogelijk dat er ruimte ontstaat om flexibel om te gaan met de opslag van gevaarlijke stoffen en materialen, waarbij de veiligheidsnormen mogelijk overtreden zullen worden. Hierbij geldt dat op het moment dat de benodigde opslagcapaciteit ontoereikend is er voor gekozen wordt om meer dan toegestaan op te slaan in daarvoor bestemde locaties in plaats van in onbestemde locaties. Zo wordt mogelijk het effect van een incident wel groter, maar neemt niet de kans op een incident toe, wat wel het geval is met meer tijdelijke onbestemde locaties. Daarbij zal het effect van een incident op een bestemde locatie altijd kleiner zijn dat het effect van een incident op een onbestemde locatie. Deze afwijking is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de operationele eisen in afwachting van de uitbreiding van bestemde opslaglocaties.

2. Het in het geval van niet planbare situaties vervoeren van munitie over spoor, binnenwater en weg ter ondersteuning van opleiden, trainen en oefenen, ondersteuning van host nation support, en transporten met munitie tussen militaire objecten of leveringen aan militaire objecten in Nederland.

Ten behoeve van het gebruik van gevaarlijke stoffen en materialen is ook het vervoeren hiervan noodzakelijk. Bij het huidige vervoer loopt Defensie tegen beperkingen aan door beperkende regels. Met de vrijstelling wordt het mogelijk gemaakt om hier flexibeler mee om te gaan. Het gaat hier dan expliciet om vervoer binnen Nederland, van en naar oefenterreinen en ten behoeve van de geoefendheid en het militair vermogen. En enkel in het geval van niet planbare situaties. Met niet planbaar wordt bedoeld dat sprake is van een noodzakelijk en urgent transport dat niet te voorzien was.

Defensie is voor het uitvoeren van haar hoofdtaken afhankelijk van een effectieve militaire mobiliteit. Dit omvat het verplaatsen van militaire eenheden, wapensystemen en voorraden naar locaties. Dit vindt plaats vanaf militaire objecten in Nederland naar locaties in en buiten Nederland. Defensie beschikt over een groot assortiment gevaarlijke stoffen zoals munitie, explosief materiaal, brand- en bedrijfsstoffen dat wordt ingezet bij gereedstellingsactiviteiten. Voor het verplaatsen van materieel worden verschillende transportmodaliteiten gebruikt, met name weg-, rail-, zee- en luchttransport.

Met de EU en NAVO zijn militaire mobiliteitscorridors vastgesteld die worden gebruikt voor het ontplooien en het bevoorraden. Gegeven de geopolitieke situatie in de wereld gaan die van het Westen naar het Oosten. Ze starten voor de Nederlandse krijgsmacht in Nederland en gaan door Nederland naar vastgestelde grensovergangen op de corridors. Voor het gereedstellen is de verplaatsingsbehoefte in de regel van tevoren bekend en kan Defensie voldoen aan de van toepassing zijnde (internationale) wet- en regelgeving zoals de ADR.

Bij certificerings- en alarmeringsoefeningen kan het gegeven de situationele omstandigheden noodzakelijk zijn om af te wijken van deze regels. Bijvoorbeeld voor de snelle inzetbare capaciteit in de NAVO-taken.

Internationale transporten vangen in veel gevallen aan in Nederland. Naast internationale transporten is er sprake van transporten die zich beperken tot Nederland. Te denken valt aan het uitvoeren van taken op het gebied van ondersteunen van host nation support in Nederland.

Bovendien is het voorkomen van logistieke vertragingen van groot belang. Het niet tijdig beschikbaar hebben van gevaarlijke stoffen en munitie kan de gereedstelling en inzet van eenheden ernstig belemmeren.

Tot slot, beperkingen in de opslagcapaciteit, zoals op Hot Cargo Platforms, kunnen de uitvoering van nationale en logistieke taken beperken. Vervoer speelt een cruciale rol in het overbruggen van deze beperkingen waardoor de operationele en logistieke doelen van Defensie kunnen worden bereikt, ondanks de uitdagingen en risico's die daarmee gepaard gaan. De vrijstelling beoogt deze beperkingen weg te nemen.

3. Het in het geval van niet planbare situaties vervoeren van gevaarlijke stoffen over spoor, binnenwater en weg ter ondersteuning van opleiden, trainen en oefenen, ter ondersteuning van host nation support, en transporten met gevaarlijke stoffen van en naar militair objecten of leveringen aan militaire objecten in Nederland ten behoeve van de gereedheid.

Het vervoeren van munitie loopt deels tegen dezelfde beperkingen aan als onderdeel 2, hiervoor toegelicht. Inherent aan de taak van Defensie is het gebruik, vervoer, en opslaan van deze munitie. Het vervoeren van munitie wordt belemmerd door strenge regels die uitgaan van een *zero risk appetite*. Defensie wil aan de hand van operationele noodzaak risicogestuurd kunnen afwijken van deze regels. Vanuit de EU is voor de krijgsmacht een uitzondering mogelijk gemaakt, zodat er voldaan kan worden aan de opgave om munitie te kunnen vervoeren. Met deze vrijstelling wordt het mogelijk gemaakt om flexibeler met het vervoer om te gaan, zodat er indien nodig niet voldaan hoeft te worden aan de technische vereisten rondom het vervoer van munitie. De noodzaak ontstaat enkel in het geval van niet planbare situaties. Met niet planbaar wordt bedoeld dat sprake is van een noodzakelijk en urgent transport dat niet te voorzien was.

4. Het overslaan van gevaarlijke stoffen en/of materialen op LC Bathmen en de locaties Smeerenburg en Spitsbergen op Complex Nieuwe Haven (Den Helder).

Het overslaan van gevaarlijke stoffen en materialen is onderdeel van de keten en heeft als activiteit te maken met een apart regelgevend kader. Het gaat dan om regels met betrekking tot veiligheidsafstanden en maximale hoeveelheden. Om te kunnen voldoen aan de opdracht vanuit de NAVO moet er op sommige momenten flexibeler worden omgegaan met de overslag van gevaarlijke stoffen en materialen. De huidige beperkingen leiden tot vastlopende vervoersbewegingen en leiden ertoe dat de middelen niet op tijd op de gewenste locatie komen. Het overslaan van gevaarlijke stoffen en materialen is essentieel voor de gereedstelling van logistiek personeel onder operationele omstandigheden, wat van belang is voor hun voorbereiding op daadwerkelijke inzet. Daarnaast maakt dat het mogelijk om sneller te reageren op de noodzaak om snel inzetbare capaciteiten te activeren. Decentrale opslag en overslag stellen Defensie in staat om snel te reageren op veranderingen in gereedstellingsactiviteiten, wat nodig is voor een efficiënte en effectieve operationele inzet. Bovendien veroorzaakt het niet tijdig kunnen overslaan van gevaarlijke stoffen en munitie logistieke vertragingen, die de gereedstellingsfase van eenheden kunnen belemmeren.

5. Het overslaan van munitie op vliegbasis Eindhoven en de havens van Den Helder, Eemshaven, Rotterdam en Vlissingen.

Voor deze gereedstellingsactiviteit geldt eenzelfde behoefte als voor de onmiddellijk hiervoor toegelichte activiteit, maar voor het overslaan van munitie gelden andere regels met betrekking tot het ontploffingsgevaar. Munitie is noodzakelijk voor het uitvoeren van de kerntaken van Defensie en een verbeterd militair vermogen. Binnen de gebruiksketen is het kunnen overslaan van munitie op oefenterreinen, militaire luchthavens, zeehavens of andere defensieterreinen daarvoor noodzakelijk. Hiervoor zijn de opgenomen terreinen van groot belang, omdat daar de grootste belemmeringen spelen met betrekking tot het overslaan. De vrijstelling beoogt de beschreven activiteiten mogelijk te maken.

6. Het tijdelijk opstellen, stallen voor transport, of klaarzetten van munitie op Vliegbasis Eindhoven, de Eemshaven, de havens van Den Helder, Rotterdam en Vlissingen en munitiemagazijncomplex Veenhuizen.

Bij (grootschalig) multimodaal transport dient de vracht overgeslagen te worden. Indien het aanbod voor overslag de verwerkingscapaciteit overstijgt of het vervolgtransport nog niet gereed staat kunnen op locatie munitietransporten en/of transporten met andere gevaarlijke stoffen ophopen. Deze dienen terplekke tijdelijk geparkeerd te worden. Afhankelijk van de situatie kan dit uren tot enkele weken duren alvorens het geparkeerde transport weer over te slaan.

7. Kruit verbranden op Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp, locatie Coevorden en Complex Nieuwe Haven (Den Helder).

Bij het oefenen met schieten op locaties wordt er gebruik gemaakt van kardoezen. Dit zijn zakken geladen met kruit die bij ontbranding de granaat voortduwen. Per schot maakt de artillerist een keuze hoeveel kardoezen er gebruikt worden, want dat bepaalt de schietafstand. Na deze oefeningen blijven er kardoezen over, met daarin het kruit. Het verbranden van dit kruit zorgt voor een snelle onschadelijkmaking van deze munitie en is relatief eenvoudig. Het verbranden van kruit op defensieterreinen is noodzakelijk om verschillende redenen. Allereerst is het vanuit veiligheidsoverwegingen nodig om restkruit van het schieten met zware wapens zo snel mogelijk onschadelijk te maken. Indien het kruit niet kan worden verbrand, moet het worden opgeslagen. De beschikbare opslagcapaciteit op of nabij oefenterreinen zijn onvoldoende om naast de reguliere opslagbehoefte deze hoeveelheden kruit op te slaan totdat ze veilig naar een verwerkingsinstallatie kunnen worden afgevoerd. Dit kan ertoe leiden dat door lokaal verminderde munitieopslagcapaciteit de voor oefeningen benodigde munitie niet tijdig beschikbaar is voor gebruikende eenheden, wat de oefendoelstellingen en daarmee de operationele gereedheid in gevaar brengt. De vrijstelling beoogt het verbranden van kruit op genoemde locaties mogelijk te maken.

G. Transport en mobiliteit

Het dubbel afmeren van militaire schepen met munitie in Complex Nieuwe Haven (Den Helder).

De Nieuwe Haven in Den Helder is de militaire zeehaven van Defensie. Hier worden de schepen met materieel en bemanning verwerkt. Naast de schepen van de Nederlandse krijgsmacht wordt de Nieuwe Haven ook ingezet voor bondgenootschappelijke krijgsmachten. Het is op dit moment niet toegestaan om marineschepen naast elkaar af te meren indien beide schepen zijn voorzien van kapitale munitie (bijvoorbeeld geleide wapens), waardoor de afmeercapaciteit ontoereikend is. Ten behoeve van de gereedheid is het noodzakelijk dat schepen bewapend met de eigen kapitale munitie dubbel kunnen afmeren, zodat ook NAVO-partners een ligplaats geboden kan worden tijdens oefenmissies. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken.

De marinehaven van Den Helder beschikt over unieke faciliteiten die nodig zijn voor het gereedstellen en gereedhouden van schepen en hun bemanning, waaronder beveiliging, kortdurend onderhoud, en opleiding en huisvesting van de bemanning. De verwachte uitbreiding van het aantal schepen, gecombineerd met de overlap tussen de infasering van nieuwe eenheden en het uitfaseren van oude schepen, maakt dubbel afmeren noodzakelijk om de continuïteit van operaties te waarborgen. Bovendien fungeert de haven als een logistiek- en onderhoudscentrum,

wat van belang is voor internationale samenwerkingsverbanden en verplichtingen binnen en buiten de NAVO.

Daarnaast voorkomt het dubbel afmeren in de marinehaven dat handelingen met kapitale munitie in civiele havens moeten plaatsvinden, waar minder waarborgen en veiligheidsmechanismen aanwezig zijn. De verwachte overlast voor omwonenden is minimaal, met mogelijk enige stijging van de verkeersdrukte als nadeel. Deze vrijstelling maakt het mogelijk om vooruitlopend op vergunningverlening schepen dubbel af te meren.

H. Legering toename

1. Uitbreiden en gebruiken van legeringscapaciteit in bestaande gebouwen en bouwwerken op militaire terreinen.

De huidige legeringscapaciteit leidt bij het uitvoeren van nieuwe opleidingstrajecten en oefeningen tot tekorten. Defensie zal daarnaast in toenemende mate plek moeten bieden voor tijdelijke legering van NAVO-partners. Het, al dan niet tijdelijk, snel kunnen uitbreiden van de legeringscapaciteit is daarvoor noodzakelijk. Het uitbreiden van de capaciteit in bestaande gebouwen en bouwwerken zal neerkomen op een hogere bezetting van de bestaande faciliteiten. Zo kan er gekozen worden om de legering te verdubbelen met het plaatsen van extra bedden of kunnen gebouwen of bouwwerken met een andere functie worden ingezet om de legeringscapaciteit uit te breiden of kan gebruik worden gemaakt van tentenkampen.

De huidige gebruiksvergunningen beperken echter het aantal mensen dat in de gebouwen kan worden gelegerd, wat de mogelijkheid belemmert om meer personeel op te vangen. Als personeel buiten defensieterreinen moet worden gehuisvest, kan dit leiden tot verdringing op de markt voor logies en veiligheidsrisico's voor het personeel tijdens civiel verblijf. Bovendien kan het verplaatsen van personeel naar externe locaties de omlooptijden van opleidingen negatief beïnvloeden, wat de inzetgereedheid vertraagt.

Er is ook behoefte aan aangepaste brandveiligheidseisen voor legeringsgebouwen, zodat meer militairen kunnen worden gelegerd zonder de veiligheid in gevaar te brengen. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken. Indien activiteiten plaatsvinden in, aan, op of bij beschermde monumenten dan worden de reguliere procedures van erfgoed gevolgd. In de algemene maatregel van bestuur worden deze activiteiten niet vrijgesteld als het gaat om erfgoed.

2. Het inrichten van niet-permanente kampementen voor legerings- en opleidingsdoeleinden op militaire terreinen.

Het uitbreiden van de legeringscapaciteit is op korte termijn noodzakelijk voor het trainen van nieuwe militairen of bij het kunnen faciliteren van bondgenootschappelijke eenheden. Ondanks de tijdelijkheid wordt een kampement aangemerkt als bouwwerk. Op dit moment wordt de aanleg van tijdelijke kampementen op sommige momenten gedoogd. Met de vrijstelling wordt het mogelijk gemaakt dat tijdelijke kampementen bij ontoereikende legeringscapaciteit worden aangelegd. Het uitbreiden van de legeringscapaciteit is dus cruciaal om de operationele effectiviteit en veiligheid van Defensie te waarborgen. De vrijstelling maakt ook dit mogelijk. Indien activiteiten plaatsvinden in, aan, op of bij beschermde monumenten dan worden de reguliere procedures van erfgoed gevolgd.

In de algemene maatregel van bestuur worden deze activiteiten niet vrijgesteld als het gaat om erfgoed.

I. Bouw, sloop en instandhouding

1. Aanleg, bouwen, verbouwen, slopen, wijzigen en gebruiken van nieuwe of gewijzigde bouwwerken en infrastructuur op Complex Groot Heidekamp, Complex Klein Heidekamp, Kamp Nieuw Milligen, MC Duivelsberg, Oranjekazerne en Vliegbasis Woensdrecht.

De indeling van verschillende defensieobjecten is verre van optimaal door verschillende activiteiten op het terrein en de verouderde gebouwen. Deze gebouwen zijn bovendien relatief klein en niet efficiënt te gebruiken. Voor het realiseren en/of exploitatie van (revitalisatie)projecten zijn omgevings- en natuurvergunningen nodig. Dit leidt – mede door de locaties ten opzichte van Natura 2000-gebieden – tot grote vertraging bij de realisatie van projecten. Deze projecten houden direct of indirect verband met de operationele gereedstelling van Defensie. Deze vrijstelling beoogt om via het compensatieprogramma natuurontwikkelingen mogelijk te maken. De infraprojecten betreffen de sloop, renovatie en nieuwbouw van bestaande verouderde infra (niet zijnde monumenten), zoals legeringsgebouwen, kantoorgebouwen, hangars ten behoeve van stalling en onderhoud van luchtvaartuigen en onderhoudsgebouwen ten behoeve van componenten-onderhoud. Opschaling van het onderhoud, de opleidingen, de logistiek en uitbreiding van de exploitatie van de vliegbasis leidt er ook toe dat de capaciteit van bestaande infra onvoldoende is. Daardoor is aanvullend op de vervanging ook uitbreiding nodig. Aanvullend op eerdergenoemde infra betreft dit o.a. infra ten behoeve van een opslag, een schietbaan, een proefdraaiplaats, extra platformen voor stalling van vliegtuigen en ondergrondse infra ten behoeve van de energievoorziening.

2. Aanleggen, bouwen, verbouwen, slopen en wijzigen van schietfaciliteiten op Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp, Johannes Postkazerne, Marnewaard, Ruijter van Steveninckkazerne, schietbaan Arnhemse Heide, schietbaan Budel, schietbaan Harderwijk, schietbaan Heumensoord, schietbaan Waalsdorp, schietbaan Witten, vliegbasis Gilze-Rijen, vliegbasis Volkel en vliegbasis Woensdrecht.

Schietkampen, schietterreinen en schietbanen zijn niet in alle gevallen geschikt om op een veilige manier met nieuwe type wapens te schieten. Dit leidt tot onveilige situaties voor het personeel of het onvoldoende getraind zijn als de banen niet of beperkt gebruikt kunnen worden. Het aanpassen van de schietbanen vraagt onder andere om akoestische maatregelen, vervangen van doelvoorstellingsapparatuur, wijzigingen om ook dynamisch optreden te kunnen oefenen en ventilatie-apparatuur om personeel niet onnodig bloot te stellen aan schietgassen.

Met de vrijstelling wordt zorggedragen voor het kunnen faciliteren van activiteiten op basis van een flexibel schietmodel om voldoende gereed te kunnen stellen met verschillende wapentypen. Zonder een passende, werkende en veilige schietomgeving is dit niet mogelijk.

3. Aanleg, bouwen, verbouwen, slopen en wijzigen van start- en rolbanen op vliegbases De Kooy, Eindhoven, Gilze-Rijen, Leeuwarden, Volkel en Woensdrecht.

Voor het (vlieg)veilig opereren en oefenen is het vereist dat de start- en rolbanenstelsels op de vliegbasis in een goede conditie verkeren. De technische kwaliteit van een start- en rolbanenstelsel neemt echter in de tijd af door het gebruik, veroudering en weersinvloeden. Om de gereed-

stelling van Defensie te borgen is het noodzakelijk het aantal vliegbewegingen te vergroten. Dit heeft gevolgen voor de conditiescore van de start- en rolbanen. Tijdige renovatie van start en landingsbanen is nodig om veiligheidsrisico's bij starten en landen te voorkomen en daarmee defecten aan en verminderde inzetbaarheid van toestellen te voorkomen.

4. Verbouwen, slopen, wijzigen en gebruiken van opslaglocaties voor munitie en brandstoffen in Alphen, Bathmen, Beetgumermolen, Coevorden, Den Helder, Gilze-Rijen, Hoenderloo, Oldebroek, Ritthem, Ruinen, Staphorst, Veenhuizen en Volkel.

Binnen de gebruiksketen is het kunnen opslaan van munitie en brandstoffen van groot belang, omdat deze voorraad ervoor zorgt dat een verhoogde staat van geoefendheid wordt bereikt. Met de vrijstellingen onder F wordt het mogelijk gemaakt om in toenemende mate munitie en gevaarlijke stoffen op te slaan. Om dit te kunnen accommoderen zullen bestaande opslaglocaties beter benut moeten worden. De huidige opslaglocaties zijn niet allemaal op orde om dit op een goede en veilige manier te realiseren. Om de munitieopslagcapaciteit daadwerkelijk te vergroten, is het ook noodzakelijk om de opslaglocaties fysiek geschikt te maken voor (veilige) opslag.

5. Instandhouding militaire infrastructuur

Drainage is nodig om de militaire infrastructuur in stand te houden, als het grondwaterpeil te veel stijgt zal er schade ontstaan aan (delen van de) militaire infrastructuur en onbruikbaar worden door vernatting van de grond. Om dit te voorkomen is deze specifieke vorm van het op een vastgesteld niveau houden van de grondwaterstand nodig. Het op een vastgesteld niveau houden van de grondwaterstand met dit doel kan niet worden gezien als een passende maatregel voor natuurherstel, maar is wel cruciaal voor de beheersing van wateroverlast en het operationeel houden van de vliegbasis.

Het vrijkomende grondwater zal uiteindelijk via een gemaal of rioleringsbuis worden geloosd op het oppervlaktewater. Voor deze lozingsactiviteit voorziet het wetsvoorstel in bijlage I niet in een vrijstelling van verplichtingen. Het lozen van dit water zal op een verantwoorde manier worden gedaan, in overleg met de verantwoordelijke waterschappen.

Toelichting bij Bijlage II

Deze bijlage bevat gereedstellingsactiviteiten waarvoor op grond van artikel 19.29 Ow, zoals dat wordt voorgesteld in artikel 3.1 van dit wetsvoorstel, een gereedstellingbesluit kan worden vastgesteld. De noodzaak van het gebruik van daarvoor voor een concrete activiteit die onder deze bijlage valt, dient overeenkomstig genoemd artikel bij de toepassing nader vastgesteld te worden.

A. Luchtvaartuigen

1. Opstijgen en landen met helikopters en onbemande luchtvaartuigen.

Voordat vliegers van Defensie operationeel kunnen worden ingezet, moeten zij voldoende hebben geoefend met helikopters. Zijn de vliegers eenmaal voor die taken gekwalificeerd, dan moeten die vaardigheden volgens een jaarlijks oefenprogramma worden onderhouden, om gereed te zijn en blijven voor de grondwettelijke taak van de krijgsmacht.

Tactisch landen en opstijgen onder gevechtsomstandigheden is de primaire gereedstellingsactiviteit van militaire transporthelikopters. Helikopterbemanningen moeten dit kunnen onder diverse weersomstandigheden, vijandsituaties, terreinen, met interne/externe ladingen, met verschillende eenheden van verschillende omvang, meerdere waves en formatiegroottes en bij avond, nacht en duisternis. Daarom moeten ten behoeve van de gereedstelling meerdere vliegprofielen, en veel herhalingen worden uitgevoerd. Zodat de bemanning snel inzetbaar is en hun activiteiten tijdig en precies kunnen uitvoeren.

Voor deze diversiteit aan en herhalingen van vliegprofielen is vrijheid van landingslocaties en in- en uitvliegroutes nodig op militaire oefenterreinen. Op die manier kunnen de getrainde eenheden steeds aan nieuwe situaties worden blootgesteld en treedt geen gewenning op, omdat zij de helikoperlandingsplaats al kennen. Tactische landingen op slechts enkele locaties conditioneert bemanningen en grondeenheden, waardoor de toegevoegde waarde van de training beperkt blijft. Daarnaast zijn voldoende vliegbewegingen (VTB) nodig. Een vliegbeweging is een start en/ of een landing. Het is voor de bemanning van levensbelang dat zij ook op onvoorspelbare momenten met onvoorspelbare externe factoren consistent en correct kunnen blijven functioneren

Wanneer er de maximale hoeveelheid vliegbewegingen uit bijlage I beperkend werken en er geen vrijheid van landingslocaties en geen vrije in-en uitvliegroutes beschikbaar zijn en het aantal vliegbewegingen niet wordt opgehoogd, kunnen de helikopterbemanningen samen met grondeenheden van overige krijgsmachtdelen onvoldoende helikopteroperaties in gevechtssituaties beoefenen. Bij een daadwerkelijk conflict betekent dit ook dat we personeel en materieel kunnen verliezen vanwege een te lage gereedheid.

Bij een te ontheffen situatie wordt geborgd dat het optreden van Defensie tijdig wordt gecommuniceerd met omwonenden. Bij de planning en uitvoering van de vliegbewegingen houdt Defensie zo veel als mogelijk rekening met de aanwezige kwetsbare natuurwaarden in de terreinen waar wordt geoefend.

Daarnaast, wordt in de huidige tijd oorlogvoering ten dele uitgevoerd met behulp van onbemande luchtvaartuigen (*Unmanned Aircraft Systems*; UAS), waaronder drones. De verdediging tegen deze systemen wordt steeds belangrijker en moet daarom geoefend worden. Defensie wil oefenen met verschillende typen drones en in verschillende omstandigheden, het kan daarbij gaan om de MQ-9 Reaper en de X-300 Integrator. Onder militaire terreinen kunnen zowel oefenterreinen, militaire luchthavens als schietterreinen vallen.

Onbemande luchtvaartuigen (UAS) zijn cruciaal voor de effectiviteit en overlevingskansen van militaire eenheden, en moeten daarom meer kunnen vliegen om hun bruikbaarheid niet onnodig te beperken. Er is een dringende behoefte aan een grotere capaciteit voor *Counter-Unmanned Aircraft Systems* (C- UAS)[293] om de dreiging van vijandelijke drones te kunnen weerstaan, wat essentieel is voor de gereedheid van de strijdkrachten. Voorbereiding op artikel 5 situaties (collectieve verdediging binnen NAVO) vereist een grotere C-UAS-capaciteit om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen.

[293] Tegen-onbemande luchtvaartuigen; de verdediging tegen onbemande luchtvaartuigen.

Het is van belang dat er op ieder moment, onder alle omstandigheden en bij elk omgevingstype gereed te kunnen stellen. Daarom is het van belang dat er ook buiten Defensieterreinen kan worden geoefend.

2. Vliegen op lage hoogte met luchtvaartuigen, in laagvlieggebieden of -routes of in andere gebieden.

Laagvliegen is onlosmakelijk verbonden met het operationele optreden van militaire helikopters, enerzijds omdat vliegen op lage hoogte de eigen bescherming van helikopter en bemanning bevordert, anderzijds omdat lucht- en landeenheden in toenemende mate geïntegreerd met elkaar optreden. Met de verschuiving naar hoofdtaak 1 (bescherming van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied) komt de dreiging vooral van geavanceerde radarsystemen. Voor helikopterbemanningen is het van levensbelang om letterlijk onder de radar te blijven door laag in het terrein te vliegen. Laagvliegen is risicovoller omdat de marge met het terrein minimaal is, er wordt tussen obstakels door gevlogen en er kan minder ver gekeken worden. De kans op een «aanvaring» met het terrein is daarmee groot.

Ook laagvliegen moet onder alle omstandigheden bij dag en nacht uitgevoerd kunnen worden. Dit vergt dan ook extra vaardigheden en heel veel training. Wanneer de ophoging op de aangewezen locaties uit bijlage I niet meer voldoende ruimte biedt om maximaal gereed te kunnen stellen, zal er beoordeeld moeten worden of er buiten deze plafonds getreden kan worden. Geborgd wordt dat het optreden van Defensie tijdig wordt gecommuniceerd met omwonenden.

Wanneer er niet voldoende mogelijkheden zijn om te kunnen laagvliegen is Defensie niet voldoende getraind op een daadwerkelijke inzet onder radardreiging. Het risico daarbij is, ofwel dat de bemanningen te hoog vliegen en dat daardoor de helikopters uit de lucht worden geschoten, ofwel dat zij wel laag vliegen maar door te weinig training tegen het terrein of tegen obstakels aanvliegen. In beide gevallen is het effect hetzelfde, namelijk het verlies van mensen en materieel en daarmee het niet voldoende kunnen beschermen van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.

3. Het opstijgen, vliegen en landen met luchtvaartuigen.

Militaire operaties beperken zich veelal niet tot kantooruren en worden gedurende dag en nacht uitgevoerd. Dit geldt voor optreden te land, te zee en in de lucht. In het kader van vereiste inzetgereedheid kan het nodig zijn meer met luchtvaartuigen te kunnen vliegen dan in bijlage I wordt vrijgesteld. Dit betreft onder meer het zonder straffactor jaarrond met luchtvaartuigen vliegen tussen 7:00 en 24:00. Door de nachtstraffactor tijdelijk te laten vervallen, is het mogelijk om de huidige geluidscontouren beter te benutten, zonder dat dit invloed heeft op de ruimtelijke ordening in de omgeving. Dit betekent wel dat de omgeving meer hinder zal kunnen ervaren.

Wanneer er niet voldoende mogelijkheden zijn om zonder straffactor jaarrond en in duisternis te kunnen vliegen is Defensie uiteindelijk niet voldoende geoefend voor een daadwerkelijke inzet. Er is geen gelegenheid om avond- en nachtvliegen in een inzetgebied op het juiste gereedheid niveau te brengen. Het risico daarbij is ofwel dat de bemanningen te hoog vliegen en daardoor effectief aangegrepen worden door radarsystemen, ofwel dat zij wel laagvliegen maar door te weinig training in de avond, nacht en duisternis tegen het terrein of obstakels aanvliegen.

In beide gevallen is het effect hetzelfde namelijk het verlies van mensen en materieel. En daarmee het niet voldoende kunnen beschermen van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.

4. Proefdraaien van motoren van luchtvaartuigen op militaire luchthavens.

Het proefdraaien van luchtvaartuigen is een essentieel onderdeel van het ontwikkelings- en onderhoudsproces en heeft verschillende belangrijke doelen. Het proefdraaien is noodzakelijk om de luchtwaardigheid van het vliegtuig te garanderen en ervoor te zorgen dat het veilig en effectief kan opereren. Daarnaast is het een vereiste uit de wettelijke vereisten die vastgelegd zijn door de luchtvaartautoriteiten, zoals de Europese Luchtvaartveiligheidsagentschap (EASA) en de Federal Aviation Administration (FAA).

In het kader van een verhoogde en versnelde inzetgereedheid zullen defensieactiviteiten zoals oefeningen vaker gaan plaatsvinden. Dit geldt niet alleen voor toestellen van Defensie, maar ook van NAVO-bondgenoten. Meer oefeningen met luchtvaartuigen betekent automatisch meer onderhoud en ook meer behoefte aan proefdraaien.

Bij onvoldoende ruimte om te kunnen proefdraaien met luchtvaartuigen zijn deze niet inzetbaar. De materiële gereedheid is daarmee lager dan mogelijk en noodzakelijk is en daarmee komt de gereedheid van het personeel in het geding. Bovendien wordt er dan niet voldaan aan de luchtvaarteisen.

Indien de vrijgestelde 120 proefdraaibewegingen niet meer voldoende zijn om inzetgereed te zijn wegens oplopende globale spanningen, zal er middels een ontheffing beoordeeld worden of, hoeveel en waar er extra proefdraaibewegingen mogen plaatsvinden.

5. Het onderhouden en proefdraaien van F135 vliegtuigmotoren van F-35 jachtvliegtuigen in de testcell op Vliegbasis Woensdrecht, tot een maximum van 260 runs per jaar.

De F135 betreft de vliegtuigmotor van de F-35. Het onderhoud en proefdraaien van de F135 vliegtuigmotor wordt niet op de betreffende operationele vliegvelden gedaan maar op een motordepot. Nederland heeft in het internationale F-35 programma een motordepot toegewezen gekregen. Na het onderhoud moet de motor worden getest in een testcell. Het totaal aantal testruns wat nu vergund is voor de locatie Woensdrecht, is beperkt door de stikstofregels en is daarmee onvoldoende om aan de internationale taak te voldoen.

Het proefdraaien van de F-35 vliegtuigmotor vindt plaats in een testcell waarin de motor geplaatst en aangesloten wordt op de, hiervoor bestemde, installatie. De vliegtuigmotor wordt conform een standaard programma op verschillende vermogens getest. Bij meer proefdraaien wordt een substantiële hoeveelheid kerosine verbrandt, wat leidt tot luchtemissies, waaronder stikstof. De stikstof slaat neer in o.a. de Brabantse Wal. Bij het proefdraaien komt ook geluid vrij, dat bij een verhoging van het aantal runs kan leiden tot overlast. De mate van geluidsbelasting is nog niet te kwalificeren. Het proefdraaien zal voornamelijk plaatsvinden in de dag periode, maar kan in de toekomst in sommige gevallen ook moeten plaats vinden in de duisternis.

6. Het opstijgen, vliegen en landen met experimentele luchtvaartuigen.

Er wordt voorzien in de mogelijkheid om te vliegen met experimentele luchtvaartuigen, dit zijn luchtvaartuigen die nog niet gecertificeerd zijn. Om dit soort luchtvaartuigen in te kunnen inzetten, is een gereedstellingsbesluit nodig om hiermee te kunnen oefenen bij ieder omgevingstype of locatie.

B. Schieten

1. Het buiten de vergunde ruimte, waarmee wordt bedoeld de ruimte die is geborgd in een onherroepelijke omgevingsvergunning die ziet op het gebruik van de locatie voor militaire activiteiten, oefenen met schieten op militaire schietkampen, schietterreinen, schietrange en schietbanen met verschillende wapens en kalibers.

Het flexibel schietmodel van TNO maakt het mogelijk om binnen de vergunde geluidsruimte inwisselbaar gebruik te kunnen maken van verschillende wapens en kalibers. Met de vrijstelling uit bijlage I wordt mogelijk gemaakt dat er flexibel gebruik kan worden gemaakt van de maximale geluidsruimte, dit betekent een flexibele inzet van wapentypen en kalibers, en eventueel gebruik van nieuwe wapentypen. Echter, wanneer blijkt dat de schotenaantallen die vergund zijn niet toereikend zijn voor een maximale gereedstelling door verhoogde spanningen en/of extra inzet van personeel, zal er buiten de vergunde aantallen geschoten moeten worden om de gereedheid van Defensie maximaal te kunnen waarborgen.

2. Het op militair terreinen beproeven van wapens waarvan de munitie een lange afstand aflegt.

Voor het waarborgen van maximale gereedheid van de Defensie is het noodzakelijk om langeafstandswapens onder realistische omstandigheden te beproeven op militaire terreinen. Dergelijke wapens vereisen specialistische training in bediening, doelbepaling, communicatie en veiligheidsprocedures onder alle omstandigheden. Militaire terreinen bieden niet altijd de noodzakelijke ruimte om deze oefeningen realistisch uit te voeren en draagt daardoor op dit moment niet maximaal bij aan de inzetgereedheid van Defensie. Regelmatige oefening met de lange afstandswapens verhoogt de doeltreffendheid en precisie van zowel de wapensystemen als de kundigheid van de militairen die met deze systemen werken. Daarnaast minimaliseert geoefendheid fouten bij daadwerkelijke inzet en draagt daardoor bij aan een goed getraind, effectief opererend leger dat voorbereid is op verhoogde dreiging.

C. Werken

1. Het aanleggen van graven en uitvoeren van graafactiviteiten op en buiten militaire oefenterreinen, al dan niet bij grootschalige oefeningen.

De oorlog op Oekraïens grondgebied heeft aangetoond dat een loopgravenoorlog niet tot het verleden behoort. Defensie heeft op dit moment een generatie militairen die niet of weinig oefeningen hebben gehad met het voeren van een loopgravenoorlog. Naast de aangewezen oefenterreinen in gereedstellingsactiviteit C1 van bijlage I, kan de behoefte ontstaan om op andere militaire oefenterreinen of daarbuiten loopgraven aan te leggen. Dit kan bijvoorbeeld bij (grootschalige) oefeningen waar een onderdeel in loopgraven wordt uitgevoerd. Deze oefeningen vinden plaats op grote terreinen en (deels) buiten militaire oefenterreinen. In een dergelijke situatie kan Onze Minister een ontheffing verlenen en het

mogelijk maken dat er loopgraven worden aangelegd op en buiten andere militaire oefenterreinen dan genoemd in onderdeel C, onder 1, van bijlage I. Bij de aanleg van loopgraven wordt rekening gehouden met de aanwezige ondergrondse infrastructuur en de daarmee gemoeide omgevingsveiligheid en met bekende of te verwachten archeologische monumenten.

2. Het aanleggen van verzamelgebieden op en buiten militaire oefenterreinen.

Naast het aanleggen van een loopgravenstelsel is het noodzakelijk om verzamellocaties aan te kunnen leggen. Een verzamellocatie is een locatie waar intensief geoefend wordt met het aanleggen van een schuillocatie, waar een eenheid volledig gecamoufleerd kan verblijven. Deze verzamellocatie ziet op de plek waar zelfs voertuigen ingegraven worden en alles wordt verborgen. Naast de aangewezen oefenterreinen in gereedstellingsactiviteit C2 van bijlage I kan de behoefte ontstaan om een verzamellocatie aan te leggen op een ander militair terrein of op een nader aan te wijzen locatie. In zo'n geval kan de Minister van defensie in overeenstemming met de Minister wie het aangaat, een ontheffing verlenen om een verzamellocatie aan te kunnen leggen. Bij de aanleg van loopgraven wordt rekening gehouden met de aanwezige ondergrondse infrastructuur en de daarmee gemoeide omgevingsveiligheid en met bekende of te verwachten archeologische monumenten.

D. Noodzakelijke nuts- en energievoorzieningen

1. Het hebben of in gebruik hebben op militaire terreinen van alternatieve energievoorzieningen, (stroom)aggregaten en alternatieve motorpompsystemen ten behoeve van de continuïteit van militaire installaties.

Het elektriciteitsnetwerk in Nederland raakt steeds voller en Defensie moet voorbereid zijn op een situatie waarin een alternatieve stroomvoorziening noodzakelijk is. In een situatie waarin het elektriciteitsnetwerk niet meer toereikend is of zelfs wegvalt, moeten militaire systemen beschikbaar blijven. De beschikbare noodaggregaten zijn noodzakelijkerwijs afhankelijk van diesel of ander soort brandstoffen en stoten stikstof uit. Met een ontheffing wordt het mogelijk gemaakt dat de energievoorziening van essentiële militaire installaties altijd beschikbaar is.

2. Het vergroten van de capaciteit van bestaande en nieuwe kabels en leidingen, het uitvoeren, het werken, het gebruiken en intensiveren van het gebruik van kabels en leidingen.

Het vergroten van de capaciteit van bestaande en nieuwe kabels en leidingen, evenals het uitvoeren van werkzaamheden daaraan en het intensiveren van het gebruik ervan, is noodzakelijk om te voldoen aan toenemende operationele eisen van Defensie.

De infrastructuur aan kabels en leidingen draagt bij het werken aan en gebruiken van deze infrastructuur bij aan de veerkracht en continuïteit van de krijgsmacht, met name in situaties waar een verhoogde gereedheid noodzakelijk wordt geacht en bij hybride dreigingen. Het tijdig kunnen uitvoeren van onderhoud, vergroten, het gebruiken en intensiveren van deze infrastructuur is essentieel om kwetsbaarheden van kritieke communicatie- en datanetwerken te waarborgen alsook de doorvoer van noodzakelijke nutsvoorzieningen aan overige Defensielocaties.

De NAVO heeft Defensie bijvoorbeeld opgedragen om een brandstofleidingnetwerk uit te breiden, te onderhouden en verder te verstevigen. Om daaraan te voldoen is het noodzakelijk om een leiding voor kerosine aan te leggen en te kunnen blijven onderhouden en vernieuwen indien noodzakelijk voor de bevoorrading van militaire luchthavens.

E. Middelen

1. Oefenen met op hoge snelheid varen met kleine en grote militaire vaartuigen op Nederlandse binnenwateren.

Voor het uitvoeren van geloofwaardige oefeningen is ook het varen op hoge snelheid met kleine vaartuigen noodzakelijk. De bemanning wordt geleerd om goed te navigeren, om te gaan met hoge snelheden en onverwachte situaties. Onze Minister kan een ontheffing verlenen om het mogelijk te maken dat deze oefeningen op binnen- en/of buitenwateren kunnen plaatsvinden.

2. Amfibisch oefenen, landen en doorstoten op de Nederlandse kust en binnenwateren, voor nader door Onze Minister te bepalen duur en een aangewezen locatie anders dan in bijlage I, onder E, onderdeel 1.

Bij een amfibische oefening traint Defensie met landingsoperaties vanaf zee naar land. De oefening vervolgt zich verder landinwaarts. Het primaire doel van de oefeningen is gelegen in het doen van de landingen, waarbij slechts bij hoge uitzondering verder dan 2km het land zal worden opgegaan. Voor een degelijke oefening is het nodig dat militairen vanuit verschillende windrichtingen en stromingen aan wal komen. Een oefengebied moet daarom meerdere landingspunten hebben. Een amfibische oefening heeft impact op de omgeving, maar is noodzakelijk voor een geloofwaardige en tijdige gereedheid. Voor een effectieve afschrikking is het uitvoeren van deze oefeningen op Nederlands grondgebied noodzakelijk. Op dit moment is er nog geen aangewezen locatie voor deze oefeningen. Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt dat de Minister van Defensie een of meerdere locaties aanwijst en hiervoor een bepaalde duur opneemt. Het tijdig informeren van de omgeving is ook onderdeel van deze aanwijzing.

De oefeningen omvatten in beperkte mate ook het beoefenen van samenwerking met verschillende eenheden, krijgsmachtdelen en partnerlanden, en versterken daarmee ook (internationale) militaire samenwerking. Het oefenen in verschillende wateren is nodig om in een complexe setting succesvol grotere amfibische landingen uit te voeren, wat een realistische nabootsing van de complexiteit van echte operaties vereist. Het niet kunnen uitvoeren van dergelijke oefeningen kan ook risico's met zich meebrengen voor het slagen van het gereedstellingstraject, zoals vereist onder artikel 3 van het NAVO-verdrag, dat de noodzaak van gereedheid en samenwerking binnen de alliantie benadrukt.

Bovendien is de mogelijkheid tot ontheffing verlening nodig om een verder gevorderde staat van gereedheid te bereiken in een complexe operationele omgeving, wat verder gaat dan de elementaire basisgereedheid en cruciaal is voor het succesvol uitvoeren van amfibische operaties. Hoewel de oefeningen impact hebben, vinden ze incidenteel plaats, waardoor de overlast beperkt blijft.

3. Het buiten militaire terreinen testen, opleiden, trainen, oefenen met, alsmede het gebruiken dan wel bestrijden van onbemande luchtvaartuigen.

De situatie in Oekraïne leert onze Defensie dat het succesvol inzetten van onbemande luchtvaartuigen (UAS) van groot belang is voor het optreden van eenheden. Testen, opleiden, en oefenen met deze systemen vormen onderdeel van de gereedheid van Defensie voor inzet onder operationele omstandigheden. UAS worden ingezet voor het verzamelen van inlichtingen, het aanvallen van doelen en het fungeren als platform voor diverse ondersteunende taken zoals transport en communicatie. Daarmee zijn UAS medebepalend geworden voor de effectiviteit en overlevingskansen van eenheden.

Uitwijken naar locaties in het buitenland brengt hoge kosten met zich mee en is niet efficiënt door (lange) verplaatsingstijden. Bovendien gebruiken ook internationale partners in toenemende mate onbemande luchtvaartuigen waarvoor zij hun nationale locaties met prioriteit toegewezen krijgen. Dit heeft een verdringingseffect voor Nederlandse Defensie eenheden. Als er in Nederland geen opleidingen en trainingen met drones kunnen plaatsvinden en onvoldoende geoefend kan worden met het gebruiken en bestrijden ervan buiten militaire terreinen zal Defensie beperkt gebruik kunnen maken van UAS en zich op dit onderdeel niet voldoende kunnen gereed stellen. Om dit te voorkomen kan Onze Minister een ontheffing verlenen.

De snelle ontwikkelingen in het UAS domein vergen ook een continue inspanning om testen uit te voeren op nieuwe, gereviseerde en gemodificeerde systemen. Testen betreft het verifiëren van de geschiktheid en werking voorafgaand aan daadwerkelijk gebruik voor oefenen dan wel de operationele inzet. Deze testen dienen met grote urgentie te worden uitgevoerd om de effectiviteit van drones in het snel veranderende gevechtsveld te kunnen waarborgen.

F. Gevaarlijke stoffen en munitie

1. Het (ver)bouwen van magazijnen ten behoeve van opslag van munitie (gevarenklasse 1) op militaire terreinen.

Om te kunnen voldoen aan de toegenomen behoefte om munitie op te slaan, zullen er nieuwe munitiemagazijnen gebouwd moeten worden op defensieterreinen. De bouw van deze munitiemagazijnen kan plaatsvinden nadat Onze Minister een defensieterrein heeft aangewezen waarvoor een ontheffing wordt verleend.

2. Het (ver)bouwen van magazijnen ten behoeve van opslag van gevaarlijke stoffen of artikelen (gevarenklasse 2 t/m 9) op militaire terreinen.

Om te kunnen voldoen aan de toegenomen behoefte om gevaarlijke stoffen en materialen op te slaan, zullen er nieuwe munitiemagazijnen gebouwd moeten worden op defensieterreinen. De bouw van deze munitiemagazijnen kan plaatsvinden nadat Onze Minister een defensieterrein heeft aangewezen waarvoor een ontheffing wordt verleend.

3. Het overslaan van munitie of gevaarlijke stoffen en/of materialen ten behoeve van defensiedoeleinden.

Om de gebruiksketen van gevaarlijke stoffen en materialen te kunnen ontlasten, kan Onze Minister een ontheffing verlenen om het overslaan van gevaarlijke stoffen en/of materialen op bepaalde locaties mogelijk te

maken. Deze ontheffing kan zien op defensieterreinen, maar ook daarbuiten.

4. Het (tijdelijk) opstellen van munitietransport of het klaarzetten daartoe en het transport van gevaarlijke stoffen of artikelen en het klaarzetten daartoe.

Voor een vlotte en gedegen toeleveringsketen voor gevaarlijke stoffen is het in sommige gevallen noodzakelijk om deze stoffen al dan niet tijdelijk op te stellen, op te slaan en te beleggen bovenop de toegestane hoeveelheid op een defensieterrein. Wanneer een situatie zich voordoet dat er een grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen nodig is of geleverd wordt, kan Onze Minister een ontheffing verlenen.

5. Het binnen en buiten daartoe ingerichte constructies opslaan van munitie (gevarenklasse 1) en 6. Het binnen en buiten daartoe ingerichte constructies opslaan van gevaarlijke stoffen of artikelen (gevarenklasse 2 t/m 9).

De Nederlandse krijgsmacht heeft de opdracht vanuit de NAVO om een verhoogde staat van gereedheid te bereiken. Hiervoor worden de logistieke bewegingen en toeleveringsketens uitgebreid, waardoor er op sommige momenten een overschot kan ontstaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er een grote oefening plaatsvindt op een locatie buiten een defensieterrein, waarvoor een grote hoeveelheid munitie nodig is. Onze Minister kan op zo'n moment een ontheffing verlenen om het mogelijk te maken dat de munitie te velde wordt opgeslagen, waardoor er meer munitie opgeslagen kan worden. Dit zal gebeuren op nader aan te wijzen locaties, waarvoor een concrete oefening of training aanleiding zal geven.

7. Kruit verbranden op aan te wijzen locaties.

Bij het oefenen met schieten op locaties wordt er gebruik gemaakt van kardoezen. Dit zijn zakken geladen met kruit die bij ontbranding de granaat voortduwen. Per schot maakt de artillerist een keuze hoeveel kardoezen er gebruikt worden, want dat bepaalt de schietafstand. Na deze oefeningen blijven er kardoezen over, met daarin het kruit. Het verbranden van dit kruit zorgt voor een snelle onschadelijkmaking van deze munitie en is relatief eenvoudig.

Het verbranden van kruit is noodzakelijk om verschillende redenen. Allereerst is het vanuit veiligheidsoverwegingen nodig om restkruit van het schieten met zware wapens zo snel mogelijk onschadelijk te maken. Indien het kruit niet kan worden verbrand, moet het worden opgeslagen. De beschikbare opslagcapaciteit op of nabij oefenterreinen zijn onvoldoende om naast de reguliere opslagbehoefte deze hoeveelheden kruit op te slaan totdat ze veilig afgevoerd naar een verwerkingsinstallatie kunnen worden. Dit kan ertoe leiden dat door lokaal verminderde munitieopslagcapaciteit de voor oefeningen benodigde munitie niet tijdig beschikbaar is voor gebruikende eenheden, wat de oefendoelstellingen en daarmee de operationele gereedheid in gevaar brengt. Voor het verbranden van kruit op defensielocaties voorziet de wet in een vrijstelling; zie activiteit F7 uit bijlage 1. Voor het verbranden van kruit op andere locaties kan Onze Minister een ontheffing verlenen.<i>

G. Transport en mobiliteit

1. Het afmeren van militaire vaartuigen of door de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht gebruikte of dienende vaartuigen in zeehavens.

De Nederlandse krijgsmacht heeft op dit moment één militaire zeehaven in gebruik. Gebruik van meerdere zeehavens kan nodig blijken vanwege de groei van het aantal marineschepen, wat de behoefte aan extra afmeerfaciliteiten vergroot. Daarnaast zijn er verhoogde multinationale gereedstellingsactiviteiten die flexibele en toegankelijke afmeeropties vereisen. Het spreiden van high value targets over meerdere locaties kan bovendien de veiligheid en effectiviteit van de krijgsmacht vergroten. Het kunnen gebruiken van zeehavens draagt bij aan het verhogen van de maritieme gereedheid, wat in lijn is met artikel 3 van het NAVO-verdrag. Verder kan het tijdelijk aanwijzen van een zeehaven als militair object logistieke ondersteuning bieden aan eenheden of militair transport faciliteren, ook voor internationale partners. Deze argumenten onderstrepen de noodzaak van flexibiliteit en toegankelijkheid van zeehavens om de operationele doelen en internationale verplichtingen van de krijgsmacht te ondersteunen. Onze Minister kan daarom een ontheffing verlenen voor nader aan te wijzen zeehavens om het afmeren van militaire vaartuigen mogelijk te maken.

2. Oefenen met transport over de weg en de lucht voor logistieke doeleinden.

Voor het borgen van de operationele gereedheid is het noodzakelijk dat er geoefend kan worden over de weg en de lucht voor logistieke doeleinden. Deze oefeningen zijn echter niet van tevoren te voorzien en kunnen in samenwerking met een bondgenootschappelijke krijgsmacht worden uitgevoerd. Wanneer zo'n situatie zich voordoet, kan Onze Minister een ontheffing verlenen om deze oefeningen mogelijk te maken.

3. Rijden met militaire voertuigen of voor de militaire taak dienende voertuigen binnen en buiten defensieterreinen.

Voor het borgen van de operationele gereedheid is het noodzakelijk dat er geoefend kan worden over de weg en de lucht voor logistieke doeleinden. Deze oefeningen zijn echter niet van tevoren te voorzien en kunnen in samenwerking met een bondgenootschappelijke krijgsmacht worden uitgevoerd. Wanneer zo'n situatie zich voordoet, kan Onze Minister een ontheffing verlenen om deze oefeningen mogelijk te maken.

Er is sprake van een verzwaarde behoefte aan verplaatsingen. De huidige verkeersplannen en vergunde verkeersbewegingen beperken de verplaatsingen vanwege geluidsoverlast, wat leidt tot vertragingen. Deze beperkingen zorgen ook voor vertragingen in belangrijke transporten van personeel en materieel, wat de opleidings- en trainingsinspanningen vertraagt.

Daarnaast is er een noodzaak voor groei binnen de CLAS (Commando Landstrijdkrachten), wat betekent dat meer militairen moeten worden opgeleid, inclusief chauffeurs. Meer eenheden worden uitgerust met voertuigen, waaronder voertuigen met wapensystemen, wat extra training vereist. Naast regulier rijden is er behoefte aan tactische training, wat essentieel is voor de gereedstelling van CLAS-eenheden. Het niet kunnen opleiden of trainen heeft een negatief effect op de gereedheid van de eenheden en de groei van CLAS.

Naast operationele verplaatsingen zijn er meer logistieke verplaatsingen nodig, wat botst met de vergunningsruimte voor geluid, verkeershinder en stikstof. Het volgen van reguliere procedures voor het verkrijgen van extra ruimte biedt geen oplossing, wat de urgentie van de situatie benadrukt. Daarom is het van cruciaal belang dat er flexibiliteit is in het toestaan van militaire voertuigbewegingen om de operationele gereedheid te waarborgen.

Om deze redenen is het noodzakelijk dat Onze Minister voor de beschreven situaties een ontheffing kan verlenen wanneer de gereedheid dat vereist.

4. Het beschikbaar stellen van locaties en objecten voor laden en lossen ten behoeve van doorvoer van materieel en voorraden, waaronder munitie, van militaire eenheden.

Het kan voor een spoedige doorvoer van militair materieel en voorraden, waaronder munitie, noodzakelijk zijn dat er voor een bepaalde duur een locatie of object beschikbaar wordt gesteld. Dit kan zich voordoen in samenhang met de op- en overslag van materieel of munitie, op militaire terreinen of in militaire havens.

Wanneer zo'n situatie zich voordoet, kan Onze Minister een ontheffing verlenen om, al dan niet tijdelijk, het laden en lossen ten behoeve van de doorvoer van militair materieel mogelijk te maken. Het kan hierbij gaan op locaties en objecten waar anders een verhoogd risico ontstaat op gevaarlijke situaties.

5. Gebruik en transport ten behoeve van doorvoer van materieel en voorraden, waaronder munitie, van militaire eenheden.

Voor de gereedstelling in geval van een (dreigend) conflict is een ongehinderde en efficiënte doorgang van militair materieel en voorraden van eigen en bondgenootschappelijke partners door Nederland noodzakelijk. Hiervoor wordt civiele transportinfrastructuur die ook gebruikt wordt voor militaire verplaatsingen vastgesteld en getoetst aan eisen voor technische geschiktheid en capaciteit. De vastgestelde knelpunten moeten gevalideerd, gepland, gefinancierd en met prioriteit uitgevoerd kunnen worden. Hiervoor kan het nodige zijn knelpunten op routes die belangrijk zijn voor militaire mobiliteit met voorrang op te lossen.

6. Aanpassingen van infrastructuur ten behoeve van militaire mobiliteit over de weg of het spoor.

Met de EU en NAVO zijn militaire mobiliteitscorridors vastgesteld die worden gebruikt voor *transit*, *sustainment* en *reinforcement*. Voor militair vervoer te land toetst Defensie in nauwe samenspraak met het Ministerie van IenW, RWS en ProRail de door NAVO en EU gedefinieerde routes op internationale militaire eisen zoals minimale doorrijhoogte, breedte en voldoende draagkracht. Om tijdig aan deze eisen te voldoen is het nodig om veranderingen aan (spoor)wegen aan te brengen zoals het verhogen van een viaduct of het plaatsen van steunconstructie.

H. Legering toename

1. Uitbreiden en gebruiken van legeringscapaciteit in bestaande gebouwen en bouwwerken buiten militaire terreinen.

Er gelden op dit moment specifieke gebruiksvergunningen voor het maximaal te beleggen personeel. In het geval van opschaling voor gereedstelling moet het mogelijk zijn om de bezetting in de gebouwen buiten militaire terreinen te verhogen (bv stapelbedden ipv enkel bed). Dit onderdeel zorgt ervoor dat middels een ontheffing die mogelijkheid wordt geboden.

2. Het inrichten en gebruiken van bouwwerken, militaire terreinen en kampementen voor legerings- en opleidingsdoeleinden buiten militaire terreinen.

Het inrichten en gebruiken van bouwwerken, militaire terreinen en kampementen buiten bestaande militaire locaties is noodzakelijk om de operationele inzetbaarheid, flexibiliteit en realiteitszin van de krijgsmacht te waarborgen. In veel gevallen zijn reguliere militaire oefenterreinen beperkt in omvang of faciliteiten of niet voldoende onderhouden, waardoor Defensie onvoldoende mogelijkheden kan bieden om onder realistische omstandigheden voldoende gevarieerde en complexe oefeningen uit te voeren en daardoor optimaal gereed te kunnen stellen.

Daarnaast draagt legering buiten bestaande militaire terreinen bij aan de capaciteit om grootschalige oefeningen of piekbelasting tijdens opleidingen op te vangen. Dit is essentieel in periodes van verhoogde gereedstelling en/of uitbreiding van de krijgsmacht. Het gebruik van andere terreinen maakt een efficiëntere en effectievere uitvoering van opleidingen en oefeningen mogelijk, zonder structurele aanpassing van bestaande infrastructuur.

Tot slot stelt deze flexibiliteit de krijgsmacht in staat om beter te anticiperen op veranderende veiligheidssituaties, waarbij snelheid van handelen en aanpassingsvermogen cruciaal zijn.

I. Bouw, sloop en instandhouding

1. Het aanleggen en gebruiken van infrastructurele voorzieningen op militaire terreinen en militaire objecten of daarbuiten.

Om voldoende geoefendheid en gereedheid te bewerkstelligen, moet Defensie kunnen oefenen met allerlei verschillende vaardigheden. De herinrichting van terreinen of de aanleg van infrastructuur is noodzakelijk om gevarieerde en complexe oefeningen uit te voeren. Onze Minister kan een ontheffing verlenen wanneer de gereedheid in gevaar dreigt te komen door ontoereikende infrastructurele voorzieningen of andere fysieke beperkingen op militaire terreinen en objecten of daarbuiten.

2. Het bouwen, slopen, wijzigen en gebruiken van bouwwerken, infrastructuur en het herindelen van militaire terreinen, militaire objecten en locaties daarbuiten.

Defensie heeft meer ruimte nodig om terreinen anders in te richten, bouwwerken te renoveren of herstellen of ruimte te maken op terreinen door bouwwerken te slopen. Deze werkzaamheden zijn noodzakelijk om de terreinen te laten aansluiten op de veranderde behoefte met betrekking tot oefeningen, schietterreinen, en objecten. Vastgoed is een onmisbaar bedrijfsmiddel voor de bedrijfsvoering en het gereedstellen van Defensie,

met essentiële faciliteiten zoals magazijnen, werkplaatsen, hoofdkwartieren, keukens en lesfaciliteiten die cruciaal zijn voor de operationele capaciteiten. Het kan ook voorkomen dat er op andere locaties gebouwd of gesloopt moet worden, waarbij er regelgeving belemmerend werkt, zoals natuurregels. Bovendien zijn er beperkingen in het Omgevingsplan, zoals beperkingen op het gebied van groter bouwvlak en hogere bouwhoogte, die het inrichten van objecten bemoeilijken zodat alle gewenste eenheden samen gehuisvest kunnen worden. Een optimalere belegging van Defensieobjecten kan soms voorkomen dat er nieuwe gronden of locaties moeten worden verworven, wat kosten en tijd kan besparen. Wanneer zo'n situatie zich voordoet, kan Onze Minister een ontheffing verlenen om het bouwen, slopen of wijzigen en gebruiken van bouwwerken, infrastructuur en het herindelen van militaire terreinen en objecten en locaties daarbuiten mogelijk te maken. Deze bevoegdheid laat onverlet dat eerst het reguliere traject wordt gevolgd t.a.v. het bouwproject of de bouwactiviteit.

3. Op vastgesteld niveau houden van grondwaterstand door middel van drainage bij militaire terreinen en militaire objecten en het lozen van vrijkomend water op oppervlaktewater

Drainage is nodig om de militaire infrastructuur in stand te houden, als het grondwaterpeil te veel stijgt dan worden (delen van de) militaire infrastructuur onbruikbaar, of raken beschadigd, door vernatting van de bodem. Om dit te voorkomen is deze specifieke vorm van het op een vastgesteld niveau houden van de grondwaterstand nodig. Het op een vastgesteld niveau houden van de grondwaterstand met dit doel kan niet worden gezien als passende maatregel voor natuurherstel, maar is wel cruciaal voor de beheersing van wateroverlast en het operationeel houden van een locatie.

Het vrijkomende grondwater zal uiteindelijk via een gemaal of rioleringsbuis worden geloosd op het oppervlaktewater. Een vrijstelling van regelgeving wordt voor deze activiteit beoogd.

BIJLAGE A BIJ PARAGRAAF 13 VAN HET ALGEMEEN DEEL (ADVIEZEN EN TOETSTEN)

13.1 Advies regeringscommissaris Omgevingswet

De regeringscommissaris Omgevingswet (RcOw) adviseert over de kwaliteit, eenheid en doorontwikkeling van het stelsel van de Omgevingswet en een goede werking daarvan. De RcOw adviseert in beginsel niet over de inhoud van de normstelling en ook niet over politiek-beleidsinhoudelijke afwegingen. Het advies gaat over de kwaliteit van het stelsel en de impact die dit wetsvoorstel daarvoor heeft, niet over de waardering van het belang van defensiegereedheid. De regeringscommissaris gaat in zijn advies in op drie punten

De fysieke leefomgeving

Met betrekking tot de toepassing van de regels en normstelling van de Omgevingswet op activiteiten voor de defensiegereedheid, acht de regeringscommissaris regulering binnen het stelsel van de Omgevingswet aangewezen. De regeringscommissaris adviseert dat de wijziging van de Omgevingswet door dit wetsvoorstel moet aansluiten bij de ontwerpkeuzes en uitgangspunten van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van het stelsel.

De opzet van hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel is naar aanleiding hiervan aangepast, door de relevante bepalingen niet op te nemen in hoofdstuk 23 maar in hoofdstuk 19, en door daarin uitdrukkelijk te voorzien in relevante bepalingen over oogmerken en specifiekere verwijzingen naar de bepalingen van de Omgevingswet waarvan kan worden afgeweken en van de wijze waarop andere regels van de nieuwe afdeling 19.6 samenhangen met de Omgevingswet.

De impact van het stelsel

De RcOw is in zijn advies van mening dat het conceptwetsvoorstel een sectoraal belang dient, wat onderdeel is van de integrale benadering van de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet. De regeringscommissaris acht dit deels een politiek-beleidsmatige keuze, die vooral bestaat in de separate afwijkingssystematiek. De RcOw vraagt in het licht van de duidelijkheid van het stelsel aandacht voor de vraag of gereedstellingsactiviteiten van invloed zijn op andere activiteiten. Ook vraagt de RcOw er aandacht voor om de motivering van de knelpunten te onderbouwen en ook de keuze in de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel om voor activiteiten niet vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving maar omwille van het belang van defensiegereedheid afwijkingen mogelijk te maken.

Dit wetsvoorstel beoogt met de afwijkingen bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit geen ander doel te dienen dan de gereedstelling van het militair vermogen van de krijgsmacht. Voor dat doel zullen de bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit vast te stellen afwijkingen noodzakelijk, geschikt en proportioneel dienen te zijn, gelet op alle relevante belangen die daarbij afgewogen dienen te worden – waaronder de belangen die de bepalingen beogen te beschermen waarvan wordt afgeweken. Het doel waarvoor de afwijkingsbevoegdheden zijn gegeven is dus het belang van de defensiegereedheid als een kwestie van nationale veiligheid.

Het belang van de gereedheid van het militair vermogen is een publiek doel op zich, en een essentiële staatsfunctie ter bescherming van de belangen van het koninkrijk (zie § 5.1 van deze toelichting), waarvan het Rijk zich niet kan permitteren deze functie niet te vervullen.

Opmerking verdient dat de besluitvorming die op basis van de Omgevingswet plaatsvindt over defensieactiviteiten niet de besluitvorming is over de vraag of de gereedstelling eigenlijk dient plaats te vinden; dat is immers een aangelegenheid van het veiligheidsbeleid van de regering, die het oppergezag heeft over de krijgsmacht, en geen omgevingsrechtelijke aangelegenheid. Toch is besluitvorming onder de Omgevingswet gekomen tot de onwenselijke situatie waarin de vraag of de gereedstelling kan worden uitgevoerd, afhankelijk is van omgevingsrechtelijk bevoegde gezagen, die met hun bevoegdheden ook op andere publieke belangen gericht zijn. Dit wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid om van de gebruikelijke omgevingsrechtelijke bepalingen af te wijken om het gereedheidsbelang te borgen. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.20.

Wat betreft de mogelijkheid of het toelaten van de gereedstellingsactiviteiten andere activiteiten kan verdringen, wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting. Verder is de toelichting op het punt van de problematiek en de activiteiten in de bijlage verbeterd. Dit kan echter in dit wetsvoorstel per definitie illustratief blijven, nu de precieze knelpunten eerst bij algemene maatregel van bestuur zullen worden opgelost.

De reflectie van RcOw op wetgevingskeuzes

De RcOw pleit ervoor de positie van Defensie in het wettelijke stelsel te verbeteren overeenkomstig de bestaande structuur met het oog op de kwaliteit en eenheid van het wettelijk stelsel. En als daarvoor niet wordt gekozen, om te kiezen voor een regeling in hoofdstuk 19, waarbij de RcOw zoekt naar een beperkend toepassingscriterium en tijdelijke afwijkingen, terwijl een structurele inpassing wordt gezocht.

Dit wetsvoorstel voorziet niet in een structurele verbetering van de positie van Defensie in de Omgevingswet, maar in een mechanisme om snel gereedstellingsactiviteiten mogelijk te maken, wanneer die in de huidige regeling worden belemmerd of onaanvaardbaar worden vertraagd. Daarbij is van belang dat het huidige stelsel Defensie, ondanks enkele uitzonderingen, te zeer beschouwt als een bedrijfsactiviteit met gedetailleerde regels in plaats van een essentiële staatsfunctie met een geheel eigen aard van activiteiten, ofwel als buitengewone omstandigheid met een hoge drempel voor toepassing in plaats van een publieke taak waarmee voortdurend de veerkracht en weerbaarheid van de krijgsmacht wordt gewerkt. De structurele verbetering van de positie van Defensie in de Omgevingswet zou daarom in een separaat traject moeten worden opgepakt. Dat vergt een ander traject, waarop dit wetsvoorstel niet kan wachten. Mede naar aanleiding van het advies van de RcOw zijn de grondslagen van hoofdstuk 3 verbeterd en de mogelijkheden over betrokkenheid bij de uitvoering verduidelijkt. Het advies om zorgvuldigheid te waarborgen via specifieke zorgplichten is niet overgenomen. De vraag of en zo ja, van welke, specifieke zorgplichten afwijking noodzakelijk is, zal worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Dat zal in enkele gevallen noodzakelijk zijn, nu deze ook niet zijn geschreven met de huidige omvang van de gereedstelling in gedachte. In dit wetsvoorstel is wel gekozen voor een regeling in hoofdstuk 19 Ow. Op de tijdelijkheid is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.22 nader ingegaan.

13.2 Advies Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens (AP) is op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, AVG geraadpleegd over het conceptwetsvoorstel.[294] Op 16 september 2025 heeft de AP haar advies uitgebracht over dit concept.[295] De AP heeft opmerkingen over het concept en adviseert het concept en/of de toelichting daarop aan te passen.

De AP onderschrijft en waardeert de keuze om de AVG en UAVG op de gereedstelling, inzet en ter beschikkingstelling van de krijgsmacht in beginsel van overeenkomstige toepassing te verklaren. Daarbij merkt de AP op dat de waarde van deze overeenkomstige toepassing verklaring vergroot wordt als de uitzonderingsmogelijkheden begrensd en voorzien zijn van voldoende waarborgen. Hieronder wordt in de volgorde van de opmerkingen van de AP toegelicht hoe hieraan in dit wetsvoorstel uitvoering is gegeven.

13.2.1. Afwijkingsbevoegdheid Minister van Defensie

De AP merkt op dat de bevoegdheid van de Minister van Defensie om met het oog op de gereedheid af te wijken van de AVG en UAVG onvoldoende geclausuleerd is. Daarnaast stelt de AP dat de voor zover toepassing wordt gegeven aan die bevoegdheid hiervoor een passend alternatief

[294] Het concept dat ook ter consultatie is voorgelegd, zie paragraaf 14.
[295] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regime in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift in de plaats gesteld moet worden. Ten slotte stelt de AP dat de bepalingen in de AVG en de UAVG betreffende de toezichtstaak van de AP en de FG uitgezonderd moeten worden van de afwijkingsbevoegdheid.

Met de afwijkingsbevoegdheid wordt beoogd om in uitzonderlijke situaties af te kunnen wijken van de AVG en UAVG wanneer de gereedheid van de krijgsmacht in het geding komt. Met de AP zijn wij van mening dat het wenselijk is het uitzonderlijke karakter verder te benadrukken ten aanzien van de gereedstellingsfase. Het wetsvoorstel is dan ook aangepast door de omstandigheden waarin van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt nader te concretiseren tot situaties waar sprake is van een belemmering die niet zijn voorzien in dit wetsvoorstel of die tot onaanvaardbare vertraging van de gereedheid leiden. Het doel van de afwijking moet niet bereikt kunnen worden met de bepalingen opgenomen in dit wetsvoorstel. Ten aanzien van de inzet is de regering van mening dat een ruimere bevoegdheid voor de Minister gerechtvaardigd is gezien de bijzondere en beperktere aard van deze situaties. In aanvulling daarop zij opgemerkt dat in beide situaties Defensie is gebonden aan de bepalingen van hoger recht, wat betekent dat uitsluitend kan worden afgeweken als dit kan worden gerechtvaardigd binnen de beperkingensystematiek van onder andere artikel 8, tweede lid, EVRM en, na ratificatie, Conventie 108+.

In navolging van de opmerking van de AP over het passend alternatief is in de toelichting op de bepaling aangescherpt hoe de Minister van Defensie uitvoering zal geven aan de afwijkingsbevoegdheid. In het besluit geeft de Minister aan van welke bepalingen wordt afgeweken en voorziet daarbij, waar nodig, in passende regels die in dat geval van toepassing zijn en die de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet verlaten.

Aan de AP was reeds te kennen gegeven dat met de afwijkingsbevoegdheid niet beoogd wordt om af te wijken van de toezichtsbepalingen in de AVG en UAVG. Op dit punt is het wetsvoorstel aangescherpt door uitdrukkelijk op te nemen dat niet afgeweken kan worden van de bepalingen over het toezicht van de AP en door de functionaris voor gegevensbescherming.

13.2.2. Omvang verzamelen en verwerken van persoonsgegevens voor de gereedstelling

In de bepalingen over de gereedstelling als publieke taak, gegevensverwerking bij gereedstellingsactiviteiten, informatiepositie en gegevensverwerking digitale infrastructuur worden de activiteiten respectievelijk de relevante type informatie geconcretiseerd. De AP merkt bij die bepalingen op dat deze een open karakter hebben door het gebruik van de formulering «in ieder geval». In aanvulling daarop stelt de AP dat de activiteiten genoemd bij de bepaling over gegevensverwerking bij gereedstellingsactiviteiten onvoldoende concreet zijn en dat de grondslag voor de algemene maatregel van bestuur onvoldoende geclausuleerd is.

De AP wijst terecht op het feit dat de genoemde bepalingen door de formulering «in ieder geval» een open karakter hebben en dat dit met het oog op de voorzienbaarheid van de verwerking onwenselijk is. Met betrekking tot de door de AP genoemde bepalingen onderschrijft de regering dat het wenselijk om aldaar «in ieder geval» te schrappen. Daarbij wordt in een aantal gevallen wel in een grondslag voorzien om bij algemene maatregel van bestuur activiteiten of informatie aan te wijzen

die voor de gereedheid noodzakelijk zijn maar bij het vaststellen van dit wetsvoorstel nog niet voorzienbaar waren.

Ten aanzien van de gereedstellingsactiviteiten opgenomen in artikel 4.8, eerste lid,[296] is de regering van mening dat de genoemde bepaling voldoende concreet is over de activiteiten. Het gaat daarbij om de personele- en materiële gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht die vorm krijgen door het opleiden, trainen en oefenen, het onderhouden van materiaal en het ontwerpen, ontwikkelen en experimenteren van materieel, technologie en technieken. Dit zijn activiteiten die de krijgsmacht al van oudsher uitvoert en in die uitgevoerd worden voor zover deze noodzakelijk en evenredig zijn binnen de gereedstellingsystematiek (zie hoofdstuk 2). Over deze activiteiten worden nadere regels gesteld, waarbij conform het advies van de AP de reikwijdte van die grondslag nader is geconcretiseerd in de wetstekst en aangevuld in de toelichting.

13.2.3. Bijzondere bepalingen over de informatieomgeving

3.1 Algemene waarborgen

De AP adviseert om de begrippen verwijderen en vernietigen in het concept nader te definiëren dan wel deze begrippen nader te duiden in de toelichting en een grondslag op te nemen voor het vernietigen van persoonsgegevens.

In lijn met dit advies van de AP is de bepaling over de bewaartermijnen aangevuld met een grondslag voor het vernietigen van persoonsgegevens. Daarbij is rekening houdend met de Archiefwet 1995 een verplichting om persoonsgegevens te verwijderen en waar dit op grond van de Archiefwet 1995 en de selectielijsten is toegestaan worden deze persoonsgegevens vernietigd. In de toelichting bij deze bepaling zijn beide begrippen nader geduid.

3.2 Bewaartermijnen

De AP merkt op dat het begin van de looptijd van de bewaartermijn niet duidelijk uit het concept blijkt en dat aanpassing van het concept op dit punt is aangewezen.

In de bepaling over de bewaartermijn is het startpunt van de bewaartermijn opgenomen. Vanaf de datum van de eerste verwerking begint de looptijd van de bewaartermijn.

3.3 Informatiepositie

De AP concludeert dat de noodzaak van de bevoegdheid van de commandant om op eigen initiatief kennis te vergaren over specifieke personen onvoldoende blijkt uit de toelichting. Daarbij ontbreekt het volgens de AP aan duiding over het spoedeisend belang in de gereedstellingsfase en hoe dit belang is afgewogen tegen het inzetten van een dergelijke ingrijpende bevoegdheid.

De regering erkent dat met deze bevoegdheid er een grote verantwoordelijkheid komt te liggen bij de commandant om daarmee zorgvuldig om te gaan. De noodzaak daarvan wordt gerechtvaardigd door de belangen die de commandant dient te beschermen: het waarborgen van de veiligheid van het defensiepersoneel en het voorkomen van burgerslachtoffers. Het

[296] In het concept waarover de Autoriteit persoonsgegevens is geraadpleegd: artikel 4.6, tweede lid.

is deze commandant die bij inzet in de operationele omgeving en in de voorbereiding daarop besluiten neemt om die belangen te beschermen. Daarbij is een bepaalde mate van handelingsvrijheid vereist. Die vrijheid wordt in dit wetsvoorstel echter ingekaderd doordat de Minister van Defensie de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de handelingen door de krijgsmacht als geheel. Daarbij is relevant dat zich onvoorzienbare situaties kunnen voordoen waarbij het voor de commandant noodzakelijk is om snel een beeld te vormen van de te verwachten operationele omgeving. Het voorstaande laat onverlet dat het uitgangspunt wel is dat de Minister van Defensie een aanwijzing geeft om kennis te vergaren omtrent specifieke personen en dat bij het initiatief van de commandant onverwijld goedkeuring wordt gevraagd. Conform het voorgaande is de toelichting op de bepaling verder aangevuld.

3.4 Gegevensverwerking informatiepositie – OSINT

De AP maakt een viertal opmerkingen over de verwerking van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen in het kader van de informatiepositie. Ten eerste concludeert de AP dat het kabinet op korte termijn standaardbepalingen voor de inzet van openbronnenonderzoek in de sfeer van uitvoering en toezicht door overheden moet ontwikkelen en dat eventuele bepalingen in dit wetsvoorstel daar nog op zullen moeten worden geijkt.

De regering onderschrijft de opmerkingen van de AP over de ingewikkeldheid van de weging van de belangen die spelen bij openbronnenonderzoek. Daarbij erkent zij ook de noodzaak om standaardbepalingen daaromtrent te ontwikkelen. Tegelijkertijd vindt de regering het belangrijk daarbij te differentiëren naar de doeleinden van dit openbronnenonderzoek en de waarborgen die in die context worden geplaatst. In het licht daarvan acht de regering het passend om op grond van dit wetsvoorstel nadere regels te stellen over de verwerving en het gebruik van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen, die indien passend geijkt kunnen worden aan de nog te ontwikkelen standaardbepalingen.

Ten tweede vraagt de AP zich af waarom de krijgsmacht informatie uit publiek toegankelijke bronnen niet opvraagt bij de MIVD.

In § 6.8 van de toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de krijgsmacht en de MIVD. Naar aanleiding van de opmerking van de AP is die paragraaf aangevuld en is daarnaast de toelichting bij artikel 4.2, tweede lid, aangevuld. Hieruit volgt dat waar mogelijk de krijgsmacht gebruik zal maken van gegevens ontvangen van de MIVD, maar dat het ook noodzakelijk is dat de krijgsmacht zelfstandig kan handelen. Dit is noodzakelijk gezien de verschillen in taken en doeleinden van het persoonsgerichte onderzoek, de snelheid in handelen en efficiency. De regering is van mening dat de vergelijking met gesloten bronnen niet opgaat omdat die inbreuk in vergelijking met openbronnenonderzoek een vele male grotere inbreuk oplevert. Daarnaast zullen in de algemene maatregel van bestuur de randvoorwaarden worden gesteld aan het verwerven en gebruiken van publiek toegankelijke bronnen.

Ten derde stelt de AP dat in het concept criteria moeten worden opgenomen waaruit blijkt wanneer gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om publiek toegankelijke bronnen te raadplegen en de daaruit afkomstige persoonsgegevens te verwerken. Daarnaast stelt de AP dat in de delegatiebepaling aangescherpt moet worden waarover bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Naar aanleiding van het advies van de AP is de delegatiebepaling aangescherpt met een nadere duiding waarover nadere regels gesteld kunnen worden. Met betrekking tot het ontbreken van criteria en waarborgen, zoals bewaartermijnen en regels omtrent bijvangst, bij de inzet van de bevoegdheid tot het verwerken van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen zij vermeld dat de krijgsmacht in beginsel is gebonden aan de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens. Op grond daarvan dienen persoonsgegevens die niet noodzakelijk zijn voor het doel, en aldus bijvangst zijn, te worden vernietigd. Voor zover de persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van een informatiepositie gelden de regels omtrent het bewaren van persoonsgegevens en de bewaartermijnen op grond van artikel 4.7. In aanvulling daarop kunnen aanvullende waarborgen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur.

Ten vierde concludeert de AP dat in het concept criteria ontbreken om te bepalen of al dan niet sprake is van stelselmatige monitoring en dus of inzet van een technisch hulpmiddel al dan niet is toegestaan.

In het wetsvoorstel is de bepaling over stelselmatige monitoring aangepast en is de toelichting aangevuld met uitgebreidere criteria om te bepalen of al dan niet sprake is van stelselmatige monitoring. Daarbij wordt vooropgesteld dat – met uitzondering van de gevallen bedoeld in artikel 4.9, vierde lid – de krijgsmacht geen persoonsgegevens gericht over specifieke personen verzameld. In dat licht wordt als waarborg gesteld dat geen bronnen worden gebruikt met het oogmerk om personen stelselmatig te monitoren en worden in ieder geval bepaalde verwerkingen en technische hulpmiddelen niet gebruikt. Daarmee wordt niet in zijn geheel uitgesloten dat technische hulpmiddelen worden gebruikt bij de gegevensverwerking, maar wel de technische hulpmiddelen die een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kunnen opleveren. Van dat laatste kan enkel sprake zijn voor zover het één van de uitzonderingsgevallen uit artikel 4.9, vierde lid, betreft en waarvoor er extra waarborgen gelden.

3.5 Gegevensverstrekking

Met betrekking tot de bepaling over gegevensverstrekking adviseert de AP een drietal aanpassingen in de wetstekst en toelichting. Ten eerste, een aanvulling van de toelichting op de verhouding van artikel 4.13, eerste lid,[297] tot artikel 6, vierde lid, AVG. Ten tweede, het schrappen van onderdeel a van het derde lid van artikel 4.13. In dat licht merkt de AP op dat voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens altijd sprake moet zijn van een gerechtvaardigde inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dat betekent dat het belang dat met de verwerking van persoonsgegevens is gediend altijd zwaarder dient te wegen dan het recht op bescherming van persoonsgegevens. Ten derde, adviseert de AP de criteria en belangen, genoemd in de leden twee tot en met zes van artikel 4.13 in de toelichting te verduidelijken en in algemene zin gemotiveerd af te wegen.

In de toelichting op artikel 4.13 wordt de verhouding met artikel 6, vierde lid, AVG nader geduid. Bij de gegevensverstrekkingen die op grond van het eerste lid kunnen plaatsvinden gaat het om een uitwerking van de ruimte die artikel 6, vierde lid, AVG aan de lidstaten biedt. De belangen die met de verschillende grondslagen gediend worden zijn de landsverdediging, nationale veiligheid en in het kader van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de

[297] In het concept waarover de Autoriteit persoonsgegevens is geraadpleegd: artikel 4.12.

tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. Het gaat hierbij dus om de doelstellingen genoemd in artikel 23, eerste lid, AVG.

In lijn met het advies van de AP is onderdeel a van het derde lid van artikel 4.13 gewijzigd om te verduidelijken dat het bij de afweging gaat om een weging met andere grondrechten dan het recht op bescherming van persoonsgegevens.

De toelichting op artikel 4.13 is aangevuld met een inkadering van de criteria en belangen. Als zwaarwegend algemeen belang worden de belangen aangemerkt die volgen uit artikel 8, tweede lid, EVRM en artikel 23, eerste lid, AVG. Met betrekking tot de bevoegdheid van de Minister van Defensie tot gegevensverstrekking in bijzondere gevallen is die verstrekking beperkt tot de kern van de te beschermen belangen van de krijgsmacht: landsverdediging, nationale veiligheid en de bescherming van het leven. Daarnaast dient de verstrekking dringend te zijn. Ten slotte is de bevoegdheid van de Minister van Defensie om op verzoek van de ontvanger toestemming te verlenen voor een verdere verwerking voor andere (zwaarwegende) doeleinden van de ontvanger geschrapt.

3.6 Geautomatiseerde besluitvorming

De AP merkt op dat artikel 22 AVG niet van overeenkomstige toepassing is bepaald. In aanvulling daarop leidt de AP uit de DPIA af dat de mogelijkheid van toepassing van geautomatiseerde besluitvorming door de krijgsmacht wel is voorzien. De AP merkt op dat uit de tekst in de DPIA niet duidelijk wordt wat precies wordt bedoeld met «noodzakelijk voor militaire operaties» en of dit valt onder de gereedstellingsactiviteiten.

Door de krijgsmacht vindt in beginsel geen geautomatiseerde besluitvorming plaats. Bij de gereedstellingsactiviteiten worden geen besluiten genomen die rechtsgevolgen hebben voor een betrokkene of hem anderszins in aanmerkelijke mate treft. Bij de informatiepositie en het bewaken en beveiligen is niet uitgesloten dat een besluit door een geautomatiseerde verwerking tot stand komt, maar het besluit wordt altijd genomen door middel van een concrete beoordeling van de situatie en beschikbare gegevens door de verantwoordelijke commandant. Het gaat hierbij om situaties waarbij zich een gevaar voordoet voor de krijgsmacht.

13.2.4. Vangnetbepaling

Over de vangnetbepaling merkt de AP op dat de formulering in het concept de mogelijkheid lijkt te bieden om ontheffing te verlenen van de bepalingen betreffende het gegevensbeschermingsregime in hoofdstuk 4. De AP stelt dat deze mogelijkheid expliciet moet worden uitgesloten.

De vangnetbepaling opgenomen in het concept was niet gericht op afwijkingen van hoofdstuk 4. Conform het advies van de AP is dit aangescherpt, waarbij in de vangnetbepaling ontheffing van bij deze wet gestelde voorschriften is uitgezonderd en daarmee ook van de bepalingen in hoofdstuk 4.

13.2.5. Toezicht

5.1 Toezichtssystematiek

Over de toezichtssystematiek maakt de AP twee opmerkingen. Ten eerste vraagt de AP zich af waarom in het concept specifieke bepalingen nodig zijn ten aanzien van het toezicht door de functionaris voor gegevensbe-

scherming als op dit punt ook bepalingen uit de AVG van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Ten tweede adviseert de AP om bij het gebruik maken van de afwijkingsbevoegdheden in de artikelen 4.4, tweede lid, 4.13, vijfde lid,[298] van dit wetsvoorstel en artikel 3, vijfde lid, UAVG de AP voorafgaand aan het gebruik daarvan te raadplegen.

In het wetsvoorstel zijn over de functionaris voor gegevensbescherming geen bepalingen opgenomen en zijn volgens artikel 4.4, eerste lid, en de artikelen 37 tot en met 39 AVG – die gaan over de functionaris voor gegevensbescherming – van overeenkomstige toepassing. Daarnaast is in lijn met de eerdere opmerking van de AP verduidelijkt dat met de afwijkingsbevoegdheid van de Minister van Defensie niet van de bepalingen over de FG kan worden afgeweken. Daarmee hoopt de regering tegemoet te komen aan de opmerking van de AP.

Met betrekking tot tweede opmerking deelt de regering niet de conclusie dat het wenselijk is de AP voorafgaand aan de afwijking te raadplegen. Het is naar de aard van de afwijkingsbevoegdheden dat er in dringende of uitzonderlijke gevallen gebruik van kan worden gemaakt. De beslissing over het gebruik daarvan is van politieke aard en de regering acht het in het licht niet van de belangen die kunnen spelen niet wenselijk om de rechtmatigheid daarvan voorafgaand door de AP te laten toetsen. Daarbij zij ook vermeld dat voorafgaand aan het gebruik van de bevoegdheid in ieder geval de Directie Juridische Zaken geraadpleegd zal worden.

5.2 Toetsing

Over de toetsingsbepaling (in hoofdstuk 4) merkt de AP op dat daaruit geen machtiging blijkt aan de Functionaris Gegevensbescherming om die toets uit te voeren en dat een nadere concretisering van die toetsing ontbreekt.

Op deze punten is de bepaling aangescherpt. Hoewel de verantwoordelijkheid van de Functionaris Gegevensbescherming voor deze taak volgt uit het Organisatiebesluit van het Ministerie van Defensie in samenhang met de Regeling AVG Defensie bestaat door het aanscherpen daarvan in dit wetsvoorstel geen onduidelijkheid en wordt die verantwoordelijkheid ook bestendigd op wetsniveau. Daarnaast is het tijdstip en de frequentie van toetsing opgenomen in de bepaling.

13.3 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)

De ABRvS is door het Ministerie van Defensie geïnformeerd over de voorgenomen regeling van het rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor gereedstellingsbesluiten en toepassing van de vangnetbepaling wordt afgeweken van het beginsel van (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming in twee instanties. Hiervan merkt de ABRvS op dat afwijken van dit beginsel niet lichtvaardig mag geschieden en de kwaliteit van de rechtspraak niet in het geding mag brengen. Voor deze categorie besluiten (gereedstellingsbesluiten) kan de ABRvS de afwijking op dit beginsel echter volgen, in het licht van het belang om gereedstellingsactiviteiten snel te kunnen uitvoeren en de wenselijkheid van een spoedig verloop van eventuele beroepsprocedures. De beoordeling van gereedstellingsbesluiten in eerste en enige aanleg vormt daarmee een extra taak voor de ABRvS, wat kan leiden tot meer procedures en een mogelijke taakverzwaring. De omvang hiervan kan thans niet worden ingeschat. Bij een betekenisvolle toename wordt door

[298] In het concept waarover de Autoriteit persoonsgegevens is geraadpleegd: artikel 4.12, vijfde lid.

de ABRvS bezien welke aanvullende middelen kunnen worden verstrekt om deze zaken tijdig en juist te kunnen afhandelen. De Afdeling heeft de wens uitgesproken het toetsingskader voor gereedstellingsbesluiten te verduidelijken. Hieraan is gehoor gegeven in artikel 19.20 en in de toelichting bij dat artikel en bij artikel 19.29 van dit wetsvoorstel. Hierin zijn de elementen en het karakter van de belangenafweging bij het vaststellen van een gereedstellingsbesluit nader toegelicht.

In dit wetsvoorstel is behalve een regeling dat de beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn niet mogen worden aangevuld, verder niet voorzien in bijzondere bestuursprocesrechtelijke regels. De RcOw heeft gesuggereerd om wel vergelijkbare voorzieningen te treffen als in het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. Daarvan is in het onderhavige wetsvoorstel bewust afgezien omdat het hier gaat om naar verwachting slechts een beperkt aantal besluiten van in feite steeds hetzelfde bestuursorgaan. In het wetsvoorstel wordt erop vertrouwd dat de Afdeling bestuursrechtspraak voor deze besluiten in staat is deze zaken te kunnen behandelen met de spoed die de zaak vereist.

13.4 Raad voor de Rechtspraak (RvdR)

In haar advies komt de RvdR met concrete adviezen voor het conceptwetsvoorstel en de toelichting op verschillende punten van het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting, waaronder de rechtsbescherming, gegevensbescherming en gereedstellingsactiviteiten.

Rechtsbescherming

Ten aanzien van de rechtsbescherming merkt de RvdR op dat afwijking van het beginsel van (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming in twee instanties zorgvuldig gemaakt moet worden, temeer omdat er zich in dit concrete geval mogelijke inperkingen of inbreuken van grondrechten kunnen voordoen. Net als de ABRvS, kan de RvdR de gemaakte afweging volgen om af te wijken van dit beginsel gezien het belang van de nationale veiligheid en de benodigde snelheid in de besluitvorming. De RvdR verwacht hierbij geen substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak, mocht dit wel het geval zijn zal met de betrokken ministeries nader overleg gevoerd worden over de financiering hiervan.

Grondslagen verwerking persoonsgegevens

Over de verwerking van (persoons)gegevens in het conceptwetsvoorstel heeft de RvdR meerdere opmerkingen. Allereerst merkt de RvdR op dat het conceptwetsvoorstel meerdere grondslagen voor gegevensverwerking met verschillende doeleinden heeft. Hiertoe adviseert de RvdR om in wetsvoorstel of de memorie van toelichting meer cohesie en structuur aan te brengen in de verwerkingsgrondslagen. Hierbij wordt onder meer gewezen op de structuur van artikel 4.4 van het conceptwetsvoorstel, waarbij zowel een gedeeltelijke overeenkomstige toepassing van de AVG en UAVG is opgenomen, als een integrale afwijkingsmogelijkheid hiervan in het tweede lid.

De structuur van de verwerkingsgrondslagen is in dit wetsvoorstel gewijzigd en het betreffende artikel is nader toegelicht.

Bewaartermijnen persoonsgegevens

Daarnaast merkt de RvdR op dat de systematiek voor bewaartermijnen van persoonsgegevens ertoe kan leiden dat persoonsgegevens zonder tijdsbeperkingen kunnen worden bewaard, hetgeen niet verenigbaar is

met de vereisten van het gegevensbeschermingsrecht. De RvdR adviseert hiertoe eenduidige bewaartermijnen op te nemen in het wetsvoorstel.

Dit advies is overgenomen. Er is gewaarborgd dat gegevens niet langer dan noodzakelijk worden bewaard en daartoe is de bewaartermijn aangescherpt. Het verlengen van de bewaartermijn kan ten hoogste tweemaal voor maximaal twee jaar plaatsvinden. Persoonsgegevens kunnen daardoor niet langer dan zes jaar bewaard worden. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 4.7 van dit wetsvoorstel.

Informatiepositie

Over de gegevensverwerking ten behoeve van de informatiepositie van Defensie merkt de RvdR op dat het conceptwetsvoorstel geen toetsings- of controlemechanismen bevat, vergelijkbaar met de rol van de rechter-commissaris in het Wetboek van Strafvordering en de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden in de Wiv 2017. Dit terwijl de verzamelde informatie wel kan worden verstrekt ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. De RvdR adviseert daarom het wetsvoorstel op dit punt nader uit te werken en aan te passen.

Voor de inrichting van het toezicht wordt verwezen naar § 13.2.5 van deze toelichting.

Systematiek vrijstellingen

Op het gebied van gereedstellingsactiviteiten in de fysieke leefomgeving stelt de RvdR vast dat de voorgestelde artikelen tot wijziging van de Omgevingswet met de afwijkingsmogelijkheden inbreuk maken op bestaande regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. De RvdR adviseert om deze afwijkingen op bestaande regelgeving in het wetsvoorstel zelf op te nemen, anders dan achteraf bij algemene maatregel van bestuur, en in de memorie van toelichting meer te duiden welke concrete activiteiten dit betreft.

Voor deze systematiek is niet gekozen omdat dit onvoldoende flexibiliteit biedt en tot vertraging van het wetsvoorstel zou leiden.

Afbakening begrippen

Verder wordt geconstateerd dat onderdeel H (Toename legering) van bijlage I van het conceptwetsvoorstel niet voldoende afgebakend en geconcretiseerd is. Temeer omdat in onderdeel H van bijlage II vergelijkbare activiteiten zijn opgenomen. Dit kan leiden tot onzekerheid over de rechtsbescherming bij deze gereedstellingsactiviteiten. De RvdR adviseert om hier nadere uitwerking aan te geven.

De legering betreft de inrichting voor het gebruik van bouwwerken. Tussen H in bijlage I en II bestaat daarom geen overlap

13.5 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

In haar uitvoeringstoets adviseert de VNG het wetsvoorstel op verschillende punten te wijzigen of te verduidelijken, met name op het domein fysieke leefomgeving. De punten van de VNG zien voornamelijk op het (lokaal) draagvlak, de impact en integrale belangenafweging van de gereedstelling en het compensatieprogramma voor gebiedsbescherming.

Verhouding medeoverheden

De VNG merkt op dat het ten behoeve van het lokale draagvlak en de goede inpassing van de gereedstellingsactiviteiten van belang is om deze keuzes integraal af te wegen, waarbij ook de lokale en regionale opgaven worden betrokken. Temeer vanwege de potentiële grote impact van gereedstellingsactiviteiten op de fysieke leefomgeving. De VNG acht het daarom van belang dat keuzes over gereedstellingsactiviteiten ook een plek krijgen in de nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en adviseert in het wetsvoorstel aan deze samenhang aandacht te besteden. Ook in de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten adviseert de VNG om in het wetsvoorstel de vroegtijdige inspraak van gemeenten of ander bevoegd gezag te waarborgen. Daarbij constateert de VNG dat de voorgestelde kennisgevingstermijn van twee weken erg kort is. Ook acht de VNG de manier waarop het adviesrecht van het bevoegde gezag in het conceptwetsvoorstel is vormgegeven onvoldoende sterk ingebed. De VNG stelt voor het adviesrecht zo vorm te geven dat daarvan slecht bij zwaarwegende redenen van kan worden afgeweken.

Mede naar aanleiding van het advies van de VNG zijn de artikelen 19.26 en 19.27 verduidelijkt, inclusief bijbehorende toelichting. Hierbij is onder andere aangegeven dat het geven van advies plaatsvindt in de uitvoeringsfase van een gereedstellingsactiviteit, waarbij bevoegde gezagen vanuit hun expertise advies kunnen geven. Verwezen wordt naar de toelichting bij deze artikelen.

Compensatieprogramma

Verder stelt de VNG dat het compensatieprogramma voor gebiedsbescherming aanpassing en nadere toelichting behoeft. Zo wordt geadviseerd om natuurherstelmaatregelen wel bij het compensatieprogramma te betrekken, mede in het licht van de verplichtingen van Nederland onder de Natuurherstelverordening en de huidige staat van de Nederlandse natuur. Daarnaast wordt verzocht om in de memorie van toelichting te verduidelijken wat betreft het type maatregelen dat kan worden getroffen onder het compensatieprogramma, de juridische status van het compensatieprogramma en de budgettering ervan.

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 19.25 en de toelichting over hoger recht in § 5.5.5.

Afbakening begrippen

Daarnaast geeft de VNG in overweging om het begrip «gereedstellingsactiviteiten» in artikel 1.1 van het wetsvoorstel nader te definiëren en om de sanering of afgraving van de grond na het gebruik van chemische stoffen te regelen in artikel 23.3h Ow (nieuw).

Het woord gereedstellingsactiviteit is bewust niet gedefinieerd. Het woord dient steeds in samenhang met de bijlage I of bijlage II gelezen te worden en betreft activiteiten ter uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 2.1. Een begripsbepaling is hiervoor niet aangewezen. De suggestie over het gebruik van chemische stoffen kan worden beoordeeld bij de totstandkoming van de regeling bedoeld in artikel 19.26.

13.6 Interprovinciaal Overleg (IPO)

Het IPO stelt voorop dat naast de noodzaak van het conceptwetsvoorstel, zij ook het creëren van een deugdelijke wettelijke grondslag met waarborgen voor (urgente) gereedstellingsactiviteiten onderschrijft boven toepassing van noodrecht.

Toch worden in de uitvoeringstoets ook zorgen geuit, voornamelijk over de doorkruising van wettelijke bevoegdheden van de provincies. Daarbij wordt ook opgemerkt dat een aantal provincies waarbij de ruimtelijke impact aanzienlijk is en dat deze provincies met een eigenstandige reactie komen. Deze reacties zijn via internetconsultatie ingediend en zijn daarom in de narratieve samenvatting van die reacties besproken en verwerkt. Het IPO stelt de vraag aan de orde of met het conceptwetsvoorstel nog voldoende waarborgen worden gelaten voor de uitoefening van provinciale taken en bevoegdheden, met name met betrekking tot soortenbescherming en Natura 2000-gebieden.

Verhouding met het NPRD

Het IPO merkt op dat er spanning is tussen de afspraken die in het kader van het NPRD zijn gemaakt, waarbij een uitgebreid en transparant participatieproces heeft plaatsgevonden, en de ruime mogelijkheden om van deze afspraken af te wijken door middel van gereedstellingsbesluiten. Hierbij geldt dat het mitigeren van negatieve effecten in het conceptwetsvoorstel onzekerder is dan in het kader van het NPRD, waarbij mitigerende maatregelen in natuurvergunningen of planologische procedures worden uitgewerkt. Het IPO hecht eraan dat in het wetsvoorstel duidelijker gemaakt wordt dat de vrijstellingen en gereedstellingsbesluiten op grond van het wetsvoorstel als terugvalopties gelden en geen onderdeel worden van het reguliere proces.

Deze verhouding is duidelijker toegelicht.

Uitzondering Vogel- en Habitatrichtlijn

Verder vraagt de IPO specifieke aandacht voor de artikelen van het conceptwetsvoorstel over gebieds- en soortenbescherming. Hierover stelt het IPO dat op een afwijkende manier gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Zo kunnen de gereedstellingsactiviteiten doorgang vinden vooruitlopend op de vaststelling van een compensatieplan. Naar het oordeel van het IPO staat dit op gespannen voet met de voornoemde richtlijnen. Hierbij worden vraagtekens gezet of wel aan alle voorwaarden voor afwijking van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn is voldaan. Met name of er wel ruimte is om af te wijken van artikel 12 van de Habitatrichtlijn en of is voldaan aan de vereisten voor afwijking van artikel 9 van de Vogelrichtlijn.

Dit wetsvoorstel voldoet aan alle verplichtingen van de betreffende richtlijnen en het bredere Unierecht (zie nader § 5.5.5 van de toelichting). De tekst van de artikelen in hoofdstuk 3 en de toelichting zijn op dit punt verduidelijkt.

Rechtsbescherming

Verder wordt opgemerkt dat er geen rechtsbescherming bestaat tegen de activiteiten aangegeven in bijlage I, verzocht wordt om dit te heroverwegen. Dit advies is niet overgenomen en de toelichting van het wetsvoorstel is op dit punt verduidelijkt.

Werelderfgoedverdrag

Het IPO merkt op dat het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting niet ingaan op het Werelderfgoedverdrag. Met de kanttekening dat gereedstellingsactiviteiten niet afdoen aan de kernkwaliteiten van werelderfgoed. In deze toelichting is verduidelijkt dat niet zal worden afgeweken van verplichtingen van het Werelderfgoedverdrag.

Verhouding medeoverheden

Over de betrokkenheid van betrokken bestuursorganen bij de besluitvorming over een gereedstellingsactiviteit stelt het IPO dat deze in huidige vorm niet voldoende is gewaarborgd. Zo wordt de termijn van inkennisstelling van twee weken te kort geacht om te kunnen adviseren en om medewerking bij de goede uitvoering van de activiteiten voor te bereiden. Ook spreekt het IPO de wens uit om in een eerder stadium van de besluitvorming te worden betrokken en het adviesrecht in het wetsvoorstel te versterken. Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 19.26 en 19.27.

Wegbeheer

Over het wegbeheer van provinciale wegen wordt opgemerkt dat nog onvoldoende duidelijk wordt wat de consequenties van de bevoegdheden uit paragraaf 3.2 over militaire mobiliteit met zich mee kunnen brengen. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Nader onderzoek bijlage I

Het IPO spreekt verder de wens uit om voor de in bijlage I aangegeven gebieden te onderzoeken wat de consequenties van de aanwijzingen zijn en hoe negatieve effecten gemitigeerd kunnen worden. Verwezen wordt naar artikel 19.26 van dit wetsvoorstel.

13.7 Unie van Waterschappen

Onderbouwing en noodzaak wetsvoorstel

De Unie van Waterschappen (hierna: UvW) onderschrijft het belang van het wetsvoorstel, en benadrukt hierbij dat goede samenwerking tussen Defensie en de waterschappen noodzakelijk is. Verder mist de UvW een onderbouwing waarom (van de uitgangspunten) van de Omgevingswet moet worden afgeweken.

Verwezen wordt naar hoofdstuk 2 en 3 van de toelichting en naar § 13.1.

Verhouding waterschappen

De UvW spreekt daarbij de wens uit om actief te worden betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Ook bij de voorbereiding en besluitvorming van gereedstellingsactiviteiten wenst de UvW in een vroegtijdig stadium betrokken te worden, waarbij ook een verzwaard adviesrecht voor betrokken bestuursorganen wordt verzocht.

Aan dit advies kan in dit wetsvoorstel niet tegemoetgekomen worden. Wel zullen de waterschappen betrokken worden bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur op basis van hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel, waarvoor een internetconsultatie wordt voorzien.

Verhouding met derde hoofdtaak defensie

Verder merkt de UvW op dat in het wetsvoorstel de koppeling met de derde hoofdtaak van Defensie – het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rampen of crises – nog onvoldoende duidelijk wordt. De nadruk van de gereedstelling ligt momenteel op hoofdstaak 1, maar ook de andere hoofdtaken blijven in beeld voor de gereedstelling. Dit wetsvoorstel bevat echter geen bepalingen over belemmeringen voor de voorbereiding op die hoofdtaak.

Borging van waterstaatkundige belagen

Over een aantal gereedstellingsactiviteiten ziet de UvW graag dat ook de waterstaatkundige belangen in de besluitvorming betrokken worden. Hierbij gaat het met name om de aanleg van loopgraven en de opslag van munitie en gevaarlijke stoffen. Deze activiteiten kunnen namelijk risico's met zich meebrengen voor de stabiliteit van een waterkering, de (grond)-waterstand of andere waterstaatkundige- en milieurisico's. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur of een gereedstellingsbesluit kunnen relevante belangen in beeld komen.

Vrijstellingen bijlage I afwatering

Over het afwateren van overtollig water opgenomen in bijlage 1 van het conceptwetsvoorstel verzoekt de UvW om de aanwijzing van de vliegbasis Leeuwarden en de Luitenant-generaal Bestkazerne te heroverwegen. Dit verzoek is overgenomen, de betreffende activiteit is uit bijlage I verwijderd.

13.8 Vereniging van waterbedrijven in Nederland (via internetconsultatie)

Verhouding wetsvoorstel en duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening

In haar reactie stelt Vereniging van waterbedrijven in Nederland (hierna: Vewin) vast dat met het conceptwetsvoorstel ook afgeweken kan worden van het artikel in de Omgevingswet dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening waarborgt (artikel 2.1, derde lid, onderdeel d, Ow). Vewin pleit ervoor om ook tijdens gereedstellingsactiviteit de openbare drinkwatervoorziening te blijven beschermen, mede omdat dit een essentieel onderdeel is voor civiele en militaire weerbaarheid. De mogelijkheid tot uitzondering van artikel 2.1 is komen te vervallen.

Opnemen schadelijke stoffen voor drinkwater in lijst van uitgesloten of beperkte stoffen

Vewin roept de Minister op om stoffen die schadelijk kunnen zijn voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening op te nemen in de lijst van uitgesloten of beperkte stoffen op grond van artikel 23.3h, tweede lid, onderdeel a, Ow (nieuw). Hierbij worden de stoffen blusschuim met PFAS en organische chloorverbindingen of oplosmiddelen genoemd.

De lijst zal later door de Minister worden vastgesteld. In dat kader zal beoordeeld worden of dit punt kan worden overgenomen.

13.9 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (hierna: RWS) onderschrijft het belang van het wetsvoorstel, maar ziet in het conceptwetsvoorstel wel een aantal risico's met betrekking tot de uitvoerbaarheid vanuit en afstemming met RWS.

Verheldering en begrippen

RWS merkt op dat het wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid biedt over functionele specificaties (zoals frequentie en omgang van oefeningen en de eventuele noodzaak om oefengebieden af te sluiten) van de gereedstellingsactiviteiten. Ook over de aanwijzingen van militair vervoer en de rol van RWS daarbij wordt onvoldoende duidelijk omschreven in het wetsvoorstel.

Voor de aanwijzing van militair vervoer en de rol van wegbeheerders is aangesloten bij de bestaande mogelijkheden van de Vervoersnoodwet. Wat betreft de omvang van de gereedstellingsactiviteiten is van belang op te merken dat deze in het kader van hoofdstuk 3 en de daarop berustende algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt, voor zover noodzakelijk voor het regelen van de afwijkingen.

Verhouding en afstemming met RWS

De rol van RWS als (vaar)wegbeheerder en de afstemming bij de implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel wordt naar het oordeel van de RWS onvoldoende uitgewerkt. Zo is niet duidelijk of en hoe de nieuwe taak van RWS op grond van het wetsvoorstel eruitziet, gaat het bijvoorbeeld om een toezichthoudende of faciliterende rol? Als infrastructuurbeheerder acht RWS het belangrijk dat tijdig overleg en samenwerking met de RWS bij de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten van groot belang is. Zo kunnen oefeningen invloed hebben op het primaire proces van RWS en is RWS momenteel nog niet toegerust om oefeningen op door haar beheerde infrastructuur te faciliteren.

RWS kan als onderdeel van het Ministerie van IenW steeds worden betrokken bij de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur of een gereedstellingsbesluit dat de Minister van IenW mede aangaat. Daarnaast zal in geval van oefeningen op door het Rijk beheerde infrastructuur altijd overleg met RWS plaatsvinden.

Aanwijzing gebieden Waddenzee voor snelvaren en schieten

RWS wijst erop dat het aangewezen gebied op de Waddenzee voor varen op hoge snelheid (bijlage I, E1) en de uitbreiding van het schietterrein bij Marnewaard het grootste en drukste gedeelte van de Waddenzee omvat en enkele scheepvaartroutes kan blokkeren, hetgeen veiligheidsrisico's en onaanvaardbare gevolgen voor de bereikbaarheid met zicht meebrengt.

Deze risico's kunnen bij de voorbereiding van de relevante afwijkingen voldoende geadresseerd worden.

Waterkwaliteit en Natura 2000-gebieden

De afwijkingsmogelijkheden in het wetsvoorstel van de internationaalrechtelijke- en EU-verplichtingen met betrekking tot de waterkwaliteit en Natura 2000-gebieden en de daarmee gemoeide mogelijke negatieve effecten leveren volgens RWS juridische risico's op. Als beheerder van de natuurgebieden voorziet RWS discrepanties tussen de doelen vastgesteld uit hoofde van de Kaderrichtlijn water, de Habitat-

richtlijn en de Vogelrichtlijn, en de afwijkingsmogelijkheden van het wetsvoorstel. Zo kunnen internationale verplichtingen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd mogelijk niet worden gehaald door de afwijkingen uit hoofde van het wetsvoorstel. Indien van huidige wetgeving wordt afgeweken wenst RWS als beheerder vroegtijdig te worden geïnformeerd.

RWS zal als onderdeel van het Ministerie van IenW bij de voorbereiding van de afwijkingen betrokken kunnen zijn, aangezien die mede in overeenstemming met de Minister van IenW worden voorgedragen op punten die deze Minister mede aangaat.

Financiering

Voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is het randvoorwaardelijk dat de financiering van RWS hiervoor kostendekkend is.

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.3, tweede lid.

Communicatie naar stakeholders

Ook verduidelijking over de uitvoering en rolverdeling in de communicatie naar stakeholders is in het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk uitgewerkt.

Dit kan in de implementatiefase worden geadresseerd.

13.10 ProRail

Met betrekking tot de aanpassingen en vrijstellingen in het kader van de Omgevingswet merkt ProRail op dat een bredere inzet van deze wijzigingen voor ProRail en andere infrastructuurbeheerders wenselijk had kunnen zijn.

Adviesrecht

Ten aanzien van artikelen 3.9 en 3.10 van het conceptwetsvoorstel wenst ProRail een bepaling waarbij de wegbeheerder in ieder geval gehoord wordt. Ook acht ProRail de termijn voor kennisgeving in het wetsvoorstel te kort en stelt een termijn van vier weken voor.

Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 19.27 en artikel 3.3, waarin van voorafgaand overleg sprake is.

Verhouding met het RID

Voor ProRail ontbreekt bij het vervoer van gevaarlijke stoffen een verwijzing naar het Reglement betreffende het internationaal spoorwegenvervoer van gevaarlijke goederen (RID). Hoe het wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt dient te worden verduidelijkt.

Het betreft hier een annex bij een verdrag (het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer) en dus een internationaalrechtelijke verplichting die in acht genomen zal worden.

Structuur Omgevingswet

ProRail kan zich vinden in de wijzingen van de Omgevingswet maar heeft een aantal suggesties in de volgordelijkheid van de voorstelde artikelen. De structuur van hoofdstuk 3 is integraal herzien.

Financiële gevolgen

ProRail acht de compensatiemogelijkheid van artikel 3.9 van het conceptwetsvoorstel onvoldoende. ProRail wenst een volledige kostenvergoeding vanuit de opdrachtgever in geval van aanwijzingen. Verder wenst ProRail dat zij bij realisatie van werk naar aanleiding van een aanwijzing, een beroep te kunnen doen op artikel 6.1, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Wat betreft de kostenvergoeding sluit dit wetsvoorstel aan bij de Vervoersnoodwet. Wat betreft de toepassing van artikel 6.1, tweede lid, wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel. Daar bestaan mogelijkheden mits het daadwerkelijk de gereedstelling betreft.

BIJLAGE II ACTIVITEITEN

Met betrekking tot bijlage II acht ProRail het wetsvoorstel nog onvoldoende helder. Bijvoorbeeld of de voorgestelde werkzaamheden door Defensie uitgevoerd worden, of dat ProRail hiertoe een aanwijzing krijgt op basis van de mobiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel.

Bijlage II dient als kader voor het kunnen nemen van gereedstellingsbesluiten waarin de concrete activiteiten worden gekoppeld aan wettelijke voorschriften waarvan wordt afgeweken. Dat staat in beginsel los van de aanwijzingsmogelijkheid van artikel 3.3 van het wetsvoorstel, alhoewel niet op voorhand is uit te sluiten dat een activiteit waarvoor een gereedstellingsbesluit nodig is in de uitvoering ook een aanwijzing nodig heeft.

13.11 Luchtverkeersleiding Nederland

In haar uitvoeringstoets stelt Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) een meer exacte inschatting van de uitvoerbaarheid te kunnen geven als de exacte invulling van de gereedstellingsactiviteiten bekend is. LVNL stelt vast dat het wetsvoorstel met zich meebrengt dat het aantal vliegbewegingen zal toenemen. Dit zal impact hebben op de werkzaamheden van LVNL op een aantal vlakken. Zo is de (her)verdeling tussen civiel en militair luchtruim van invloed op de verlening van (civiele) luchtverkeersdiensten en de daar benodigde capaciteit. Er ontstaat een toename in het risico voor communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten (bijvoorbeeld door frequentieverstoringen) die van belang zijn voor veilig vliegverkeer. Door gereedstellingsactiviteiten vergt het luchtruimontwerp aanpassing, wat leidt tot aanpassing van luchtvaartinlichtingen en -publicaties. Dit is per ontheffing en vrijstelling noodzakelijk.

De bevindingen van de LVNL zullen bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur worden betrokken.

13.12 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

In haar uitvoeringstoets geeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (hierna: RCE) aan dat het conceptwetsvoorstel in haar huidige vorm nog niet voldoet aan de internationaalrechtelijke verplichtingen van erfgoedverdragen (het verdrag van Valletta, het verdrag van Granada en het Werelderfgoedverdrag) en onvoldoende is ingepast in het stelsel van de Omgevingswet.

De toelichting van het wetsvoorstel is aangevuld met het relevante hoger recht en hoofdstuk 3 is integraal herzien.

Consequenties voor rijksmonumenten en werelderfgoed bij gereedstellingsactiviteiten

Naar het oordeel van de RCE komen de gereedstellingsactiviteiten van bijlage I in aanmerking voor een uitzondering op de uniforme openbare voorbereidingsprocedures. De RCE signaleert een aantal risico's met betrekking tot de gereedstellingsactiviteiten. Deze zien voornamelijk op de ontsiering, beschadiging, aantasting of sloop van rijksmonumenten en werelderfgoed en te korte termijnen en onvoldoende uitgewerkte procedures voor kennisgeving, gedegen advisering, (de wijze van) het betrekken van deze adviezen en ex situ borging van archeologische rijksmonumenten. De RCE stelt daarom een aantal mitigerende maatregelen voor. Specifiek voor bijlage II activiteiten stelt het RCE nog een aantal aanvullende mitigerende maatregelen voor, waaronder constructieve vooroverleggen tussen de Minister van Defensie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) als Minister die het aangaat over de noodzakelijke opgravingen voorafgaand aan een gereedstellingsbesluit. Voor beschermde monumenten adviseert de RCE om vooroverleg en tijdige advisering in te bouwen met zowel het normale bevoegd gezag (de gemeente) als met de RCE (bij rijksmonumenten). Inbreng van de inhoudelijke deskundigheid bij de advisering is nodig is om het behoud van de monumentale waarden te kunnen borgen. De RCE adviseert om wettelijk te borgen dat adequate mitigerende maatregelen worden genomen om te voldoen aan internationaalrechtelijke verplichtingen. Voor ontheffingen bij gereedstellingsbesluit kan dat aan de hand van voorschriften met randvoorwaarden ten aanzien van mitigerende maatregelen.

Zowel de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur als de gereedstellingsbesluiten op grond van hoofdstuk 3 (afdeling 19.6 Omgevingswet) vindt plaats met de relevante Ministers die het aangaat, waaronder de Minister van OCW als het cultureel erfgoed betreft. De vaststelling van een algemene maatregel van bestuur is een bevoegdheid van de regering, waar de Minister van OCW deel van uitmaakt. De relevante voorstellen kunnen in het kader van de voorbereiding van uitvoeringsregelgeving nader worden beoordeeld.

Archeologische toevalsvondsten

Artikelen 3.1 en 3.6 van het conceptwetsvoorstel maken een vrijstelling van hoofdstuk 5 van de Erfgoedwet mogelijk. Een algehele vrijstelling van artikel 5.10 van de Erfgoedwet is volgens de RCE in strijd met het verdrag van Valletta. De RCE stelt daarom voor om geen algehele vrijstelling van artikel 5.10 van de Erfgoedwet – waarin de meldplicht van archeologische toevalsvondsten is geregeld – in te stellen en nadere afspraken te maken over de omgang met vondsten.

Bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur worden internationaalrechtelijke verplichtingen in acht genomen. De reikwijdte van afwijkingen van de Erfgoedwet is beperkt tot artikel 5.10.

Impact op de keten en verhouding met medeoverheden/bestuursorganen

Het RCE merkt op dat het wetsvoorstel impact heeft op de omgevingswetketen. Met de ketenpartners moeten daarom nieuwe afspraken worden gemaakt, gezien de nieuwe processen, kortere doorlooptijd en veranderde rollen. Zo zijn bijvoorbeeld ook aanpassingen in de ICT-processen nodig.

Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal kunnen blijken of dit het geval is.

13.13 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

In haar uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets maakt de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: IOE), een aantal punten over het conceptwetsvoorstel. Voor de opmerkingen over archeologisch erfgoed en de Erfgoedwet sluiten de opmerkingen aan bij de RCE en wordt verwezen naar de toelichting bij § 13.12.

Toezicht

Als met een vrijstelling of gereedstellingsbesluit (geheel) van archeologische regelgeving wordt afgeweken, dan is volgens het IOE van archeologisch toezicht niet meer aan de orde. Verwezen kan worden naar de toelichting bij artikel 19.22, derde lid.

Informatieomgeving en Archiefwet

Het conceptwetsvoorstel ziet onder meer op het beheer van persoonsgegevens. Hierop is ook de Archiefwet van toepassing. Deze is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. Geadviseerd wordt om ook in het wetsvoorstel te verwerken hoe wordt omgegaan met de eisen die krachtens de Archiefwet worden gesteld.

De verhouding tot de Archiefwet is verduidelijkt in het wetsvoorstel en in de toelichting in § 6.9.

13.14 Autoriteit Consument & Markt

In haar uitvoeringstoets beoordeelt de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) het conceptwetsvoorstel als uitvoerbaar. De ACM merkt echter wel op dat de afwijkingsmogelijkheden van de aanbestedingsregels in huidige vorm erg breed zijn geformuleerd, waardoor ook gevallen waarin de aanbestedingsregels wel gevolgd kunnen worden hieronder kunnen vallen. Geadviseerd wordt om dit in de memorie van toelichting van nadere invulling te voorzien. Daarnaast wenst de ACM een nadere toelichting te zien over de (afwezigheid van de) wettelijke grondslag van artikel 3.9 van het conceptwetsvoorstel om bij aanwijzing af te wijken van de taken en bevoegdheden van de infrastructuurbeheerder.

Het advies van de ACM over de toelichting van artikel 6.1 is niet opgevolgd. Wat betreft de aanwijzing voor de infrastructuurbeheerder: die zal uitsluitend betrekking kunnen op taken of bevoegdheden die reeds bij de infrastructuurbeheerder berusten. Om deze reden is niet voorzien in een regeling om af te wijken van de regels over beheer en verkeer die voor deze beheerders gelden.

13.15 Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

In haar uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets geeft de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) aan dat het conceptwetsvoorstel in huidige vorm niet handhaafbaar is voor hoofdstuk 3 en de artikelen 10.13 en 10.15 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw).

Vrijstelling van de Telecommunicatiewet

De RDI ziet de noodzaak van de vrijstelling of ontheffing van hoofdstuk 3 en de artikelen 10.13 en 10.15 van de Tw niet in en acht deze onacceptabel. Mede gezien het feit dat de gereedstelling voor een potentieel onbeperkte periode kan gelden. De bestaande bepalingen bieden de mogelijkheid voor afwijkend frequentiegebruik, met de noodzakelijke

proceswaarborgen waarbij de RDI een regierol heeft. Verder heeft de RDI bij vrijstelling geen rol als gereedstellingsactiviteiten worden verricht in de complexe systematiek van frequentieruimte en het Nationaal Frequentieplan, waarvan ook gebruik wordt gemaakt voor vitale infrastructuur. De RDI kan bij mogelijke storingen dus niet ingrijpen. Het vrijstellen van de onderdelen van de Tw is daarom voor de RDI onacceptabel.

De RDI stelt hierbij voor om tezamen met de Ministers van Defensie en Economische Zaken te kijken naar de mogelijkheden om toepassing van de huidige wettelijke kaders beter aan te laten sluiten op de behoeften van Defensie.

Verhouding RDI en betrokken belanghebbenden

Bij voorgenomen gereedstellingsactiviteiten wenst de RDI vroegtijdig te worden geïnformeerd, en een verstrekt adviesrecht te verkrijgen bij gereedstellingsbesluiten en vrijstellingen. Zo is de termijn te kort om de belangen en afwegingen in het frequentiespectrum in kaart te brengen en hierover te adviseren. Verder wordt de onafhankelijke positie van toezicht door het RDI aangetast door het beperkte adviesrecht en de verplichte medewerking van de RDI aan de goede uitvoering van de gereedstellingsactiviteiten. Een termijn van inkennisstelling en advisering van twee weken is voor de RDI niet uitvoerbaar.

Daarnaast worden vraagtekens gesteld bij de wijze van informeren van belanghebbenden. Betrokken belanghebbenden kunnen in beginsel alle frequentiegebruikers zijn, frequentiegebruik en ontvangst van satellietnavigatiesystemen is in beginsel (vergunning)vrij, waardoor de betrokken belanghebbenden grotendeels onbekend zijn. Of de juiste en tijdige kennisgeving van de betrokken belanghebbenden haalbaar is, wordt betwijfeld.

Financiële consequenties

Het wetsvoorstel regelt niet hoe wordt omgegaan met de gevolgschade van andere frequentiegebruikers door het afwijkend frequentiegebruik door Defensie. Daarom zal Defensie volgens de RDI de facto aansprakelijk zijn voor deze geleden schade.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de RDI is in overleg met het Ministerie van Economische Zaken overleg gevoerd over de wijze waarop met de frequentieruimte wordt omgegaan. Dit heeft geleid tot aanpassingen van dit wetsvoorstel in een wijziging van de Telecommunicatiewet.

13.16 Inspectie leefomgeving en transport (ILT)

Algemeen

De Inspectie Leefomgeving en Transport onderschrijft het belang van het wetsvoorstel en kijkt positief terug op de voorbereidende ambtelijke gesprekken over het conceptwetsvoorstel. Wel heeft het ILT nog een aantal aanmerkingen op het conceptwetsvoorstel in haar uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Verder wordt over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid opgemerkt dat deze nog niet te beoordelen is omdat belangrijke punten nader uitwerking behoeven of in sterke mate afhankelijk zijn van de onderliggende algemene maatregelen van bestuur. Over de handhaafbaarheid wordt wel opgemerkt dat het wetsvoorstel raakt aan vele aspecten die door de ILT gehandhaafd

worden. Over de uitvoerbaarheid wordt het risico op een capaciteitsgebrek benoemd, gezien de toegenomen complexiteit van het toezicht.

Afwegingskader belangen

De ILT acht het afwegingskader in het conceptwetsvoorstel voor de belangen van Defensie vis a vis de fysieke leefomgeving onvoldoende uitgewerkt en transparant. Geadviseerd wordt om nadere aandacht te besteden aan de afweging tussen de (grondwettelijke) taken van Defensie en de zorgplicht die voortvloeit uit artikel 21 van de Grondwet.

De verduidelijking van het afwegingskader is vormgegeven in artikel 19.20 en het algemeen deel van de toelichting van dit wetsvoorstel.

Rechtsbescherming

De ILT acht in het conceptwetsvoorstel onvoldoende duidelijk hoe burgers voor hun belangen kunnen opkomen in de besluitvorming.

De toelichting op dit punt is uitgebreid in § 10.

Onoverzichtelijkheid (on)vergunde situatie

Het ILT merkt op dat met de vrijblijvendheid van de vrijgestelde activiteiten het risico ontstaat dat het overzicht over de (on)vergunde situatie verloren gaat.

Van vrijblijvendheid is geen sprake. De toelichting is hierop aangevuld.

13.17 Interne toezichthouders Defensie

Algemeen

Op 11 juni 2025 zijn de interne toezichthouders Defensie, verenigd in het Toezichtberaad, schriftelijk verzocht een UHT uit te voeren op het conceptwetsvoorstel Wet op de defensiegereedheid (Wodg). De door de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA), de Inspectie Militaire Gezondheidzorg (IMG), de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en de Beveiligingsautoriteit (BA) verrichte toetsen zijn gezamenlijk aangeboden. Deze gingen gepaard met enkele door deze toezichthouders gedeelde observaties.

Rol toezichthouders en toezicht in de Wodg

De toezichthouders blijven belast met de uitvoering van hun taken. In de praktijk brengt het wetsvoorstel echter wel gevolgen met zich mee voor de invulling van het toezicht. Het (gedeeltelijk) wegvallen van materiële normstelling kan betekenen dat bepaalde toezichttaken komen te vervallen of dat herziening van de toezichtinrichting noodzakelijk wordt. Toezichthouders dienen aangewezen te zijn, het beleidsvoornemen of de wetgeving moet controleerbaar zijn en het beschikbare instrumentarium moet toereikend zijn om toezicht adequaat uit te kunnen voeren. Daarnaast is het van belang dat de passages over toezicht en handhaving in de memorie van toelichting helder en consistent aansluiten bij het bredere toezichtkader van de Wodg.

Structurele borging van risicomanagement

Het wetsvoorstel bevat geen bepaling over de wijze waarop moet worden omgegaan met de verwachte toename van risico's in verband met gereedstellingsactiviteiten. De toezichthouders benadrukken dat een structurele en systematische benadering van risicomanagement noodzakelijk is. Dit vereist dat risicobeoordelingen en beheersmaatregelen integraal onderdeel zijn van de voorbereiding en uitvoering van activiteiten onder de Wodg.

Complexiteit en uitvoerbaarheid

Meerdere toezichthouders signaleren dat de uitvoerbaarheid van toezicht onder de Wodg in sterke mate wordt beïnvloed door organisatorische, procesmatige en capacitaire randvoorwaarden. De praktische borging van toezicht vereist niet alleen duidelijk geformuleerde normen, maar ook voldoende beleidsmatige ondersteuning en organisatorische inbedding. Daarnaast is de verwachting dat de complexiteit van de Wodg in sommige sectoren leidt tot een aanzienlijke toename van werkzaamheden en/of administratieve lasten. In een aantal voorgestelde artikelen is sprake van open normen of normen en technieken die nog in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt. Dat maakt de complexiteit en uitvoerbaarheid op die normen op dit moment moeilijk in te schatten.

De Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) heeft haar bijdrage separaat aangeboden met inbrengt van het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS). Het voorstel van de IVD is om deze in de Wodg aan te wijzen als toezichthouder naast de andere nu in de Wodg opgenomen toezichthouders.

Dit advies is niet overgenomen. De wettelijke grondslag voor de IVD wordt geadresseerd in het conceptwetsvoorstel Kaderwet Rijksinspecties. Daarnaast is uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat in beginsel geen institutionele wijziging plaatsvindt in het toezicht op de gereedstellingsactiviteiten.

BIJLAGE B BIJ PARAGRAAF 14 VAN HET ALGEMEEN DEEL (INTERNETCONSULTATIE)

14.2 Consultatie

14.2.1 Inleiding

Er zijn zoals hiervoor aangegeven 1877 reacties ontvangen. Naast de reacties van vele burgers, zijn reacties ontvangen van diverse (belangen-)organisaties, bedrijven en medeoverheden. Het gaat daarbij om de volgende medeoverheden: de provincies Gelderland, Noord-Holland en twee provincies die hebben aangegeven anoniem te reageren, de gemeenten Amersfoort, Apeldoorn (mede namens de gemeenten Barneveld en Ermelo), Breda, Harderwijk, Heerde, Midden-Drenthe, Nijkerk, Oldebroek, Rotterdam en Waadhoeke, de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen gezamenlijk en een gemeente die heeft aangegeven anoniem te reageren. De (belangen)organisaties en bedrijven die hebben gereageerd zijn onder meer: de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel (VBM), de Bond van Defensiepersoneel (ACOM), de Algemene Federatie van Militair en Burgerpersoneel (AFMP) en de Mareschausseevereniging (MARVER) gezamenlijk, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), N.V. Port of Den Helder, NLconnect, Ether Control Schiphol, N.V. Nederlandse Gasunie, Brancheverenigingen voor IT en Communicatie Technologie (BTG),

Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin), Federatie Instandhouding Monumenten (FIM), Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, Natuur en Milieu Gelderland, de Waddenvereniging, Stichting explosievrije kop van de Veluwe, Hoeders van de Veluwe, een kerkgenootschap en een stichting. Van de respondenten is 96% burger, 2% geeft aan als of namens een bedrijf te hebben gereageerd, 1% van de respondenten geeft aan namens een (belangen)organisatie te hebben gereageerd en 1% betreft medeoverheden.

De reacties zijn overwegend kritisch van toon, en betreffen de samenhang van het conceptwetsvoorstel met verschillende maatschappelijke vraagstukken of aspecten van het conceptwetsvoorstel die vragen oproepen. Vooruitlopend op de inhoudelijke bespreking van de reacties kan worden gesteld dat de reacties een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming en aanscherping van het wetsvoorstel en de toelichting daarop.

Het grootste deel van alle ingediende reacties (inclusief bedrijven, (belangen)organisaties en medeoverheden) is onder te verdelen in de volgende categorieën: (1) nut en noodzaak van het wetsvoorstel, (2) de democratische controle en rechtsstatelijke waarborgen van het wetsvoorstel, (3) privacy, (4) de fysieke leefomgeving, (5) personeel, (6) inkoop en (7) overige punten die niet rechtstreeks op het wetsvoorstel betrekking hebben. Deze hoofdthema's zijn gedistilleerd uit het aantal reacties dat deze thema's aankaart, waarbij waar mogelijk is vastgehouden aan de structuur en systematiek van het wetsvoorstel. Bij de bespreking van de consultatiereacties zal deze onderverdeling worden aangehouden. Een deel van de respondenten (met name medeoverheden en (belangen)organisaties) heeft ook concrete suggesties voor aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gedaan. Waar dit tot aanpassingen heeft geleid wordt hieronder vermeld. Onder het kopje «overig» worden de reacties en suggesties met betrekking tot de andere opgebrachte onderwerpen behandeld.

Gelet op de hoeveelheid aan reacties is ervoor gekozen om deze zoveel mogelijk samen te nemen en geparafraseerd weer te geven.

14.2.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

Een groot deel van de (belangen)organisaties en medeoverheden die in consultatie hebben gereageerd op het conceptwetvoorstel stellen nadrukkelijk voorop dat zij het nut, de noodzaak en het onderliggende doel van het wetsvoorstel begrijpen en onderschrijven.

Toch stuit het conceptwetsvoorstel in consultatie ook op aanzienlijke kritiek van respondenten over nut en noodzaak van dit wetsvoorstel, met name van burgers. Deze reacties gaan onder meer over de ernst van de oorlogsdreiging. Zo wordt aan de orde gesteld op welke dreigingsanalyse het wetsvoorstel is gebaseerd en hoe deze is uitgevoerd.

Dit conceptwetsvoorstel gaat over de gereedstelling van de krijgsmacht door de bredere Defensieorganisatie. Het is van toepassing op activiteiten die door de Defensieorganisatie moeten worden uitgevoerd met het oog op het bereiken en behouden van de gereedheid. Gereedstelling van de krijgsmacht is het primaire proces van de defensieorganisatie, waarmee zij zich voorbereidt op inzet binnen het grondwettelijke kader van de krijgsmacht. Uit het grondwettelijke kader van de krijgsmacht volgen drie hoofdtaken: (I) het verdedigen en beschermen van de belangen van het Koninkrijk en dat van haar bondgenoten, (II) het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde en (III) het ondersteunen van de

overheid bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp. De besluitvorming van de regering over de omvang en aard van de gereedstelling die de internationale veiligheidssituatie noodzakelijk maakt, verandert door dit wetsvoorstel niet. Deze besluitvorming vindt ook nu al plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus en internationale samenwerking met bondgenoten, onder meer in de NAVO. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is niet rechtstreeks gekoppeld of te koppelen aan ontwikkelingen in die besluitvorming. Het biedt een algemeen kader voor de voorbereiding op inzet. Het wetsvoorstel voorziet immers onder andere in een door hoger recht vereiste grondslag voor gegevensverwerking, die in het huidige tijdsgewricht noodzakelijk zijn, onafhankelijk van niveaus van opschaling of de keuzes die in het kader van gereedstelling binnen het Force Model van de NAVO worden gemaakt. Datzelfde geldt voor de andere onderdelen van het wetsvoorstel. Dat de ernst van de dreiging, die reëel is, de urgentie van dit wetsvoorstel vergroot, neemt niet weg dat het wetsvoorstel ook bij een afname van die dreiging noodzakelijk blijft. Hierbij zijn wel de nodige waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen, zoals beperkingen in de tijd.

Daarnaast wordt er door sommige respondenten op gewezen dat verdergaande bewapening en defensiegereedheid (nationaal, in NAVO-verband, en mondiaal) polarisatie teweegbrengt en zo een negatieve invloed heeft op (wereld)vrede. Ook verzetten enkele respondenten zich in de consultatiereacties tegen het Nederlandse NAVO-lidmaatschap en de Nederlandse steun aan Oekraïne.

Hiervoor geldt dat dit wetsvoorstel geen verandering teweegbrengt in de verhoudingen tussen Nederland, de NAVO, de EU, of de steun aan Oekraïne. Nederland werkt reeds nu al samen met bondgenoten in de EU en de NAVO als het gaat over gereedstelling. Op deze samenwerking en de internationale verplichtingen die daarin een rol spelen, zoals het weerbaarheids- of veerkrachtbeginsel, is in de memorie van toelichting reeds ingegaan. Ten aanzien van de negatieve invloed van het conceptwetsvoorstel op (wereld)vrede geldt dat de uit artikel 97 van de Grondwet afgeleide taken van de krijgsmacht en de inhoud van deze wet zijn gericht op het tegendeel; het voorkomen en waar nodig omgaan met conflicten, ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk en bevordering van de internationale rechtsorde.

Gelet op de hoeveelheid ingediende reacties over nut en noodzaak van het wetsvoorstel is memorie van toelichting op dit punt verder verduidelijkt en aangevuld.

14.2.3 Democratische controle en rechtsstatelijke waarborgen

De in het conceptwetsvoorstel geïntroduceerde afwijkingsmogelijkheden voor de regering en de Minister van Defensie stuiten in een aanzienlijk deel van de reacties op kritiek. Daarbij speelt een rol dat met name individuele respondenten in het conceptwetsvoorstel een noodwet en noodbevoegdheden zien, en in het verlengde daarvan zorgen uiten over het ontbreken van de koppeling aan een noodtoestand of een tijdelijke geldingsduur. Meerdere respondenten vrezen dat dit gepaard gaat met een ongeoorloofde vergroting van de macht van de Minister van Defensie, waarbij de democratische controle door het parlement ontbreekt.

Vooropgesteld kan worden dat het wetsvoorstel geen noodwetgeving is en niet beoogt te voorzien in noodbevoegdheden. De voorgestelde Wet op de defensiegereedheid beoogt een wettelijk kader te scheppen voor de aan Defensie reeds opgedragen publieke taak van gereedstelling. Het wetsvoorstel gaat niet over een noodsituatie of buitengewone omstandig-

heden, maar over deze permanente publieke taak om voorbereid te zijn op dergelijke situaties en om die situaties door de voorbereiding te helpen voorkomen (afschrikking). Het vormt het juridisch kader voor de krijgsmacht om daadwerkelijk en stelselmatig gereed te kunnen worden en zijn om haar militair vermogen in de operationele omgeving in te kunnen zetten. De internationale veiligheidssituatie maakt het wezenlijke belang van deze publieke taak van Defensie zichtbaar. Duidelijk is ook reeds dat een goede vervulling van deze taak aanzienlijke en urgente activiteiten van de defensieorganisatie vergt. De gereedheid is immers een voorwaarde dat de krijgsmacht het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied effectief kan beschermen en kan voorzien in geloofwaardige afschrikking. De krijgsmacht zal – zowel in de fysieke omgeving als in de informatieomgeving – nadrukkelijker aanwezig zijn om onder meer de noodzakelijke opleidingen, trainingen en oefeningen te kunnen verrichten. Het betreft activiteiten die zonder wetswijziging niet of onvoldoende kunnen worden uitgevoerd. Dit wetsvoorstel verschaft daarvoor een noodzakelijk juridisch kader. De voorzieningen die in dit conceptwetsvoorstel zijn opgenomen doorlopen het volledige parlementaire proces voor de totstandkoming van wetgeving, met inachtneming van de eisen die de Grondwet en het internationale recht stelt, zowel aan dat proces als aan mogelijke inbreuken op grondrechten.

Hierbij verdient ook opmerking dat het legaliteitsbeginsel vereist dat overheidsoptreden berust op een wettelijke grondslag. Aan dat vereiste wordt door het wetsvoorstel voldaan. Ten eerste door een op de eisen van deze tijd toegesneden en democratisch gelegitimeerd wettelijk kader te bieden voor gereedstelling, onder meer in de informatieomgeving. Voorts ook door voor onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur of op grond van andere bevoegdheden kunnen worden uitgewerkt, te voorzien in een wettelijke grondslag. Waar het de fysieke leefomgeving betreft delegeert het wetsvoorstel regelgevende bevoegdheid aan de regering om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Deze zullen conform de systematiek van de Omgevingswet steeds tot stand worden gebracht met toepassing van een parlementaire voorhangprocedure, zodat ook in die gevallen parlementaire betrokkenheid verzekerd is.

Voorts brengt het conceptwetsvoorstel geen uitholling van de democratische controle op de taakuitoefening van de krijgsmacht mee. De besluitvorming over de aard en omvang van de gereedstelling zelf blijft onverminderd een onderdeel van de reeds bestaande begrotingscyclus, waarin een centrale rol is weggelegd voor het parlement. Daar komt bij dat het wetsvoorstel in artikel 1.3 voorziet in een aanvullende verplichting om in dat kader ook inzichtelijk te maken in welke mate de gereedheid van Defensie naderbij wordt gebracht en wat daarvoor eventueel voorkomende structurele belemmeringen zijn. Deze bepaling kan de democratische controle juist vergroten. Dit wetsvoorstel regelt wel grondslagen voor het kunnen uitvoeren van gereedstellingsactiviteiten in de informatieomgeving en grondslagen voor besluitvorming over juridische belemmeringen voor gereedstellingsactiviteiten in de fysieke leefomgeving. Anders dan in de genoemde reacties wordt vermeld, vindt deze besluitvorming volgens het wetsvoorstel niet door de Minister van Defensie alleen plaats, maar steeds in overeenstemming met de Ministers die het aangaat of door de regering, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid die zij daarover tegenover het parlement heeft. Verder wordt met dit wetvoorstel geen wijziging aangebracht in het juridisch kader omtrent daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht.

Een ander punt van kritiek is dat er gesteld wordt dat de uitzonderingsbevoegdheden en vrijstellingen onvoldoende duidelijke voorwaarden en beperkingen kennen. Hierdoor wordt gevreesd dat deze te breed en

veelvuldig kunnen worden ingezet. Deze zorgen worden, naast burgers, geuit door onder meer het NJCM en de VBM. Ook de gemeenten Apeldoorn, Barneveld en Ermelo verzoeken om de voorgestelde bevoegdheden uitsluitend in het úiterste geval in te zetten. Hierbij verzoeken deze gemeenten om dit in het wetsvoorstel te waarborgen. Verder zijn in verschillende consultatiereacties vragen gesteld over participatie en burgerbetrokkenheid bij het nemen van gereedstellingsmaatregelen.

Ten aanzien van participatie en burgerbetrokkenheid bij het nemen van gereedstellingsmaatregelen is overwogen dat snelheid en besluitvaardigheid van belang is. Voor gereedstellingsbesluiten in het kader van gereedstellingsactiviteiten is daarom gekozen om geen uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Afdeling 3.4 Awb) voor te schrijven, maar geldt Afdeling 4.1.2 Awb met uitzondering van artikel 4:8 Awb. Ook is bezwaar tegen zulke gereedstellingsbesluiten niet mogelijk, beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State staat daarentegen wel open. Voor vrijstellingen geldt dat deze bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, hierbij is daarom geen inspraak mogelijk. Activiteiten waarvoor vrijstellingen in het kader van de gereedstelling mogelijk zijn, en de voorwaarden waaronder dit mogelijk is, zijn daarom zo nauwkeurig mogelijk omschreven.

Verschillende reacties stellen dat het conceptwetsvoorstel de grondrechten van burgers op een ongeoorloofde manier uitholt en beperkt. Dit is een onderwerp waarvoor veel aandacht is geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Daarom zijn in de voorbereiding alle voorgeschreven procedures en toetsen uitgevoerd, zodat mogelijke inperkingen van de grondrechten van burgers alleen plaatsvinden op gerechtvaardigde en democratisch gelegitimeerde wijze. Het waarborgen van grondrechten van burgers is van groot belang waaraan ook bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel aandacht is besteed. Zo heeft bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een beoordeling plaatsgevonden van de verhouding van het wetsvoorstel met hoger recht, waaronder de verhouding tot voor dit voorstel relevante grondrechten en algemene rechtsbeginselen. In hoofdstuk 5 van de toelichting wordt op het hoger recht nader ingegaan, onder meer in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de gevolgen voor de privacy. Parallel aan de internetconsultatie is bovendien een grondrechtentoets verricht, waarbij ook de overeenstemming van het wetsvoorstel met de grondwettelijke systematiek voor het beperken van grondrechten aan bod komt. De uitkomsten daarvan zijn verwerkt in de toelichting over de grondrechten en het hoger recht.

Een klein aantal respondenten vreest voor ongelijke behandeling en benadeling van burgers en bedrijven ten opzichte van Defensie, bijvoorbeeld bij het voldoen aan omgevingsrechtelijke verplichtingen en beperkingen in publieke ruimte of indirecte ruimte, zoals geluid of stikstof. Het wetsvoorstel wijzigt de verplichtingen van burgers en bedrijven niet. Het wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de gereedheid van het militaire vermogen van Defensie en de belemmeringen die er voor de defensieorganisatie in de praktijk bestaan om deze essentiële staatsfunctie te vervullen. De ontheffingen, vrijstellingen en grondslagen voor Defensie die in dit wetsvoorstel zijn vervat, berusten onder meer op de ervaringen van de afgelopen jaren, waarin op verschillende manieren is gebleken dat het bestaande recht ontoereikend is om tot de noodzakelijke gereedstelling te komen. Verwezen wordt naar hoofdstuk 2 en 3 en § 5.6 van de memorie van toelichting, waarin deze noodzaak meer uitgebreid is onderbouwd. Hierbij wordt onder meer met betrekking tot de informatieomgeving ingegaan op rapporten en adviezen zoals de Commissie Brouwer.

Met betrekking tot de democratische controle en rechtsstatelijke waarborgen, is de memorie van toelichting van het wetsvoorstel op hiervoor beschreven wijze verduidelijkt.

14.2.4 Privacy

Het conceptwetsvoorstel heeft in internetconsultatie verschillende kritische reacties en vragen opgeleverd over de bevoegdheden op het gebied van de informatieomgeving en de verhouding met privacy. Het merendeel van deze respondenten (burgers, een provincie, (belangen-)organisaties zoals het NJCM, een kerkgenootschap en een stichting) ervaart de bepalingen over de informatieomgeving als vergaand en een inbreuk op de privacy van burgers. Zo wordt gevraagd naar de waarborgen tegen privacy-inbreuken in vredestijd en tegen een mogelijke permanente opschorting van een deel van de bepalingen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG); het algemene rechtskader dat onder andere op het delen van persoonsgegevens van toepassing is. Daarbij worden ook vragen gesteld over het toezicht op deze en andere verwerkingen van persoonsgegevens door Defensie.

Vooropgesteld moet worden dat als Defensie (noodzakelijke) activiteiten uitvoert in de informatieomgeving, het onontkoombaar is dat hierbij beperkt en niet intentioneel inbreuken worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van personen doordat persoonsgegevens van burgers (kunnen) worden verwerkt. In onze democratische rechtstaat is een dergelijke inbreuk enkel gerechtvaardigd wanneer voldaan wordt aan verschillende vastgelegde vereisten (zie daarover § 5.6.3). Het conceptwetsvoorstel zorgt hierbij voor de benodigde juridische basis voor het verwerken van persoonsgegevens bij het uitvoeren van deze activiteiten in het kader van de gereedheid. Hierbij verdient opmerking dat ook de waarborgen en vereisten waaronder die activiteiten kunnen plaatsvinden met het conceptwetsvoorstel worden vastgelegd. De wettelijke basis voor inbreuken in de persoonlijke levenssfeer is in het conceptwetsvoorstel zo vormgegeven dat gewaarborgd wordt dat inbreuken slechts plaatsvinden nadat een afweging is gemaakt of dat deze noodzakelijk, geschikt voor het te dienen doel, evenwichtig zijn en voldoen aan de principes uit artikel 5 van de AVG (zie hiervoor meer uitgebreid ook § 5.6.3). Voor de gereedstelling is van belang dat deze plaatsvindt binnen de gereedstellingsystematiek (zie hoofdstuk 2), waarbij voor het gereedstellen zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van simulatie en van voor het publiek gesloten ruimte. Daarnaast is de verwerking van persoonsgegevens van belang om (burger)slachtoffers in de operationele omgeving te kunnen voorkomen, en zo inbreuken op andere grondrechten te kunnen voorkomen en te voldoen aan internationaal oorlogsrecht.

Om de risico's in de informatieomgeving in kaart te brengen is er een gegevensbeschermingstoets in de vorm van een *data protection impact assessment* (DPIA) uitgevoerd, die tijdens de internetconsultatie publiekelijk beschikbaar is gesteld. Deze risicoanalyse heeft naast de inventarisatie van risico's ook mitigerende maatregelen voorgesteld. Een aantal maatregelen is tijdens de totstandkoming van de DPIA al verwerkt in het conceptwetsvoorstel.

Voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het conceptwetsvoorstel is de AVG grotendeels van overeenkomstige toepassing. Voor de onderdelen zorg voor de gereedstelling en informatieomgeving is de AVG gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing. Er zijn bijvoorbeeld aangepaste regels voor het uitoefenen van de rechten van betrokkenen. Het conceptwetsvoorstel bevat waarborgen die zorgdragen dat de privacy

van individuen wordt beschermd. Voor de andere onderdelen in dit wetsvoorstel is de AVG in zijn geheel van toepassing.

Bij de bevoegdheden ten aanzien van gegevensverwerking in de informatieomgeving waarbij de AVG niet volledig van overeenkomstige toepassing is, zijn meerdere waarborgen opgenomen om inbreuken op privacy zoveel mogelijk te beperken. Zo geldt bij de verwerking van persoonsgegevens een opslagbeperking en worden persoonsgegevens wanneer mogelijk direct vernietigd of verwijderd, gepseudonimiseerd of geanonimiseerd. De verwerkte persoonsgegevens worden beveiligd in overeenstemming met het geldende Defensie Beveiligingsbeleid. De voornoemde waarborgen zijn grotendeels ontleend aan de AVG en de Wet politiegegevens. Voor specifieke inbreuken op de privacy van individuen zijn nadere (procedurele) waarborgen opgenomen.

Zo biedt het conceptwetsvoorstel de ruimte om in specifieke gevallen, wanneer dit voor het doel van de verwerking onvermijdelijk is, bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken en mag alleen kennis gericht op specifieke personen worden vergaard als iemand binnen de in artikel 4.9, vierde lid, van het wetsvoorstel genoemde categorieën valt, én daarvoor een aanwijzing van de Minister is afgegeven. Daarvoor gelden dan de specifieke waarborgen uit dit wetsvoorstel. Zo moet de verwerking van deze gegevens onvermijdelijk zijn. Dat is een zwaardere eis dan dat een dergelijke verwerking alleen «noodzakelijk» moet zijn. Daarnaast mogen dit type gegevens alleen in samenhang met andere gegevens over de persoon worden verzameld. Tot slot biedt het Defensie Beveiligingsbeleid aanvullende beveiligingsmaatregelen voor specifieke categorieën van persoonsgegevens.

Voor het verstrekken van gegevens geldt een beperkt verstrekkingsregime. Zo is verstrekking van gegevens door de defensieonderdelen alleen mogelijk, als dit bij dit wetsvoorstel is geregeld. Er zal ook moeten worden bijgehouden welke verstrekkingen aan wie plaatsvinden. Gegevens kunnen hierbij slechts worden gedeeld met: 1) andere overheden (voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij wet aan die overheid opgedragen taken), 2) de politie, de Koninklijke Marechaussee en het Openbaar Ministerie (ten behoeve van hun taken met betrekking tot de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten), en 3) aan bondgenoten (wanneer dat noodzakelijk is voor de uitoefening van bondgenootschappelijke taken). Op grond van artikel 4.13, tweede tot en met vijfde lid, van het wetsvoorstel kunnen slechts in geval van zwaarwegende algemene belangen persoonsgegevens worden verstrekt. Ook worden de bepalingen van de AVG onverkort toegepast bij het verstrekken van persoonsgegevens buiten de Europese Economische Ruimte (EER).

Het conceptwetsvoorstel voldoet tevens aan de eisen van artikel 8 EVRM en Conventie 108+, de verdragsrechtelijke verplichtingen over gegevensbescherming van de Raad van Europa. Verder wordt het handelen van Defensie gereguleerd door onder andere de voor haar geldende regels op het gebied van kunstmatige intelligentie en algoritmen (de AI Verordening), de Archiefwet 1995 en de Wet open overheid.

Zoals gebruikelijk bij de verwerking van persoonsgegevens onder de AVG en UAVG wordt ook onder het conceptwetsvoorstel intern toezicht op de naleving van het in de wet gesteld – en specifiek de regels in hoofdstuk 4 – gehouden door de Functionaris Gegevensbescherming (FG). Ook de Autoriteit persoonsgegevens houdt als externe toezichthouder toezicht op de naleving, zie artikel 4.4, derde lid, van het wetsvoorstel. Hierbij verdient opmerking dat het wetsvoorstel een specifieke operationele informatiepo-

sitie betreft. De gegevens die de krijgsmacht daarbij over specifieke personen verzamelt zijn ook van een tactische en operationele aard. Met het oog op de aard van de informatie, de onvoorspelbaarheid van de inzet en de efficiency in handelen, is het noodzakelijk dat de krijgsmacht deze bevoegdheid zelfstandig uit kan oefenen. Daarbij is relevant dat deze bevoegdheid verschilt van vergelijkbare bevoegdheden van de diensten, in de zin dat die bevoegdheden worden ingezet voor andere taken en doeleinden en dat de aard van de inlichtingen van de MIVD voornamelijk een militair-strategisch karakter hebben.

In enkele consultatiereacties worden zorgen geuit over de mogelijke «chilling effects» van surveillance die het conceptwetsvoorstel met zich meebrengt, en hoe dit effect wordt gemitigeerd.

Defensie heeft het risico gesignaleerd dat betrokkenen zich gedwongen voelen hun gedrag aan te passen uit angst voor monitoring door Defensie, zowel in de publieke ruimte als op de werkvloer (zie DPIA Wodg). Vaak betreft dit een perceptie van activiteiten die Defensie zou kunnen ontplooien. Om dit risico te mitigeren, zal Defensie een aantal maatregelen nemen, bijvoorbeeld helder communiceren over wat wel en wat niet met deze wet mag. Verder geldt er voor een aantal delen van het conceptwetsvoorstel dat (zover mogelijk in verband met de vertrouwelijkheid) vooraf een publieke mededeling wordt gedaan om betrokkenen te informeren over voorgenomen gereedstellingsactiviteiten en de mogelijke verwerking van hun persoonsgegevens daarbij en welke gegevens dit betreft. Deze mededeling zorgt ervoor dat zo breed mogelijk kenbaarheid wordt gegeven aan de voorgenomen verwerking. Over de manier waarop deze kennisgeving plaatsvindt, zullen nadere regels worden opgesteld. Ook kan een betrokkene individueel een beroep op kennisneming van de over hem verwerkte persoonsgegevens doen.

Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op punten aangepast zodat de bevoegdheden en de bijbehorende waarborgen duidelijker omschreven en beter afgebakend zijn. Dat betreft ook de toelichting over de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen in dit wetsvoorstel, mede in het licht van de DPIA en de wijze waarop is omgegaan met het advies van de Autoriteit persoonsgegevens. Verwezen wordt naar § 13.2 van deze toelichting.

14.2.5 De fysieke leefomgeving

Het conceptwetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor Defensie om activiteiten in de fysieke leefomgeving te gaan verrichten. In consultatie hebben de effecten van de gereedstelling op de fysieke leefomgeving in meerdere reacties tot kritiek geleid, zowel door (omwonende) burgers als (belangen)organisaties waaronder NLConnect, Natuur en Milieu Gelderland, de Waddenvereniging, Stichting explosievrije kop van de Veluwe en Hoeders van de Veluwe. Verschillende reacties zijn kritisch op de ruimte in de fysieke leefomgeving die voor Defensie met het conceptwetsvoorstel wordt gecreëerd in verhouding met andere maatschappelijke kwesties die (de al beperkte) ruimte in de fysieke leefomgeving vergen, zoals de volkshuisvesting, agrarische sector en stikstofruimte. Hierbij wordt ook negatief gereageerd op de uitzonderingen en vrijstellingen op het gebied van natuur, luchtkwaliteit, frequentieruimte, stikstofuitstoot en rustgebieden. Enkele van de respondenten zijn hierbij ook kritisch over de juridische afbakening en begrenzing van deze uitzonderingen en vrijstellingen.

Ook de medeoverheden genoemd in §14.2.1 van deze toelichting hebben op het conceptwetsvoorstel gereageerd, waarbij met name aandacht wordt geschonken aan de fysieke leefomgeving. Deze medeoverheden stellen in hun reacties voorop dat zij het nut en de noodzaak van het conceptwetsvoorstel onderschrijven en tonen begrip dat hiervoor wettelijke maatregelen worden getroffen. In hun reacties stellen deze overheden vragen over de (mogelijke) gevolgen die het conceptwetsvoorstel heeft voor de fysieke leefomgeving. Hierbij wordt door een aantal van de medeoverheden gevraagd naar de samenhang en verenigbaarheid van het conceptwetsvoorstel met het NPRD. Zo zijn er vragen over de cumulatie van de effecten van het conceptwetsvoorstel en de NPRD voor bijvoorbeeld de milieuruimte en geluidsruimte. Deze zorgen zijn herkenbaar en passen binnen bredere signalen die ook in het traject van het NPRD en de voorbereiding van de Wet op de defensiegereedheid naar voren komen.

Meerdere medeoverheden roepen daarbij op tot dialoog en samenwerking bij de uitvoering en vormgeving van gereedstellingsbesluiten en -activiteiten.

Een aantal medeoverheden heeft ook concrete voorstellen gedaan met betrekking tot specifieke regio's en gebieden in de fysieke leefomgeving om de nadelige gevolgen van gereedstellingsactiviteiten te beperken. Veel van deze voorstellen zijn met name relevant bij de uitvoering van het wetsvoorstel en de toepassing ervan in concrete gevallen. Waar relevant en mogelijk zijn deze concrete voorstellen tevens verwerkt in het wetsvoorstel en de bijbehorende bijlagen.

In de Defensieorganisatie vindt voortdurend op verschillende niveaus overleg plaats met de omgeving. Op strategisch niveau voeren de bewindspersonen vanzelfsprekend interdepartementaal en interbestuurlijke overleggen en staan zij in contact met instellingen, bedrijven, belangenorganisaties en belanghebbenden. Ambtelijk vinden met dezelfde partijen overleggen plaats. Bovendien wordt ambtelijk overleg gevoerd door omgevingsmanagers met andere overheden en belanghebbende partijen. Op meer operationeel niveau is elke kazerne, vliegbasis of andere defensielocatie periodiek in overleg met de omgeving, al dan niet in landsdelen. Voor militaire luchthavens bestaan voorts Commissies Overleg Veiligheid en Milieu, waarin met alle betrokken partijen in de directe omgeving overleg plaatsvindt. Tot slot loopt ook via het Rijksvastgoedbedrijf uitvoerend strategisch omgevingsmanagement nieuwe of bestaande locaties. De dialoog met de omgeving wordt vanzelfsprekend voortgezet.

In de toelichting (paragraaf 4.1 t/m 4.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.20 e.v.) is de belangenafweging die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel nader toegelicht. Het wetsvoorstel voorziet enkel in de mogelijkheid om af te wijken van regels die de gevolgen voor de leefomgeving beheersen, om zo bestaande activiteiten te kunnen intensiveren. Hoewel dit mogelijk tot gevolg heeft dat aanvullend beslag wordt gelegd op publieke ruimte (fysiek of indirect), is dit geenszins het primaire doel van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is aangevuld met een bepaling waarin de gevolgen voor andere projecten en besluitvorming is verduidelijkt.

Bepaalde reacties uiten twijfels over de noodzaak voor de krijgsmacht om te oefenen in eigen land, afgezet tegen de mogelijkheden om hiervoor gebruik te maken van oefenterreinen in geallieerde landen.

Voor het meer oefenen op Nederlands grondgebied door de krijgsmacht geldt dat dit het gevolg is van een toegenomen en urgente behoefte aan nationale defensie in een veranderende geopolitieke realiteit. Trainen in Nederland is essentieel voor realistische voorbereiding, operationele bekendheid met het eigen grondgebied, en het voldoen aan internationale NAVO-verplichtingen, waarbij de nadelen van uitsluitend uitwijken naar het buitenland te groot zijn geworden. Een verhoogde zichtbaarheid van Defensie in de samenleving draagt daarnaast ook bij aan het draagvlak voor een sterkere Defensie.

Ondanks de verwachte nadelige gevolgen voor de natuur, voorziet het conceptwetsvoorstel in diverse waarborgen en maatregelen om deze te beperken of te compenseren. Zo schrijft het conceptwetsvoorstel voor dat Defensie een compensatieprogramma vaststelt waarin compenserende maatregelen worden opgenomen voor de gevolgen van de gereedstellingsactiviteiten van Defensie op beschermde Natura 2000-gebieden. Dit geldt ook voor de negatieve effecten door extra stikstofdepositie. Door Defensie wordt beoogd dat een stikstoftoename niet ten laste komt van gemeenten, provincies, natuurbeheerders, bedrijven of burgers.

Ook zijn de uitzonderingsgronden in het conceptwetsvoorstel in beginsel in tijd beperkt, waarbij is voorzien in verlengingsmogelijkheden. De uitzonderingsgronden op het gebied van de fysieke leefomgeving worden bij algemene maatregel van bestuur ingeroepen. Conform de systematiek van de Omgevingswet zullen deze tot stand worden gebracht met toepassing van een parlementaire voorhangprocedure, zodat ook in deze gevallen sprake is van parlementaire betrokkenheid. De precieze invulling hiervan verschilt per type uitzonderingsgrond.

Het conceptwetsvoorstel kan niet voorbijgaan aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Aan de verplichtingen die uit deze richtlijnen voortvloeien blijft Defensie gehouden. Hieraan wordt onder meer voldaan door gebruik te maken van de in deze richtlijnen bestaande uitzonderingsmogelijkheden en door specifieke waarborgen en compensatiemaatregelen te treffen, waarbij het belang van nationale veiligheid als een zwaarwegend algemeen belang geldt.

Er wordt onderzocht in hoeverre de activiteiten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, gevolgen hebben voor beschermde natuurwaarden. Uit dit onderzoek (passende beoordeling) komt ook naar voren of de gereedstellingsactiviteiten gepaard gaan met extra stikstofuitstoot. Mocht er sprake zijn van significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden, dan moeten die gevolgen teniet gedaan worden, of gecompenseerd worden. De compenserende maatregelen die de negatieve gevolgen van de gereedstellingsactiviteiten op Natura 2000-gebieden ongedaan maken of beperken, worden vervat in een compensatieprogramma. Voor door gereedstellingsactiviteiten geraakte beschermde soorten, ook buiten de Natura 2000-gebieden, wordt daarnaast een soortenbeschermingsprogramma opgesteld om nadelige gevolgen voor de staat in instandhouding te ondervangen.

De Gasunie merkt op dat de omgevingsveiligheid bij graafactiviteiten (bij zowel bijlage I als bijlage II activiteiten) onvoldoende is gewaarborgd in het wetsvoorstel. Zo is niet opgenomen dat rekening wordt gehouden met de ondergrondse infrastructuur zoals buisleidingen.

Naar aanleiding van deze reactie is de toelichting aangepast zodat de omgevingsveiligheid en ondergrondse infrastructuur bij graafactiviteiten betrokken worden.

Ten aanzien van de frequentieruimte is een aantal belangenorganisaties (NLconnect, BTG en Ether Control Schiphol) kritisch over de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen van het hoofdstuk 3 en de artikelen 10.13 en 10.15 van de Telecommunicatiewet (Tw). De Tw voorziet volgens deze organisaties namelijk al in uitzonderingsmogelijkheden wat betreft de frequentieruimte.

Mede naar aanleiding van deze reacties is in overleg met het Ministerie van Economische Zaken overleg gevoerd over de wijze waarop met de frequentieruimte wordt omgegaan. Dit heeft geleid tot aanpassingen van dit wetsvoorstel in een wijziging van de Telecommunicatiewet.

14.2.6 Personeel

In consultatie is met betrekking tot het domein personeel met name gereageerd door de in § 14.2.1 van deze toelichting genoemde (vak)bonden en werknemers van Defensie (zowel burger- als militair personeel). In het onderstaande wordt met name ingegaan op hetgeen wat door de voornoemde (vak)bonden ten aanzien van het conceptwetsvoorstel is aangedragen, omdat deze onderwerpen overeenkomen met hetgeen door de werknemers van Defensie (en andere burgers) in hun consultatiereacties hebben ingebracht.

Wet op de medische keuringen

Belangrijke bezwaren van de bonden zijn gericht op de wijzigingen in de Wet op de medische keuringen en in het bijzonder in de Wet ambtenaren defensie. Ten aanzien van de bezwaren over de wijziging van de Wet op de medische keuringen zij opgemerkt dat Defensie voor een enorme uitdaging staat om een groot aantal nieuwe militairen te werven. Dit maakt het noodzakelijk dat er op nieuwe en inventieve manieren moet worden gekeken naar het proces van het selecteren en keuren van militairen. Bijvoorbeeld de behoefte om in bredere zin de geschiktheid van de militair te kunnen beoordelen door de juiste persoon aan de juiste functie te kunnen koppelen. Dit zonder de waarborgen van de Wet op de medische keuringen uit het oog te verliezen. Op vier onderdelen kunnen afwijkende regels opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur. Hierbij is het vertrekpunt in de aanpassing van de Wet op de medische keuringen de bestaande uitzonderingen uit de praktijk zoals de medische basiseisen waaraan elke militair moet voldoen. Dit geldt ook voor de mogelijkheid om functies te kunnen clusteren bij de keuring. Anders dan voorheen wordt nu wel een specifieke grondslag voor militaire keuringen binnen de Wet op de medische keuringen gecreëerd waardoor meer maatwerk binnen bestaande kaders mogelijk is. Om deze reden zijn er ook bepalingen opgenomen om meer flexibel te kunnen omgaan met de plaats van de keuring in het selectieproces en de bewaartermijn van de keuringsgegevens. Wat betreft dit laatste blijft het algemene uitgangspunt gelden dat keuringsgegevens niet langer worden bewaard dan voor het doel waarvoor ze worden verzameld, maar het kan ook voorkomen dat militairen indien een herbeoordeling noodzakelijk is een volledige nieuwe medische keuring moeten ondergaan. Bij het opstellen van deze algemene maatregel van bestuur zal worden overlegd met de militaire bonden en zijn de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betrokken.

Gezondheidsmonitoring

Wat betreft gezondheidsmonitoring is het juist dat Defensie voorafgaand aan de Wet op de defensiegereedheid bezig was om regelgeving hiervoor uit te werken. Het conceptwetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een

specifieke grondslag hiervoor te realiseren in de WAD. Hiermee wordt in het wetsvoorstel een verwerkingsgrondslag gecreëerd conform artikel 5, eerste lid, onderdeel a in samenhang met artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG. Hoewel preventie een belangrijk doel is van gezondheidsmonitoring, geldt dit ook voor het waarborgen van de inzetbaarheid van de militair en draagt het zo bij aan een betere gereedstelling van de krijgsmacht. Vanuit die optiek is het gerechtvaardigd om gezondheidsmonitoring op te nemen in het conceptwetsvoorstel. Gezondheidsmonitoring heeft geen andere rechtspositionele consequenties voor de militair anders dan nu het geval is als deze niet of beperkt inzetbaar is. De inzetbaarheid wordt namelijk beoordeeld door de militair arts. Gezondheidsmonitoring wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur die met de bonden zal worden overlegd. Dit betreft onder meer de personen die toegang hebben tot de gegevens, welke categorieën gegevens dit betreft, en welke typen draagbare sensortechnologie worden gebruikt.

Artikel 1b Wet ambtenaren defensie

De grootste bezwaren van de bonden zijn gericht op de wijziging van artikel 1b WAD, waarbij wordt ingebracht dat door deze wijziging aan de Minister van Defensie bevoegdheden worden toegekend tot het afwijken van of buitenwerking stellen van alle bepalingen van de WAD en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, zonder dat er sprake zou zijn van waarborgen en procedures, zoals het vereiste van instemming van de ministerraad of een formeel koninklijk besluit en zonder begrenzingen in tijd, doel of reikwijdte. Daardoor zou het mogelijk zijn om de procedures voor het overleg over arbeidsvoorwaarden en de in de loop der jaren tot stand gekomen afspraken daarin buiten werking te stellen en inbreuk te maken op de rechten van individuele defensieambtenaren.

In de eerste plaats wordt erop gewezen dat in de huidige bepalingen in de WAD die bedoelde bevoegdheid reeds is toegekend aan de Minister van Defensie in omstandigheden die naar zijn oordeel de toepassing van buitengewone bevoegdheden met het oog op de goede uitvoering van de operationele taken van de krijgsmacht nodig maakt. Voorts is het een kenmerk van de rechtspositie van militaire ambtenaren, dat daarin reeds op diverse plaatsen en voor diverse omstandigheden uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden zijn opgenomen, juist omdat in «vredesomstandigheden» afspraken kunnen gelden waarvan voor operationele doeleinden indien nodig moet kunnen worden afgeweken. In de thans geldende bepalingen van het Besluit georganiseerd overleg Defensie zijn bijvoorbeeld reeds mogelijkheden opgenomen tot het beperken of zelfs buiten toepassing verklaren van dat besluit. De reeds bestaande waarborgen en procedures worden door het conceptwetsvoorstel niet gewijzigd en blijven in stand. Met de voorgenomen wijziging van artikel 1b WAD kunnen bestaande afwijkingsbevoegdheden en de daarmee gemoeide procedures niet opzij worden gezet. De wijziging van artikel 1b WAD geeft dan ook een vangnet voor het geval dat, met het oog op een goede uitvoering van de operationele taken van de krijgsmacht, het nodig is om het doorgaande proces van gereedstelling te waarborgen.

Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op punten aangepast zodat de toepassing van artikel 1b WAD in tijd beperkt is en wordt medegedeeld aan de Eerste en Tweede Kamer en daarmee de bijbehorende waarborgen duidelijker omschreven en beter afgebakend zijn.

14.2.7 Inkoop

Door een respondent is een opmerking gemaakt over de kwalificatie van de gereedstelling als crisissituatie.

Wat betreft deze kwalificatie van de gereedstelling als crisissituatie, vormt de hiertoe strekkende bepaling in het conceptwetsvoorstel een nadere invulling van de aanbestedingswetgeving en geen wijziging daarvan. De betreffende Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied betreft een omzetting van Richtlijn 2009/81/EG. Buiten de bepalingen in deze richtlijn wordt het begrip ook nader ingevuld door bijvoorbeeld de overwegingen. Tevens is de definitie van crisissituatie opgenomen in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied.

14.2.8 Overig

Meerdere respondenten (waarvan het merendeel burgers) hebben zich bij de consultatie kritisch uitgelaten over punten die geen rechtstreekse betrekking hebben op het wetsvoorstel. Deze reacties gaan over uiteenlopende kwesties die hieronder puntsgewijs zullen worden geadresseerd.

Algemeen

Uit de hoeveelheid respondenten die een misvatting lijkt te hebben over de reikwijdte van het wetsvoorstel, de afbakening van bevoegdheden onvoldoende duidelijk vinden en de hoeveelheid kritische reacties, is duidelijk geworden dat de toelichting op het conceptwetsvoorstel op deze punten een onvoldoende duidelijke toelichting bevat. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel is hierop aangepast, zodat duidelijker wordt aangegeven waarop het wetsvoorstel geen betrekking heeft en de concrete activiteiten en bevoegdheden verduidelijkt zijn.

Stijgende defensie-uitgaven

Meerdere consultatiereacties hebben de noodzaak van stijgende defensie-uitgaven betwijfeld, of uiten hierover onvrede. Hiervoor geldt dat dit noodzakelijk is om de nationale veiligheid te kunnen waarborgen, te voldoen aan de gemaakte afspraken in NAVO-verband en om de weerbaarheid van de krijgsmacht op peil te brengen na jarenlange bezuinigingen op Defensie. De defensie-uitgaven in het kader van de gereedstelling worden volledig gefinancierd uit de defensiebegroting. Uiteraard geldt daarbij dat alle uitgaven aan defensie niet aan andere maatschappelijke doeleinden kunnen worden besteed. Hierbij verdient ook opmerking dat de Rijksbegroting door het parlement wordt vastgesteld. Daar heeft een weging plaatsgevonden waaraan het overheidsbudget besteed zal worden. In het kader van het NAVO-bondgenootschap is in 2014 nogmaals afgesproken om te gaan voldoen aan de 2% norm van de NAVO, waarbij minimaal 2% van het bruto binnenlands product (bbp) in Defensie wordt geïnvesteerd. Op de NAVO-top 2025 in Den Haag is afgesproken naar een norm van 3,5% van het bbp toe te werken. In de Rijksbegroting van 2026 wordt 2,02% van het bbp voor Defensie uitgetrokken, conform de Nederlandse berekeningswijze. Inclusief militaire steun aan Oekraïne is het percentage 2,24% (Rijksbegroting 2026).

Enquêtering en dienstplicht

Enkele consultatiereacties verzetten zich tegen de zogenoemde verplichte enquêtering en spreken de vrees uit dat dit tot dienstplicht zal leiden.

Hierbij wordt vooropgesteld: maatregelen als activering van de dienstplicht maken geen deel uit van dit wetsvoorstel. Wel wordt met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat de Minister van Defensie – in het kader van personeelswerving – een enquête kan toesturen aan alle Nederlanders tussen zeventien tot en met zevenentwintig jaar. Het deelnemen en invullen van deze enquête is geheel vrijwillig, met expliciete instemming. Deze enquêtering en werving is niet gericht op een eventuele dienstplicht van de jongeren binnen deze doelgroep, maar op het werven van militairen in diverse aanstellingsvormen zoals beroepsmilitairen, reservisten of dienjaarmilitairen. De Kaderwet dienstplicht bevat het juridisch kader voor de dienstplicht en voorziet al in het oproepen van dienstplichtigen.

Onevenredige belasting van jongeren

Verschillende respondenten hebben bedenkingen geuit over de onevenredige belasting die het conceptwetsvoorstel voor jongere generaties met zich meebrengt.

Hierbij verdient opmerking dat het conceptwetsvoorstel geen verplichtingen voor jongeren bevat. Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om een wervingsenquête te versturen naar 17-jarigen om te informeren of zij in dienst willen komen bij Defensie. Zoals vermeld is het antwoorden daarop geheel vrijwillig.