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

Datum 6 juni 2025
Status Voorlopig ontwerp voor internetconsultatie

CONCEPT

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

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. 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. De Russische Federatie besteedt 40% van zijn staatsbudget aan Defensie. De productie van munitie ligt vier maal 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. In de vorm van hybride dreigingen en aanvallen wordt Nederland, de Europese Unie (EU) en de NAVO nu al onder druk gezet.[3] Rusland ziet een existentiële dreiging in Europese waarden en streeft ernaar de eigen invloedssfeer te vergroten. In verband met de internationale situatie is het noodzakelijk de voorbereidingen tot het scheppen van een sluitend defensiesysteem aanzienlijk te versnellen.

Een potentieel grootschalig conflict met Rusland mag niet worden genegeerd, maar moet 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

---

[1] Ministerie van Defensie, Defensienota 2024, p. 11.
[2] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Ministerie van Defensie en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Dreigingsbeeld - militaire en hybride dreigingen, 2024, p. 3-4.
[3] Ministerie van Defensie, Defensienota 2024, p. 11-13. Voorbeelden van hybride dreigingen zijn politieke ondermijning, cyberactiviteiten, desinformatie, economische destabilisatie, financiële malversaties of concrete aanvallen op de vitale infrastructuur

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 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.[4] 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 bondgenootschap. 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, 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.

De krijgsmacht moet in staat zijn om militaire operaties 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.[5] 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.

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 onnodig, onredelijk en onuitvoerbaar zijn. Soms ontbreekt een grondslag om huidige activiteiten te kunnen uitvoeren, vaak op eigen Defensieterreinen. Het is de ambitie van het kabinet om uit deze spagaat te komen, door vereenvoudiging van de regels voor de voorbereiding van de krijgsmacht. De Wodg maakt het mogelijk om sommige complexe procedures te vereenvoudigen of lange procedures te versnellen; feitelijk te beschouwen als het verminderen van regeldruk. Ook kan Defensie in sommige gevallen (met name op eigen terrein) anders omgaan met huidige wet- en regelgeving, daar waar het de gereedstelling in gevaar brengt. Dit wetsvoorstel heeft een vergelijkbare strekking als de toenmalige Belemmeringenwet Landsverdediging, en is toegerust op de hedendaagse technologische ontwikkelingen.

[4] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 900, nrs. 1-2, p. 41 en *Kamerstukken II* 1996/97, 25 367 (R1593), nr. 3.
[5] Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine 2019, p. 66.

CONCEPT

1.2 Probleembeschrijving algemeen

Het is de taak van de Minister van Defensie om deze 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*, en aanleggen van loopgraven op militaire oefenterreinen.

Drones van Defensie hebben 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 onderdeel 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 milieuwetgeving 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.

Militairen moeten kazernes kunnen verdedigen tegen geweld van buitenaf. Daarvoor is het nodig dat zij op en in de nabijheid van kazernes kunnen oefenen met observatiemiddelen, (technische) verstoringsmiddelen en geweld. In 2024 zag Europa een sterke toename van sabotage-operaties in Europa.[6] Deze sabotage kan zich ook richten op militaire objecten, zoals kazernes.

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)[7] verplichten Nederland en haar bondgenoten elkaar bij te staan in hun collectieve

CONCEPT

[6] Universiteit Leiden, onderzoeksproject Bewaken en Beveiligen, Russische operaties tegen Europa.
[7] 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 (Eds), *The European Union's Contribution to International Peace and Security*, Leiden: Brill 2023, p. 214-242.

verdediging bij een gewapende aanval[8] op een NAVO-lid of EU-lidstaat.[9] 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.[10] Nederland maakt onderdeel 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*[11] en de *EU Rapid Deployment Capacity*,[12] die in 2025 volledig in werking treden en waarbij Nederland een bijdrage dient te leveren aan militaire capaciteiten die gereed en inzetbaar zijn.[13] 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.[14]

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.[15] Het voldoen aan de 2% norm van NAVO, waarbij ten minste 2% van het Bruto Nationaal Product wordt geïnvesteerd in Defensie, geeft daaraan financiële invulling.[16] De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeerde dat de krijgsmacht op dit moment hybride dreigingen onvoldoende kan adresseren.[17] 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.[18]

In de recente jaren is ingezet op een verhoogde investering in de Nederlandse krijgsmacht.[19] 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

CONCEPT

[8] Onder een gewapende aanval wordt, onder bepaalde omstandigheden, ook een cyberaanval verstaan. Zie: NATO, Brussels Summit Communique, 14 juni 2021, par. 32.
[9] 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.
[10] Artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag en artikel 42, derde lid, van het VEU. Europese Raad, A Strategic Compass for Security and Defence, 21 maart 2022.
[11] Infographic New NATO Force Model, 29 juni 2022.
[12] https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-03-EU-Rapid-Deployment-Capacity_EN.pdf.
[13] D. Zandee & A. Stoetman, Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning, Instituut Clingendael, april 2023.
[14] *Kamerstukken II* 2022/23, 28 676, nr. 426.
[15] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Nederland in een fragmenterende wereldorde, 2024, p. 114.
[16] 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.
[17] Adviesraad Internationale Vraagstukken, Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid, AIV-advies 126, juni 2024.
[18] 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, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, hoofdstuk 4.
[19] Zie: *Kamerstukken II* 2021/22, 36 124, nr. 1.

personeel dat wordt ingezet. Dit ziet op drie componenten van gereedstelling: materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid.[20] 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 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.[21] De tweede en derde hoofdtaak volgen eveneens uit artikel 97, eerste lid, van de 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.[22] De verschuiving naar de tweede en derde hoofdtaak vond in 1993 zijn uitwerking in de Prioriteitennota, waarbij de krijgsmacht aanzienlijk verkleind en geherstructureerd werd.[23] 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.[24]

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.[25] Dit vraagt om de versterking van de krijgsmacht, maar ook een andere mate van gereedheid dan voor hoofdtaak 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.[26] 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

[20] Zicht op gereedheid, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2017, p. 24.
[21] 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, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 17-18.
[22] De derde hoofdtaak volgt niet direct uit artikel 97, eerste lid, van de Grondwet, maar wordt daaruit afgeleid en is zo uitgelegd in het beleid.
[23] *Kamerstukken II* 1992/93, 22 975, nr. 2
[24] K. Homan, De Nederlandse Krijgsmacht in Transformatie, 2011.
[25] *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, 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.
[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, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 29.

CONCEPT

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 gereedstellingsactiviteiten 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.

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 richt zich daarom rechtsreeks op het gereed zijn voor een doeltreffend optreden, op het onvoorspelbare moment waarop dat noodzakelijk is. En om door afschrikking eraan bij te dragen dat dit moment uit zal blijven.[27] 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 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

[27] Ministerie van Defensie, Eindrapport Verkenningen - Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, 2010, p. 193.

CONCEPT

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.[28] Daarnaast is dit wetsvoorstel een belangrijke stap in het bereiken van een weerbare maatschappij, 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.[29]

De dreiging en de korte reactietijden die de invulling aan de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht vergt, noopt het kabinet tot 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. Zodat zij er zo goed mogelijk klaar voor staan als de confrontatie zich aandient.

1.3 De 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. De Minister van Defensie is politiek verantwoordelijk voor deze gereedstelling. Uitgangspunt voor de gereedstelling zijn de inzetbaarheidsdoelstellingen – een uitwerking van de hoofdtaken van de krijgsmacht – die het kabinet formuleert in een Defensienota. In de Defensienota van 2024 is één van de doelstellingen: "Defensie is voorbereid op een grootschalig militair conflict in het NAVO-verdragsgebied."[30] 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.[31] 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.

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.

[28] Regeerprogramma – Uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord door het kabinet, september 2024, p. 109.
[29] *Kamerstukken II* 2024/25, 30 821, nr. 249.
[30] Ministerie van Defensie, Defensienota 2024, p. 22.
[31] D. Zandee & A. Stoetman, Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning, Instituut Clingendael, april 2023, p. 8.

CONCEPT

De Commandanten van de operationele commando's zijn verantwoordelijk voor de gereedstelling en instandhouding van respectievelijk de zeestrijdkrachten, de landstrijdkrachten, de luchtstrijdkrachten en de eenheden van de Koninklijke Marechaussee.[32] De Commandant Defensie Cyber Commando is belast met het gereedstellen van capaciteiten van het DCC en het aansturen van de inzetgereedstelling daarvan.[33] Daarnaast heeft de Commandant Netherlands Special Operations Command (NLD SOCOM) een adviserende taak bij de gereedstelling van speciale operaties.[34]

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.[35] Die systematiek houdt in dat het opleiden, trainen en oefenen van militairen op vier niveaus plaatsvindt en afgesloten wordt met een certificering.[36] 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 materiele 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.[37]
- *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.[38]

CONCEPT

[32] Zie Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021.
[33] Artikel 14 Subtaak- en ondermandaatbesluit Defensiestaf 2022.
[34] Artikel 15 Subtaak- en ondermandaatbesluit Defensiestaf 2022.
[35] Zo verloopt dit momenteel bij het Commando zeestrijdkrachten en het Commando landstrijdkrachten.
[36] 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, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 43-45.
[37] Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine 2019, p. 69.
[38] Zicht op gereedheid, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2017, 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.[39] 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.

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. 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.[40] Daarnaast brengt deze opgave uitdagingen mee op het gebied van de personele en materiele gereedheid, bijvoorbeeld op het terrein van zorg voor de gezondheid van militair personeel en op het terrein van inkoop. 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.

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 binnen in voorbereiding genomen voorstel voor een Wet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie.

1.4 Knelpunten in de fysieke leefomgeving

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.[41] 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

[39] Onderzoekscommissie LIMC, Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manouevre Centre (LIMC), december 2022, p. 80.
[40] Programma Ruimte voor Defensie, december 2023; Onderzoekscommissie LIMC, Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manouevre Centre (LIMC), december 2022.
[41] Ministerie van Defensie, Stand van Defensie – Voortgang bouwen aan een toekomstbestendige krijgsmacht, voorjaar 2024, p. 15.

CONCEPT

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.[42] 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.[43] 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 Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) is een al langer lopend traject om de minimale ruimtevraag voor Defensie in beeld gebracht. Om aan deze minimale ruimtevraag te voldoen is ook onderdeel van het NPRD om door middel van een zorgvuldig proces naar goede nieuwe locaties en (gebruiks)ruimte voor defensieactiviteiten in Nederland te zoeken. 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 doel van het NPRD is om die ruimte, nadat die is gevonden, structureel te borgen door bijvoorbeeld grondverwerving, het doorlopen van ruimtelijke procedures en aanpassing van regelgeving. Het gaat hierbij om extra fysieke en indirecte ruimte die Defensie nu en in de toekomst nodig heeft voor gereedstellingsactiviteiten. Het NPRD en dit wetsvoorstel ondersteunen en versterken elkaar in het bereiken van het gemeenschappelijke doel om die ruimte voor Defensie te creëren die noodzakelijk is voor de gereedheid. 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 vrijstellingen, die zullen komen te vervallen zodra in de verwezenlijking van die gereedstellingen op basis van het NPRD is voorzien. Vanwege de toegenomen geopolitieke spanningen van de afgelopen jaren en de verplichtingen die volgen uit

[42] Ministerie van Defensie, Notitie Reikwijdte en Detailniveau - Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, december 2023, p. 4.
[43] Ministerie van Defensie, Notitie Reikwijdte en Detailniveau - Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, december 2023, p. 4.

CONCEPT

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 groei van de krijgsmacht en een verhoogde gereedstelling vragen meer van de fysieke leefomgeving. Daartoe zal gebruik gemaakt worden van de ruimte in het buitenland, maar ook in Nederland. De krijgsmacht maakt momenteel al voor ongeveer de helft van haar activiteiten in verband met het opleiden en oefenen gebruik van het buitenland. Gemiddeld traint 60% van de vlooteenheden en 45 á 50% van de marinierseenheden in het buitenland.[44] 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 helikopter- en jachtvliegers.[45] 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 Nationaal Programma Ruimte voor Defensie.

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

[44] Ministerie van Defensie, Nota van Antwoord - Notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, mei 2024, p. 5.
[45] 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 plaatsvinden.

CONCEPT

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 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.[46] 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, trilling, afval, en andere elementen van de bescherming en het beheer van het leefmilieu van mens en dier.

Daarom is het nodig dat wet- en regelgeving wordt aangepast om:

- noodzakelijke activiteiten voor gereedstelling direct mogelijk te maken; en
- om de wettelijke bevoegdheid te verankeren om, wanneer bepaalde activiteiten nodig zijn en urgent van aard, af te kunnen wijken van bepalingen die aan die urgentie in de weg staan.

1.5 Knelpunten in de informatieomgeving

Sinds de jaren negentig is er in de informatieomgeving een sterk veranderde operationele omgeving ontstaan voor de krijgsmacht.[47] 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 persoonsgegevens worden weergegeven. Dat is ook het gevolg van

[46] Ministerie van Defensie, Notitie Reikwijdte en Detailniveau - Milieueffectrapportage Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, december 2023, p. 99.
[47] 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 informatie-omgeving, april 2024, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 22-24.

CONCEPT

ontwikkelingen in de militaire context, waarin wapens en middelen ontwikkeld zijn die een verandering van het gewapend conflict mee brengen, zoals onbemande systemen (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.[48] Conflictvoering is niet langer beperkt tot land, lucht en zee, maar is breder geworden en vindt plaats over domeinen heen (multidomein).[49] Met de inzet van militair vermogen wordt daarbij beoogd om effecten te genereren in drie dimensies (fysiek, virtueel en cognitief).[50] 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.[51] 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.[52] 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.[53] De bestaande juridische kaders beperken daarmee de krijgsmacht om in de informatieomgeving daadwerkelijk en stelselmatig gereed te zijn.

CONCEPT

[48] 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, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 42.
[49] Ministerie van Defensie, Defensievisie 2035 – Vechten voor een veilige toekomst, 2020, p. 33. Naast de vier genoemde domeinen wordt ook de ruimte als militair domein gezien.
[50] Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine 2019, p. 82-83.
[51] Functionaris voor Gegevensbescherming, Onderzoek naleving Algemene verordening gegevensbescherming – Experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC), maart 2021, p. 58.
[52] EIFFEL B.V., Onderzoek AVG – Ministerie van Defensie, juli 2022; Ministerie van Defensie, Eindverslag programma Juridische en Ethische Kaders bij Optreden in de Informatieomgeving (JEKOI), december 2022; Onderzoekscommissie LIMC, Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manouevre Centre (LIMC), december 2022. 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 (Eds), *Towards a Data-driven Military*, Leiden: Leiden University Press 2023, p. 261-282.
[53] EIFFEL B.V., Onderzoek AVG – Ministerie van Defensie, juli 2022, p. 23.

1.6 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.[54] 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.

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

CONCEPT

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.

1.7 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. 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 wordt of aan alle voorwaarden wordt voldaan om een beroep te kunnen doen op de betreffende uitzonderingsgrond.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Doelstellingen van het wetsvoorstel

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 paragraaf 1.1 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 kerntaken, 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.

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. Gereedheid vergt immers niet alleen de gereedstelling van de krijgsmacht, maar ook een samenwerking met het burgerlijke gezag en andere partijen in een

CONCEPT

weerbare maatschappij (*whole of society* benadering van NAVO). Bijvoorbeeld in de afweging van belangen (zie ook het veerkrachtbeginsel in paragraaf 3.2).

2.2 Zorg voor de gereedstelling

Waar de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht het publieke belang is waarop de toepassing van dit wetsvoorstel is gericht, is het de taak van de Minister van Defensie, en dus ook voor de andere defensieonderdelen dan de krijgsmacht, om dat doel door de gereedstelling van de strijdkrachten te bereiken. Het wetsvoorstel legt deze publieke taak vast. Gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, geeft de Minister van Defensie gestalte aan deze publieke taak door, enerzijds, permanente of tijdelijke activiteiten of voorzieningen te ontplooien die nodig zijn voor de gereedheid. Het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie is hier een voorbeeld van. De taak omvat ook de verantwoordelijkheid van de minister om de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de AGDEF 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.

De zorg voor de gereedstelling heeft effect op verschillende domeinen, zoals onder meer de leefomgeving, de informatieomgeving en de personele omgeving. Dat kunnen ook nadelige effecten zijn. Wanneer nadelige gevolgen veroorzaakt worden door de mate van gereedstelling die noodzakelijk is voor de vereiste gereedheid, moet hierover een volwaardige belangenafweging worden gemaakt waarbij de publieke taak van de zorg voor de gereedstelling wordt afgewogen tegen die nadelige effecten. Het wetsvoorstel draagt bij aan het mogelijk maken van de juiste belangenafweging over 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.

Als de uitvoering van de gereedstelling voor de vereiste mate van gereedheid in conflict komt met belangen die door bestaande wettelijke voorschriften worden beschermd, dan dient dat – op het niveau van de minister – niet louter als een gegeven beperking van de gereedstelling te worden aangenomen, maar is dat 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. Zonder deze transparantie over wezenlijke belemmeringen voor de gereedheid en de daarmee verbonden belangen, blijven beperkingen van de haalbaarheid van de gereedstelling een louter interne uitvoeringskwestie van de krijgsmacht. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een periodieke gelegenheid voor een belangenafweging op politiek-bestuurlijk niveau.

2.3 Gereedstellingsactiviteiten

Het wetsvoorstel beoogt een kader te bieden voor de wijze waarop in het kader van de gereedstelling kan worden omgegaan met een groot aantal voor de gereedstellingsactiviteiten belemmerende wettelijke voorschriften en juridische knelpunten. Het gaat daarbij om activiteiten die zowel betrekking hebben op de operationele, personele en materiële gereedstelling als de geoefendheid, van het militair vermogen in de fysieke omgeving en de informatieomgeving. Daarnaast valt ook bewaken en beveiligen in belangrijke mate onder de

CONCEPT

gereedstellingsactiviteiten evenals activiteiten in het kader van de gereedstelling van bondgenootschappelijke krijgsmachten en de rol van Nederland in het kader van *Host Nation Support*. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1.

2.4 Gereedstelling in de fysieke omgeving

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal instrumenten 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 is 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 de gereedstelling als bedoeld in artikel 2.1 wordt belemmerd, of een tijdige gereedheid niet kan worden geborgd, voorziet dit wetsvoorstel in de nodige instrumenten. Hiervoor geldt dat de te verrichten activiteit noodzakelijk en urgent is om het doel zoals omschreven in artikel 1.2, eerste lid van dit wetsvoorstel, tijdig te bewerkstellingen.

Deze instrumenten zijn in de eerste plaats een vrijstelling van rechtswege voor een aantal concrete, urgente gereedstellingsactiviteiten (in bijlage I) die bij algemene maatregel van bestuur rechtstreeks worden vrijgesteld van bestaande normen en procedures, omdat zij bij inwerkingtreding van de dit wetsvoorstel onmiddellijk verricht moeten kunnen worden.

Ten tweede is voorzien in een bevoegdheid om ontheffing te verlenen door een gereedstellingsbesluit van de minister van Defensie, in overeenstemming met de minister die het aangaat, voor een aantal categorieën van activiteiten (in bijlage II genoemd). De minister kan, indien noodzakelijk, een ontheffing verlenen van wettelijke voorschriften (procedureel en/of inhoudelijk, inclusief van een vergunningplicht), zonder of slechts beperkt daarbij aan de regels gebonden te zijn die voor deze activiteiten in het omgevingsrecht gelden. Internationaalrechtelijke verplichtingen worden hierbij in acht genomen. De lijst activiteiten in bijlage II kan worden aangevuld of gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur (met voorhang in het parlement).

Ten derde zijn voor een aantal onderwerpen 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. 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.

Voor een toelichting bij de bij wet aangewezen gereedstellingsactiviteiten en categorieën gereedstellingsactiviteiten wordt verwezen naar de toelichting op bijlagen I en II aan het slot van deze artikelsgewijze toelichting.

2.5 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.

CONCEPT

Deze verwerkingsgrondslagen hebben betrekking op de operationele, personele en materiële gereedstelling als de geoefendheid van het militair vermogen in de informatieomgeving. Daarbij wordt voorzien in twee specifieke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens bij 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 noodzakelijk 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. 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 gesloten verstrekkingsregime opgenomen. Daarbij gelden voor 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.

2.6 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.[55] In het selectieproces van militairen is echter meer flexibiliteit vereist wat betreft het keuringsproces omdat veranderende omstandigheden

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

CONCEPT

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 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.[56] 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. Hoewel het voor de gereedstelling van de krijgsmacht noodzakelijk kan zijn dat een afweging van waarborgen en belangen anders zal uitvallen dan onder normale situaties en omstandigheden voor de bedrijfsvoering in vredestijd, zal ook bij de toepassing van deze bevoegdheid steeds gekeken worden naar een gerichte situatie, die een tijdelijke en proportionele afwijking van normen, criteria en overlegprocedures nodig maakt. .

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

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

CONCEPT

uitvoering van in ieder geval de eerste trede van het dienmodel juridisch mogelijk gemaakt.[57] Deze enquête maakt geen onderdeel uit van het keuringsproces uit de Kaderwet Dienstplicht.

2.7 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.

2.8 Karakter van dit wetsvoorstel

Dit voorstel beoogt een wettelijk kader voor de gereedstelling. 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 hoofdstuk 1 (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 oorlogssituatie 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 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 intensief optreden van de relevante onderdelen van de krijgsmacht.

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

CONCEPT

Dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel soms vergaande bevoegdheden kent om belemmeringen weg te nemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijzigingen in de Ow in hoofdstuk 3. Die onderdelen bieden mechanismen waarvan de benutting afhangt van de activiteiten die in concreto, dus in het huidige, of een toekomstig tijdgewricht, noodzakelijk zijn, en van de mate waarin bestaande wetgeving die activiteiten reeds mogelijk maken. Voor deze onderdelen, geldt dat het wetsvoorstel mede het karakter heeft van een belemmeringenwet. Van staatsnoodrecht is geen sprake, zie daarover paragraaf 4.1.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 De Grondwettelijke taak van de krijgsmacht

De verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, is de eerste grondwettelijke hoofdtaak van de krijgsmacht.[58] De krijgsmacht dient daarom voorbereid te zijn op vervulling van deze taak. Deze gereedheid te waarborgen is een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

3.2 Het Noord-Atlantisch Verdrag

Deze grondwettelijke taak wordt 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.[59] 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*).[60] Dit is een verdragsrechtelijke verplichting van Nederland en de NAVO-bondgenoten, op grond van artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag.

Het vereiste van militaire gereedheid voor wat in Nederland de eerste grondwettelijke in bondgenootschappelijk verband uit te voeren hoofdtaak is, vloeit dus voort uit 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.[61] In de tweede plaats vergt defensiegereedheid overeenkomstig het 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.

CONCEPT

[58] Artikel 97 van de Grondwet. Het bevorderen en handhaven van de internationale rechtsorde (inzet bij missies) en de ondersteuning van het bevoegd gezag bij rampen en crisis zijn twee andere hoofdtaken.
[59] Artikel 97, eerste lid, van de Grondwet en artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.
[60] https://www.act.nato.int/article/resilience-in-nato/
[61] *Kamerstukken II* 2024/25, 30 821, nr. 249. S. Niinistoö, Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, 2024; https://www.act.nato.int/article/resilience-in-nato/

3.3 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

In het Koninkrijk is er maar één krijgsmacht: de krijgsmacht van het Koninkrijk.[62] De handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk is een Koninkrijksaangelegenheid.[63] De regels die gesteld worden omtrent de krijgsmacht die alleen gelden in het land Nederland (het Europese deel van het Koninkrijk) kunnen bij wet worden vastgesteld.[64]

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. Ook het Caribisch deel van het Koninkrijk heeft te maken met dreigingen, bijvoorbeeld vanuit Venezuela.[65] Een krijgsmacht die gereed is om invulling te geven aan de eerste hoofdtaak draagt daarmee bij aan de bescherming van het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Het wetsvoorstel komt niet te gelden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten en in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de Europese- en internationaalrechtelijke verplichtingen voor het Europese deel van het Koninkrijk en de ruimte die daarbij wordt geboden om van die verplichtingen af te wijken. 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.[66] Daarbij is ook van belang dat deze juridische kaders kunnen wijzigen en dat het onwenselijk is om de Caribische landen hiermee te belasten en dat behandeling via de rijkswetprocedure kan zorgen voor het niet behalen van Europese implementatiedeadlines.

3.4 Het Verdrag betreffende de Europese Unie

Het VEU is de grondslag van de werking van het Unierecht. In het Verdrag 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 volgt dat de toepassing van het Unierecht er niet toe mag leiden dat de goede uitvoering van de essentiële taken van Defensie wordt

[62] 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.
[63] Artikel 3, eerste lid, onder a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
[64] Artikel 14, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
[65] Analistennetwerk Nationale Veiligheid, Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid Themarapportage internationale en militaire dreigingen, 2022; Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Jaarverslag 2023, 2024.
[66] 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.

belemmerd.[67] Dit betekent dat verordenings- of richtlijnbepalingen onder omstandigheden moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de essentiële taak van de strijdkrachten. Dat geldt waar mogelijk voor de hierna genoemde richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie.

Naast dit wetsvoorstel onderneemt het kabinet initiatieven om ook binnen de Europese Unie aandacht te vragen voor belemmeringen voor noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten in Europese regelgeving.

3.5 Fysieke leefomgeving

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op een aanzienlijk aantal activiteiten van Defensie in de fysieke leefomgeving. 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 worden door internationaalrechtelijke verplichtingen. In veel van deze verdragen of Europese regelingen is een uitzondering opgenomen voor defensieactiviteiten. Dat is echter niet in alle gevallen zo.

3.5.1 Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus[68] 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 milieuinformatie 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.[69]

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 zover gereedstellingsactiviteiten vallen onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus, geldt dat toepassing van inspraak een nadelige invloed zal hebben op de tijdige gereedstelling. Het organiseren van inspraak door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zou leiden tot vertraging in de uitvoering van

[67] HvJ EU 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597.
[68] Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).
[69] Artikel 4 vierde lid, onderdeel b, van het Verdrag van Aarhus.

CONCEPT

gereedstellingsactiviteiten. Er wordt daarom voor gekozen om gebruik te maken van de uitzondering op het Verdrag van Aarhus, doordat op een ontheffing voor een gereedstellingsactiviteit ingevolge de Awb de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.

3.5.2 Milieueffectrapportage

De MER-richtlijn[70] 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 oordelen dat toepassing nadelige gevolgen zou hebben voor deze doeleinden.[71] In het wetsvoorstel wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

De SMB-richtlijn[72] 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.[73] Voor zover delen van het wetsvoorstel voorzien in plannen en programma's, wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

Naast de MER-richtlijn en de SMB-richtlijn geldt het Verdrag van Espoo[74] als er grensoverschrijdende milieueffecten kunnen zijn. Op grond van dit verdrag dient voor aangewezen activiteiten een milieueffectrapportage worden vastgesteld. Het verdrag voorziet in een aantal vereisten voor de procedure en het rapport. Echter, in artikel 2, achtste lid, is geregeld dat 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. Overigens zullen activiteiten die noodzakelijk zijn voor de gereedstelling doorgaans niet onder de reikwijdte van het verdrag vallen.

3.5.3 Bescherming van habitatgebieden en soorten

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

CONCEPT

[70] 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, L26).
[71] Artikel 1, derde lid, van de MER-richtlijn.
[72] 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).
[73] Artikel 3, achtste lid, van de SMB-richtlijn.
[74] Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

Het Verdrag van Bern[75] 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[76] 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.

Voor een groot deel regelen de Habitatrichtlijn[77] en Vogelrichtlijn[78] 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 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

[75] Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieus in Europa (Trb. 1980, 60).
[76] Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Trb. 1980, 145).
[77] 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).
[78] 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).

CONCEPT

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 defensieonderdelen in de operationele omgeving te verzekeren. Het wetsvoorstel voorziet daarom voor de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten in bijlage I in de mogelijkheid een vrijstelling 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 ontheffing te verlenen van het genoemde verbod. Zonder deze afwijkingsmogelijkheid kan de 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.

De Natuurherstelverordening[79] is bedoeld als aanvulling op het bestaande natuurbeleid en heeft ook tot doel op doeltreffende wijze in synergie met de natuur- en milieuwetgeving van de EU te werken, zoals met name de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water[80] 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 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. Of van die vrijstelling gebruik zal worden gemaakt, zal worden bezien voorafgaand aan de vaststelling van het ontwerp nationaal herstelplan en zal afhankelijk zijn van de ecologische behoefte en mogelijkheden. Gelet op de vrijstellingsmogelijkheid, zal het wetsvoorstel er in beginsel niet toe leiden dat de verplichtingen uit de Natuurherstelverordening niet worden gehaald.

[79] 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).
[80] 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).

CONCEPT

3.5.4 Kwaliteit van lucht en water

De Kaderrichtlijn luchtkwaliteit[81] 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[82] 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.

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 richtlijn biedt echter een uitzonderingsmogelijkheid voor situaties waarin het niet bereiken van de doelstellingen of het optreden van achteruitgang van de toestand van een waterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen of wijzigingen die van hoger openbaar belang zijn. Van die afwijkingsmogelijkheid kan alleen gebruik worden gemaakt wanneer aan specifieke voorwaarden is voldaan. Ten eerste moeten alle haalbare stappen moeten worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan. Ten tweede moet het stroomgebiedbeheerplan de redenen voor de veranderingen specifiek toelichten. De redenen voor de veranderingen moeten ten derde van hoger openbaar belang zijn en/of het nut van het bereiken van de doelstellingen voor milieu en maatschappij moet worden overtroffen door het nut van de verandering voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling. Tot slot kan het nuttige doel dat met de veranderingen van het waterlichaam wordt gediend, niet worden bereikt met voor het milieu betere middelen vanwege de technische haalbaarheid of onevenredige kosten. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een vrijstelling te verlenen voor het lozen van afvalwater op oppervlaktewater rondom militaire terreinen ten behoeve van gereedstellingsactiviteiten. Voor zover de lozingen die op basis van die vrijstelling worden gedaan ertoe leiden dat in bepaalde wateren niet de goede ecologische toestand in 2027 wordt bereikt, zal bij stroomgebiedbeheerplan specifiek worden onderbouwd waarom lozingen vanaf militaire terreinen noodzakelijk en van hoger openbaar belang zijn, welke maatregelen zijn 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. Overigens bestaat de lozing vanaf de militaire terreinen met name uit lozing van hemelwater vanuit militaire kampementen. De mate waarin het bereiken van de

[81] 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).
[82] 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).

CONCEPT

goede ecologische toestand wordt gefrustreerd door activiteiten op basis van het wetsvoorstel, zal dus zeer beperkt zijn.

3.5.5 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.

De REACH-verordening[83] 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. In het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

De CLP-verordening[84] 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. In het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

CONCEPT

[83] 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).
[84] 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).

3.5.6 Industriële emissies

De Richtlijn inzake industriële emissies en emissies uit de veehouderij[85] 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.

3.5.7 Afvalstoffen

Het Verdrag van Bazel[86] 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).[87] 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 Gemeenschap van afvalstoffen die die zijn ontstaan bij strijdkrachten of hulporganisaties in crisissituaties, 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 vrijstelling of ontheffingsmogelijkheid, 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[88] 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.

CONCEPT

[85] 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).
[86] Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Trb. 1990, 12).
[87] 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).
[88] 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).

3.5.8 Geluid

De Richtlijn omgevingslawaai[89] 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.

3.5.9 Preventie zware ongevallen gevaarlijke stoffen

De Seveso-richtlijn[90] 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.

3.5.10 Energie efficiëntie

De Energie-efficiëntie richtlijn[91] voorziet in regels om ervoor te zorgen dat lidstaten zorg dragen voor energie-efficiëntieoplossingen. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de 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.

3.5.11 Bescherming archeologisch en architectonisch erfgoed

Het Verdrag van Valetta[92] voorziet in een aantal verplichtingen voor lidstaten inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed. Deze verplichtingen zien vooral op het inrichten van het nationale rechtsstelsel en maatregelen die lidstaten moeten nemen om archeologisch erfgoed te verwerven en beschermen. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn dat wordt gestreefd naar de conservering en instandhouding van het archeologisch erfgoed, bij voorkeur in situ (ter plaatse, doorgaans in de bodem).

In het Nederlandse rechtsstelsel zijn internationaalrechtelijke verplichtingen geïmplementeerd in de Erfgoedwet en de Ow. 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

[89] 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).
[90] 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).
[91] 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).
[92] Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 2007, 126).

CONCEPT

diverse militaire (oefen)terreinen 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 zich de gronden op een aantal militaire oefenterreinen bekende archeologische waarden bevinden. Dit geldt voor oefenterreinen Oirschotse Heide en Havelte West, op grond van het lokale omgevingsplan (gebied met hoge archeologische verwachting). Op de oefenterreinen Arnhemse Heide en Marnewaard hebben de gronden geen bekende archeologische waarde. Op vliegbasis Woensdrecht zijn ook gronden aanwezig met archeologische waarde. De overige activiteiten die op basis van het wetsvoorstel worden mogelijk gemaakt zijn ofwel geen bedreiging voor het archeologisch erfgoed, ofwel niet vrijgesteld.

Het verdrag van Granada[93] 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. 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 bij ontheffing een vrijstelling te verlenen van regels in de Ow voor bouwactiviteiten en activiteiten met betrekking tot beschermde monumenten. Die ontheffing wordt slechts verleend wanneer dat noodzakelijk is.

3.5.12 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) bevat het recht op respect voor privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en correspondentie. 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, 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.[94] 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. 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 paragraaf 1.1 van de toelichting

[93] Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163).
[94] EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (Hatton e.a/ Verenigd Koninkrijk).

CONCEPT

3.6 Informatieomgeving

3.6.1 Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet op 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 rechten inhouden. Deze 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.

3.6.2 Algemene verordening gegevensbescherming

De AVG biedt een uitgebreid juridisch kader bij de verwerking van persoonsgegevens.[95] De AVG is rechtstreeks van toepassing in Nederland voor zover het binnen het toepassingsgebied van de verordening valt. In artikel 2, tweede lid, AVG wordt dit toepassingsgebied beperkt voor 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. Zowel de richtlijn als de verordening sluiten de verwerking van persoonsgegevens bij activiteiten in het kader van defensie uit van de reikwijdte van de Europese regels.[96] De activiteiten die de krijgsmacht ontplooit om de operationele doeltreffendheid van de strijdkrachten te waarborgen, waaronder ook het opleiden en trainen, vallen buiten de werkingssfeer van het Unierecht.[97] Maar, niet alle activiteiten vallen buiten de werkingssfeer. Daarbij gaat het om activiteiten die in soortgelijke omstandigheden worden verricht door werknemers in overheidsdienst die geen militairen zijn, zoals administratie en gezondheid.[98]

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

[95] 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).
[96] Zie artikel 2, tweede lid, AVG en artikel 3, tweede lid, van de Richtlijn 95/46/EG. In de Richtlijn werd verduidelijkt dat activiteiten die betrekking hebben op defensie buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Artikel 2, tweede lid, AVG is de daaraan gelijkaardige bepaling in de verordening.
[97] Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) 11 maart 2003, C-186/01 (*Dory*), ECLI:EU:C:2003:146; HvJ EU 10 juli 2018, C-25/17 (*Jehovan todistajat*), ECLI:EU:C:2018:551, par. 38; HvJ EU 6 oktober 2020, gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18 (*La Quadrature du Net e.a.*), ECLI:EU:C:2020:791, para. 100-102; HvJ EU 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597, para. 80-83; en HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19 (*Ligue des droits humains*), ECLI:EU:C:2022:491, para. 66-68.
[98] HvJ EU 15 juli 2021, C-742/19 (*Ministrstvo za obrambo*), ECLI:EU:C:2021:597, para. 69-70.

CONCEPT

verwerkingen van persoonsgegevens door de krijgsmacht, met een uitzonderingsmogelijkheid voor de inzet van de krijgsmacht.

In dit wetsvoorstel wordt ook de AVG van toepassing verklaard[99] met de uitzondering van een aantal onderdelen zodat er een gedegen stelsel van gegevensbescherming geldt ten behoeve van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid van het militair vermogen. 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 4.5 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, Rechten van de betrokkene, niet van toepassing. Dit 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 zijn 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 4.13 tot en met 4.16. Ten derde zijn artikelen 33, 34 en 36 AVG van de overeenkomstige toepassing uitgezonderd. Dit komt er in de praktijk op neer dat inbreuk in verband met persoonsgegevens (datalek) niet hoeft te worden gemeld bij de Autoriteit persoonsgegevens en de betrokkene. Ook dit ziet op de bescherming van de noodzakelijke geheimhouding van activiteiten ten behoeve van de gereedstelling. Hetzelfde geldt voor de raadpleging van de Autoriteit persoonsgegevens voorafgaand aan een hoog risico verwerking. 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. De onderzoekscommissie Brouwer heeft ook aanbevolen om te kiezen voor een eigen rechtsregime voor de verwerkingen door de defensieonderdelen ten behoeve van de taken van de krijgsmacht.[100] Nederland is niet de enige binnen de Europese Unie die deze systematiek hanteert. In België,[101] Denemarken,[102] Finland[103] en Zweden[104] is ook de AVG (gedeeltelijk) niet van toepassing verklaard op de gereedstellingsactiviteiten van hun krijgsmacht door dikwijls te voorzien in een eigen regime.

CONCEPT

[99] Op hoofdstuk 1 tot en met 4 van dit wetsvoorstel. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.4.
[100] Onderzoekscommissie LIMC, Grondslag gezocht – Onderzoekscommissie Land Information Manouevre Centre (LIMC), december 2022, p. 91.
[101] Artikel 105 van de Wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.
[102] § 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). Zie ook het wetsvoorstel met de toelichting: 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.
[103] Artikelen 1 en 2 van de Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa – 332/2019.
[104] § 4 van de Lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten en Förordning (2021:1207) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

3.6.3 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 materiele 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[105] 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.[106] 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.[107]

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.[108] Conventie 108 bevatte een algemene uitzonderingsgrond om activiteiten of sectoren uit te sluiten van toepassing van het verdrag.[109] 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

[105] Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Trb. 1951, 154).
[106] Artikel 17 IVBPR vereist bescherming door de wet tegen willekeurige of onwettige inmenging of aantasting.
[107] Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7).
[108] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 455 (R2188), nr. 2.
[109] Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van Conventie 108.

CONCEPT

individuele rechten van de betrokkene.[110] 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.[111] Deze uitzonderingen hebben betrekking op de doeltreffendheidsbeoordeling van nationale 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.[112] 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.[113]

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) is alleen van toepassing wanneer de lidstaten het Unierecht ten uitvoer brengen. Dit is beginsel niet het geval bij verwerkingen door de defensieonderdelen bij het gereedstellen van de krijgsmacht. Echter 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.[114] 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.[115]

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.[116]

CONCEPT

[110] Artikel 11, eerste lid, van Conventie 108+.
[111] 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.
[112] Artikel 11, tweede lid, van Conventie 108+.
[113] 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).
[114] HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), ECLI:EU:C:2013:105.
[115] Artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Het Handvest vereist wel dat de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden wordt geëerbiedigd.
[116] Artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b, AVG.

In de nationale Uitvoeringswet AVG is er evenwel voor gekozen om de AVG en de UAVG van overeenkomstige toepassing te verklaren op deze verwerkingen.[117] De verhouding van dit wetsvoorstel tot de UAVG is beschreven in paragraaf 4.5.

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.

- *Bij de 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.[118] 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.[119]

Dit wetsvoorstel voorziet voor een groot aantal gegevensverwerkingen in een expliciete wettelijke basis van die verwerkingen die een inbreuk kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer. Daarbij wordt zoals eerdergenoemd een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën van activiteiten. De verwerking van persoonsgegevens die bij deze activiteiten plaats kan vinden is gebonden aan het doel en gebonden aan voorwaarden. Bij die verwerkingen wordt ook meegegeven onder welke omstandigheden persoonsgegevens stelselmatig verwerkt en bewaard kunnen worden. Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat dit slechts in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is.

- *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.[120] 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

[117] Artikel 3, eerste en tweede lid, UAVG.
[118] 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.
[119] EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 (*Centrum för Rättvisa/Zweden*), par. 247.
[120] 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. 87.

CONCEPT

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 paragraaf 1.1 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 gewone 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 van de gereedheid van de krijgsmacht 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 beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

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 bondgenootschappelijke verplichtingen (zie nader paragraaf 1.1) waartoe de krijgsmacht daadwerkelijk en stelselmatig gereed moet zijn.

Bij de activiteiten die plaatsvinden ten behoeve van de personele en materiele 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 (paragraaf 1.3), 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 noodzakelijk 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 terstond 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 worden bewaard en als dat wel het geval is dat deze worden geanonimiseerd of gepseudonimiseerd om te bewerkstellingen dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beperkt blijft.

CONCEPT

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.

3.7 Personeel

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)[121] 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.

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

CONCEPT

3.8 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.

3.9 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 civil rights and obligations of een criminal charge worden vastgesteld, toegang hebben tot een rechter en die rechtsgang voldoet aan bepaalde vereisten (EHRM 23 september 1982, no 7151/75 (Sporrong en Lonnroth t. Zweden)). In vrijwel alle bestuursrechtelijke geschillen worden civil rights and obligations vastgesteld (EHRM 10 februari 1983, no. 7299/75 (Albert en le Compte t. Belgie)). 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 bestuursrechter in Nederland voldoet aan de materiële eisen uit artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest.

4. Verhouding tot nationale wetgeving

4.1 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 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 en het recht voor crisisbeheersing, waaronder artikel 3 UAVG en artikel 19.19 van de Ow.

Artikel 19.19 Ow maakt het mogelijk om in buitengewone omstandigheden, na een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van de minister-president, bij ministeriële regeling af te wijken van de Ow. Deze bepaling maakt onderdeel uit van het staatsnoodrecht en dient daarmee 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

CONCEPT

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 een dergelijke regeling van staatsnoodrecht ongeschikt en ontoereikend voor de beoogde regeling van de gereedstelling. Ongeschikt, omdat het staatsnoodrecht en de daarbij geregelde procedurele waarborgen (koninklijk besluit tot inwerkingstelling en voortduringswet) niet goed past voor de regeling van de gereedstelling, het belangrijkste structurele proces van de defensieorganisatie naast inzet – en bovendien ter voorkoming van inzet voor hoofdtaak 1 door afschrikking. Een beroep op het staatsnoodrecht dient zo kort mogelijk toepassing te krijgen, terwijl de gereedstelling een voortdurend proces is. 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.

Dit wetsvoorstel bevat geen bevoegdheden die tot het staatsnoodrecht gerekend moeten worden, omdat het gaat om bevoegdheden waarvan de inzet aan de orde is bij buitengewone omstandigheden. Voor een buitengewone omstandigheid dient sprake zijn van (a) een *uitzonderingstoestand* waarin (b) vitale belangen worden bedreigd en waarin (c) de normale bevoegdheden niet volstaan om deze bedreiging tegen te gaan.

Vooropgesteld moet worden dat het plaatsvinden van gereedstelling geen uitzonderingssituatie is, maar de uitvoering van een publieke taak. 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 derhalve 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 uitzonderingstoestand op. Ook het bestaan van de *aanleiding* voor een snellere, omvangrijke of intensievere mate van gereedstelling, is niet noodzakelijk een buitengewone omstandigheid. 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 uitzonderingstoestand op, maar zijn een gevolg van wijzigingen in de geopolitieke omgeving of in de verantwoordelijkheden die Nederland in bondgenootschappelijk verband heeft. Neem bijvoorbeeld de noodzaak om geoefend te zijn in het aanleggen van loopgraven. De aanleiding is de vorm van oorlogvoering die achterhaald leek maar toch opnieuw in Oekraïne plaatsvindt. De belemmering voor het uitvoeren van deze activiteiten vloeien voort uit regelgeving die op die nieuwe behoefte niet is

CONCEPT

toegesneden. Het belang dat daardoor in het geding komt is de tijdige gereedstelling en daarmee de nationale veiligheid. Dat een dreiging bestaat op een grootschalig conflict waarin loopgraven aan de orde zijn, maakt niet dat het bestaan van de belemmering een buitengewone omstandigheid oplevert.

Het wetsvoorstel beoogt niet te voorzien in noodbevoegdheden. 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 geval van belemmeringen, zonder dat daarbij sprake hoeft te zijn van een uitzonderingstoestand. De toestand waarin daarvan gebruik wordt gemaakt, is die waarin de gereedstelling onaanvaardbaar wordt vertraagd of belemmerd door regelgeving die uitgaat van een beperktere, minder voortvarende 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. Niet vanwege het bestaan van een uitzonderingstoestand, maar 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 de ontheffing voor bijlage II), of – als geen andere mogelijkheid bestaat, het vangnet van artikel 8.0 van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel beoogt dus permanente mechanismen te regelen waarmee met de nodige snelheid kan worden omgegaan met situaties waarin de gereedstelling onaanvaardbaar wordt vertraagd of belemmerd, zonder dat daarvoor eerst de voorbereiding van wet- of regelgeving hoeft te worden afgewacht. Het wetsvoorstel drukt daartoe het grote belang van gereedstelling uit en van het snel kunnen optreden, maar ook dat geeft het wetsvoorstel niet het karakter van staatsnoodrecht.

Het wetsvoorstel doet overigens geen afbreuk aan het staatsnoodrecht. Het laat immers onverlet dat staatsnoodrecht, waar nodig, kan worden toegepast als zich *wel* een uitzonderingstoestand voordoet. Overigens zal ook in dat geval de toepassing van staatsnoodrecht geen automatisme zijn en zal zo veel mogelijk met de reguliere bevoegdheden gewerkt worden, waaronder de bevoegdheden van dit wetsvoorstel. Zoals hierboven is toegelicht, wordt de gereedstelling ook tijdens inzet voortgezet. Pas wanneer bestaande bevoegdheden ontoereikend blijken te zijn voor maatregelen die noodzakelijk worden geacht om een vitaal belang te beschermen dat in deze uitzonderingstoestand wordt bedreigd, zal een beroep op de voor die maatregelen relevante bepalingen van staatsnoodrecht gedaan kunnen worden. Deze bevoegdheden zijn in diverse wetten geregeld, waaronder het al genoemde artikel

CONCEPT

19.19 van de Omgevingswet of de Oorlogswet voor Nederland. Dit wetsvoorstel wijzigt deze wetgeving niet en treedt evenmin in de daarin gegeven bevoegdheden. Dat is een kwestie voor de modernisering van het staatsnoodrecht.

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, 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.

4.2 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Ow is een wet die alles regelt voor de omgeving waarin we wonen en leven en vormt de basis 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 Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en daarop gebaseerde ministeriële regelingen zoals 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 inhoudelijk 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 vrijstelling 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 amvb, de bepalingen uit de Ow die van toepassing zijn op de gereedstellingsactiviteiten als bedoeld in bijlage I, buiten toepassing worden gesteld, zolang de vrijstelling is gegeven. Gelet op het gelaagde stelsel van de Ow, zijn die vrijstellingen generiek geformuleerd. Zo is voor gereedstellingsactiviteiten voorzien in een grondslag voor een vrijstelling van de rechtstreeks werkende regels op grond van instructieregels vanuit het Rijk, door activiteiten vrij te stellen van voorschriften bij of krachtens de wettelijke grondslag in de Ow van die algemene maatregelen van bestuur. Verder worden de gereedstellingsactiviteiten vrijgesteld van rechtstreeks werkende regels op grond van omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en omgevingsverordeningen, door de activiteiten vrij te stellen van de wettelijke grondslag in de Ow waarin wordt bepaald dat men verplicht is zich aan die -plannen, -vergunningen en -

CONCEPT

verordeningen te houden. Hierbij worden internationaalrechtelijke verplichtingen in acht genomen.

Naast de grondslag voor vrijstelling 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 besluit een ontheffing te verlenen ten behoeve van een of meer gereedstellingsactiviteiten die in bijlage II zijn aangewezen.

In de ontheffing wordt onder meer i) toegelicht waarom de vrijstelling noodzakelijk is, wordt ii) de gereedstellingsactiviteit geconcretiseerd waarvoor de ontheffing geldt, en wordt iii) aangegeven van welke bepaling(en) de gereedstellingsactiviteit moet worden vrijgesteld. Ook voor de bij ontheffing vrijgestelde gereedstellingsactiviteiten geldt dat zij worden vrijgesteld van de verboden en voorschriften bij of krachtens de wettelijke grondslagen in de Ow. Ook hier binnen internationaalrechtelijke verplichtingen.

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. Voor de activiteiten waarvoor een ontheffing kan worden verleend, geldt dat de reguliere bevoegdheidsverdeling tussen decentrale bestuursorganen en organen van de Rijksoverheid als uitgangspunt blijft gelden. Als er namelijk geen ontheffing wordt verleend, gelden de procedurele regels uit het omgevingsrecht onverkort. Slechts op het moment dat het verlenen van een ontheffing noodzakelijk is, kan voor die gereedstellingsactiviteiten waarop de ontheffing ziet, de vrijstelling worden geactiveerd. In die situaties is het, gelet op die noodzaak, gerechtvaardigd om de bevoegdheid tot het verlenen van die ontheffing op Rijksniveau neer te leggen.

4.3 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 openingstijden per luchthaven bepaald. Luchthavenbesluiten worden bij algemene

CONCEPT

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, Assen, Beekhuizerzand, Waalsdorpervlakte, Eder en Ginkelse heide, Ermelose heide, Gardense Veld, Leusderheide, Marnewaard, Oirschot, ASK Oldenbroek, Gilze-Rijen, Vlasakkers, Stroese Zand en Vliehors 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 openingstijden van de luchthavens vastgesteld.

Naast het gebruik van deze luchthavens maakt het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) ook gebruik van zogenoemde laagvlieggebieden. 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 vrijstelling van de voornoemde regels die voortvloeien uit het stelsel van de Wlv, ten behoeve van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten die zijn aangewezen 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 vrijgesteld ten behoeve van gereedstellingsactiviteiten. De vrijstellingen zijn ingrijpend en kunnen tijdelijk gevolgen hebben voor het vliegverkeer en de leefomgeving. Daarom moet de noodzakelijkheid van deze activiteiten worden onderbouwd.

Deels loopt deze vrijstelling voor op wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving die in voorbereiding is gebracht om de intensivering van vliegoefeningen door de CLSK structureel te borgen. Omdat dit proces lang duurt wordt vooruitlopend op deze wijzigingen, alvast geborgd dat de CLSK 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 Wet luchtvaart en wordt ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel vervangen door de Wet luchtvaart. Een van de bepalingen die nog niet is vervangen door de Wet luchtvaart 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 vrijstelling opgenomen en een bevoegdheid tot verlening van een ontheffing 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

CONCEPT

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 een vrijstelling en een mogelijkheid om een ontheffing te verlenen van specifieke bepalingen in de Scheepsvaartverkeerswet. Dat betreft onder meer de bepalingen die de wettelijke grondslag vormen van het Politiebinnenvaartreglement. Die vrijstellingen zijn met name bedoeld om de gereedstellingsactiviteiten snelvaren, amfibisch oefenen en dubbel afmeren mee mogelijk te maken. Aangezien de vrijstelling 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 Infrastructuur en Waterstaat, 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 Infrastructuur en Waterstaat, 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

CONCEPT

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 Infrastructuur en Waterstaat 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 Infrastructuur en Waterstaat, 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.

Telecommunicatiewet

De Telecommunicatiewet 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 wet is bedoeld om een eerlijke concurrentie te waarborgen, de kwaliteit van diensten te verbeteren en de belangen van gebruikers te beschermen.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om een ontheffing te verlenen van het hoofdstuk over frequenties in de Telecommunicatiewet (hoofdstuk 3), en een uitzondering van twee bepalingen over het gebruik van radioapparaten die storing of belemmering veroorzaken op frequenties en het gebruik van radioapparaten zonder vergunning voor frequentieruimte. Die ontheffingsmogelijkheid is vooral bedoeld om te zorgen dat het beoefenen van elektronische oorlogsvoering en interventieactiviteiten niet onnodig worden beperkt of belemmerd. Die activiteiten zijn essentieel in het kader van de gereedstelling naar de huidige manier van oorlogsvoering. Daarbij kan worden gedacht aan *jamming*, *spoofing* en frequentieruimtegebruik om zenders of straling te verstoren. Aangezien de ontheffing als bedoeld in dit wetsvoorstel slechts kan worden verleend wanneer dat noodzakelijk is gelet op de doelen van het wetsvoorstel, zal het wetsvoorstel in beperkte mate het systeem van de Telecommunicatiewet doorkruisen.

4.4 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

CONCEPT

opgenomen in de Omgevingswet. Andere bepalingen rondom de aanwijzing van, de omgang met en instandhouding van cultureel erfgoed zijn vastgelegd in de Erfgoedwet. Deze regelt de bescherming en het beheer van cultureel erfgoed in Nederland. De wet bundelt eerdere wetgeving op het gebied van archeologie, monumentenzorg en museale collecties. Sinds 1 januari 2024 is de wet gedeeltelijk opgegaan in de Omgevingswet, maar enkele bepalingen uit de Erfgoedwet zijn niet overgedragen. Deze zijn 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 toevalsvondsten aan de orde zijn. Om deze reden is in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel rekening gehouden met mogelijke afwijkingen van de Erfgoedwet.4.5 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.[122] In de UAVG is ervoor gekozen om de AVG en de UAVG van overeenkomstige toepassing te verklaren op deze verwerkingen.[123]

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).[124] Onder inzet wordt verstaan 'daadwerkelijke operationele inzet van de krijgsmacht'.[125] De regels die van toepassing zijn bij deze inzet zijn opgenomen in de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties (RGMO).

4.6 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.[126] 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

[122] Artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b, AVG.
[123] Artikel 3, eerste en tweede lid, UAVG.
[124] Artikel 3, derde lid, van de UAVG.
[125] *Kamerstukken II* 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 91.
[126] 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, 36455 (R2188), nr. 4.

CONCEPT

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.

4.7 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die afwijkt van de bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) als 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 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, van de 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.[127] 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.

4.8 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 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

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

CONCEPT

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.

4.9 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.

4.10 Algemene wet bestuursrecht

De activiteiten die worden genoemd in bijlage I van het wetsvoorstel worden via dit wetsvoorstel van rechtswege vrijgesteld van materiele en procedurele normen. Het gevolg is dat die activiteiten worden onttrokken aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dit is gerechtvaardigd omdat de activiteiten in bijlage I van het wetsvoorstel afgebakend en concreet worden genoemd, zodat de wetgever in formele zin de noodzakelijke belangenafweging op het niveau van de wetgeving kan maken. Aangesloten is bij de systematiek die hiervoor in de Crisis- en herstelwet is gehanteerd.

De activiteiten die worden genoemd in bijlage II van het wetsvoorstel kunnen ook van materiële en procedurele normen worden vrijgesteld, maar slechts nadat een ontheffing is verleend. Die ontheffing 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.

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) van de 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.

CONCEPT

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

5.1 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.

5.2 Gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Dit wetsvoorstel maakt het juridisch mogelijk om in de bijlage opgenomen gereedstellingsactiviteiten uit te voeren in de fysieke leefomgeving. Dit zal nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het gaat naar verwachting om gevolgen voor cultureel erfgoed, landschappelijke waarden, externe veiligheid, flora en fauna, beschermde natuurgebieden, houtopstanden, geluidsgevoelige bestemmingen of objecten, oppervlaktewateren, afvalstromen, civiel luchtverkeer, de gezondheid van mensen, het gebruik van bestaande infrastructuur, frequentiegebruik en voor het milieu zoals lucht, bodem en water. Zo zullen activiteiten met luchtvaartuigen en drones 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.

Met de uitvoering en aanleg van werken en werkzaamheden, waaronder graven voor het aanleggen en gebruiken van loopgraven, wordt de bodem beroerd. Dit kan gevolgen hebben voor in de bodem aanwezige 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.

Opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen kunnen bij incidenten, zoals een ongecontroleerde detonatie van munitie, negatieve effecten hebben op de woon-, werk- en leefomgeving. De nadelige gevolgen zullen met name optreden op en rondom militaire terreinen of terreinen met een militair object.

Vooropgesteld kan worden dat defensie zich blijft inspannen om de activiteiten uit te voeren binnen bestaande wettelijke kaders. Dit zal echter 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,

CONCEPT

en ook voor de leefomgeving in Nederland, maakt dit wetsvoorstel een andere belangenafweging. Ten behoeve van een gerichte, samenhangende set activiteiten in de bijlagen die noodzakelijk zijn om een gewapend conflict te helpen voorkomen of af te wenden. Dit wetsvoorstel erkent de noodzaak dat enig nadeel voor de leefomgeving aanvaard zal moeten worden, 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.

De gevolgen voor de leefomgeving worden in de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.1 van dit wetsvoorstel 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, dan zullen deze effecten op basis van een op te stellen compensatieprogramma worden gecompenseerd. Deze nadelige gevolgen op andere aspecten in de leefomgeving zullen in algemene zin in kaart worden gebracht door middel van een toets naar de effecten op de leefomgeving. 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.

Het wetsvoorstel voorziet ook tijdens de uitvoering in het monitoren van de gevolgen. Zo zal voor vrijgestelde activiteiten 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 vrijstelling kunnen vervallen. Ook bij ontheffingen voor activiteiten bedoeld in bijlage II wordt voorzien in het bepalen van de onderwerpen en de termijn van onderzoek. Voorts zal een ontheffing gepaard gaan met een beperking van de duur van de ontheffing, 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.

5.3 Gevolgen voor de gegevensbescherming

Zoals in paragraaf 3.6 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

CONCEPT

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 mee brengen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene, zoals dat er meer gegevens verwerkt worden dan noodzakelijk en dat de privacy van de betrokkene onnodig wordt beperkt.

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. Voor zover een gegevensverwerking plaatsvindt is dit altijd beperkt tot het strikt noodzakelijke. Dat betekent onder meer dat waar mogelijk persoonsgegevens meteen verwijderd worden. Als voor het doel van de verwerking noodzakelijk is om gegevens te bewaren dan gebeurt dat 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), met enkel de mogelijkheid om met een gemotiveerd verzoek deze termijn 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 omvangrijke gegevensverzamelingen en de verwerving en het gebruik van publiek toegankelijke bronnen en informatiebronnen van derden.

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 wordt 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.

5.4 Gevolgen voor defensiepersoneel

Zoals beschreven in paragraaf 2.6 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

CONCEPT

georganiseerd overleg sector Defensie, de Inkomstenbesluiten,[128] 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. De rechtspositionele regelgeving bevat voor de bedrijfsvoering in vredestijd al een aantal uitzonderings- en afwijkingsbepalingen, zoals voor varen, oefenen en inzet. Hoewel het op gronde van dit wetsvoorstel ten behoeve van de gereedstelling mogelijk is om verdergaande afwijkingen toe te passen is en blijft het zaak om daarbij een afgewogen en delicaat bezien evenwicht in acht te nemen.

5.5 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.

6. Uitvoering

[NB: de gevolgen voor de uitvoering worden gedurende de internetconsultatie nader in kaart gebracht]

6.1 Fysieke leefomgeving

De activiteiten beschreven in bijlage I vinden plaats op bestaande militaire terreinen of terreinen die zijn aangewezen als militair oefengebied. Enkele activiteiten vinden ook plaats buiten militair terrein, of aangewezen oefengebied. Dit zijn activiteiten die gericht zijn op opleiden en oefenactiviteiten (activiteit E1 uit bijlage I), gevaarlijke stoffen en munitie (activiteiten F2, F3 en F8) en bouw- en sloopactiviteiten (activiteit I2). De effecten op de leefomgeving van de in bijlage I opgenomen activiteiten, kunnen logischerwijs ook een weerslag hebben buiten 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 Nationaal programma ruimte voor Defensie. 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 op bijlage I moet Defensie voor haar gereedstelling kunnen uitvoeren. Dit betekent niet dat deze activiteiten continue zullen worden uitgevoerd.

[128] Inkomstenbesluit burgerlijke ambtenaren defensie; Inkomstenbesluit militairen.

CONCEPT

Oefenprogramma's worden gepland en hebben een start en een einde waarbij de intensiteit van de opleidingen en 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 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.

Of de activiteiten genoemd in bijlage I zorgen voor een verdringingseffect voor andere opgaven in het ruimtelijke domein van Nederland, wordt nader onderzocht. Dit is op voorhand niet de verwachting, omdat de WODG geen aanvullend ruimtebeslag vastlegt, maar voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de regels die zijn gesteld om de gevolgen voor de leefomgeving te beheersen. Tenslotte is bijlage I een eerste opgave van de activiteiten die nodig zijn voor de gereedstelling van Defensie; dit overzicht kan gedurende de verdere totstandkoming van het wetsvoorstel nog aan aanpassingen onderhevig zijn.

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

Het NPRD laat zien dat het zoeken in Nederland naar meer oefen- en trainingslocaties soms op gespannen voet staat met de belangen van provincies en gemeenten. Immers, het uitbreiden van een bestaand militair terrein, het nieuw aanleggen van een militaire locatie, of het intensiever gebruik van locaties heeft impact op de leefomgeving. En kan betekenen dat decentrale overheden worden beperkt in de functietoedeling van die locaties voor andere activiteiten.

6.2 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.

CONCEPT

Binnen dit wetsvoorstel is op het niveau van de commandant de ruimte 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 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.

6.3 Personele aspecten

[**PM**]

6.4 Inkoop

[**PM**]

7. Toezicht en handhaving

7.1 Fysieke leefomgeving

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat er in beginsel geen institutionele wijziging plaatsvindt in het toezicht op de gereedstellingsactiviteiten. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat, namens deze de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT), blijft voor de fysieke omgeving het bevoegde gezag. 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 vrijstellingen of aangepaste inhoudelijke bepalingen in specifieke wetten) op de naleving waarvan toezichthouders toezien. Toezicht 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 rol van toezicht pas weer in beeld als vrijstellingsgrenzen worden overschreden: dan ben je immers weer terug onder de ‘oude’ normen.

7.2 Informatieomgeving

Bij de informatieomgeving is eveneens het uitgangspunt dat er geen institutionele wijziging plaatsvindt in het toezicht. Dat betekent dat bestaande stelsel van onafhankelijk toezicht met intern toezicht via de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en extern toezicht via de Autoriteit persoonsgegevens blijft bestaan.

De FG is de interne toezichthouder conform de artikelen 37 tot en met 39 AVG. Meer specifiek is de FG is op basis van artikel 38, derde lid, AVG een onafhankelijke interne toezichthouder. De

CONCEPT

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.[129]

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

De voorwaarden voor toezicht en handhaving kunnen ten aanzien van specifieke activiteiten verder worden geconcretiseerd in algemene maatregelen 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.

7.3 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.

8. Rechtsbescherming

De activiteiten die worden genoemd in bijlage I van het wetsvoorstel worden via krachtens dit wetsvoorstel bij amvb van rechtswege vrijgesteld van materiele en procedurele normen. Het gevolg is dat die activiteiten worden onttrokken aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dit is gerechtvaardigd omdat de activiteiten in bijlage I van het wetsvoorstel afgebakend en concreet worden genoemd, zodat de wetgever in formele zin de noodzakelijke belangenafweging op het niveau van de wetgeving kan maken. Aangesloten is bij de systematiek die hiervoor in de Crisis- en herstelwet is gehanteerd.

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

CONCEPT

De activiteiten die worden genoemd in bijlage II van het wetsvoorstel kunnen ook van materiële en procedurele normen worden ontheven, maar slechts nadat een besluit is genomen. Dat gereedstellingsbesluit is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, waarop het algemene kader van de Awb op van toepassing is.

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 voor een gereedstellingsactiviteit 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) van de Awb, waarmee wordt bepaald dat tegen besluiten 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.

9. Financiële gevolgen

PM: *Financiële gevolgen en lasten van de regeling duiden; worden gedurende en na internetconsultatie nader in kaart gebracht*

10. Evaluatie

PM: *Voorgenomen wetsevaluatie beschrijven*

11. Advies en consultatie

PM: *Uitgebrachte adviezen en onderwerpen die bij de internetconsultatie aan de orde zijn gebracht.*

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

PM: dit wordt nader in kaart gebracht gedurende de internetconsultatie

CONCEPT

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.[130] Van deze definitie zijn de bijzondere organisatie-eenheden en toezichthouders uitgezonderd, omdat deze geen rechtstreekse rol hebben in de gereedstelling. Op dit moment geldt deze uitzondering, gelet op het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021, voor de MIVD, de Militaire Luchtvaartautoriteit, de Inspectie Militaire Gezondheidszorg, de Inspecteur-Generaal Veiligheid en de Functionaris Gegevensbescherming.

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

[130] Zie het huidige besluit: Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021.

CONCEPT

eenheden kunnen recupereren. De gereedstelling vormt samen met de inzet de belangrijkste processen van de defensieorganisatie.

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*).[131] 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.

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 (paragraaf 1.3) 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.[132] Binnen deze wet wordt aangesloten bij het kader zoals dit

[131] Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine 2019, p. 66.
[132] Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine 2019, p. 82-83.

CONCEPT

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.

De virtuele dimensie vormt de omgeving waarbinnen niet tastbare entiteiten aanwezig zijn.[133] 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.[134] Op grond van artikel 2 van het Besluit toedeling uitvoerende personele bevoegdheden Defensie 2021 worden deze aangewezen.[135]

CONCEPT

[133] 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, gepubliceerd in: *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158.
[134] Artikel 1, onder j, van het Algemeen militair ambtenarenreglement.
[135] Zie over de besluitvorming door de commandant: Ministerie van Defensie, Joint Doctrine Publicatie 5 – Commandovoering, 2012.

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.

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 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.

CONCEPT

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 Defensie om de krijgsmacht gereed te stelllen. 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 gereedheid. 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 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 voor bepaalde activiteiten in het kader van *Host Nation Support*.

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).

CONCEPT

Artikel 3.1 (bijlage I activiteiten)

Artikel 23.3a Omgevingswet

In de Omgevingswet wordt een nieuwe paragraaf 23.2a opgenomen over gereedstellingsactiviteiten in de fysiek leefomgeving. Het eerste artikel van deze nieuwe paragraaf geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gereedstellingsactiviteiten aan te wijzen die onder de zorg van de minister van Defensie worden verricht (zie artikel 2.1 van dit wetsvoorstel), waarvoor kan worden afgeweken van de in dit artikel bedoelde wettelijke voorschriften. Deze worden in de maatregel nader aangewezen. Het gaat hier om de activiteiten die zien op de geoefendheid en de materiele gereedheid van de krijgsmacht, zoals opgenomen in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, voor zover die betrekking hebben op de in het tweede lid van dit artikel genoemde onderwerpen. In het eerste lid van dit artikel worden de wettelijke voorschriften genoemd waarvan voor de gereedstellingsactiviteiten, kan worden afgeweken. Dit ziet voor een deel op wettelijke voorschriften gesteld bij of krachtens de Omgevingswet. Daarnaast kunnen ook afwijkingen worden geregeld van enkele andere wetten, zoals de Wet Luchtvaart en de Luchtvaartwet.

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.

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.

De vrijstelling laat onverlet dat Defensie voor de betreffende activiteiten alsnog de nodige vergunningen verkrijgt, of dat de uitvoering van de noodzakelijke activiteiten door andere maatregelen zoals het NPRD of door deregulering worden verzekerd. Daarom is in het voorgestelde artikel 23.3c Omgevingswet (zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.5 van dit wetsvoorstel) geregeld dat de afwijkingen komen te vervallen zodra die oplossing er is. 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 een afwijking komt te vervallen zodra die andere oplossing er is. Het wetsvoorstel bevat dus reeds bepalingen die de tijdelijkheid van de afwijkingen helpen bevorderen. Bij de vaststelling van de amvb waarin de activiteiten worden beschreven, kan voorts voor ieder van de afwijkingen die daarvoor nodig zijn een nader te bepalen termijn worden voorzien. Daarbij zal rekening worden gehouden met de verschillende aard van de activiteiten en vanwege de verschillende maatregelen die nodig zullen zijn om de uitvoering van die activiteiten te verzekeren zonder de afwijking. Voor bepaalde activiteiten kan de afwijking immers vervallen als elders projecten uit het NPRD zijn verwezenlijkt. Voor andere activiteiten, zoals vliegen met jetpacks, zal eerst regelgeving aangepast moeten worden. De indruk dient voorts vermeden te worden dat de noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten in bijlage I zélf steeds tijdelijk zijn. De mogelijkheid om met het oog op het doel van de wet en de wenselijkheid om daarvoor tot structurele oplossingen te komen, aan de afwijkingen een passende termijn te verbinden, al dan niet met verlengingsmogelijkheid, is voor de duidelijkheid opgenomen in het laatste lid van het voorgestelde artikel.

CONCEPT

Artikel 3.2 (de gereedstellingsactiviteiten)

Bij artikel 3.2 van dit wetsvoorstel is een bijlage opgenomen van activiteiten die bij de eerste vaststelling van de maatregel worden opgenomen. Deze lijst kan vervolgens bij algemene maatregel van bestuur krachtens het voorgestelde artikel 23.3a van de Omgevingswet worden gewijzigd. Op dergelijke wijzigingen is de voorhangprocedure van de Omgevingswet van toepassing.

Het gaat hier 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, als gevolg van in het verleden gemaakte belangenafwegingen. Voor een toelichting op bijlage I wordt verwezen naar de toelichting die is opgenomen bij bijlage I. In de amvb wordt een selectie gemaakt van specifieke artikelen waarvan wordt afgeweken, in de vorm van een vrijstelling. Het gaat om een selectie van activiteiten. Samen met de concrete formulering van de gereedstellingsactiviteiten, naar activiteit, locatie en begrenzing, vormen deze een beperking waardoor de toezichthouder zicht houdt op de grenzen van de vrijstelling. In het voorgestelde artikel 3.5 is in artikel 23.3c van de Omgevingswet voorzien in een regeling waarmee afwijkingen kunnen vervallen voor activiteiten als daarvoor een structurele oplossing is gevonden. Als een dergelijke oplossing al is gevonden bij de vaststelling van de amvb, bestaat de mogelijkheid om de betreffende activiteit niet in de amvb op te nemen.

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat voor de activiteiten in de bijlagen, geen verplichting bestaat om een milieueffectrapport op te stellen. De verplichting om in bepaalde gevallen een milieueffectenrapportage 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 alle gevallen de doelstellingen van de wet doorkruisen. Daarom regelt dit artikel dat er geen verplichting bestaat voor het opstellen van een milieueffectenrapportage bij gereedstellingsactiviteiten die bij amvb worden vastgesteld.

Artikel 3.3 (gebiedsbescherming)

Dit artikel voorziet in enkele aanvullende regels over activiteiten in bijlage I bij het wetsvoorstel, waarvoor wordt afgeweken van regels, waaronder mogelijk de vergunningplicht, in de Omgevingswet over Natura 2000-activiteit te verrichten. 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.

Voor dergelijke activiteiten geldt dat deze uitsluitend om een dwingende reden van algemeen belang doorgang kunnen vinden als daarvoor geen alternatieven bestaan en als compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat, ondanks de schadelijke effecten van de gereedstellingsactiviteit, de algehele samenhang van Natura 2000 behouden blijft. Dit artikel

CONCEPT

implementeert die systematiek voor zover het gaat om gereedstellingsactiviteiten in de vorm van een vrijstelling gebaseerd op de ADC-toets.

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 3.2, eerste lid, gepaard gaan met een passende beoordeling van de gevolgen. Indien daaruit 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 worden besloten dat deze activiteiten toch doorgang moeten vinden gelet op het grote belang voor de nationale veiligheid. Daarom wordt bij de vaststelling en inwerkingtreding van deze maatregel aangesloten bij de ADC-toets.

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. Daarnaast zijn voorzieningen getroffen over de vaststelling dat geen alternatieven voor deze activiteiten bestaan om de gereedstellingstaak in Nederland goed te kunnen vervullen. Dit is voor de activiteiten in bijlage I reeds nagegaan. 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 3.1 en 3.2 van dit wetsvoorstel verzekerd.

Het belang van de gereedstelling van militair vermogen wordt binnen de Omgevingswet reeds aangemerkt als een nationaal veiligheidsbelang. Het tweede lid van artikel 3.3 geeft het belang van de gereedstelling van het militair vermogen ten minste gelijkwaardige status aan het communautaire belang van het Natura 2000-netwerk. 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.

Met het derde lid wordt een grondslag gecreëerd voor het vaststellen van een compensatieprogramma waarmee de benodigde compenserende maatregelen worden uitgevoerd. Deze artikelleden zijn ook onderdeel van afwijking van regels voor activiteiten op grond van dit wetsvoorstel van de reguliere verplichtingen van bescherming van natuurlijke habitats. Die vrijstelling is gebaseerd op de zogenoemde ADC-toets uit artikel 6, vierde lid, van

CONCEPT

de Habitatrichtlijn. Deze leden geven 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 maximale aantasting die kan plaatsvinden als gevolg van de gereedstellingsactiviteiten. De uitgangspunten zijn dat de oorspronkelijke samenhang en coherentie van het natuurnetwerk, 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, 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 het aantal en de toestand van de habitats en soorten waarvoor het 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.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen 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 3.4 (soortenbescherming)

Dit artikel voorziet in een regeling voor de toepassing van de Vogelrichtlijn op gereedstellingsactiviteiten van bijlage I, wanneer deze leiden tot overtreding van daarin opgenomen verbodsbepalingen.

Het belang van de gereedstelling van militair vermogen wordt binnen de Omgevingswet aangemerkt als een nationaal veiligheidsbelang. Dit artikel geeft aan dat het belang van de gereedstelling van militair vermogen ten minste gelijkwaardig is 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, zelfs wanneer dit invloed kan hebben op beschermde diersoorten.

CONCEPT

Het lid is onderdeel van de afwijking voor activiteiten op grond van bijlage I van de reguliere verplichtingen van bescherming van in het wild levende vogels en diersoorten. Die vrijstelling 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. Dit artikel geeft voor die vrijgestelde activiteiten op basis van dit wetsvoorstel invulling aan dat criterium.

Met het tweede lid wordt een grondslag gecreëerd voor het vaststellen van een programma waarmee de benodigde ecologische maatregelen worden uitgevoerd om te waarborgen dat het streven om populaties van beschermde diersoorten 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 diersoorten op defensieterreinen en de maatregelen die worden genomen om hun instandhouding te waarborgen. Het natuurbeleid 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 gunstige staat van instandhouding van deze soorten niet in gevaar brengen.

Er wordt elke twee jaar gemonitord wat de effecten zijn van gereedstellingsactiviteiten en de genomen mitigerende en compenserende maatregelen op 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 3.5 (uitvoering van de gereedstellingsactiviteiten)

Artikel 23.3b Omgevingswet

Dit artikel regelt dat in artikel 23.3b van de Omgevingswet voorzieningen worden getroffen om de goede uitvoering te waarborgen van de activiteiten waarvoor wordt afgeweken van wettelijke voorschriften. De uitvoering van activiteiten met afwijking van genoemde wettelijke voorschriften kunnen gevolgen hebben voor belanghebbenden. Daarom is het van belang dat belanghebbenden tijdig, ten minste twee weken van tevoren, op de hoogte worden gesteld van de uitvoering van een dergelijke gereedstellingsactiviteit.

Daarnaast zijn voorzieningen getroffen voor de betrokkenheid van andere bestuursorganen. Het eerste lid regelt ten eerste dat de bestuursorganen die bevoegd zijn voor de toepassing of handhaving van bepalingen die voor een concrete activiteit bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 3.1, buiten toepassing zijn verklaard, voorafgaand aan de uitvoering van die activiteit door Defensie op de hoogte worden gesteld van uitvoering. Deze kennisgeving dient uiterlijk twee weken voor de uitvoering te worden gegeven. Wat hiervoor de meest geschikte wijze is, zal afhangen van de aard van de activiteit.

Door de afwijking kunnen deze bestuursorganen de betrokken bepalingen niet langer inroepen en verlenen hun medewerking aan de uitvoering van de activiteit. Wel kunnen zij op basis van

CONCEPT

hun expertise advies geven over de wijze van uitvoering van de activiteit. Defensie betrekt dat advies waar mogelijk bij de uitvoering van de activiteit.

Ten derde is een grondslag opgenomen voor de minister van Defensie om bij ministeriele regeling regels te stellen voor de goede uitvoering van de activiteiten. Daarin zal in ieder geval worden opgenomen wanneer naar welke gevolgen voor 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 in artikel 3.8 voorgestelde artikel 23.3f van de Omgevingswet.

In dit verband is van belang dat de bevoegdheden van bestaande toezichthouders ongewijzigd blijven. Zij zullen deze echter voor de afwijkingen gaan richten op de inachtneming van de grenzen van deze afwijkingen.

Artikel 23.3c Omgevingswet

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 wetsvoorstel regelt (in het voorgesteld artikel 23.3c, Omgevingswet), dat de minister van Defensie verplicht is om te blijven bevorderen dat activiteiten waarvoor bij amvb afwijkingen worden geregeld, mogelijk worden zonder die afwijkingen. Dat betekent, afhankelijk van het geval, bijvoorbeeld dat een vergunningtraject wordt doorgezet of ingezet, om te beproeven of voor de betrokken activiteit alsnog vergunning te krijgen, dat de bepalingen waarvan wordt afweken wellicht meer structureel inhoudelijk worden aangepast – al dan niet naar aanleiding van wijzigingen in Europese regelgeving – of dat op andere wijze in de behoefte wordt voorzien. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de realisatie van benodigde activiteit op een andere locatie in kader NPRD.

Als deze inspanningen voldoende vruchten afwerpt, en de uitvoering van een activiteit zonder afwijking is verzekerd, dan is de minister van Defensie verplicht de vrijstelling/afwijking voor de betreffende activiteit bij ministeriele regeling 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.

Artikel 3.6 (bijlage II activiteiten) en artikel 3.7 (de categorieën van gereedstellingsactiviteiten)

Artikel 23.3d Omgevingswet

In de Omgevingswet wordt een nieuw artikel 23.3d opgenomen over categorieën van gereedstellingsactiviteiten in de fysieke leefomgeving, waarvoor 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 23.3a zijn bedoeld, als dat noodzakelijk is voor de doelen van artikel 1.2 van dit wetsvoorstel.

CONCEPT

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 3.1 van dit wetsvoorstel.

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 of telecommunicatie.

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 VRO actief betrokken wordt wanneer het gaat om afwijkingen van bepalingen waarvoor de minister van VRO binnen het stelsel van de Omgevingswet verantwoordelijk isis. Een gereedstellingsbesluit dat bijvoorbeeld een afwijking regelt van bepalingen over luchtvaart met ruimtelijke implicaties gaat de minister van IenW aan vanwege het luchtvaartbelang en de minister van VRO, vanwege ruimtelijke implicaties. Een gereedstellingsbesluit regelt een afwijking van bepalingen over erfgoed: dan gaat dit de minister van OCW aan. 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.

Het gaat hier om de activiteiten die zien op de geoefendheid en de materiele gereedheid van de krijgsmacht, zoals opgenomen in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, voor zover die betrekking hebben op de in het eerste lid van dit artikel genoemde onderwerpen. De categorieën van gereedstellingsactiviteiten worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, waarvan de eerste vaststelling plaatsvindt aan de hand van bijlage II bij dit wetsvoorstel.

Artikel 3.7 (de categorieën van gereedstellingsactiviteiten)

Bij de eerste vaststelling van de amvb worden in ieder geval de categorieën aangewezen die zijn opgenomen in bijlage II bij dit wetsvoorstel. 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 bij het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 5.56 en kan dus per geval bepalen of er ook een ontheffing moet worden verleend van de verplichting een milieueffectrapportage op te stellen. Gelet op de aard van gereedstellingsactiviteiten, ligt het over het algemeen voor de hand dat van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt.

CONCEPT

Artikel 3.8 (wijziging Omgevingswet gereedstellingsbesluiten)

Artikel 23.3e Omgevingswet

Dit artikel bevat een beschrijving van de met een gereedstellingsbesluit te dienen belangen en 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. Daarnaast zal een ontheffing steeds aan een termijn worden gebonden.

Gereedstellingsbesluiten nemen is een ambtshalve bevoegdheid die alleen kan worden uitgeoefend in overeenstemming met de minister die het aangaat. Vanzelfsprekend kan in voorkomende gevallen de vraag naar deze overeenstemming in de ministerraad worden besproken. 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.

De categorieën gereedstellingsactiviteiten in bijlage I zijn algemener geformuleerd dan de concrete gereedstellingsactiviteiten in bijlage II bij dit wetsvoorstel. Bij het verlenen van ontheffing zal 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 dit wetsvoorstel en niet in het kader van de wetgeving waarvan de activiteit al dan niet ontheven wordt. De resultaten hiervan komen terug in de inhoud van de ontheffing.

Dezelfde eisen over de mededeling aan belanghebbenden en andere bestuursorganen, bedoeld in artikel 4.40, zevende lid, gelden voor de ontheffing.

Artikel 23.3f en 23.3g van de Omgevingswet

Voor een gereedstellingsbesluit waarvan mogelijk significante gevolgen bestaan voor een Natura 2000-gebied geldt een vergelijkbare systematiek als opgenomen in artikel 3.3 van 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 lid wordt bepaald dat voor een activiteit waarvoor een gereedstellingsbesluit wordt genomen, waarmee wordt afgeweken van de regels voor Natura 2000-activiteiten, beoordeeld wordt geen andere alternatieven bestaan. Daarbij kan worden uitgegaan van de kaders van het tweede lid van dit artikel. Deze bepaling verzekert dat de afwezigheid van alternatieven wordt beoordeeld in de context van daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid, wat betekent dat de bedoelde activiteiten doorgang moeten vinden. Deze artikelleden zijn ook onderdeel van de vrijstelling voor activiteiten op grond van dit wetsvoorstel van de reguliere verplichtingen van

CONCEPT

bescherming van natuurlijke habitats. Die vrijstelling is gebaseerd op de zogenoemde ADC-toets uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Compenserende maatregelen worden toegevoegd aan het compensatieprogramma, bedoeld in artikel 3.3, voor zover daarin niet reeds is voorzien.

Artikel 23.3h Omgevingswet

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 paragraaf 3.5.5 van de toelichting). Het tweede lid voorziet in waarborgen voor het gebruik van gevaarlijke stoffen bij de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten.

Artikel 3.9 (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 Infrastructuur en Waterstaat, 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 3.10 (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 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.

CONCEPT

Artikel 4.2 (algemene waarborgen)

Eerste lid

Bij de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvinden op grond van deze wet kan een onderscheid gemaakt 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. Na die training of oefening hebben deze persoonsgegevens geen betekenis meer en dienen deze verwijderd te worden en terstond te worden vernietigd. 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.

Tweede 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 gevoelige persoonsgegevens gaat deze in ieder geval 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.

Derde 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. Op dat moment is nog niet bekend of

CONCEPT

deze gegevens persoonsgegevens bevatten, waarbij een verdere verwerking van persoonsgegevens kan plaatsvinden om dit te verduidelijken. 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.

Vierde lid

De verwerking van persoonsgegevens die plaatsvinden op grond van deze wet zijn gebonden aan het doel waarvoor ze zijn verzameld. Verdere verwerking is slechts mogelijk in de specifieke gevallen bepaald in deze wet (artikel 4.12), op grond van artikel 6, vierde lid, AVG of als dit uit een volkenrechtelijke verplichting volgt. In uitzonderlijke gevallen kan de Minister toestemming verlenen voor de verdere verwerking in het belang van de gereedheid.

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

Vijfde 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 artikel 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*.[136] Het treffen van maatregelen om de kwaliteit en veiligheid van de 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.

Zesde lid

Voor zover bij het gereedstellen van de krijgsmacht gebruik wordt gemaakt van omvangrijke gegevensverzamelingen komen er nadere regels te gelden. Bij omvangrijke gegevensverzamelingen gaat het bijvoorbeeld om het verzamelen van gegevens uit publiek

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

CONCEPT

toegankelijke bronnen of uit informatiebronnen van derden (commerciële data). Deze omvangrijke gegevensverzamelingen bevatten soms 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 gaat het om *cyber threat intelligence* 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.

In *Centrum för Rättvisa/Zweden* heeft het EHRM verduidelijkt welke risico's er bestaan voor de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van zulke omvangrijke gegevensverzamelingen.[137] Het gaat daarbij om het 1) verzamelen; 2) bewerken; 3) analyseren; 4) en opslaan, gebruiken en delen van persoonsgegevens. Voor de tweede tot en met vierde handeling worden de risico's op een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer groter. In veel gevallen zijn de defensieonderdelen niet geïnteresseerd in persoonsgegevens en worden deze er onmiddellijk uit gefilterd en wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk beperkt. Voor de omstandigheid waarbij persoonsgegevens na het verzamelen verder worden verwerkt of niet geanonimiseerd worden opgeslagen dienen aanvullende waarborgen te gelden. Hiervoor worden nadere regels gesteld.

De voorwaarden die hiervoor komen te gelden zullen voor het opleiden en trainen betrekking hebben op de specifieke toegangsregimes en het daarna verwijderen van deze gegevensverzameling. Voor het ontwerpen, ontwikkelen en experimenteren van materieel, technologieën en technieken, de informatiepositie en het bewaken en beveiligen zullen aanvullende bepalingen worden opgenomen over de bewaartermijnen en de periodieke beoordeling van de noodzaak.

Artikel 4.3 (bewaartermijnen)

Voor gegevens die geen gegevens bevatten die herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon gelden geen opslagbeperkingen op grond van deze wet.[138] Voor gegevens waar dit wel het geval is geldt een maximale bewaartermijn van twee jaar. Ten aanzien van dit uitgangspunt kunnen nadere regels gesteld worden ten aanzien van 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.

De bewaartermijn kan onder bepaalde omstandigheden verlengd worden. De daarvoor verantwoordelijke commandant kan daartoe een gemotiveerd verzoek aan de Minister van

[137] EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 (*Centrum för Rättvisa/Zweden*), par. 238-244.
[138] Bijvoorbeeld op grond van de Archiefwet 1995 kunnen hier wel beperkingen voor gelden.

CONCEPT

Defensie voorleggen. Nadere regels worden gesteld over de procedure en de voor het verzoek relevante gegevens. Daarbij zal ook rekening gehouden worden met het karakter van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, waarbij deze niet langer bewaard worden dan nodig in die specifieke context.

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 paragraaf 3.6.2 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 hoofdstuk 4 van deze wet.

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 (AP) voor de toetsing van gegevensverwerking door de Minister van Defensie en is het sanctieregime van de AVG hierop van toepassing. De AP 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 AP is daarmee ook verantwoordelijk voor het toezicht op de gegevensverwerkingen overeenkomstig deze wet. Daarnaast is op grond van artikel 39, eerste lid, onderdeel a, AVG de Functionaris Gegevensbescherming 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.[139]

Een beperkt aantal artikelen van de AVG zijn uitgezonderd op de gegevensverwerkingen op grond van deze wet. Zie hierover de toelichting in paragraaf 3.6.2.

Tweede lid

De ad hoc uitzonderingsmogelijkheid is het equivalent van de bepaling in artikel 3, vijfde lid (nieuw), van de UAVG ten tijde van het gereedstellen. Met de uitzonderingsmogelijkheid kan worden afgeweken van de bepalingen van de AVG en UAVG die op basis van het eerste lid van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De ad hoc uitzondering ziet op de situatie waarbij in verband met een verhoogde dreiging en een grotere opgave van gereedstellen meer maatwerk benodigd is. Deze uitzondering wordt beperkt door de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen en zal in de praktijk een beperkte toepassing hebben.

[139] Zie ook: Artikel 25, eerste lid, onderdeel e, van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021 en artikel 1.5 van de Regeling AVG Defensie.

CONCEPT

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.[140]

In lijn met artikel 5 van de Wet politiegegevens en artikel 19, vierde lid, van de 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 bijvoorbeeld in artikel 4.6 is neergelegd.

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.

Naast deze waarborgen gelden ook de algemene waarborgen zoals die onder andere in artikel 4.2 zijn opgenomen.

Artikel 4.6 (gegevensverwerking bij gereedstellingsactiviteiten)

Eerste lid

Voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens is een wettelijke grondslag vereist, deze is neergelegd in het eerste lid van dit artikel. De grondslag heeft betrekking op de gereedstellingsactiviteiten die de krijgsmacht verricht op grond van artikel 2.1, tweede lid, met uitzondering van de informatiepositie en het bewaken en beveiligen.

De verwerking van persoonsgegevens kan slechts plaatsvinden voor zover dit noodzakelijk is voor deze gereedstellingsactiviteiten.

Tweede lid

Dit lid bevat een nadere concretisering van de activiteiten waarbij de defensieonderdelen in ieder geval persoonsgegevens verwerken. 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 paragraaf 1.3). In veel gevallen hebben de activiteiten ook niet betrekking op het verzamelen van persoonsgegevens, maar zijn deze bijvangst, in het

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

CONCEPT

bijzonder bij het gebruik van bemande en onbemande systemen. 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 land-, zee- en luchtvoertuigen, 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. 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.

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.[141]

De *onderdelen d en e* hebben betrekking op het opleiden, trainen en oefenen in de activiteiten die specifieker in deze wet 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.

[141] *Kamerstukken II* 2024/25, 33 763, nr. 158, p. 25.

CONCEPT

De krijgsmacht is op de lange termijn niet daadwerkelijk gereed als zij zich niet verder ontwikkelt. 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. *Onderdeel f* ziet op deze activiteiten.

Derde lid

Voor het opleiden, trainen en oefenen wordt er waar mogelijkheid gebruik van simulaties (zie ook paragraaf 1.3). 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 dit lid wordt afgeweken van artikel 4.5.

Vierde lid

In de algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verwerkingen die plaatsvinden bij de gereedstellingsactiviteiten. Het gaat daarbij over de categorieën van persoonsgegevens die daarbij verwerkt worden en het verder verwerken van persoonsgegevens.

Artikel 4.7 (informatiepositie)

Eerste lid

Dit artikel in samenhang met artikel 4.8 is een nadere uitwerking van artikel 2.1, tweede lid, onderdeel d.

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.[142] 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

[142] A. Stilwell, Military Reconnaissance: The Eyes and Ears of the Army, 2021.

CONCEPT

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 wordt 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. Enerzijds is de relevante operationele omgeving die waarvan bekend is dat de eenheid of onderdeel van de krijgsmacht ingezet zal worden. Dit betreft de missie-specifieke 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. Voor persoonsgericht onderzoek naar, in het bijzonder, vijandelijke actoren vindt daarbij goedkeuring plaats door de Minister waarbij specifieke focusgebieden worden aangewezen (*vierde lid*).

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 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.

Ten tweede wordt het elektromagnetisch spectrum in kaart gebracht. 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*

CONCEPT

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.[143] 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, waarbij ook daarvoor de beperkingen gelden die in deze wet 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. Het gaat hier bijvoorbeeld om verplaatsingen van militairen en materiaal in de 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 die relevant zijn voor het veilig en doeltreffend optreden in de operationele omgeving. 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.

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

[143] Dit laat andere wettelijke verplichtingen onverlet.

CONCEPT

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 deze wet.

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

CONCEPT

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. 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.

Zesde 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. Daartoe dienen afspraken gemaakt te worden over de goede invulling hiervan, waarbij op vaste momenten afstemming plaatsvindt om te voorkomen dat er op elk moment afgestemd wordt. Bijzondere gevallen kunnen maken dat overleg ook incidenteel plaatsvindt. In de algemene maatregel van bestuur wordt regels opgenomen over de overlegstructuur. 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.

Zevende lid

In een algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over hoe uitvoering wordt gegeven aan de aanwijzing en goedkeuring door de Minister van Defensie en de afstemming met de MIVD.

Artikel 4.8 (gegevensverwerking informatiepositie)

Eerste lid

Ten behoeve van het vormen, analyseren en duiden van een beeld van de operationele omgeving maakt de krijgsmacht zoveel mogelijk gebruik van bestaande gegevens. Daartoe maakt zij gebruik van de informatie die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten reeds beschikken en kunnen verschaffen en gebruikt zij informatie die zij, al dan niet op verzoek, heeft verkregen van bondgenoten (*onderdelen d en e*). Bovendien kan zij gebruik maken van informatie van andere nationale 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.

CONCEPT

In aanvulling daarop is de krijgsmacht bevoegd om publiek toegankelijke bronnen te raadplegen (*onderdeel b*). Op basis van het derde lid worden daarbij bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden 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.[144] 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.

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.

Daarnaast kan voor het vergaren van kennis over de operationele omgeving gebruik worden gemaakt van informatiebronnen van derden. Hiermee wordt primair commerciële data bedoeld die wordt ingekocht. Hiervoor gelden beperkingen (zie toelichting bij het derde lid).

Ten slotte kan gebruik gemaakt worden van eigen waarnemingen door de krijgsmacht. Het betreft daarbij, onder andere, waarnemingen in de operationele omgeving via beeldmateriaal (*IMINT*) en georuimtelijke informatie (*GEOINT*), alsmede via elektromagnetische niet-radio-uitzendingen door personen of instanties voor wie de uitzendingen niet zijn bestemd.[145] In conreto 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.

Tweede lid

Als aanvullende waarborg op artikel 4.7, derde lid, mag bij de gegevensverwerking geen technisch hulpmiddel worden ingezet om een persoon stelselmatig te monitoren.[146] Daarbij dient het dus, ten eerste, te gaan om een technisch hulpmiddel en, ten tweede, wordt dit middel ingezet om personen stelselmatig te monitoren. Een technisch hulpmiddel kan dus bij de gegevensverwerking wel gebruikt worden zo lang er niet sprake is van een stelselmatige observatie.

[144] *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)
[145] Ministerie van Defensie, Joint Doctrine Publicatie 2 – Inlichtingen, 2012.
[146] EHRM 4 mei 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195 (Rotaru/Roemenië), par. 43 en 46.

CONCEPT

Bij het stelselmatig monitoren gaat het om het systematisch verzamelen, vastleggen, bewerken, gedurende enige tijd bewaren en gebruiken van persoonsgegevens van een persoon. Het gaat daarbij om het verkrijgen van een zo volledig mogelijk beeld van een persoon. Voor het bepalen of er sprake is van een stelstelmatige monitoring van een persoon zijn een aantal elementen van belang: 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.[147] 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.

Een stelselmatige observatie vindt niet plaats bij het enkel, dan wel niet geautomatiseerd, raadplegen van publiek toegankelijke onlinebronnen. Bijvoorbeeld om een beeld te vormen van de trends en ontwikkelingen 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. Echter is het niet toegestaan om ten aanzien van op specifieke personen gerichte duiding geautomatiseerd persoonsgegevens te verwerken.

Deze waarborg geldt alleen niet voor de personen bedoeld in artikel 4.7, 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 krijgen, zodat de krijgsmacht de sterkte en zwakte van bijvoorbeeld een vijandelijke commandant weet. 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.

Derde lid

Er dienen regels gesteld te 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 dienen aanvullende waarborgen gesteld te worden om misbruik te voorkomen, waardoor via deze weg informatie wordt verkregen uit gesloten bronnen.

Artikel 4.9 (bewaken en beveiligen)

Eerste lid

[147] 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.

CONCEPT

Dit artikel in samenhang met de artikelen 4.10 en 4.11 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.[148]

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*.
- 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.

[148] https://open.overheid.nl/documenten/116f26d2-aa2f-4563-80bd-0f3f9e0f6a8f/file; https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2024/04/18/mivd-perkt-digitale-bewegingsvrijheid-van-russische-hackers-in#:~:text=Defensie%20werd%20zelf%20ook%20slachtoffer,Defensie%20op%20de%20korrel%20gehad.

CONCEPT

- 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).[149] 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. Dit is een breed begrip, en omvat elektronische communicatienetwerken als bedoeld in het Europees wetboek voor elektronische communicatie,[150] apparaten die op basis van een programma een automatische verwerking van digitale gegevens 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 deze wet 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.[151] Naast deze permanente objecten kunnen tijdelijke objecten worden aangewezen door de Commandanten van de

[149] Voorheen de Defensie Materieel Organisatie. Artikel 17 van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021 en artikel 7 van het Subtaakbesluit Defensie Materieel Organisatie 2013.
[150] 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).
[151] Artikel 1 jo. bijlage van het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten.

CONCEPT

Landstrijdkrachten, Zeestrijdkrachten en Luchtstrijdkrachten.[152] 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.[153] Met dit onderdeel in samenhang met artikel 4.11 wordt een grondslag gecreëerd om ten behoeve van dit doel persoonsgegevens te verwerken.

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.[154] 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.

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, van de 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.[155]

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.

[152] Artikel 2 van het Rijksbesluit houdende aanwijzing van te bewaken en te beveiligen objecten. Zie nader: Staatscourant 2000, 185, p. 16.
[153] North Atlantic Treaty Organization, AJP-3.14: Allied Joint Doctrine for Force Protection, april 2015, p. 2.1.
[154] North Atlantic Treaty Organization, AJP-3.14: Allied Joint Doctrine for Force Protection, april 2015, p. 2.1.
[155] Artikel 10, tweede lid, onderdeel c, onder 1, Wiv 2017.

CONCEPT

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 vliegtuigen.

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.

Artikel 4.10 (gegevensverwerking digitale infrastructuur)

Eerste lid

Dit lid creëert een specifieke grondslag, in aanvulling op artikel 4.9, voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in verband met het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen.

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.[156] 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

[156] https://ccdcoe.org/uploads/2020/05/CyCon_2020_4_Nweke_Wolthusen.pdf

CONCEPT

nationale veiligheid en defensie.[157] 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 aanvulling op die taken is in *onderdeel c* verduidelijkt dat binnen defensieonderdelen ook beveiligingsbeoordeling, 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 de personen, processen en technologieën die betrokken zijn bij die systemen, om de bescherming, opsporing en reactie op cyberdreigingen, kwetsbaarheden en incidenten proactief analyseren.[158] 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.

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.

Tweede lid

Bij het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen zijn de defensieonderdelen afhankelijk van informatie van 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. Met deze partijen wordt nadrukkelijk samengewerkt om informatie over dreigingen, kwetsbaarheden en incidenten uit te wisselen, en wordt ook informatie ontvangen (*onderdelen a en b*).

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.

Bij het beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen dient Defensie snel te handelen 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. *Onderdeel c* geeft de defensieonderdelen ten

[157] *Kamerstukken II* 2023/24, 22 112, nr. 3803.
[158] Vergelijkbaar is het raamwerk voor het bankwezen: TIBER-EU Framework.

CONCEPT

behoeve van het beveiligen van hun netwerk- en informatiesysteem de bevoegdheid deze publieke bronnen, onder bepaalde voorwaarden, te raadplegen (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.8). Dat betekent dat zij publieke (online) bronnen, waaronder openbare sociale mediabronnen, kan raadplegen. Tenslotte kan onder bepaalde voorwaarden (*vierde lid*) ook commerciële data worden verworven om een beeld te krijgen van potentiële cyberdreigingen en kwetsbaarheden.

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.[159]

Het gebruik van deze technische hulpmiddelen wordt beperkt door de waarborgen die artikel 4.2 hieraan stelt, 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 (*vierde lid*).

Derde 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.

Vierde lid

Zie toelichting artikel 4.8 (derde lid).

Artikel 4.11 (gegevensverwerking militaire objecten en defensiepersoneel)

Eerste lid

Dit lid creëert een specifieke grondslag voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in verband met het bewaken van militaire objecten en het defensiepersoneel. 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 deze wet.

Tweede lid

[159] Zie: overweging 51 en artikel 7, tweede lid, onderdeel e, van de NIS 2-richtlijn en de Verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-94-2024-INIT/en/pdf).

CONCEPT

Ten behoeve van deze bewakings- en beveiligingstaken kan de krijgsmacht gebruik maken van een aantal bronnen. 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 (*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 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 4.8).

De eigen waarneming vormt een belangrijke bron bij het bewaken en beveiligen. 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.

Derde lid

Bij het uitvoeren van eigen waarnemingen is de inzet van technische hulpmiddelen niet onbeperkt. De krijgsmacht mag technische hulpmiddelen niet inzetten om daarmee communicatie te onderscheppen of computers te hacken.

Vierde lid

Over de inzet van technische hulpmiddelen wordt door de Minister regels gesteld. Het betreft daarbij 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 4.12 (gegevensverstrekking)

Eerste, tweede en derde lid

Dit artikel voorziet in een gesloten verstrekkingsregime van persoonsgegevens die op grond van deze wet zijn verwerkt. Dit houdt in dat verstrekking van gegevens door de defensieonderdelen alleen mogelijk is, indien onderhavige wet daarin voorziet. Een gesloten verstrekkingsregime 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. Daarnaast vindt voorafgaand aan de verstrekking een vertrouwelijkheidsbeoordeling plaats.

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

CONCEPT

handhaving 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. 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. 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.

De verstrekking van persoonsgegevens aan bondgenoten kan plaatsvinden op grond van de internationale militaire samenwerking. 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.

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.

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,[160] 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.[161] 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.[162]

[160] 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.
[161] Zie voor een overzicht: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en?prefLang=nl.
[162] Artikel 46, tweede lid, onderdeel a, en derde lid, onderdeel b, AVG.

CONCEPT

Internationale partners, zoals de Verenigde Staten, staan niet 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.[163]

Vierde en vijfde lid

In aanvulling op het eerste tot en met derde lid kunnen persoonsgegevens worden verstrekt aan andere personen of instanties indien deze worden opgenomen een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Hierin worden 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. Incidenteel kunnen ook persoonsgegevens worden verstrekt bij besluit van de Minister van Defensie. Het is aan het oordeel van de minister om in het specifieke geval te bepalen of sprake is van een dringend en zwaarwegend algemeen belang. Hiervan wordt mededeling gedaan aan de Autoriteit persoonsgegevens.

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. Dat betekent dat persoonsgegevens niet mogen worden verstrekt als onvoldoende is gewaarborgd data de gegevens niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verstrekt. De Minister van Defensie kan op verzoek van de ontvanger onder vermelding van buitengewone omstandigheden toestemming verlenen voor de verwerking voor een ander doel.

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.

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.

[163] Europees Comité voor gegevensbescherming, Richtsnoeren 2/2018 inzake afwijkingen op grond van artikel 49 van Verordening 2016/679, mei 2018.

CONCEPT

Artikel 4.13 (mededeling verwerking persoonsgegevens)

Hoofdstuk III van de AVG, rechten van betrokkenen, is uitgezonderd van de toepassing op de verwerkingen door de minister. In paragraaf 3.6.2 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. 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 4.14).

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, bijvoorbeeld over de manier waarop bekendmaking moet plaatsvinden, zoals door berichtgeving in lokale media of publicatie in de Staatscourant.

Artikel 4.14 (recht op kennisneming)

Bij het verzamelen en verwerken van gegevens door de Minister van Defensie op grond van deze wet 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.

CONCEPT

Het recht op kennisneming is een aanvullende waarborg bovenop de in artikel 4.3 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 4.15 (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 zou in de praktijk slechts een zeer beperkte betekenis kunnen hebben aangezien de gegevens na een oefening geen operationele waarde meer hebben.

Artikel 4.16 (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). Voor zover het milieuinformatie betreft geldt een uitzondering waarvoor wordt verwezen naar paragraaf 3.5.1 van deze toelichting.

Artikel 4.17 (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 Functionaris Gegevensbescherming belast met het houden van toezicht op de uitvoering en de naleving van de wet- en regelgeving rond de

CONCEPT

bescherming van privacy en de verwerking van persoonsgegevens.[164] Met dit wetsvoorstel wordt de FG gemachtigd om ten aanzien van de controle op de uitvoering en naleving van de hierin opgenomen taak. Dit artikel legt wettelijk vast dat deze controle plaatsvindt en een rapportage aan de Staten-Generaal plaatsvindt.

Artikel 5.1 (enquête)

Met dit artikel wordt het mogelijk gemaakt om ten behoeve 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.[165] 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 ingeschreven Nederlanders 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.

[164] Artikel 25, eerste lid, onderdeel e, van het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021.
[165] *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410 X, nr. 42; *Kamerstukken II* 2024/25, 36 592, nr. 2.

CONCEPT

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, 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. De 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 maakt duidelijk dat omstandigheden waaronder de tijdige gereedstelling ernstig en onmiddellijk wordt belemmerd of dreigt te worden belemmerd, wordt aangemerkt als een dergelijke crisissituatie.

De toepassing van dit artikel kan aan de orde zijn voor alle aanbestedingsplichtige inkoop die namens de Staat gedaan wordt in het kader van de gereedstelling. Dat zal in de eerste plaats de Minister van Defensie zijn, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om inkoop door het Rijksvastgoedbedrijf ten behoeve van Defensie. Bij iedere afzonderlijke opdracht wordt getoetst of aan alle voorwaarden wordt voldaan om een beroep te kunnen doen op de betreffende uitzonderingsgrond.

Artikel 7.1 (wijziging Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming)

Op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de verordening is de verordening niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen. In de Uitvoeringswet 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 Uitvoeringswet van overeenkomstige toepassing verklaard, met

CONCEPT

een uitzonderingsmogelijkheid bij daadwerkelijke operationele inzet. Met de wijziging van artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringswet 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 Uitvoeringswet. 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 van de verordening. Dit artikel betreft de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel bekend als de DPIA) en op basis van artikel 11 jo. 10, tweede lid, van 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 Uitvoeringswet. In de RGMO werd al een uitzondering gemaakt op artikel 10 van de verordening, abusievelijk werd deze niet doorgetrokken naar de Uitvoeringswet.

In het 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.[166]

Het 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, van de Uitvoeringswet (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.[167] De aanvullende uitzonderingsmogelijkheid wordt beperkt door de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen en zal in de praktijk een beperkte toepassing hebben.

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

[166] 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, 36455 (R2188), nr. 4.
[167] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 264, nr. 3, p. 13.

CONCEPT

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.[168]

Met de 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 *eerste lid* bevat een grondslag om, op voordracht van de Minister van Defensie, regels te stellen met betrekking tot de medische keuring van een militair ambtenaar. Het kan daarbij passend zijn om het huidige (verouderde) Militair keuringsreglement te herzien.[169]

In het *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.[170] *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.[171] 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 deze wet onverkort van toepassing. Daarmee blijven alle bepalingen waarvan niet wordt afgeweken ongewijzigd van toepassing.

CONCEPT

[168] 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.
[169] 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.
[170] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 648, nr. 3.
[171] 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.

Artikel 7.3 (wijzing van de Wet ambtenaren defensie)

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt het begrip 'gereedstelling van de krijgsmacht' in de begrippenlijst opgenomen. Daaronder wordt verstaan hetgeen is bedoeld in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel. Voor zover het defensieambtenaren betreft ziet dat op onder meer op activiteiten gericht op het werven, selecteren, opleiden en trainen van personeel.

Onderdeel B

Dit onderdeel wijzigt 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.[172] Het gewijzigde artikel bevat nu deze bevoegdheid van de Minister van Defensie. 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 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 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 ten behoeve van de gereedstelling van de krijgsmacht worden getroffen. De Minister van Defensie is daarbij op gelijke wijze bevoegd om voor een goede voortgang van de gereedstelling 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. 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.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt de WAD aangevuld 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

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

CONCEPT

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

CONCEPT

tot monitoring tijdens opleiding, trainingen en oefeningen. Voorts vindt deze monitoring slechts plaats na schriftelijke instemming van de militair.[173]

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 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.[174]

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

[173] 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).
[174] De wettelijke grondslag om gegevens van veteranen in dit kader te verwerken, is gelegen in artikel 9 en 10 van de Veteranenwet.

CONCEPT

behandelingsovereenkomst (artikel 7:458 BW).[175] 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.[176]

Artikel 7.4 (wijziging van de Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel regelt in onderdeel A dat tegen een gereedstellingsbesluit op basis van artikel 23.3d, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals dat wordt voorgesteld in artikel 3.6 van dit wetsvoorstel, ondanks het niet toepassen van Afdeling 3.4 Awb, geen bezwaar kan worden gemaakt. Onderdeel C voorziet voor deze besluiten in beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dezelfde regeling geldt ook voor een koninklijk besluit op grond van artikel 8.0 van dit wetsvoorstel. Onderdeel B sluit zekerheidshalve de mogelijkheid uit om beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen een ministeriële regeling op basis van artikel 23.3b, derde lid, van de Omgevingswet, zoals dat wordt voorgesteld in artikel 3.5 van dit wetsvoorstel.

Artikel 8.0 (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. 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. 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 leggen. De voordracht voor het koninklijk besluit wordt gedaan door de minister van Defensie in overeenstemming met de minister die het

[175] Commissie Regelgeving Onderzoek, Gedragscode Gezondheidsonderzoek, Januari 2022.
[176] *Kamerstukken II* 2010/11, 27 580, nr. 17.

CONCEPT

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, amvb of ministeriele regeling).

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

In het derde lid is voorzien in de betrokkenheid van het parlement bij de toepassing van deze bevoegdheid, nu de concrete situaties en wettelijke voorschriften waarop deze bevoegdheid betrekking heeft, vooraf niet goed zijn te voorzien. Daarvoor is aangesloten bij de bijzondere procedure die in de Wet publieke gezondheid is opgenomen voor maatregelen in geval van een pandemie. Opgemerkt moet worden dat, anders dan in de Wet publieke gezondheid, het hier niet gaat om de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften maar om uitvoeringsactiviteiten, waarvoor de bevoegdheid met deze bepaling wordt neergelegd bij de regering. Daarom is voorzien in toezending binnen twee dagen van het koninklijk besluit naar de beide Kamers der Staten-Generaal, met de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om binnen een week na toezending hierover desgewenst een debat te voeren en, indien voor een dergelijk

CONCEPT

voorstel voldoende draagvlak bestaat binnen de Tweede Kamer, te voorzien in een bevoegdheid om het koninklijk besluit, en derhalve de mogelijkheid tot uitvoering daarvan, te laten vervallen.

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.

Artikel 8.3 (inwerkingtreding)

Deze wet is beoogd inwerking te treden op **[datum]**.

Artikel 8.4 (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.

Toelichting bij Bijlage I

A. Luchtvaartuigen en luchtmachtdrones

1. Het gespreid over het kalenderjaar tot maximaal 24.000 vliegtuigbewegingen op militair terrein met helikopters vliegen, opstijgen en landen, naar rato te verspreiden over de militaire terreinen in of bij Arnhemse Heide, Assen, Beekhuizerzand, Eder- en Ginkelse heide, Ermelose heide, Garderense Veld, Rijen, Leusderheide, Marnewaard, Oirschot, Artillerie Schietkamp Oldenbroek, Stroese Zand, Vlasakkers, de 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 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 bij 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

CONCEPT

zij ook op onvoorspelbare momenten met onvoorspelbare externe factoren consistent en correct kunnen blijven functioneren.

In een organiek jaar zijn ca. 24.000 vliegtuigbewegingen in Nederland nodig.

In de ministeriële Luchthavenregeling: Regeling houdende aanwijzing militaire luchthavens (1 november 2010, Ministeriële regeling inzake 18 HLP's op kazernes en op oefenterreinen) worden vastgelegd: de locaties die in één jaar meer dan 12 keer worden gebruikt, de aan- en afvliegroutes, 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 noch biedt het de mogelijkheid om onder tactische omstandigheden met meerdere helikopters te trainen. De vastgestelde coördinaat is vaak niet de beste landingslocatie bij 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 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. De vrijstelling van deze activiteit beoogt dat te voorkomen.

In de vrijgestelde 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.

2. Het gespreid over het kalenderjaar tot maximaal 2500 uren op lage hoogte vliegen met helikopters, naar rato te verspreiden over de bestaande helikopterlaagvlieggebieden: Noord-Drenthe, Midden-Drenthe, West-Drenthe, Ginkelse Hei, Oirschot, Veluwe en Randmeren, De Peel, Maas en Waal, Voorne-Putten en Hoeksewaard en Wieringermeerpolder.

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. De behoefte aan het aantal laagvlieguren is met de verschuiving naar Hoofdtaak 1 en veranderende helikoptervloot opgehoogd naar 2500 vlieguren per kalenderjaar.

CONCEPT

Momenteel zijn in de 11 bestaande laagvlieggebieden totaal maximaal 1350 laagvlieguren per kalenderjaar vergund op basis van NB-wet (2012) i.c.m. VFR-regeling (2024). Daarnaast dient gehouden ter worden aan 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 laagvliegvlieguren vinden plaats in de daarvoor in het luchtruim 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. Geborgd wordt dat het optreden van Defensie tijdig wordt gecommuniceerd met omwonenden.

De laagvlieggebieden zijn aangewezen in de jaren vijftig van de vorige eeuw. In die tijd was er veel minder bebouwing, minder natuurgebieden, andere natuurwetgeving, er waren minder obstakels en had Defensie een andere taakstelling. In die tijd is er (waarschijnlijk) nooit een noodzaak geweest om de laagvlieggebieden een beschermde status te geven v.w.b. bouw en obstakels.

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. De vrijstelling beoogt dat te voorkomen.

3. Het tijdens de maanden mei, juni en juli van een kalenderjaar, met een maximum van 42 dagen, tijdens duisternis vliegen met luchtvaartuigen naar rato vanaf/naar de militaire luchthavens Deelen, Eindhoven, Gilze-Rijen, De Kooy, Leeuwarden, Volkel en Woensdrecht, binnen de laagvlieggebieden Ginkelse Heide (GLV4) en Oirschot (GLV5) en op de militaire terreinen in of bij Arnhemse Heide, Eder- en Ginkelse heide, Oirschot, Rijen, Artillerie Schietkamp Oldebroek, Infanterie Schietkamp Harskamp en de Vliehors. 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 veelal in de duisternis uitgevoerd. Dit geldt voor optreden te land, te zee en in de lucht. Tegelijkertijd zijn nachtelijke operaties moeilijker en gevaarlijker om uit te

CONCEPT

voeren. Obstakels en andere externe factoren zijn in de duisternis moeilijker te zien. Ook is deconflictie van luchtvaarttuigen in de lucht complexer omdat je minder ver kunt 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 is om in de maanden mei, juni en juli, zeker 50% van alle vliegtuigbewegingen in de duisternis te kunnen vliegen.

Voor de berekening van de geluidbelasting op militaire luchthavens is het aantal vliegtuigbewegingen, het soort luchtvaartuig en het moment op de dag dat wordt opgestegen of geland bepalend. Daarbij tellen vliegtuigbewegingen tijdens nachturen zwaarder mee dan de vliegtuigbewegingen die overdag worden uitgevoerd. Dit wordt de straffactor genoemd. De geluidsruimte van een militaire luchthaven zal dus eerder zijn uitgeput wanneer er meer vliegtuigbewegingen tijdens nachturen worden uitgevoerd. Daarnaast beperkt ook de Regeling beperking geluidhinder luchtvaart het vliegen na 00.00 uur plaatselijke tijd, wat in de zomer niet voldoende duisternis biedt voor training.

Door onderstaande beperkingen is dit echter niet mogelijk:

- Volgens de regeling ‘beperking geluidshinder militaire luchtvaartuigen binnen het lokale vlieggebied van een militair vliegveld’, mag er op maandag t/m donderdag tussen 0700Lt (of zoveel eerder als het licht (UDP) is) en 2400Lt gevlogen worden t.b.v. oefendoeleinden. (Op vrijdag tot 1700Lt) In het weekend en op feestdagen niet. In de zomer is het laat duister waardoor de beschikbare uren bij duisternis niet toereikend zijn om te kunnen vliegen in duisternis. Dat betekent dat gedurende de zomerperiode het niet mogelijk is volledig geoefend te zijn v.w.b. vliegen in de duisternis.
- Op alle vliegvelden zijn luchtgebonden geluidscontouren in Luchthavenbesluiten vastgelegd. Door deze geluidscontouren is Defensie beperkt in het jaarlijkse aantal vliegbewegingen (starts en landingen).
- Vanaf 2300 Lt is de nachtstraffactor 10. Dat betekent dat het aantal jaarlijks beschikbare VTB in de geluidscontour 10 keer zo snel ‘op raakt’. Bij het intensiveren van nachtvliegen kan het daarom nu voorkomen dat het einde van het kalenderjaar niet meer mogelijk is van vliegvelden te vertrekken.
- Om toch over de juiste geoefendheid te kunnen beschikken, is het nodig om vrijstelling te hebben van de regeling beperking geluidshinder en de nachtstraffactor niet van toepassing te verklaren of de geluidscontour te mogen overschrijden.

In het kader van vereiste inzetgereedheid op korte termijn zijn vlieguren bij duisternis benodigd. In het kader van gereedstelling wordt in principe binnen de reguliere openstellingstijden van de regeling beperkingen geluidshinder militaire luchtvaartuigen van militaire vliegvelden gevlogen. In de periode mei, juni en juli van een kalenderjaar is het laat donker en vroeg licht waardoor er gedurende de reguliere openstellingstijden onvoldoende vlieguren tijdens duisternis gemaakt kunnen worden. Om toch te kunnen vliegen bij duisternis, is deze vrijstelling voorzien. Hier zal gebruik worden gemaakt rekening houdend met de omgeving.

- Wanneer er tot 01:00 gevlogen wordt zal er niet op de volgende dag alweer om 04:30 gestart worden. Dat zal op andere dagen zijn.

CONCEPT

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. 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 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. De vrijstelling beoogt dat te voorkomen.

4. Het onderhouden en proefdraaien van motoren van luchtvaartuigen tot maximaal 120 minuten per luchtvaartuig per etmaal op de militaire luchthavens Eindhoven, Deelen, Gilze-Rijen, De Kooy, 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 vereiste uit de wettelijke vereisten 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, 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 dag periode 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 haven 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.

CONCEPT

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 materiele 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. De vrijstelling beoogt dat te voorkomen.

5. Het onderhouden en proefdraaien van F135 vliegtuigmotoren van F35 jachtvliegtuigen met een maximum van 90 testruns gespreid over het kalenderjaar in de testhal 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 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 het 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, avond- of nachtperiode.

Door de stikstof beperking kan het Nederlandse motorendepot niet voorzien in het onderhoud dat wordt gegenereerd door gereedstellingseisen van de Europese F-35 gebruikers. De vrijstelling beoogt dat te voorkomen.

6. Het oefenen en testen met counter-unmanned aircraft-systems op militaire terreinen in of nabij Infanterie Schietkamp Harskamp, Vliehors, Marnewaard, Havelte, Oirschot, Schietbaan Budel, Artillerie Schietkamp Oldenbroek, OT 't Harde, militair luchthaven Deelen en Legerplaats Stroe.

In de huidige tijd wordt oorlogvoering ten dele uitgevoerd met behulp van Unmanned Aircraft Systems (UAS), ook wel drones. De verdediging tegen deze systemen wordt steeds belangrijker en moet daarom geoefend worden. Het gaat hier om 'droog oefenen' aanvliegen met drones en procedure training. Defensie wil oefenen en testen 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.

Unmanned Aircraft Systems (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

CONCEPT

Aircraft Systems (C- UAS) 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. Er zijn al wekelijkse incidenten met UAS-dreigingen wat de noodzaak voor verbeterde capaciteit onderstreept. De vrijstelling beoogt dat te bevorderen.

7. Het opstijgen, vliegen en landen met jetpacks, op militair 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 de militaire terreinen 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 militaire luchtvaartuigen of drones op de bestaande schietrange de Vliehors.

Om vliegtuigbemanningen inzet gereed te maken is het essentieel dat zij dat zij geoefend zijn met het schieten van 'live' munitie. Dit houdt in dat zowel de kwaliteit als kwantiteit van de oefening per bemanningslid van belang is voor gereedheid om met 'live' munitie te schieten. Ondertussen neemt de noodzaak alleen maar verder toe. Naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne is de focus van Defensie met de DN2022 verschoven naar hoofdtaak 1. Hogere gereedheid en inzetbaarheid is benodigd, waarvoor dichtbij huis (snel en met kleine footprint) getraind moet kunnen worden met de wapens. Ook De NAVO vraagt met het New Force Model (NFM) om kortere reactietijden. 'Crews moeten tot in de perfectie wapeninzet kunnen verrichten. Er is vaak maar één kans om zelf raak te schieten.

De Vliehors range is binnen Nederland de enige range die zich leent om met en vanuit alle type luchtvaartuigen (zoals jachtvliegtuigen, transporthelikopters, gevechtshelikopters, MQ9) te kunnen schieten. Zowel Nederland als NAVO-partners maken gebruik van de Vliehors range. Het is een unieke range waarbij schietdoelen op land gelegen zijn en het 'MAL onveilig gebied' grotendeels boven zee ligt. Dit in tegenstelling tot vele andere ranges waarbij het gehele gebied over land ligt.

Meerdere factoren belemmeren het gebruik van de Vliehors range, zoals:

- Het type munitie en aantal schoten is gelimiteerd vanwege schietgeluid en lozen van delen munitie in de vergunningen;
- Het MAL onveilige gebied voor het afwerpen van bommen en het schieten met munitie heeft een beperkte omvang door het moeten voldoen aan een minimaal risico op 'afzwaaiers' van munitie. Door een hoger risico te accepteren kan het gebied kleiner zijn.

Het flexibel schietmodel maakt het mogelijk om binnen de vergunde geluidsruimte op de schietrange 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

CONCEPT

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.

Wanneer er niet voldoende getraind kan worden in het *'live'* gebruiken van de wapensystemen is Defensie niet voldoende voorbereid op een daadwerkelijke inzet. Dit kan als consequentie hebben dat we ons luchtruim en of grondgebied niet voldoende kunnen beschermen en dat Defensie niet effectief vuur uit kan brengen. Het kan ook betekenen dat een potentiële tegenstander eerder vuurt dan wij en daarmee mens en materieel verloren gaat. In beide gevallen is het effect hetzelfde namelijk het niet voldoende kunnen beschermen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Deze vrijstelling beoogt dat laatste te voorkomen.

2. Het binnen de vergunde geluidsruimte op basis van een flexibel schietmodel oefenen met schieten op Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp, Marnewaard en de schietbaan Witten, Johannes Postkazerne, schietbaan Harderwijk, schietbaan Waalsdorp, schietbaan Arnhemse Heide, vliegbasis Volkel, schietbaan Heumensoord, vliegbasis Woensdrecht, vliegbasis Gilze Rijen, Ruijter van Stevenincкkazerne en schietbaan Budel met verschillende wapens en kalibers.

Het flexibel schietmodel van TNO[177] 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 RCWS 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

[177] Flexible schietmodel van TNO, nader in te vullen.

CONCEPT

vergunningen te overwinnen en de effectiviteit en veiligheid van het personeel te waarborgen. De vrijstelling beoogt het flexibel schietmodel te kunnen gebruiken.

3. Het in de maanden mei, juni en juli van enig kalenderjaar, met voor de schietkampen en schietrange een maximum van 42 dagen per kamp/range tijdens duisternis naar rato houden van schietoefeningen op de Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp en de Schietrange De 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, waarbij het aantal schietoefeningen bij duisternis voor de schietkampen en schietbanen niet groter zal zijn dan 25% van het totaalaantal schietoefeningen in de periode mei, juni en juli van een kalenderjaar. Voor de schietrange Vliehors geldt dat op een dergelijke dag of tot 01:00 uur in de nacht wordt geschoten, of vanaf 04:30 uur in de ochtend, waarbij het aantal schietoefeningen bij duisternis zal niet groter zijn dan 50% van het totaal aantal schietoefeningen.

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, Marnewaard en Vliehors en alle Defensie schietterreinen wordt het met deze vrijstelling mogelijk gemaakt 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 de volgende dag alweer om 04:30 geschoten worden. Dat zal op in 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 avond en nacht en 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.

CONCEPT

C. Aanleg en van werken

1. Het aanleggen van loopgraven en de aanleg van werken op de militaire oefenterreinen Oirschotse Heide, Arnhemse Heide, Havelte West, Havelte-Oost, Stroese zand, Wezeperberg, Marnewaard, Infanterie Schietkamp en Artillerie Schietkamp.

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. 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 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 voor een langere tijd. Deze oefenterreinen zijn gekozen om hun ligging ten opzichte van de Brigades, waardoor de reistijd naar deze locaties niet hindert in de uitvoering van militaire werkzaamheden. Hoewel potentieel natuurwaarden of archeologische waarden door de werkzaamheden kunnen worden aangetast, zal de impact worden beperkt door zorgvuldig gekozen locaties voor de aanleg van loopgraven. Waar nodig, wordt met de loopgraven rekening gehouden in het natuurprogramma. De aanwezigheid van loopgraven is minimaal vereist bij de drie brigades (11X, 13X en 43X) op deze specifieke oefenterreinen, wat de militaire noodzaak en de veiligheidsvoordelen van het aanleggen van loopgraven onderstreept.

2. Het aanleggen van verzamelgebieden op de militaire oefenterreinen Oirschotse Heide, Arnhemse Heide, Havelte-West, Havelte-Oost, Stroese zand, Wezeperberg en Marnewaard.

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 gaan op een plek waar ook 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 oefenterreinen Oirschotse Heide, Arnhemse Heide, Havelte-West, Havelte-Oost, Stroesezand, Wezeperberg en Marnewaard 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 ervaringen uit het conflict in Oekraïne tonen verder aan dat er een noodzaak is om te trainen op het vechten in loopgraven, wat specifieke oefen- en trainobjecten vereist die momenteel niet voldoende beschikbaar zijn. De strategische locaties van de genoemde oefenterreinen zijn

CONCEPT

essentieel voor de training van de eenheden, en daarom wordt op deze terreinen een plek aangewezen om te oefenen met het aanleggen van een verzamelgebieden.

E. Opleiden en oefenen

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, tegenover 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 verplichtingen binnen de Nederlandse krijgsmacht en het NAVO-verdrag, waarbij Nederland op grond van artikel 3 van het NAVO-verdrag de plicht heeft om een operationeel gerede Littoral Manoeuvre eenheid beschikbaar te stellen.

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) 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 de 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 met het oefenen met schieten vanaf de Waddenzee richting schietterrein Vliehors, naast het schieten 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, waardoor training in deze omstandigheden noodzakelijk is. Dit is

CONCEPT

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 of 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 militaire terreinen testen, opleiden, trainen en oefenen met, alsmede gebruiken en bestrijden van Unmanned Systems, met inbegrip van afwijkend gebruik van frequentieruimte, anders dan bedoeld onder onderdeel A, te categoriseren in:

a. drones (Categorie I UAS);

b. overige (kleine) vliegende, varende en rijdende drones

De situatie in Oekraïne leert onze Defensie dat het succesvol inzetten van vliegende, varende en rijdende drones en tegelijkertijd bepalend zijn op alle niveaus van het optreden van eenheden noodzakelijk is voor de gereedheid van Defensie. Daarmee zijn deze typen drones 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. Als niet tijdig op grote schaal in Nederland opleidingen en trainingen met deze typen drones kunnen plaatsvinden zal Defensie beperkt gebruik kunnen maken van drones en niet volledig kunnen gereed stellen (en voorbereid zijn) voor inzet zoals boven geschetst.

Daarnaast is er een dringende behoefte aan het opleiden en trainen van personeel om de groeiende vloot van deze typen drones te kunnen bedienen. Inclusief het afwijkend gebruik van frequentieruimte. Het begrip ‘afwijkend gebruik van frequentieruimte’ is gedefinieerd in artikel 1.1 van het Besluit afwijkend gebruik frequentieruimte van 22 April 2025, dat is vastgesteld op basis van de Telecommunicatiewet. De reikwijdte van deze algemene maatregel van bestuur is voor de krijgsmacht te beperkt, daarom is deze activiteit hier benoemd. Dit moet op korte termijn in Nederland gebeuren om efficiëntie te waarborgen en hoge kosten van training in het buitenland te vermijden. Het aantal drones binnen de Defensie zal aanzienlijk toenemen, wat een evenredige toename in opgeleid personeel vereist. Hoewel de veiligheid van de omgeving centraal staat, is het noodzakelijk om te trainen in bebouwde omgevingen om realistische operationele omstandigheden na te bootsen. Deze argumenten benadrukken de urgentie en noodzaak van het testen en oefenen met deze typen drones op en nabij militaire terreinen om de operationele capaciteit en veiligheid te waarborgen. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken.

F. Gevaarlijke stoffen en munitie

1. Het binnen bestaande opslaglocaties

a. opslaan van munitie op de Munitiemagazijncomplexen:

- *MMC Veenhuizen*
- *MMC Staphorst*
- *MMC Alphen*

CONCEPT

- *MMC Ruinen*
- *MMC Ritthem*
- *MMC Coevorden*
- *MMC Hoenderloo II*
- *MMC Beetgumermolen*

b. opslaan van munitie op de Joint Hoofdlocaties of vliegbases:

- *JHL Den Helder*
- *JHL ASK*
- *Volkel*
- *Gilze-Rijen*

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 de Nieuwe Haven in 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.

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 suggereert dat de basisinfrastructuur en procedures al aanwezig zijn, maar dat er een schaalvergroting nodig is.

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. Een wettelijke afwijking is noodzakelijk om te voldoen aan de operationele eisen zonder de lange wachttijden van een regulier vergunningstraject.

2. Het in het geval van niet planbare situaties vervoeren van munitie en (gevarenklasse 1) over spoor, binnenwater en weg ter ondersteuning van opleiden, trainen en oefenen, ondersteuning van host nation support, en transporten met munitie tussen 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

CONCEPT

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 zich acuut aandient en niet te voorzien was.

Defensie is voor het uitvoeren haar hoofdtaken afhankelijk van een effectieve militaire mobiliteit. Dit omvat het verplaatsen van militaire eenheden, wapensystemen en voorraden naar locaties. Dit vindt plaats van militaire objecten in Nederland naar locaties in en buiten Nederland. Defensie beschikt over een groot assortiment gevaarlijke stoffen zoals munitie, explosief materiaal, brand- en bedrijfstoffen 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 voeren die van het Westen naar het Oosten. Ze starten voor de Nederlandse krijgsmacht in Nederland aan en voeren door Nederland naar vastgestelde grensovergangen op de corridors. Voor het gereedstellen is de verplaatsingsbehoefte in de regel van tevoren bekend en kan het Defensie voldoen aan de van toepassing zijnde (internationale) wet- en regelgeving zoals bijvoorbeeld 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 aan 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 gereedstellings- en inzetfase 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 belemmeringen weg te nemen.

3. Het in het geval van niet planbare situaties vervoeren van gevaarlijke stoffen of artikelen (gevarenklasse 2 t/m 9) over spoor, binnenwater en weg ter ondersteuning van opleiden, trainen en oefenen, ter ondersteuning van host nation support, en transporten met gevaarlijke stoffen tussen militair 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 gebruiken. Met

CONCEPT

deze vrijstelling wordt het mogelijk gemaakt om hier flexibeler mee 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 zich acuut aandient en niet te voorzien was.

4. Het overslaan van gevaarlijke stoffen en/of materialen op LC Bathmen en de locaties Smeerenburg en Spitsbergen op Marinebasis 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, maar ook 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, waardoor reactietijden worden verkort. 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 voorkomt het niet tijdig kunnen overslaan van gevaarlijke stoffen en munitie logistieke vertragingen, die de gereedstellingsfase van eenheden kunnen belemmeren. De vrijstelling beoogt de beschreven activiteiten mogelijk te maken.

5. Het overslaan van munitie op vliegbasis Eindhoven en de havens van Vlissingen, Rotterdam, Eemshaven en Den Helder.

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 Veenhuizen, Vliegbasis Eindhoven, de Eemshaven, de havens van Vlissingen en Rotterdam.

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. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken.

CONCEPT

7. Kruit verbranden op locatie Coevorden, Infanterie Schietkamp, Marinebasis Den Helder en Artillerie Schietkamp.

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 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. De vrijstelling beoogt de het verbranden van kruit op genoemde locaties mogelijk te maken.

8. Het afwateren van overtollig water van de militaire vliegbasis Leeuwarden en de LG Bestkazerne naar watergangen buiten de defensielocaties.

Als op de vliegbasis Leeuwarden en de LGen Bestkazerne niet wordt afgewaterd, kan het waterpeil stijgen. Hierdoor kan de infrastructuur van een vliegbasis onbruikbaar worden. Denk hierbij aan de start- en rolbanen die niet meer kunnen worden gebruikt (om op te stijgen en te landen), wegen niet meer bereden kunnen worden en gebouwen komen mogelijk in het water te staan. Dit heeft direct effect op de inzetbaarheid van de vliegbasis en eenheden die op deze locaties gehuisvest worden.

Het is dus van belang dat we overtollig water waar nodig afwateren. De vrijstelling beoogt dit mogelijk te maken voor zover de directe uitvoering van de beoogde activiteiten wordt belemmerd door (lokale) wet- en regelgeving.

G. Transport en mobiliteit

Het dubbel afmeren van militaire schepen met munitie in de 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, waardoor de afmeercapaciteit ontoereikend is. Ten behoeve van de gereedheid is het noodzakelijk dat schepen dubbel kunnen afmeren, ook wanneer deze met munitie zijn beladen, 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

CONCEPT

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.

Zonder de mogelijkheid tot dubbel afmeren kan de Koninklijke Marine niet voldoen aan haar gereedstellingsverplichting zoals verwoord in artikel 3 van het NAVO-verdrag. 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 gestegen verkeersdrukte als enige nadeel.

H. Toename legering

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 snel kunnen uitbreiden van de legeringscapaciteit is daarvoor noodzakelijk, al dan niet tijdelijk. 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.

Om de groei van Defensie te ondersteunen en klaar te staan voor toekomstige dreigingen, is er een noodzaak om de legeringsplekken te intensiveren, bijvoorbeeld door extra stapelbedden of tentenkampen. 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.

2. Het inrichten van tijdelijke kampementen voor legerings- en opleidingsdoeleinden op militaire terreinen.

Het uitbreiden van de legeringscapaciteit is op korte termijn noodzakelijk bij het trainen van nieuwe militairen of bij het kunnen faciliteren van bondgenootschappelijke eenheden. Het aanleggen van een tijdelijk kampement biedt dan de snelste en meest flexibele oplossing. Op dit moment wordt de aanleg van tijdelijke kampementen op sommige momenten al gedoogd, omdat een kampement, ondanks de tijdelijkheid wordt aangemerkt als bouwwerk. Met de vrijstelling wordt het mogelijk gemaakt dat tijdelijke kampementen bij ontoereikende

CONCEPT

legeringscapaciteit worden aangelegd. Daarnaast is het belangrijk dat militairen kunnen trainen in tentenkampen om voorbereid te zijn op missies, wat ook een uitbreiding van de capaciteit vereist. Tentenkampen zijn noodzakelijk om NAVO- bondgenoten te huisvesten tijdens oefenmissies in Nederland. Het uitbreiden van de legeringscapaciteit is dus cruciaal om de operationele effectiviteit en veiligheid van Defensie te waarborgen. De vrijstelling maakt ook dit mogelijk.

I. Bouw- en sloopactiviteiten

1. Aanleg, bouwen, verbouwen, slopen, wijzigen en gebruiken van nieuwe of gewijzigde bouwwerken en infrastructuur op Vliegbasis Woensdrecht.

Vliegbasis Woensdrecht verzorgt opleidingen voor de luchtmacht en andere Defensieonderdelen. Om gereed te worden dient de opleidingscapaciteit vergroot te worden. Daarnaast verzorgt Vliegbasis Woensdrecht onderhoud aan wapensystemen en logistieke dienstverlening. Om als luchtmacht gereed te worden zijn meer (oefen)vluchten nodig dat leidt tot frequenter onderhoud en meer logistieke activiteiten. Ook vraagt een gereedstelling meer van de exploitatie van de luchthaven dan op dit moment het geval is. Deze activiteiten houden verband met hoofdtaak 1.

Voor het realiseren en/of exploitatie van infraprojecten ten behoeve van bestaande of nieuwe activiteiten zijn omgevings- en natuurvergunningen nodig. Dit leidt – mede door de locatie van Vliegbasis Woensdrecht ten opzichte van Natura 2000 – tot grote vertraging in het kunnen starten met realiseren van deze projecten. Deze infraprojecten houden direct of indirect verband met de operationele gereedstelling van Vliegbasis Woensdrecht.

Militaire operaties kunnen niet meer ondersteunt worden door het Air Support Command van de Koninklijke Luchtmacht. Dit heeft directe impact op het brede spectrum aan NAVO-verplichtingen. De vrijstelling beoogt deze activiteiten mogelijk te maken.

3. Aanleggen, bouwen, verbouwen, slopen en wijzigen van schietfaciliteiten op Artillerie Schietkamp, Infanterie Schietkamp en Marnewaard, Johannes Postkazerne, schietbaan Harderwijk, schietbaan Waalsdorp, schietbaan Witten, schietbaan Arnhemse Heide, vliegbasis Volkel, schietbaan Heumensoord, vliegbasis Woensdrecht, vliegbasis Gilze Rijen, Ruijter van Steveninckkazerne en schietbaan Budel.

Schietkampen, schietterreinen en schietbanen zijn niet in alle gevallen geschikt om op een veilige manier met nieuw 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.

CONCEPT

4. Aanleg, bouwen, verbouwen, slopen en wijzigen van start- en rolbanen op vliegbasis Eindhoven, vliegbasis De Kooij, vliegbasis Leeuwarden, vliegbasis Gilze-Rijen, vliegbasis Volkel en vliegbasis 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 gereedstelling 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/of verminderde inzetbaarheid van toestellen te voorkomen. De vrijstelling beoogt deze activiteiten mogelijk te maken.

5. Verbouwen, slopen, wijzigen en gebruiken van opslaglocaties voor munitie en brandstoffen in Veenhuizen, Staphorst, Alphen, Ruinen, Ritthem, 'Coevorden, Beetgumermolen, Hoenderloo, Den Helder, Oldenbroek, Volkel, Gilze-Rijen en Bathmen

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 vrijstelling 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 noodzakelijk om de opslaglocaties geschikt te maken voor (veilige) opslag; de vrijstelling beoogt deze activiteiten mogelijk te maken.

J. Afwijkend gebruik van frequentieruimte

1. Beoefenen van afwijkend gebruik van frequentieruimte binnen bestaande militaire terreinen: Vliegbasis Volkel, Militaire luchthaven Deelen, OT 't Harde, Complex Nieuwe Haven Den Helder, Havelte, Marnewaard, Oirschotse Heide.

Ten behoeve van de Defensie gereedstelling is het nodig om opleiden, trainen en oefenen met afwijkend gebruik van frequentieruimte met benodigd zendvermogen mogelijk te maken. Daarmee wordt het mogelijk om de noodzakelijke trainingsomstandigheden te creëren die essentieel zijn voor de effectiviteit en veiligheid van militaire operaties.

In de huidige tijd is het gebruik van elektronische oorlogsvoering (EOV) een groot onderdeel van de strijd. Technologisch hoogwaardig materieel is van groot belang voor het militair vermogen, en de eigen en bondgenootschappelijke verdediging. Defensie versterkt met deze nieuwe middelen haar specialismen in Cyber (en) ElektroMagnetische Activiteiten (CEMA). Bij afwijkend gebruik van frequentieruimte kan worden gedacht aan onderzoeken, aftasten om informatie vergaren, het tijdelijk verstoren van frequenties alsook het toegang verwerven tot frequenties en het tijdelijk onmogelijk maken van communicatie.

CONCEPT

Bijlage II

Deze bijlage bevat gereedstellingsactiviteiten waarvoor op grond van artikel 3.7 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 en luchtmachtdrones

1. Opstijgen en landen met luchtvaartuigen en unmanned aircraft systems.

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 Unmanned Aircraft Systems (UAS), ook wel 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

CONCEPT

de X-300 Integrator. Onder militaire terreinen kunnen zowel oefenterreinen, militaire luchthavens als schietterreinen vallen.

Unmanned Aircraft Systems (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) 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.

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 vliegen met luchtvaartuigen tijdens duisternis.

Militaire operaties worden veelal in de avond, nacht en duisternis uitgevoerd. Dit geldt voor optreden te land, te zee en in de lucht. Tegelijkertijd zijn nachtelijke operaties moeilijker en gevaarlijker om uit te voeren. Obstakels en andere externe factoren zijn in de avond, nacht en duisternis moeilijker te zien. Ook is deconflictie van luchtvaarttuigen in de lucht complexer, omdat je minder ver kunt kijken en een obstakel minder goed ziet met nachtzichtapparatuur.

CONCEPT

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.

In het kader van vereiste inzetgereedheid kan het nodig zijn meer vlieguren bij duisternis uit te voeren dan in bijlage I wordt vrijgesteld.

Wanneer er niet voldoende mogelijkheden zijn om 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 materiele 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 F135 jachtvliegtuigen in de testcel 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

CONCEPT

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 jetpacks.

Er wordt voorzien in de mogelijkheid om te vliegen met een jetsuit of jetpack. Om het gebruik van jetsuits of jetpacks te kunnen inzetten, is een gereedstellingsbesluit nodig om te kunnen oefenen met deze technologie 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.

CONCEPT

C. Aanleg en van werken en uitvoering van werkzaamheden

1. Het aanleggen van loopgraven 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.

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 Onze Minister een ontheffing verlenen om een verzamellocatie aan te kunnen leggen.

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 waaronder het kerosinetransportsysteem.

Het elektriciteitsnetwerk in Nederland raakt steeds voller en de Defensie Pijpleiding Organisatie 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, moet er wel brandstof verpompt blijven worden. 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.

CONCEPT

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 daar aan 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. Opleiden en oefenen

1. Oefenen met op hoge snelheid varen met kleine en grote militaire vaartuigen op Nederlandse binnenwateren anders dan bedoeld in bijlage I, onder E, onderdeel 1.

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

CONCEPT

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 danwel bestrijden van unmanned aircraft systems, inclusief afwijkend gebruik van frequentieruimte, anders dan bedoeld onder onderdeel A, te categoriseren in:

a. (onbemande) drones (categorie 1 unmanned aircraft systems);
b. overige (kleine) vliegende, varende en rijdende drones.

De situatie in Oekraïne leert onze Defensie dat het succesvol inzetten van drones en tegelijkertijd bepalend zijn op alle niveaus van het optreden van landeenheden noodzakelijk is voor de gereedheid van Defensie. Daarmee zijn drones mede bepalend 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. 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 drones en zich op dit onderdeel niet voldoende kunnen gereed stellen. Om dit te voorkomen kan Onze Minister een ontheffing verlenen.

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.

CONCEPT

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.

CONCEPT

8. Het afwateren van overtollig water van militaire objecten.

Ten behoeve van het gebruik van de defensielocaties is het van belang dat afgewaterd kan worden om te voorkomen dat defensielocaties onbruikbaar worden wegens een stijgend waterpeil. Hiervoor kan een gereedstellingsbesluit worden genomen. Voor al deze activiteiten met betrekking tot gevaarlijke stoffen en munitie geldt vanzelfsprekend dat het uitvoeren ervan gebeurt binnen het kader van de veiligheid van mensen en in overleg met de toezichthouder Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen.

G. Transport en mobiliteit

1. Het afmeren van militaire vaartuigen of door de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht gebruikte 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 NATO-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.

CONCEPT

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 Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat 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.

CONCEPT

H. Toename legering

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- en sloopactiviteiten

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,

CONCEPT

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.

J. Nominaal en afwijkend gebruik van frequentieruimte

1. Nominaal en bijzonder gebruik van frequentieruimte

Onder buitengewone omstandigheden of in het geval van oorlog kan, met toepassing van hoofdstuk 14 van de Telecommunicatiewet, frequentieruimte die onder normale omstandigheden aangewezen of bestemd is en wordt gebruikt voor niet-militaire doeleinden beperkt worden ten behoeve van die militaire doeleinden. Onderdeel van de gereedstelling is de voorbereiding op deze inzet van extra frequentieruimte met een militair oogmerk. Deze voorbereiding en de eventuele inzet in het geval van buitengewone omstandigheden en oorlog vindt plaats in overeenstemming met de ministers die het aangaat. Dit zijn de ministers van Defensie, EZ, JenV, IenW en OCenW.

2. Beoefenen van afwijkend gebruik van frequentieruimte binnen en buiten bestaande militaire oefenterreinen.

Onze Minister kan een gereedstellingsbesluit vaststellen om het opleiden, trainen en oefenen met afwijkend gebruik van frequentieruimte met benodigd zendvermogen mogelijk te maken, waarbij een bepaald gebied wordt aangegeven binnen of buiten bestaande militaire terreinen. Daarmee wordt het mogelijk om de noodzakelijke trainingsomstandigheden te creëren die essentieel zijn voor de effectiviteit en veiligheid van militaire operaties.

In de huidige tijd is het gebruik van elektronische oorlogsvoering (EOV) een groot onderdeel van de strijd. Technologisch hoogwaardig materieel is van groot belang voor het militair vermogen, en de eigen en bondgenootschappelijke verdediging. Defensie versterkt met deze nieuwe middelen haar specialismen in Cyber (en) ElektroMagnetische Activiteiten (CEMA). Bij afwijkend gebruik van frequentieruimte kan worden gedacht aan onderzoeken, aftasten om informatie vergaren, het tijdelijk verstoren van frequenties alsook het toegang verwerven tot frequenties en het tijdelijk onmogelijk maken van communicatie.

De huidige oefenterreinen zijn beperkt in omvang en operationele mogelijkheden, waardoor de totale sensor-to-effectorloop van de EOV-capaciteit slechts beperkt kan worden gereedgesteld.

CONCEPT