Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 maart 2026 en het nader rapport d.d. 17 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Defensie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 december 2025, nr. no.2025002900, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 maart 2026, nr. W07.25.00374/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Het kabinet is de Afdeling advisering erkentelijk voor de uitvoerige beschouwingen over de constitutionele context waarin de gereedstelling van de krijgsmacht plaatsvindt, voor het onderkennen van het doel, het onderschrijven van de noodzaak en het volgen van de aanpak van dit wetsvoorstel.

Bij Kabinetsmissive van 17 december 2025, no.2025002900, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Regels over de gereedstelling van de krijgsmacht (Wet op de defensiegereedheid), met memorie van toelichting.

kst-36970-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Samenvatting

Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wil de regering een kader bieden voor het proces van gereedstelling van de krijgsmacht. Het wetsvoorstel beoogt een aantal wettelijke belemmeringen weg te nemen voor activiteiten van de krijgsmacht in de fysieke leefomgeving. Het voorstel regelt ook de verwerking van (persoons)gegevens die nodig zijn voor de gereedstelling en het bevat bijzondere bepalingen over personeel en inkoop.

Snel veranderende internationale veiligheidssituatie

Het wetsvoorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van de snel veranderende internationale veiligheidssituatie. Deze ontwikkelingen brengen met zich mee dat Europa en ook Nederland binnen afzienbare tijd betrokken kunnen worden bij een grootschalig militair conflict. Daarom is een versnelde gereedstelling, groei en versterking van de krijgsmacht essentieel. Dit betekent onder meer dat de krijgsmacht op de korte termijn meer en intensiever moet kunnen oefenen in eigen land.

Balans tussen publieke waarden en belangen

Mede gelet op de dreiging die uitgaat van de snel veranderende internationale veiligheidssituatie, begrijpt de Afdeling de noodzaak om op korte termijn wettelijke belemmeringen voor de gereedstelling weg te nemen en aparte regels te stellen in het kader van de defensiegereedheid. Tegen deze achtergrond volgt zij de regering in de gekozen benadering in het wetsvoorstel. Wel moeten het wetsvoorstel en de toelichting daarbij op enkele onderdelen worden aangepast. Dat is belangrijk voor een goed evenwicht tussen het belang van de bescherming van de nationale veiligheid en andere publieke waarden en belangen, zoals de bescherming van de fysieke leefomgeving en de bescherming van persoonsgegevens.

Versterking draagvlak

De effectiviteit van het wetsvoorstel zal in belangrijke mate afhangen van de versterking van het draagvlak in de samenleving voor de gereedstelling van de krijgsmacht. Er is een breed gedragen gevoel van urgentie en collectief bewustzijn nodig om medewerking te krijgen van alle relevante overheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit vergt een kabinetsbrede inzet, betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Het advies aan de regering is om in de toelichting bij het wetsvoorstel concreet te maken hoe de regering dit wil bereiken.

Perspectief op langere termijn

De Afdeling merkt op dat ook aandacht nodig is voor het perspectief op de langere termijn. Het wetsvoorstel is een tussenstap en maakt het onder meer mogelijk om op korte termijn tijdelijk van reguliere wettelijke regelingen af te wijken. In een volgende fase moet de wetgever ernaar streven de activiteiten die nodig zijn voor de gereedstelling meer structureel in te bedden in nationale en Europese wetgeving.

Verhouding tot staatsnoodrecht

De Afdeling is het met de regering eens dat in dit geval geen sprake is van buitengewone omstandigheden waardoor het staatsnoodrecht zou moeten worden toegepast. De gereedstelling van de krijgsmacht is een

permanent en regulier proces, en geen tijdelijke, uitzonderlijke situatie. Daarom vindt de Afdeling de vangnetbepaling te verstrekkend en adviseert zij deze te schrappen. Ook adviseert zij toe te lichten hoe de voorgestelde regeling over inkoop zich verhoudt tot de keuze voor een regulier wettelijk stelsel. Verder adviseert zij de wijziging van de Wet ambtenaren defensie nader te bezien.

Fysieke leefomgeving

De Afdeling maakt ook enkele specifieke opmerkingen over de regeling omtrent de gevolgen voor de fysieke leefomgeving in het wetsvoorstel. Zo vindt zij het niet nodig de gereedheid van het militair vermogen als afzonderlijk doel in de Omgevingswet op te nemen. De Omgevingswet maakt het al mogelijk om aan de noodzakelijke gereedstelling een zwaarwegend belang toe te kennen en daaraan zo nodig voorrang te verlenen. De Afdeling vraagt de regering verder om in de toelichting bij het wetsvoorstel beter inzichtelijk te maken welke concrete juridische belemmeringen Defensie met het oog op de Omgevingswet ondervindt bij de voorbereiding en uitvoering van gereedstellingsactiviteiten.

Gegevensverwerking

Het wetsvoorstel creëert een nieuw regime voor de krijgsmacht om gegevens te verwerken. De Afdeling vraagt aandacht voor de uniforme uitvoering en voor goed toezicht op de praktijk. Daarbij is van belang dat duidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de MIVD en dat zorgvuldig wordt afgestemd met de MIVD. Het advies is om op onderdelen meer te regelen in de wet zelf en niet in een algemene maatregel van bestuur (amvb) en om een maximale termijn te stellen voor het bewaren van gegevens.

Conclusie

Het advies aan de regering is om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen en rekening te houden met de opmerkingen in het advies.

Leeswijzer

De Afdeling schetst hierna eerst de achtergrond van het voorstel, waarbij zij in het bijzonder ingaat op de veranderende internationale veiligheidssituatie (punt 1). Daarna vat de Afdeling het doel en de inhoud van het wetsvoorstel samen (punt 2). Vervolgens schetst zij de constitutionele context die bij de beoordeling van het wetsvoorstel in ogenschouw moet worden genomen (punt 3).

Hierna gaat de Afdeling over tot de algemene beoordeling van het voorstel. In dat verband volgt eerst in algemene termen een appreciatie van het voorstel (punt 4), waarna de Afdeling enkele opmerkingen maakt over de uitvoering van het wetsvoorstel (punt 5). Daarna maakt zij in het licht van de verhouding van het voorstel tot het staatsnoodrecht een opmerking over de vangnetbepaling (punt 6).

Voorts gaat de Afdeling in op enkele deelgebieden die het voorstel beslaat. In dat verband maakt de Afdeling eerst een aantal opmerkingen over de fysieke leefomgeving (punt 7) en vervolgens over het informatiedomein (punt 8). Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de bepalingen betreffende inkoop (punt 9) en personeel (punt 10). Het advies wordt afgesloten met een slotsom (punt 11).

1. Achtergrond van het voorstel

a. Veranderende internationale veiligheidssituatie

De afgelopen jaren is in toenemende mate duidelijk geworden hoezeer de veiligheid van Europa onder druk staat. De Russisch-Georgische oorlog in 2008 en de Russische annexatie van de Krim in 2014 bleken slechts voorboden te zijn van de grootschalige invasie van Oekraïne in 2022. Daarmee is ook de Russische dreiging aan de oostkant van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) – in het bijzonder voor de Baltische Staten, Finland, maar ook Polen – sterk toegenomen.[1]

De pogingen van de Russische Federatie om de eigen invloedsfeer te vergroten zijn voor Nederland en andere landen binnen de Europese Unie (EU) en NAVO tevens merkbaar in de vorm van hybride dreigingen en aanvallen.[2] *Ook hybride dreigingen vanuit andere landen, zoals China, zetten Nederland en de EU onder druk.*[3] *Hybride aanvallen kunnen de samenleving immers sterk ontwrichten. Zo destabiliseren cyberaanvallen de samenleving, kunnen aanvallen op de vitale infrastructuur het dagelijks leven volledig verstoren, en kan desinformatie de democratische rechtsstaat bedreigen.*[4] *Bovendien kunnen hybride activiteiten de opmaat vormen naar een gewapend conflict.*[5]

Het risico op een grootschalig gewapend conflict op Europees grondgebied is sinds het einde van de Koude Oorlog dan ook niet zo groot geweest als nu. De verwachting is niet dat deze dreiging zal afnemen, aangezien Westerse en Russische veiligheidsbelangen in de ogen van de Russische Federatie «strijdig en onverenigbaar» zijn.[6] *Intussen blijft de Russische Federatie zijn oorlogseconomie opschalen, ondersteund door bondgenoten als Belarus en Noord-Korea. In 2024 werden de defensie-uitgaven geraamd op 40% van het Russische staatsbudget.*[7] *Volgens dreigingsbeoordelingen door verschillende inlichtingendiensten in de EU beschikt de Russische Federatie over de militaire vermogens om in de komende drie tot vijf jaar het conflict met NAVO-lidstaten aan te gaan.*[8]

Tegelijkertijd dwingt de veranderende opstelling van de Verenigde Staten binnen het NAVO-bondgenootschap Europese landen om in militair opzicht in toenemende mate «op eigen benen te staan».[9] *Dat traditionele bondgenoten hun focus verschuiven van Europa naar andere regio's in de wereld is niet nieuw, maar deze ontwikkeling zet sneller dan verwacht*

---

[1] *Zie onder meer Ministerie van Defensie, «Defensienota 2024. Sterk, slim en samen», p. 11; Europese Commissie e.a., «Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030», JOIN(2025) 120 final, paragraaf 2.*

[2] *Ministerie van Defensie, «Defensienota 2024. Sterk, slim en samen», p. 11–12; Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid», AIV-advies nr. 126, paragraaf 1.1, 1.2 en 3.1.*

[3] *Idem, paragraaf 3.2.*

[4] *Ministerie van Defensie, «Defensienota 2024. Sterk, slim en samen», p. 11–12; Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid», AIV-advies nr. 126, hoofdstuk 1.*

[5] *Ministerie van Defensie, «Defensienota 2024. Sterk, slim en samen», p. 11.*

[6] *Europese Commissie, «Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030», JOIN(2025) 120 final, paragraaf 2.*

[7] *Idem.*

[8] *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Omnibuspakket voor defensiegereedheid, COM(2025), 820 final, p. 1. Een van de scenario's is dat Rusland na de beëindigen van de oorlog in Oekraïne minder dan een jaar nodig heeft om voldoende capaciteiten op te bouwen voor een militaire operatie tegen de NAVO met beperkte geografische doelstellingen. Zie AIVD en MIVD, «Tussen oorlog en vrede. De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa», 2026, p. 11.*

[9] *Zie ook Europese Commissie, «Gezamenlijk Witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030», JOIN(2025) 120 final, paragraaf 1.*

door,[10] mede als gevolg van de Amerikaanse veiligheidsstrategie.[11] Als zodanig is de bedreiging van onze veiligheid niet louter afkomstig uit het oosten. Dat wordt onderstreept door de dreigingen waarmee het Caribisch deel van het Koninkrijk te maken heeft, in het bijzonder als gevolg van de instabiliteit in Venezuela.[12] Tot slot kan ook de recente oorlog in het Midden-Oosten gevolgen hebben voor de veiligheid van Europa.

b. Noodzakelijke gereedstelling van de krijgsmacht

De hiervoor geschetste ontwikkelingen brengen met zich dat Europa en ook het Koninkrijk der Nederlanden binnen afzienbare tijd betrokken kunnen worden bij een militair conflict. Dit noopt, naast het streven naar de-escalatie, tot versnelde gereedstelling, groei en versterking van de krijgsmacht. Daartoe hebben de NAVO-bondgenoten, waaronder 23 EU-lidstaten, ingestemd met de verhoging van het zogeheten Defence Investment Plan. De afspraak is dat voortaan vijf procent van het bruto binnenlands product van NAVO-bondgenoten naar defensie en naar investeringen in relevante uitgaven gaat.[13] Ook de EU heeft initiatieven genomen om de defensiecapaciteiten en de defensie-industrie van de EU en haar lidstaten snel te versterken.[14]

Het Koninkrijk heeft wat de gereedstelling van de krijgsmacht betreft een achterstand in te halen. Sinds het einde van de Koude Oorlog kenden Europa en het Koninkrijk gedurende een langere periode een relatief stabiele geopolitieke situatie. Die heeft ertoe geleid dat de focus van de Nederlandse defensieorganisatie verschoof van de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, naar het bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit, het ondersteunen van civiele autoriteiten en het leveren van bijstand bij rampen en crises.[15]

Deze verschuiving vond zijn uitwerking in de Prioriteitennota 1993, waarbij de krijgsmacht aanzienlijk werd verkleind en geherstructureerd.[16] Daardoor is de militaire paraatheid afgenomen tot een niveau waarbij Defensie, in het licht van de huidige dreigingen, niet in staat is om de eigen nationale veiligheid en dat van bondgenoten te garanderen. Om het gehele Koninkrijk – dat wil zeggen zowel het Europese als het Caribische deel – en haar bondgenoten effectief te kunnen verdedigen moet de krijgsmacht zich dus op zo kort mogelijke termijn gereedstellen, groeien en versterken. Dat vereist onder andere meer oefeningen, logistiek en voorbereidende activiteiten.

c. Belemmeringen, rechtsonzekerheid en gebrek aan grondslagen

Bij de plannen voor uitbreiding van activiteiten of projecten loopt Defensie echter aan tegen wettelijke bepalingen die belemmeringen opleveren. Daarbij gaat het vooral om regels die betrekking hebben op de fysieke

---

[10] *Idem.*
[11] *The White House, «National Security Strategy of the United States of America», November 2025, p. 25–27.*
[12] *Ministerie van Defensie, «Defensienota 2024. Sterk, slim en samen», p. 13.*
[13] *Zie The Hague Summit Declaration, 25 juni 2025, paragrafen 2 en 3.*
[14] *Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) 2025/2643 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2025 tot vaststelling van het programma voor de Europese defensie-industrie en van een kader van maatregelen ter waarborging van de tijdige beschikbaarheid en levering van defensieproducten (EDIP), PB L 2025/2643, 29 december 2025; Verordening (EU) 2023/2418 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot vaststelling van een instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen (EDIRPA), PB L 2023/2418, 26 oktober 2023.*
[15] *Deze drie hoofdtaken van Defensie zijn verankerd in artikel 97, eerste lid, van de Grondwet.*
[16] *Kamerstukken II 1992/93, nr 22 975, nr. 2.*

leefomgeving. Ook ontbreken wettelijke grondslagen om bepaalde activiteiten uit te voeren. Dit doet zich vooral voor bij de verwerking van persoonsgegevens die samenhangt met activiteiten van de krijgsmacht. Daarnaast bestaat soms onzekerheid over de mogelijkheden die rechtsregels bieden.[17]

2. Doel en inhoud van het voorstel

Tegen de achtergrond van de dreiging die uitgaat van de snel veranderende geopolitieke ontwikkelingen beoogt het wetsvoorstel primair een kader te bieden voor het proces van gereedstelling van de krijgsmacht. Het is gericht op het verzekeren van de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht om doeltreffend te kunnen optreden ter uitvoering van de drie grondwettelijke hoofdtaken van de krijgsmacht.[18] *Daarbij krijgt de eerste grondwettelijke hoofdtaak, namelijk de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, blijkens de wettekst de meeste nadruk.*[19]

De doelstelling van het wetsvoorstel sluit daarmee aan bij een van de doelstellingen uit de Defensienota van 2024: «Defensie is voorbereid op een grootschalig militair conflict in het NAVO-verdragsgebied».[20] *De gereedstelling van de Nederlandse krijgsmacht staat als zodanig ook in verbinding met de weerbaarheid die van Nederland verwacht wordt in het kader van het NAVO-bondgenootschap en de meer specifieke verplichtingen die voortvloeien uit het defensieplanningsproces van de NAVO.*[21]

De toelichting merkt op 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. Zij moeten afwegingen maken tussen de te bereiken gereedheid van de krijgsmacht enerzijds en andere algemene belangen anderzijds, aldus de toelichting.[22] *Het bevorderen van een weerbare maatschappij wordt daarom als nevendoelstelling van het wetsvoorstel opgevoerd. Deze nevendoelstelling komt onder meer tot uitdrukking in de belangenafwegingen die aan de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel ten grondslag liggen en in de afwegingen die bij de toepassing van het wetsvoorstel zullen moeten worden gemaakt.*[23]

In het licht van de hiervoor genoemde doelstellingen bestaat het voorstel uit een aantal onderdelen die moeten bijdragen aan de (versnelde) gereedstelling van de krijgsmacht. Daarbij wordt de zorg voor de gereedstelling aan de Minister van Defensie toebedeeld. Met het oog op die gereedstelling beoogt het voorstel een aantal wettelijke belemmeringen met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor activiteiten en projecten van de krijgsmacht weg te nemen. Ook beoogt het voorstel een grondslag te bieden voor de verwerking van persoonsgegevens die samenhangt met activiteiten van de krijgsmacht. Tevens voorziet het in bijzondere bepalingen over inkoop.

---

[17] *Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding».*
[18] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.2.*
[19] *Zie voorgesteld artikel 1.2, eerste lid, onderdeel a, dat de eerste hoofdtaak separaat noemt; onderdeel b verwijst naar «de andere hoofdtaken als bedoeld in artikel 97, eerste lid, van de Grondwet».*
[20] *Ministerie van Defensie, Defensienota 2024, p. 22.*
[21] *Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding». Over het defensieplanningsproces, zie D. Zandee & A. Stoetman, Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning, Instituut Clingendael, april 2023, p. 7–9.*
[22] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.2 (doelstellingen).*
[23] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.2 (doelstellingen) en artikel 1.3 (gereedstelling in een weerbare maatschappij).*

De belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel worden hieronder kort weergegeven.

a. Zorg voor de gereedstelling[24]

Het voorstel bepaalt dat de Minister van Defensie de zorg draagt voor de gereedstelling van de krijgsmacht.[25] *Die zorg krijgt gestalte door:*

- *het voorbereiden, onderhouden, en verbeteren van de geoefendheid van de krijgsmacht;*
- *het verwerven, onderhouden, vernieuwen en afstoten van infrastructuur en materieel;*
- *het werven, selecteren, opleiden en trainen van defensiepersoneel;*
- *het vergaren van kennis omtrent de voor de militaire taken relevante operationele omgeving;*
- *het bewaken en beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen, militaire objecten en het defensiepersoneel;*
- *andere activiteiten van de Nederlandse of bondgenootschappelijke krijgsmacht of van andere defensieonderdelen die naar het oordeel van de Minister van Defensie nodig zijn met het oog op de gereedheid van de krijgsmacht.*[26]

b. Bijzondere bepalingen over de fysieke leefomgeving[27]

Het wetsvoorstel regelt dat voor de in bijlage I bij het voorstel genoemde gereedstellingsactiviteiten bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van een groot aantal bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels, die van toepassing zijn op het verrichten van die gereedstellingsactiviteiten of op het nemen van voor die gereedstellingsactiviteiten vereiste besluiten.[28] *Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afwijkingen van omgevingswaarden, instructieregels, regels die bij omgevingsplan of -verordening zijn gesteld, vergunningplichten en verschillende procedure bepalingen, bijvoorbeeld over inspraak, aanvraag omgevingsvergunning, en beslistermijnen.*

Het voorstel kent voorts aan de Minister van Defensie de bevoegdheid toe om voor de in bijlage II bij het voorstel genoemde categorieën van gereedstellingsactiviteiten zogenoemde gereedstellingsbesluiten te nemen. Daarbij kan worden afgeweken van dezelfde bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels die van toepassing zijn op het verrichten van die gereedstellingsactiviteiten of op het nemen van voor die gereedstellingsactiviteiten vereiste besluiten.[29]

Het voorstel voorziet ook in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit af te wijken van de in de Luchtvaartwet, Wet luchtvaart en Scheepsvaartverkeerswet gestelde regels, ten behoeve van in de bijlage I en II genoemde gereedstellingsactiviteiten.[30]

c. Bijzondere bepalingen over de informatieomgeving[31]

Het wetsvoorstel voorziet in wettelijke grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor het verrichten van gereedstellingsactiviteiten die worden uitgevoerd door de krijgsmacht en

---

[24] *Voorgesteld hoofdstuk 2.*
[25] *Voorgestelde artikel 2.1, eerste lid.*
[26] *Voorgesteld artikel 2.1, tweede lid.*
[27] *Voorgesteld hoofdstuk 3.*
[28] *Voorgesteld artikel 19.22.*
[29] *Voorgesteld artikel 19.30.*
[30] *Voorgestelde artikelen, 7.6, 7.7 en 7.8.*
[31] *Voorgesteld hoofdstuk 4.*

van de defensieonderdelen. Daarbij wordt voorzien in 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.[32]

d. Bijzondere bepalingen over inkoop[33]

Het wetsvoorstel regelt dat omstandigheden waarin de gereedstelling ernstig wordt belemmerd of dreigt te worden belemmerd, worden aangemerkt als een crisissituatie in de zin van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied.[34] *Hiermee is een extra grond toegevoegd aan de reeds bestaande mogelijkheden op grond van die wet om de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging toe te passen. Voorts is geregeld dat de tijdigheid van de gereedstelling geldt als een wezenlijk belang van Nederland als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012.*[35] *Hiermee wordt geregeld dat het bepaalde krachtens deel 2 van die wet niet van toepassing is op inkoop voor gereedstellingsactiviteiten.*

e. Afwijking Wet defensie ambtenaren

Het wetsvoorstel regelt dat de Minister van Defensie kan afwijken van hetgeen bij of krachtens de Wet ambtenaren defensie is geregeld, indien en voor zover dat naar het oordeel van de Minister een goede voortgang van de gereedstelling van de krijgsmacht in het geding komt en de afwijking tijdelijk noodzakelijk wordt geacht.[36]

f. Vangnetbepaling

Tot slot bevat het wetsvoorstel een vangnetbepaling. Daarin wordt geregeld dat bij koninklijk besluit ontheffing kan worden verleend van andere wettelijke voorschriften dan in dit wetsvoorstel al voorzien. Deze bevoegdheid kan alleen worden ingezet «indien dit noodzakelijk is om de belemmering of onaanvaardbare vertraging van spoedeisende training, opleiding of oefening van de krijgsmacht of van de beschikbaarheid van het daarvoor benodigde materieel te voorkomen of op te heffen». Dat gebeurt op voordracht van de Minister van Defensie en in overeenstemming met de Minister die het aangaat.[37]

Een dergelijke ontheffing geldt voor maximaal twee jaar en kan eenmalig worden verlengd met maximaal een jaar.[38] *Het koninklijk besluit wordt na vaststelling aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Binnen een week kan een van de Kamers de wens te kennen geven dat de ontheffing moet worden goedgekeurd bij wet. Dan zal een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk worden ingediend. Het koninklijk besluit kan intussen wel in werking treden.*[39]

3. Constitutionele beschouwing

Voordat de Afdeling overgaat tot de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel, schetst zij eerst de constitutionele context die daarbij in ogenschouw moet worden genomen.

---

[32] *Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.*
[33] *Voorgesteld hoofdstuk 6.*
[34] *Voorgesteld artikel 6.1, eerste lid.*
[35] *Voorgesteld artikel 6.1, tweede lid.*
[36] *Voorgesteld artikel 1b, aanhef en onder b, van de Wet ambtenaren defensie.*
[37] *Voorgesteld artikel 8.1, eerste lid.*
[38] *Voorgesteld artikel 8.1, tweede lid.*
[39] *Voorgesteld artikel 8.1, derde lid.*

a. Bondgenootschappelijke en grondwettelijke verplichting tot gereedstelling

Voor de beoogde gereedstelling is in de eerste plaats de internationale en Europese context van belang. Op grond van artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag zijn bondgenoten verplicht elkaar bij te staan in hun collectieve zelfverdediging bij een gewapende aanval op een NAVO-lid. Die verdragsverplichting brengt met zich dat de bondgenoten zich gereedstellen. De militaire gereedstelling die met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd, geeft daarmee ook gestalte aan het in het Noord-Atlantisch Verdrag verankerde weerbaarheidsbeginsel (principle of resilience).[40]

Het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat met artikel 42, zevende lid, eveneens een clausule inzake collectieve zelfverdediging die overeenkomt met de verplichtingen die EU-lidstaten hebben als lid van de NAVO.[41] Dat impliceert eveneens de weerbaarheid – en daarmee dus gereedstelling – van de krijgsmacht. Artikel 42, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat bovendien de inspanningsplicht voor EU-lidstaten om hun militaire vermogens geleidelijk te verbeteren.

De genoemde verdragsbepalingen vormen de context waarbinnen de positie en taken van de Nederlandse krijgsmacht gestalte moeten krijgen. Ook de grondwettelijke verankering daarvan moet in dat licht worden bezien. Zo schetst artikel 97, eerste lid, van de Grondwet de hoofdtaken van Defensie. In de eerste plaats betreft dat de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk.[42] Deze eerste grondwettelijke hoofdtaak omvat in de eerste plaats de algemene verdedigingstaak. Daaronder valt niet alleen de verdediging van het eigen grondgebied – dat zich ook uitstrekt tot de Caribische landen van het Koninkrijk en Caribisch Nederland[43] – maar eveneens de bondgenootschappelijke verdediging, zoals in het kader van de NAVO en de EU.[44] Gelet op de eerder geschetste geopolitieke ontwikkelingen moet de uitvoering van de eerste grondwettelijke hoofdtaak van de krijgsmacht evenals de gereedstelling die daarvoor nodig is, in toenemende mate worden gezien in het licht van de internationale en Europese bondgenootschappelijke verplichtingen.

b. Bescherming van de democratische rechtsstaat

In de Grondwet zijn de leidende principes van het Nederlandse staatsbestel verankerd, zoals de klassieke en sociale grondrechten van de burger, de constitutionele monarchie, de representatieve democratie (Staten-Generaal, kiesrecht), beginselen van machtenscheiding, het primaat van de wetgever en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Sinds 2022 zijn deze leidende principes van ons staatsbestel in een

---

[40] *Artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag luidt als volgt: «Ten einde de doeleinden van dit Verdrag beter te verwezenlijken zullen de Partijen, ieder voor zich en tezamen, haar individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan handhaven en ontwikkelen, door voortdurend en op doelmatige wijze zich zelf te versterken en elkander hulp te verlenen.» Deze bepaling moet worden gelezen als een inspanningsverplichting.*

[41] *Artikel 42, zevende lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.*

[42] *De tweede hoofdtaak betreft de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Tevens wordt uit artikel 97 van de Grondwet een derde hoofdtaak afgeleid: het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp.*

[43] *Zie ook artikel 3, eerste lid, onder a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, waarin «de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk» wordt aangemerkt als aangelegenheid van het Koninkrijk.*

[44] *Kamerstukken II 1996/97, 25 367 (R 1593), nr. 3, paragraaf 3, onder het kopje «Artikel 97».*

algemene grondwettelijke bepaling kernachtig samengevat: de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.[45]

Dat betekent enerzijds dat de hiervoor genoemde leidende principes van ons staatsbestel in acht worden genomen en deze voorwaarden vormen voor overheidshandelen. Anderzijds impliceert het[46] *ook dat het voortbestaan van de democratische rechtsstaat als zodanig moet worden beschermd.*

Artikel 97, eerste lid, van de Grondwet moet dan ook mede worden gelezen in het licht van de algemene bepaling van de Grondwet. De verdediging van «de belangen van het Koninkrijk» heeft niet alleen betrekking op het grondgebied van het Koninkrijk, maar niet in de laatste plaats ook op de bescherming van de democratische rechtsstaat als geheel.

c. Botsende publieke waarden en belangen

Waar de krijgsmacht de belangen van het Koninkrijk verdedigt en beschermt, doet hij dat niet in een vacuüm. Gereedheid van de krijgsmacht vergt voorbereiding, onderhoud en verbetering van de geoefendheid. De krijgsmacht heeft kazernes, lucht- en zeehavens en maakt gebruik van infrastructuur. Kort gezegd verricht de krijgsmacht allerhande activiteiten die meer of minder zichtbaar en voelbaar zijn in de maatschappij. Daarbij is de krijgsmacht, net als ieder ander, gebonden aan nationale wetgeving, normen van Unierecht en internationale verdragen.

Het gaat onder meer om regels voor de fysieke leefomgeving en de bescherming van persoonsgegevens. Veel daarvan zijn ontworpen in de tijd na de afslanking en herstructurering van de krijgsmacht (zie hiervoor punt 1b). Daarbij lag de nadruk niet (langer) op de eerste hoofdtaak (verdediging van eigen grondgebied en dat van bondgenoten) en de binnenlandse activiteiten van de krijgsmacht.

De hernieuwde focus op de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht en de daarmee gepaard gaande gereedstelling brengt nieuwe activiteiten en uitbreiding van bestaande activiteiten van de krijgsmacht mee. Mede door de schaarse ruimte in Nederland kan het belang van de bescherming van de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid wringen met de directe belangen van omwonenden, de bescherming van de leefomgeving, de bescherming van persoonsgegevens en de (inter)nationale regelgeving die die belangen beoogt te beschermen.

Daarbij kunnen ook leidende principes van de democratische rechtsstaat geraakt worden, waaronder in het bijzonder de grondrechten van individuele burgers.[47] *tegen die achtergrond leveren de voor een goede uitoefening van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht benodigde activiteiten soms botsingen op met wet- en regelgeving op nationaal, Europees en internationaal niveau die gericht is op de bescherming van de maatschappij en de individuele rechten en belangen van burgers.*

---

[45] *Voor meer achtergrond, zie Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3.*

[46] *In verband daarmee is van belang dat de algemene bepaling in de Grondwet spreekt over het «waarborgen» van de democratische rechtsstaat.*

[47] *Denk bijvoorbeeld aan het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven, het gerelateerde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en het recht op eigendom.*

d. Ontwikkelingen in EU-verband

Deze problematiek van botsende publieke waarden wordt ook op het niveau van de Europese Unie nadrukkelijk erkend. De veranderende internationale situatie heeft ertoe geleid dat door de Europese Unie wordt benadrukt dat een verschuiving naar een mentaliteit van defensiegereedheid vereist is. Volgens de Europese Commissie is een onmiddellijke intensivering van inspanningen nodig om tegen 2030 gereedheid en afschrikking op defensiegebied te verwezenlijken.[48]

Tegelijkertijd merkt de Europese Commissie op dat een spoedige gereedstelling op dit moment onder meer wordt gehinderd door EU-regelgeving die niet volledig aan deze doelstelling is aangepast en administratieve lasten.[49] Zo zijn vergunningsprocedures voor investeringen in de defensie-industrie en voor activiteiten op het gebied van defensiegereedheid volgens de Commissie vaak te lang en omslachtig.

Tegen de achtergrond van de nieuwe veiligheidsbehoeften heeft de Europese Commissie op 17 juni 2025 het Omnibuspakket voor defensiegereedheid gepresenteerd, dat voorstellen bevat die bijdragen aan de juridische mogelijkheden om de defensie-industrie in Europa sneller op te schalen en de gereedstelling te bespoedigen.[50] Het Omnibuspakket bestaat uit een mededeling, voorstellen voor twee verordeningen en een richtlijn. De eerste verordening gaat over versnelde vergunningverlening voor defensiegereedheidprojecten.[51] De tweede verordening betreft het faciliteren van defensie-investeringen en voorwaarden voor de defensie-industrie.[52] De richtlijn gaat over het vereenvoudigen van intra-EU overdrachten van defensie-gerelateerde producten.[53]

De Commissie acht het van fundamenteel belang om strenge normen voor de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens door toepassing van de milieuwetgeving van de Unie te waarborgen en tegelijkertijd de verwezenlijking van de doelstellingen van de gereedheid tegen 2030 veilig te stellen. In de genoemde mededeling verduidelijkt de Europese Commissie de mogelijkheden voor lidstaten om voor het verlenen van toestemming voor gereedstellingsactiviteiten gebruik te maken van bestaande uitzonderingen in EU-wetgeving – waaronder op het terrein van natuur- en milieubescherming – ten behoeve van een «hoger openbaar belang», «openbare veiligheid» of een «crisissituatie». Door te benadrukken dat defensiegereedheid kan gelden als een «dwingende reden van groot openbaar belang» wijst de Commissie de lidstaten op de bestaande juridische ruimte om uitzonderingen toe te

---

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

[49] *Idem, p. 3.*

[50] *Idem.*

[51] *Europese Commissie, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende versnelde vergunningverlening voor defensiegereedheidsprojecten, 17 juni 2025 COM (2025) 821 final.*

[52] *Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr.1907/2006, (EG) nr. 1272/2008, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2019/1021 en (EU) 2021/697 wat betreft defensiegereedheid en het faciliteren van defensie-investeringen en voorwaarden voor de defensie-industrie, 17 juni 2025 COM(2025) 822 final.*

[53] *Europese Commissie, voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad toto wijziging van de Richtlijn 2009/43/EG en 2009/81/EG wat betreft de vereenvoudiging van de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de EU en de vereenvoudiging van aanbestedingen op het gebied van veiligheid en defensie, 17 juni 2025, COM (2025) 823 final.*

passen, waardoor gereedstellingsactiviteiten kunnen worden bespoedigd.[54]

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat die bestaande uitzonderingen moeten worden uitgelegd in het licht van artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Die bepaling onderkent dat de EU de essentiële staatsfuncties van de lidstaten eerbiedigt, waaronder met name de bescherming van de nationale veiligheid en bepaalt dat de bescherming van de nationale veiligheid uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijft.

In de jurisprudentie van het HvJEU is dit zo geïnterpreteerd dat het enkele feit dat een nationale maatregel is genomen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, er niet toe leidt dat het Unierecht niet van toepassing is en dat de lidstaten worden ontheven van de verplichting om dit recht te eerbiedigen.[55] *Desalniettemin vereist artikel 4, tweede lid, VEU dat de goede uitvoering van de essentiële staatsfuncties niet wordt belemmerd door de toepassing van relevante Unierechtelijke bepalingen.*[56] *Het Unierecht mag dus niet zo worden uitgelegd dat zij de strijdkrachten belet hun taken te vervullen en afbreuk doet aan de bescherming van de nationale veiligheid.*

e. Hernieuwde afweging van publieke waarden en belangen

In het licht van het voorgaande vragen én rechtvaardigen de snel veranderende geopolitieke omstandigheden dus een andere blik op en een hernieuwde weging van de relevante publieke waarden en belangen, juist ook om de democratische rechtsstaat effectief te beschermen.[57] *Daarbij weegt het belang van defensie zwaar; in sommige gevallen zwaarder dan andere belangen. De nationale veiligheid is immers een noodzakelijke voorwaarde om de samenleving en de democratische rechtsstaat als zodanig in stand te houden.*

Het voorliggende wetsvoorstel is in het licht van het zwaarwegende belang van gereedstelling op korte termijn gebaseerd op een hernieuwde weging van verschillende publieke waarden en belangen. De kernvraag is of daarbij vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat en de verschillende uitgangspunten en perspectieven die in dat verband kunnen worden onderscheiden, een goede balans is gevonden.

Het kabinet is de Afdeling advisering erkentelijk voor haar uitvoerige beschouwingen over de constitutionele context van de grondwettelijke verplichting tot gereedstelling, in het bijzonder met betrekking tot de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht.

De Afdeling legt artikel 97, eerste lid, van de Grondwet, uit in het licht van Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen en de algemene bepaling van de Grondwet. In de eerste context merkt de Afdeling in het

---

[54] *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Omnibuspakket voor defensiegereedheid, COM(2025), 820 final, p. 8–11.*

[55] *HvJEU 15 juli 2021, zaak C-742/19, Ministrstvo za obrambo, ECLI:EU:C:2021:597, punt 40, met verwijzingen naar vaste rechtspraak.*

[56] *Zie onder meer HvJEU 15 juli 2021, zaak C-742/19, Ministrstvo za obrambo, ECLI:EU:C:2021:597, in het bijzonder punt. 43.*

[57] *Een dergelijke boodschap komt duidelijk tot uitdrukking in het rapport van Sauli Niinistö aan de voorzitter van de Europese Commissie, «Safer Together. Strenghtening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness», 30 oktober 2024, in het bijzonder p. 5. Zie in vergelijkbare zin ook rapport nr. 109 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, «Nederland in een gefragmenteerde wereldorde», 1 juli 2024, in het bijzonder p. 105, waarin gesproken wordt over «pijnlijke keuzes» die moeten worden gemaakt.*

bijzonder op dat de algemene verdedigingstaak van het grondgebied moet worden opgevat in Koninkrijksverband en in bondgenootschappelijk verband van de EU en de NAVO. In het licht van de algemene bepaling van de Grondwet, merkt de Afdeling op dat de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht ook de bescherming betekent van de leidende principes van het Nederlandse staatsbestel, en daarmee van het voortbestaan van de democratische rechtsstaat als zodanig. Het kabinet onderschrijft deze uitleg en heeft de paragrafen 5.2 en 5.4 van de memorie van toelichting in deze zin aangevuld.

De Afdeling schetst in haar advies de problematiek van het wetsvoorstel als die van botsende publieke waarden. Na de afslanking en herstructurering van de krijgsmacht begin jaren negentig van de vorige eeuw ligt nu de focus weer op de eerste hoofdtaak van Defensie. De activiteiten die voor een goede uitoefening van deze taken in de veranderde internationale veiligheidssituatie op korte termijn nodig zijn kunnen soms botsen met wet- en regelgeving op nationaal, Europees en internationaal niveau die gericht is op de bescherming van de maatschappij en van de individuele rechten en belangen van burgers. De Afdeling wijst daarbij op ontwikkelingen op het niveau van de EU waaruit blijkt dat deze problematiek van botsende publieke waarden ook op dat niveau wordt erkend en dat ook op dat niveau sprake is van een verschuiving naar een mentaliteit van defensiegereedheid, waarbij erkend wordt dat het Unierecht belemmeringen kan opwerpen. Ook merkt de Afdeling op dat het Unierecht bestaande uitzonderingen biedt en dat het Unierecht niet zo mag worden uitgelegd dat het strijdkrachten belet haar taken te vervullen en afbreuk te doen aan de bescherming van nationale veiligheid. De Afdeling merkt op dat een andere blik op, en een hernieuwde weging van, publieke waarden en belangen ten aanzien van de gereedstelling vereist en gerechtvaardigd is, juist om de democratische rechtsstaat effectief te kunnen beschermen.

Het kabinet onderschrijft de beschouwingen van de Afdeling over de context waarin het wetsvoorstel, in het licht van het zwaarwegende belang van de gereedstelling op korte termijn, moet worden bezien. De paragrafen 1 tot en met 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de genoemde punten verder verrijkt.

BEOORDELING – ALGEMEEN DEEL

4. Algemene appreciatie wetsvoorstel

In het licht van de hiervoor genoemde dreiging die uitgaat van de snel veranderende geopolitieke omstandigheden (zie punt 1 van dit advies), de verdragsrechtelijke en grondwettelijke verplichting tot gereedstelling en de inhaalslag die in dat verband moet worden gemaakt, onderschrijft de Afdeling de doelstellingen van het wetsvoorstel: het verzekeren van de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht om doeltreffend te kunnen optreden, en het bevorderen van een weerbare maatschappij. De Afdeling onderkent met het oog daarop de noodzaak om op korte termijn wettelijke belemmeringen, die in de weg staan aan de noodzakelijke snelle opschaling van de gereedstelling, weg te nemen en een gebrek aan een aantal wettelijke grondslagen te verhelpen.

Tegen deze achtergrond volgt de Afdeling de regering in de gekozen benadering. Wel moeten het voorstel en de toelichting met het oog op het noodzakelijke evenwicht tussen de relevante publieke waarden en belangen op enkele onderdelen worden aangepast. Dit heeft met name betrekking op de verhouding tot het staatsnoodrecht, het omgevingsrecht en het gegevensbeschermingsrecht (punten 6, 7 en 8). De Afdeling acht

het verder essentieel om te markeren dat het wetsvoorstel om verschillende redenen geen eindpunt is. Of en zo ja, hoe de juiste balans wordt gevonden tussen de relevante publieke waarden en belangen, hangt uiteindelijk af van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel door middel van de amvb's, ministeriële regelingen en gereedstellingsbesluiten.

Daarnaast zal het welslagen van de voorgestelde wettelijke regeling afhangen van de noodzakelijke versterking van het draagvlak in de samenleving voor de uitvoering van gereedstellingstaken. Dit hangt samen met de noodzaak van verbreding en verdieping van de maatschappelijke inbedding van defensie. Ten slotte is met het oog op een effectieve uitvoering aandacht nodig voor het langere termijn perspectief. In een volgende fase dient de wetgever te streven naar een structurelere inbedding van de noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten in de nationale en Europese wetgeving (punt 5b). Het wetsvoorstel is om alle hiervoor genoemd redenen dus slechts een tussenstap.

In het licht daarvan maakt de Afdeling hieronder opmerkingen bij het voorstel.

De Afdeling onderschrijft de doelstellingen van het wetsvoorstel, onderkent de noodzaak voor de strekking van het wetsvoorstel en volgt de regering in de gekozen benadering. Het kabinet vat dit advies op als een steun in de rug voor het wetsvoorstel, zowel wat betreft de keuze voor regeling van de gereedstelling op korte termijn in één wetsvoorstel als voor de instrumentkeuze die daarbij is gemaakt.

Wel adviseert de Afdeling om enkele concrete onderdelen van het wetsvoorstel aan te passen, het gaat om de vangnetbepaling, enkele concrete onderdelen van het hoofdstuk over omgevingsrecht en enkele punten in het hoofdstuk over gegevensbeschermingsrecht. Het kabinet gaat in de paragrafen 6, 7 en 8 van dit nader rapport op deze concrete punten in.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat dit wetsvoorstel geen eindpunt is. De Afdeling wijst ten eerste op de uitwerking van het wetsvoorstel in de lagere regelgeving en de toepassing van het wetsvoorstel in gereedstellingsbesluiten, ten tweede op de versterking van het draagvlak in de samenleving voor de uitvoering van gereedstellingstaken, en vraagt ten derde aandacht voor een langere termijn perspectief waarin de wetgever streeft naar een structurelere inbedding in de nationale en Europese wetgeving. Wat betreft de lagere regelgeving merkt het kabinet op dat het wetsvoorstel bij delegatie hoofdzakelijk heeft gekozen voor algemene maatregelen van bestuur, waarvan de ontwerpen vanzelfsprekend voor advies bij de Afdeling aanhangig zullen worden gemaakt. Op de punten over het draagvlak en het langere termijn perspectief gaat het kabinet in paragraaf 5 van dit nader rapport in.

5. Uitvoering

a. Draagvlak en gedeelde verantwoordelijkheid voor de gereedstelling

De gereedstelling die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, richt zich eerst en vooral op de inrichting en bevoegdheden van Defensie, zo blijkt uit de toelichting. De krijgsmacht moet conform zijn grondwettelijke opdracht in staat zijn om het eigen grondgebied en dat van bondgenoten te verdedigen. Deze grondwettelijke opdracht impliceert dat de veiligheid en het voortbestaan van de democratische rechtsstaat als zodanig moeten worden verdedigd (zie daarvoor ook punt 3b van dit advies). Daarbij is van

belang dat de samenleving in een tijd van hybride dreigingen op dit moment al in veel verschillende opzichten wordt geraakt.[58]

Het voorgaande vraagt niet alleen om een krijgsmacht die op de effectieve aanpak van deze dreigingen is ingericht en met het oog daarop de noodzakelijke bevoegdheden heeft. Het noopt tevens tot een geïntegreerde aanpak met betrokkenheid van overheden op zowel nationaal als lokaal niveau, de private sector én de maatschappij als geheel.[59] *Er is, in de woorden van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, een «whole-of-government» en «whole-of-society» benadering nodig.*

De gehele overheid en de Nederlandse samenleving moeten onderdeel zijn van een bredere veiligheidsaanpak.[60] *Dat vraagt om het betrekken van alle relevante overheden, maatschappelijke actoren en burgers met het oog op het creëren van een collectief bewustzijn en breed gedragen gevoel van urgentie, zodat uiteindelijk een gedeelde verantwoordelijkheid voor de gereedstelling van de krijgsmacht kan ontstaan. Gereedstellingsactiviteiten raken immers aan de bevoegdheden van andere overheden, de private sector en – niet in de laatste plaats – aan de rechten en belangen van burgers.*[61]

De regering verwacht dat een verhoogde zichtbaarheid van Defensie in de samenleving zal bijdragen aan het draagvlak voor een sterkere Defensie – en daarmee voor de gereedstelling van de krijgsmacht, zo blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel.[62] *De Afdeling benadrukt echter dat in elk geval het omgekeerde het geval is: een breed draagvlak voor de gereedstelling is noodzakelijk om gereedstellingsactiviteiten überhaupt effectief in de samenleving te kunnen laten plaatsvinden.*[63]

Dat draagvlak begint bij een beter inzicht in wat er als gevolg van de geopolitieke ontwikkelingen aan de orde is, wat dat voor de Nederlandse samenleving in concrete zin betekent en waar we ons in verband daarmee op moeten voorbereiden.[64] *Overheden en burgers moeten weten waarom bepaalde afwegingen gemaakt moeten worden.*

Onder ogen moet worden gezien dat gereedstelling van de krijgsmacht, gericht op de bescherming van het grondgebied en de democratische rechtsstaat, gepaard gaat met kostbare inspanningen. Soms zijn in dat verband pijnlijke keuzes noodzakelijk. Die inspanningen en keuzes

---

[58] *Zie hierover uitgebreider de Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid», AIV-advies 126, 4 juni 2024.*

[59] *Zie in dit verband ook wat volgens de toelichting een nevendoelstelling van het wetsvoorstel is: het bevorderen van een weerbare maatschappij. Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.2 (doelstellingen).*

[60] *Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid», AIV-advies 126, 4 juni 2024, p. 7–8 en p. 43–45. Zie in dit verband ook rapport nr. 109 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, «Nederland in een fragmenterende wereldorde», 1 juli 2024, p. 123–127 «Aanbeveling III. Mobiliseer en werk met heel de samenleving».*

[61] *Over het belang van betrokkenheid van lagere overheden en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van burgers, zie onder meer de consultatiereacties van diverse gemeenten en provincies.*

[62] *Memorie van toelichting, paragraaf 14.2.5 «De fysieke leefomgeving».*

[63] *Zie ook rapport nr. 109 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, «Nederland in een gefragmenteerde wereldorde», 1 juli 2024, p. 20 en p. 123–127 «Aanbeveling III. Mobiliseer en werk met heel de samenleving». Zie ook p. 80–81 voor buitenlandse voorbeelden waaruit blijkt dat burgers steeds de sleutel tot succes zijn doordat zij zich individueel inzetten voor de samenleving.*

[64] *Zie ook M. Kitzen en T. Sweijs, De oorlog van morgen. Wat de conflicten van nu ons leren over toekomstige dreigingen, Uitgeverij Balans Amsterdam 2025, p. 184 e.v. Zij beschrijven vanuit een historisch perspectief met verwijzing naar andere literatuur «hoe krijgsmacht en samenleving langzamerhand van elkaar losgezongen raakten».*

vereisen inzet over de volle breedte van de overheid en de samenleving. De effectiviteit van de voorgestelde wettelijke regeling is vooral daarvan afhankelijk.

Daarbij is het primair aan de regering die vereiste inspanningen en voorliggende keuzes in beeld te brengen, daarin afwegingen te maken en daarvoor draagvlak te organiseren. Ook is het aan de regering om de voor de uitvoering noodzakelijke medewerking van overheden, bedrijven en burger tot stand te brengen.[65] Dit vergt een kabinetsbrede inzet, betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe de regering in concrete en praktische zin het benodigde draagvlak wil versterken binnen de rijksoverheid, onder medeoverheden, in de private sector en bij burgers, om zo een gedeelde verantwoordelijkheid voor de gereedstelling te creëren en daaraan in gezamenlijkheid uitvoering te geven. De Afdeling adviseert mede met het oog daarop om de meest betrokken bewindspersonen medeondertekenaar te maken van dit wetsvoorstel. Mede in dat licht bezien gaat de Afdeling ervan uit dat het wetsvoorstel, voordat het bij de Tweede Kamer wordt ingediend, opnieuw in de ministerraad wordt gebracht.

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

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

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

---

[65] *Zie ook rapport nr. 109 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, «Nederland in een gefragmenteerde wereldorde», 1 juli 2024, p. 20 en p. 123–127, «Aanbeveling I.4. Prioriteer vergroting van weerbaarheid, maar waak voor overmatige securitisering».*

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

In de jaarlijkse draagvlakmonitor is vanuit de samenleving breed draagvlak voor Defensie te zien. De geopolitieke situatie zorgt er ook voor dat de krijgsmacht meer zichtbaar is en burgers meer met Defensie in aanraking komen. Hiermee ligt Defensie ook onder een vergrootglas. Ten behoeve van het draagvlak is het dan ook belangrijk om transparant te zijn over wat de gereedstelling vraagt van burgers, naast Defensie. Empathie en verwachtingsmanagement zijn belangrijk in de communicatie naar de burgers toe ten behoeve van het behouden van het draagvlak.

Verder werkt Defensie aan het versterken van de verbinding met de samenleving. Voorbeelden van initiatieven die hieraan bijdragen zijn onder andere het ondersteunen van de civiele zorgketen door middel van duurzame samenwerkingsrelaties en het leveren van chirurgische teams aan relatieziekenhuizen, het versterken van maatschappelijke weerbaarheid door de organisatie van de Nationale Weerbaarheidstraining (NWT), Defensity College, Dienjaar en de leergang Nationale Veiligheid en het versterken van de regionale economie door lokaal in te kopen. Ook is er aandacht voor het verhogen van de weerbaarheid van jongeren onder andere door het geven van gastlessen door veteranen op scholen, samenwerkingen tussen Defensie en onderwijsinstellingen en het geven van weerbaarheid- en sporttraining via het *Sport en Defensie Maken Weerbaar* programma. Daarnaast wordt er momenteel gekeken naar koppelkansen hoe Defensie haar maatschappelijke rol verder kan verstevigen en gedeeld profijt kan creëren. Daarnaast voelen defensiemedewerkers zich onderdeel van de samenleving. Zo ontstaat een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Nederland

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 15 met een beschrijving van stappen die in dat kader worden gezet.

De Wodg operationaliseert de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie voor de bescherming van het grondgebied en de inwoners van het Koninkrijk. Bij de uitvoering van deze verantwoordelijkheid kan, ingeval het instrumentarium uit de Wodg wordt ingezet, spanning ontstaan met andere publieke en private belangen en met verantwoordelijkheden van medeoverheden. Het kabinet realiseert zich terdege dat dit een zorgvuldige en gecoördineerde benadering vraagt, met betrokkenheid en respect voor de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van die partijen.

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

Voor wat betreft het bestuurlijk draagvlak bij de medeoverheden is het de inzet van Defensie om, in overleg met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, afspraken te maken over het gebruik van de wet in de

uitvoeringspraktijk en te voorzien in een permanente praktische aanpak en overleg en adequate informatievoorziening op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Voor wat betreft het bestuurlijk draagvlak bij andere ministeries wordt aangesloten bij bestaande (bestuurlijke) overleggremia en zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande contacten en afspraken. Voor wat betreft het maatschappelijk draagvlak wordt de betrokkenheid van relevante maatschappelijke organisaties en private partijen bevorderd, in aansluiting op het vraagstuk weerbaarheid in bredere zin.

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

Om de gedeelde verantwoordelijkheid voor de gereedstelling te markeren is het wetsvoorstel bovendien voorafgaand aan indiening bij de Tweede Kamer, opnieuw in de ministerraad gebracht.

b. Het wetsvoorstel als tussenstap: perspectief op langere termijn

Het hoofddoel van het wetsvoorstel is om een daadwerkelijke en stelselmatige gereedstelling te verzekeren van het militair vermogen van de krijgsmacht in de operationele omgeving.[66] Het creëert met het oog daarop binnen bestaande juridische kaders aanvullende bevoegdheden en uitzonderingsmogelijkheden voor Defensie. Het omvat een veelheid van onderwerpen en regelingen en raakt domeinen die naar hun aard onderling verschillend zijn.

De Afdeling onderkent dat in dit tijdsgewricht voorop staat dat op zo kort mogelijke termijn wordt voorzien in wetgeving die nodig is voor een parate krijgsmacht. Zij heeft daarom begrip voor de gekozen benadering, om één gereedstellingswet te maken waarin de verschillende onderwerpen en domeinen worden geadresseerd en verschillende regelingen met het oog daarop worden aangepast.

Daarbij is leidend dat, gelet op de snel veranderende geopolitieke omstandigheden (zie punt 1 van dit advies), nu de noodzaak bestaat om de defensiegereedheid versneld op het gewenste peil te brengen in overeenstemming met die veranderingen. Daarvoor is het nodig om belemmeringen, het gebrek aan grondslagen en rechtsonzekerheid snel te verhelpen.[67] Het voorstel adresseert die belemmeringen, bezien tegen de achtergrond van wat nu nodig is om de defensiegereedheid zo snel mogelijk op het gewenste peil te brengen, voor de verschillende onderwerpen en regelingen in één keer.

Gereedstelling is echter, zo stelt ook de toelichting, een permanent proces. Dit betekent allereerst dat de activiteiten van de krijgsmacht die met gereedstelling gepaard gaan op korte termijn aanzienlijk uitgebreid moeten worden om te komen tot een doeltreffend inzetbaar militair vermogen. De uitgebreide gereedstellingsactiviteiten zullen daarna, zo moet uit de toelichting worden afgeleid, structureel blijven plaatsvinden.

---

[66] *Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.*
[67] *Memorie van toelichting, paragraaf 1, Inleiding.*

Het voorstel voorziet op het domein van de fysieke leefomgeving in bevoegdheden om tijdelijk af te wijken van regels uit de Omgevingswet en Erfgoedwet.[68] Hoewel het uitgangspunt daarbij is dat de afwijkingen in de voorgestelde vorm tijdelijk zijn, zijn de gereedstellingsactiviteiten waarvoor die afwijkingen worden geregeld wel permanent.[69] Dit betekent dat waar wettelijke belemmeringen in de weg staan aan het uitvoeren van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten, uiteindelijk moet worden voorzien in een permanente wettelijke regeling.

Volgens de toelichting blijft het kabinet zich daarom inspannen om de uitvoering van de desbetreffende activiteiten structureel te verzekeren. Het wetsvoorstel bevat daarom als stok achter de deur de verplichting dat de regering blijft zoeken naar structurele oplossingen, waardoor een afwijking in de nu voorgestelde vorm niet langer nodig is. Ook moet de Minister van Defensie een voordracht doen om een afwijking bij koninklijk besluit te laten vervallen zodra die andere oplossing er is.[70]

Daarom zou na inwerkingtreding van de voorgestelde wet toegewerkt moeten worden naar een meer structurele wijziging van de Omgevingswet en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, gericht op het structureel mogelijk maken van gereedstellingsactiviteiten. Dit kan bij voorkeur invulling krijgen door een optimaal gebruik van het bestaande instrumentarium. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stellen van beoordelingsregels, instructieregels en omgevingswaarden die specifiek zijn gericht op het mogelijk maken van activiteiten van de krijgsmacht of, waar nodig, activiteiten van de krijgsmacht uit te zonderen van bepaalde verplichtingen.

Voor het domein van de informatievoorziening bevat de voorgestelde regeling voor gegevensverwerking veel uitzonderingsmogelijkheden en is de verhouding tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Uitvoeringswet AVG complex. Het creëren van een apart verwerkingsregime voor gereedstelling roept daarnaast de vraag op aan welke verwerkingsregels Defensie gehouden is voor andere doelen dan gereedstelling. Deze regels zijn nu verspreid over verschillende wetten. Hiervoor is geen gemeenschappelijk kader en een eenduidig overzicht ontbreekt.

Ook voor het domein van de informatieomgeving geldt dat structurelere voorzieningen overwogen moet worden. Daarbij zou moeten worden bezien of het, mede gelet op de bijzondere positie van het terrein van de nationale veiligheid in het gegevensbeschermingsrecht[71], in de rede ligt om toe te werken naar een Wet op de Defensiegegevens.[72] Daarin zou kunnen worden voorzien in een eenduidig en overzichtelijk wettelijk stelsel voor gegevensverwerking voor alle taken en activiteiten van Defensie.

De Afdeling merkt ten slotte op dat met het oog op de gereedstelling in bredere zin ook op andere dan de in het wetsvoorstel geregelde terreinen mogelijkerwijs nog wetgeving tot stand moet worden gebracht, bijvoorbeeld om objecten en processen die vitaal zijn voor het functioneren van

---

[68] *Voorgesteld artikel 19.22, tweede en derde lid. Daaruit blijkt dat de mogelijke afwijkingen bij amvb voor een maximum van vijf jaar zijn toegestaan met de mogelijkheid om die tijdsduur eenmalig te verlengen.*

[69] *Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.*

[70] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.22 van de Omgevingswet.*

[71] *Zie onder meer artikel 2, tweede lid, onder a, AVG.*

[72] *Zie ook Rapport van de Onderzoekscommissie Land Information Manoevre Centre (LIMC) «Grondslag Gezocht», december 2022, p. 9.*

de samenleving te beschermen tegen hybride dreigingen.[73] Dergelijke wetgeving kan ook effect hebben op Defensie en tot aanvullende inzichten leiden over wat Defensie nodig heeft voor een adequate gereedstelling. Wijziging van het wettelijk kader voor de defensiegereedheid kan dan aangewezen zijn. Ook in dat opzicht kan het wetsvoorstel worden gezien als een tussenfase.

Resumerend stelt de Afdeling vast dat het wetsvoorstel erop gericht is om op zo kort mogelijke termijn wettelijke belemmeringen die op dit moment in de weg staan aan de uitvoering van noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten weg te nemen. Met het oog op de noodzaak om dat snel te kunnen doen is ervoor gekozen dat nu in één wetsvoorstel te doen voor verschillende domeinen en daarbij te voorzien in mogelijkheden om tijdelijk af te wijken van belemmerende regelgeving. Het voorstel is in zoverre een noodzakelijk tussenstap. Uiteindelijk dient echter te worden voorzien in structurelere en eenvoudigere wettelijke regels voor de uitoefening van de noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten. Daarbij zullen ook de Europese ontwikkelingen en de in verband daarmee voorziene wijzigingen van de EU-wetgeving moeten worden betrokken (zie punt 3d).

Bij de uitwerking van structurele wettelijke voorzieningen zal sprake zijn van een geleidelijk proces: bij de verdere uitwerking en uitvoering van het nu voorliggende wetsvoorstel zal inzicht ontstaan in hoe voorzien kan worden in een betere wettelijke inbedding van de regels voor gereedstelling. Daarmee moet niet worden gewacht totdat de beoogde wetsevaluatie over vijf jaar beschikbaar is. De Afdeling acht het van belang dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, mede aan de hand van de beoogde invoeringstoets, de ontwikkeling van het lange termijnperspectief wordt gestart.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling adviseert na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, mede aan de hand van de beoogde invoeringstoets, te starten met de ontwikkeling van een lange termijnperspectief op de structurele verbetering van de positie van gereedstelling in het omgevingsrecht, een eenduidige en heldere wettelijke regeling voor alle gegevensverwerking door Defensie en mogelijk andere onderwerpen op defensieterrein die regeling behoeven.

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

Daarom wordt met dit wetsvoorstel een kader geschapen voor de gereedstelling van de krijgsmacht, met wettelijke voorzieningen op belangrijke terreinen waar de wet- en regelgeving ontoereikend is. Op het punt van de fysieke leefomgeving gaat het in hoofdstuk 3 van het

---

[73] *Zo is een wetsvoorstel in voorbereiding dat het mogelijk moet maken om schepen die onder valse vlag door de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ) varen te inspecteren, te escorteren naar een ankerplaats, en in het uiterste geval in beslag te nemen. Zie https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/01/28/nederland-gaat-schaduwvloot-harder-aanpakken.*

wetsvoorstel om instrumenten (afwijkingen bij amvb en gereedstellingsbesluiten) die tijdelijk belemmeringen kunnen wegnemen. Omdat het in dit hoofdstuk slechts over tijdelijke afwijkingen gaat, is Defensie samen met andere departementen reeds in gesprek over meer structurele verbeteringen van de positie van defensie in het omgevingsrecht. Deze structurele inpassing heeft vanwege de complexiteit van de materie en de daarmee gemoeide tijd, een separaat verloop ten opzichte van dit wetsvoorstel. De verwachting is dat afwijkingen die op grond van dit wetsvoorstel worden ingevoerd, door structurele verbeteringen in de wetgeving kunnen vervallen. Dat geldt overigens ook voor de structurele uitbreidingen van fysieke ruimte voor defensieactiviteiten die het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie beoogt te verwezenlijken. Beide trajecten – wetgeving en NPRD – zullen uiteindelijk convergeren tot een verbeterde permanente inpassing van het Defensiebelang in de wetgeving voor de fysieke leefomgeving. Het kabinet deelt het standpunt van de Afdeling dat bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving verder inzicht kan ontstaan in hoe voorzien kan worden in een betere wettelijke inbedding. Opmerking verdient wel dat de uitwerking van dit wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur niet op het ontwikkelen van dat inzicht zelf gericht zal kunnen zijn, zonder afbreuk te doen aan de snelheid en de zorgvuldigheid van het proces dat nu voor en onder dit wetsvoorstel noodzakelijk is. Vanaf de invoering van dit wetsvoorstel zal op deze basis gestart worden met het ontwikkelen van een langere termijnperspectief op die structurele verbeteringen in de omgevingsrechtelijke wetgeving.

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

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

Naast deze onderwerpen is niet uit te sluiten dat, mede gelet op snel voortgaande technologische en geopolitieke ontwikkelingen, ook op andere dan in wetsvoorstel geregelde terreinen wetgeving tot stand dient te worden gebracht. Defensie zal, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel en zo nodig eerder, starten met de ontwikkeling van dit lange termijnperspectief.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is op de voorgaande punten aangevuld in de paragrafen 4.3 en 4.4.

6. Verhouding tot het staatsnoodrecht

a. Keuze voor regulier wettelijk kader

De regering heeft ervoor gekozen de gereedstelling van de krijgsmacht niet vorm te geven binnen het staatsnoodrecht, maar binnen de reguliere wettelijke kaders. De reden daarvoor is dat het staatsnoodrecht slechts kan worden ingezet in buitengewone omstandigheden. Dat vraagt om een situatie waarin vitale belangen worden bedreigd en de normale bevoegdheden niet volstaan om deze bedreiging tegen te gaan, aldus de toelichting.[74]

De gereedstelling is volgens de toelichting in het algemeen geen buitengewone omstandigheid in bovenbedoelde zin, maar «het permanente, primaire proces van Defensie dat gericht is 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».[75] De omstandigheid dat nu diverse juridische belemmeringen bestaan voor de noodzakelijke uitbreiding van activiteiten van de krijgsmacht in het kader van de gereedstelling, levert volgens de toelichting als zodanig niet noodzakelijkerwijs een buitengewone omstandigheid op, of een grond voor het afkondigen van de noodtoestand. Hetzelfde geldt voor veranderingen in de behoefte aan versnelling, uitbreiding of intensivering van de gereedstelling, zo merkt de toelichting op.[76]

De toelichting benadrukt dat de mechanismen in het wetsvoorstel zijn bedoeld als mechanismen die tot het reguliere recht behoren. Dat laat onverlet dat naast en in aanvulling op het wetsvoorstel het grondwettelijk staatsnoodrecht of de separate toepassing van noodbevoegdheden kan worden toegepast als zich wél een situatie voordoet waarin dat gelet op de omstandigheden noodzakelijk zou zijn, aldus de toelichting.[77]

Het staatsnoodrecht, dat is gebaseerd op artikel 103 van de Grondwet, maakt het mogelijk om in noodsituaties tijdelijk van bestaande rechtsregels af te wijken. Tegelijkertijd luistert toepassing van het staatsnoodrecht nauw. Voorbeelden elders in de wereld laten immers zien dat misbruik van noodbevoegdheden de democratische rechtsstaat, in het bijzonder ook grondrechten van burgers, in gevaar kunnen brengen.[78] Daarom moet met de inzet van het staatsnoodrecht uiterst terughoudend worden omgegaan.[79] Toepassing daarvan is alleen toegestaan onder strikte voorwaarden.

De achterliggende gedachte van het staatsnoodrecht is dat zich zodanig ernstige situaties kunnen voordoen («uitzonderingstoestanden») dat het noodzakelijk is om tijdelijk van normale rechtsregels af te wijken om aan die situaties het hoofd te kunnen bieden.[80] Daarbij zijn de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van fundamenteel belang. Spoedei-

---

[74] *Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 «Verhouding tot staatsnoodrecht».*
[75] *Idem.*
[76] *Idem.*
[77] *Idem.*
[78] *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections, CDL-P(2020)005, Strasbourg 26 mei 2020. Specifiek over het belang van voorkoming van misbruik p. 11–12, p. 21–22 en p. 25.*
[79] *Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 11 (motie Stoffer). De motie is op 7 juli 2022 door de Tweede Kamer met brede steun aanvaard. Zie Handelingen II 7 juli 2022, 02-40-1 (Stemmingen moties Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking).*
[80] *Kamerstukken II, 1978/79, 15 681, nr. 3, p. 1, 2.*

sendheid van de situatie is weliswaar geen formele eis voor de toepassing van noodbevoegdheden, maar kan wel meewegen bij de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit.[81] Wanneer sprake is van een acute, plotseling opkomende noodsituatie zal afwijken van de reguliere wettelijke bevoegdheden immers eerder noodzakelijk zijn om aan de situatie het hoofd te kunnen bieden dan in het geval van voorzienbare en niet-urgente omstandigheden. In dergelijke gevallen is er in principe voldoende tijd om de noodzakelijke maatregelen via de reguliere wetgevingsprocedure tot stand te brengen.

Gelet op de hoge drempel die geldt voor de toepassing van het staatsnoodrecht, onderschrijft de Afdeling het standpunt van de regering dat in het kader van dit wetsvoorstel geen sprake is van buitengewone omstandigheden die de toepassing van het staatsnoodrecht rechtvaardigen. De gereedstelling van de krijgsmacht betreft immers, zo blijkt uit de toelichting, een permanent en regulier proces, en geen tijdelijke, uitzonderlijke situatie. Er is daarom terecht gekozen voor aanpassing van de geldende wetgeving via de reguliere wetgevingsprocedure waarvoor op goede gronden ook de daarvoor noodzakelijke tijd wordt genomen. Het feit dat de noodzaak voor uitbreiding, intensivering en versnelling van de gereedstelling groot is, doet daaraan niet af.

In het licht van het voorgaande maakt de Afdeling evenwel een opmerking over de voorgestelde vangnetbepaling in het wetsvoorstel.

b. Vangnetbepaling

Het voorstel regelt dat bij koninklijk besluit ontheffing kan worden verleend van wettelijke voorschriften, anders dan in dit wetsvoorstel al voorzien. Dit gebeurt op voordracht van de Minister van Defensie en in overeenstemming met de Minister die het aangaat.[82] De toelichting benadrukt dat deze bevoegdheid uitsluitend een vangnet betreft. Van de noodzaak om deze bevoegdheid in te zetten kan volgens de toelichting alleen sprake zijn als de in het voorstel voorgestelde instrumenten ontoereikend zijn en ook andere mogelijkheden ontbreken of ontoereikend zijn om een belemmering of onaanvaardbare vertraging in de gereedstelling te voorkomen.[83]

Eerder heeft de Afdeling erop gewezen dat dergelijke vangnetvoorzieningen noodzakelijk en gerechtvaardigd kunnen zijn in een noodsituatie «als de in wetgeving geregelde, specifieke noodbevoegdheden in bepaalde crisissituaties naar redelijkerwijs te verwachten valt lacunes zullen vertonen».[84] Zulke vangnetvoorzieningen mogen echter vanwege hun ruime reikwijdte en potentieel verstrekkende karakter alleen in het kader van het staatsnoodrecht worden ingezet als ultimum remedium en moeten mede met het oog daarop met toereikende procedurele waarborgen zijn omkleed. Zij mogen bovendien slechts kortdurend toepassing vinden, om de tijd te overbruggen totdat de wetgever voor de dan optredende situatie noodzakelijke (specifieke) regels heeft getroffen.[85]

---

[81] *Zie L.C.J. van Apeldoorn, S. Daniëls e.a., Modernisering van het staatsnoodrecht. Quick scan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, november 2021, p. 40–41. Zie ook Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GDHA:2021:285, r.o. 6.11.*

[82] *Voorgesteld artikel 8.1, eerste lid.*

[83] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.1, eerste lid.*

[84] *Spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, «Van noodwet tot crisisrecht», 15 december 2021, punt 4.5.*

[85] *Idem. Een voorbeeld van een dergelijke, passende voorziening betrof de door de regering voorgestelde vangnetbepaling in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Zie artikel 58s van de Twm zoals bij de Tweede Kamer ingediend, Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 2 en nr. 3, paragraaf 3.2.2 en de toelichting op het daarin voorgestelde artikel 58s.*

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de voorgestelde vangnetbepaling in het nu voorliggende wetsvoorstel niet passend is. Daarvoor is van belang dat het voorgestelde artikel 8.1 niet in de context van het staatsnoodrecht, maar binnen de reguliere wettelijke kaders wordt vormgegeven (zie hiervoor onder a). Niettemin is het potentiële toepassingsbereik van de voorgestelde bevoegdheid zeer breed en zijn de gevolgen daarvan mede daardoor moeilijk voorzienbaar. Er kan immers bij koninklijk besluit een ontheffing worden verleend van allerhande wettelijke voorschriften die een belemmering vormen of onaanvaardbare vertraging opleveren voor de gereedstelling, zolang het niet de bij deze wet gestelde voorschriften betreft,[86] de Grondwet of grondrechten.[87]

Als zodanig is de reikwijdte van de vangnetbepaling, anders dan de toelichting suggereert, dus niet beperkt,[88] maar zeer ruim en algemeen. Tegelijkertijd ontbreekt de vanuit democratisch-rechtsstatelijk oogpunt belangrijke waarborg van voorafgaande parlementaire betrokkenheid.[89] Al met al is de voorgestelde bevoegdheid zeer verstrekkend.

De voorbeelden die de noodzaak van de vangnetbepaling volgens de regering illustreren vindt de Afdeling ook niet overtuigend. Voor zover een noodzakelijke gereedstellingsactiviteit niet onder de bijlagen bij het wetsvoorstel valt, kan deze activiteit bij amvb alsnog aan de bijlage worden toegevoegd.[90] Dat kan zo nodig op zeer korte termijn worden gerealiseerd. In situaties waarin er omwille van de tijd geen amvb mogelijk is, is wellicht sprake van een spoedeisende situatie die wél de toepassing van het staatsnoodrecht rechtvaardigt. Daarvoor geldt dan wel de gebruikelijke hoge drempel dat het moet gaan om buitengewone omstandigheden.

In zulke situaties maakt bijvoorbeeld artikel 19.19 van de Omgevingswet het mogelijk om – na een koninklijk besluit tot inwerkingstelling op voordracht van de Minister-President[91] – bij ministeriële regeling af te wijken van die wet. Wanneer de hiervoor geschetste opties geen soelaas bieden, zal de onderhavige wet via een reguliere wijzigingsprocedure moeten worden aangepast. Daarbij merkt de Afdeling op dat ook een wetswijziging indien nodig op zeer korte termijn kan worden bewerkstelligd.[92]

De toelichting stelt dat artikel 19.19 van de Omgevingswet ontoereikend is, aangezien de belemmeringen waarop bij de gereedstelling van de krijgsmacht wordt gestuit niet beperkt blijven tot onderwerpen die in de Omgevingswet worden geregeld.[93] De Afdeling wijst er in dit verband op

---

[86] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.1, eerste lid. In dit verband wordt uitdrukkelijk vermeld dat de vangnetbepaling geen mogelijkheid biedt om ontheffing te verlenen van de bepalingen betreffende het gegevensbeschermingsregime in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 13.2.4 «Vangnetbepaling».*

[87] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.1, eerste lid.*

[88] *Idem.*

[89] *Vergelijk bovendien het «vangnet» van artikel 58s, eerste lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 zoals bij de Tweede Kamer ingediend, waarin wordt geregeld dat: «[n]a de plaatsing in de Staatscourant van een krachtens de eerste zin vastgestelde ministeriële regeling […] onverwijld en zo mogelijk binnen twee weken een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal [wordt] ingediend.» Daarmee werd een wettelijke regeling dus verzekerd, terwijl deze op grond van de thans voorgestelde vangnetbepaling alleen tot stand wordt gebracht als daaraan bij een van de Kamers behoefte is gebleken.*

[90] *Voorgesteld artikel 3.1, derde lid.*

[91] *Zie artikel 19.17 van de Omgevingswet.*

[92] *Zie bijvoorbeeld Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de Nederlandse identiteitskaart (EK 33.011).*

[93] *Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 «Verhouding tot staatsnoodrecht».*

dat dergelijke tekortkomingen om nadere doordenking vragen in de bredere context van de herziening van het staatsnoodrecht. Daarbij is met het oog op de geopolitieke ontwikkelingen van belang dat de regering met de grootst mogelijke urgentie beziet in hoeverre de huidige noodrechtelijke bepalingen in andere wetten dan de Omgevingswet aanpassing behoeven. Om thans, in aanvulling op de al voorgestelde afwijkingsbevoegdheden en buiten de context van het staatsnoodrecht, een zo ruime vangnetbepaling te introduceren zoals voorgesteld, acht de Afdeling te verstrekkend.

De Afdeling adviseert daarom om artikel 8.1 uit het wetsvoorstel te schrappen.

Het kabinet deelt het standpunt van de Afdeling dat het wetsvoorstel en het permanente proces van gereedstelling niet gezien dient te worden als bijzondere omstandigheid die de activatie van het staatsnoodrecht vereist. De Afdeling beziet de vangnetbepaling vanuit een theoretisch kader en plaatst dat op een lijn met de figuur van staatsnoodrechtelijke bepalingen. Deze laatste bepalingen hebben als kenmerk dat ze voor crisissituaties als gevolg van buitengewone omstandigheden een voorziening bieden om soms ingrijpende maatregelen te treffen. Dat beeld spoort niet met het beeld dat het kabinet heeft van de vangnetbepaling. In de ogen van het kabinet zal toepassing van de vangnetbepaling in beginsel slechts aan de orde zijn bij situaties waarin door de snelle ontwikkelingen op technisch vlak en geopolitieke ontwikkelingen besluitvormingsprocessen en regelgevingskaders achterlopen op de feitelijke ontwikkelingen. De vangnetbepaling is bedoeld om in zo'n geval door middel van ontheffingen vertragingen te kunnen vermijden die zouden optreden wanneer de reguliere procedures gevolgd zouden worden om tot aanpassing van die kaders te komen. Daarbij zal naar verwachting van het kabinet geen sprake zijn van verregaande inbreuken op de geldende kaders of afwijkingen van wat langs reguliere weg geregeld zal gaan worden.

Een voorbeeld is de opkomst van jetpacks als middel om personen of materiaal te verplaatsen. Als voor de inzet van dergelijke nieuwe technologische mogelijkheden geen afwijkingen werden gesteld door middel van dit wetsvoorstel, zou de inzet daarvan zeer wezenlijk beperkt worden. De vangnetbepaling is voor dergelijke ontwikkelingen die nu niet zijn te voorzien van belang. Het al dan niet toelaten van deze middelen raakt niet aan staatsrechtelijk fundamentele principes maar is eerder een voorbeeld van het zich vaker voordoende probleem dat juridische kaderstelling (in de vorm van regelgeving en vergunningverleningen) achterloopt op de technologische vooruitgang. Dat fenomeen doet zich bijvoorbeeld ook voor bij onderwerpen als zelfrijdende auto's en de inzet van kunstmatige intelligentie door bedrijven en burgers.

Waar op dergelijke terreinen het na-ijlen van de juridische kaderstelling misschien ongewenst, maar niet onaanvaardbaar is, kan dat naar mening van het kabinet anders liggen voor de onderwerpen die aan de orde kunnen komen bij de defensiegereedstelling. Daar kan vertraging bij de ontwikkeling en inzet van technologische innovaties niet slechts tijdelijke, maar ook definitieve, verregaande gevolgen hebben. Het snel kunnen vaststellen van adequate juridische kaders (niet alleen voor wat betreft de inzet daarvan maar ook de daaraan voorafgaande fases van het beproeven van en trainen met deze middelen) is daarom van essentieel belang.

De Afdeling verwijst naar de mogelijkheden van het staatsnoodrecht als alternatief voor de vangnetbepaling. Daar valt tegen in te brengen het ontbreken van dergelijke kaders op zichzelf niet valt aan te merken als een

crisissituatie omdat er zich op dat moment geen acuut probleem voordoet. Ook het optreden van vertraging bij het ontwikkelen van kaders langs reguliere weg valt naar mening van het kabinet niet als een buitengewone omstandigheid aan te merken die de inzet van staatsnoodrechtmaatregelen kan rechtvaardigen. Dat zou een onwenselijke uitholling van dat criterium inhouden.

Verder wijst de Afdeling op de mogelijkheid van spoedregelgeving. Nog daargelaten dat het naar de verwachting van het kabinet formele wetgeving een onevenredig zwaar middel zou zijn om de aan de orde zijnde problemen op te lossen, geldt daarbij ook dat de inzet van dit middel voor de ministeries, maar ook voor het parlement en de Afdeling zelf, een wezenlijk capaciteitsbeslag zou vormen dat ten koste gaat van andere wetgevingstrajecten.

Het kabinet hecht er daarom zeer aan de versnellingsmogelijkheden die de vangnetbepaling beoogt te bieden onderdeel van de wet te laten zijn. Het kabinet deelt wel het beeld van de Afdeling dat de reikwijdte van deze bepaling zeer ruim en algemeen is voor wat betreft de concrete onderwerpen, maar niet voor wat betreft de inhoudelijke strekking van die voorzieningen. Bij dat laatste gaat het kabinet er namelijk van uit dat het voorzieningen zal betreffen die ook via een regulier besluitvormingsproces gerealiseerd zouden kunnen worden zonder dat dat aanleiding zal geven tot diepgaande discussies van staatsrechtelijke aard.

Niettemin begrijpt het kabinet de zorg van de Afdeling dat er bij gebreke van voorafgaande parlementaire betrokkenheid bij de inzet van dit middel, onvoldoende zekerheid bestaat dat het bij de toepassing van het vangnetartikel in de praktijk ook werkelijk slechts om dergelijke gevallen zal gaan. Om aan deze zorg tegemoet te komen is artikel 8.1 aldus gewijzigd dat een ontwerp van het besluit ter advisering zal worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, en dat het voorgenomen besluit vervolgens, voorafgaand aan de vaststelling en inwerkingtreding daarvan, voor instemming zal worden voorgelegd aan beide Kamers van het parlement. Indien een der kamers zich verzet tegen het voorgenomen besluit zal dat niet worden doorgezet en zal in plaats daarvan langs reguliere weg gewerkt worden aan de gewenste voorziening.

In deze gewijzigde vorm zal er meer tijd gemoeid zijn met de toepassing van artikel 8.1 maar die vertraging is niet dusdanig dat het middel niet meer effectief zou kunnen zijn.

Bij de formulering van deze bepaling is aangesloten bij soortgelijke bepalingen in bijvoorbeeld artikel 39, tweede lid, van de Kaderwet dienstplicht, artikel 23.10, tweede lid, van de Omgevingswet en artikel 77, tweede lid, van de Meststoffenwet. Daarbij wordt opgemerkt dat de bepaling die in sommige gevallen is opgenomen – namelijk dat bij het niet-instemmen van een Kamer een «straftijd» zal gelden waarbinnen de regering geen gewijzigd ontwerp aan de Kamers mag voorleggen – niet is overgenomen. Dat zou immers ook een onnodige vertraging kunnen opleveren om aanpassingen in het voorgenomen besluit door te voeren waarmee tegemoet gekomen zou worden aan de wensen vanuit het parlement.

BEOORDELING – BIJZONDER DEEL

7. Fysieke leefomgeving

a. Verhouding tot hoger recht

Het wetsvoorstel regelt dat bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit kan worden afgeweken van omgevingsrechtelijke regels die van toepassing zijn op gereedstellingsactiviteiten of op besluiten die voor het verrichten van gereedstellingsactiviteiten zijn vereist, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen.[94] In de toelichting wordt de verhouding tot hoger recht op het gebied van de fysieke leefomgeving in een overzicht behandeld.[95]

Voor verschillende verdragen en EU-wetgeving wordt een beschrijving gegeven van de inhoud en van de relevantie van het desbetreffende verdrag of EU-wetgeving voor de gereedstellingsactiviteiten van de krijgsmacht. Waar het verdrag of EU-wetgeving voorziet in uitzonderingsbepalingen voor defensie activiteiten wordt dit vermeld, waarbij soms ook wordt toegelicht hoe aan die uitzonderingsbepalingen toepassing wordt gegeven.

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt in het voorstel dat, waar wordt afgeweken van bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regel, internationaalrechtelijke verplichtingen in acht worden genomen. Ook onderschrijft de Afdeling het belang om daarbij gebruik te maken van de in de verschillende verdragen en EU-wetgeving opgenomen uitzonderingsbepalingen voor defensie.

In dit verband wijst de Afdeling op de mededeling van de Europese Commissie inzake het Omnibuspakket voor defensiegereedheid waarin zij de mogelijkheden verduidelijkt voor lidstaten om voor het verlenen van toestemming voor gereedstellingsactiviteiten gebruik te maken van bestaande uitzonderingen in EU-wetgeving – waaronder op het terrein van natuur- en milieubescherming – ten behoeve van een «hoger openbaar belang», «openbare veiligheid» of een «crisissituatie» (zie punt 3d van dit advies).

De Afdeling wijst op het belang om dergelijke uitzonderingen ten behoeve van gereedstellingsactiviteiten optimaal te benutten. In de toelichting wordt in een aantal gevallen op voorhand geconcludeerd dat in hoger recht opgenomen uitzonderingsmogelijkheden voor defensieactiviteiten tekortschieten. Het is de vraag of dit steeds juist is.

Een voorbeeld daarvan is de toelichting op de verhouding tot de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. In de toelichting wordt gewezen op de mogelijkheid om een zogeheten ADC-toets uit te voeren. Als er sprake is van een aantasting van natuurwaarden die gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, zoals wanneer de nationale veiligheid in het geding is en geen alternatieven voorhanden zijn, is compensatie van natuurwaarden aangewezen. Langs die lijn kan aan de vergunningplicht worden voldaan. Uit de toelichting blijkt onvoldoende of en zo ja, waarom deze route geen soelaas biedt.

De Afdeling merkt daarnaast op dat uit de toelichting onvoldoende duidelijk blijkt welke keuze wordt gemaakt indien een gereedstellingsactiviteit in strijd is met bepalingen van hoger recht en daarbij niet is voorzien

---

[94] *Voorgesteld artikel 19.23, eerste lid, en artikel 19.30, eerste lid, van de Omgevingswet.*
[95] *Memorie van toelichting, paragraaf 5.5*

in uitzonderingsbepalingen. In dit verband roept de Afdeling in herinnering dat artikel 4, tweede lid, VEU vereist dat de goede uitvoering van de essentiële staatsfuncties niet wordt belemmerd door de toepassing van relevante Unierechtelijke bepalingen.[96]

De Europese Commissie heeft in haar mededeling bij het hiervoor genoemde Omnibuspakket voor defensiegereedheid het aanbod gedaan om hulp en advies te verstrekken voor de opzet van de regeling voor versnelde vergunningverlening. Met het oog op artikel 4, tweede lid, VEU, het beginsel van Unietrouw,[97] *en de Europese initiatieven die zijn gericht op de versterking van de defensiegereedheid acht de Afdeling het aangewezen dat de regering in voorkomend geval het initiatief neemt om knelpunten die voortvloeien uit Europese regelgeving en voor de Nederlandse situatie denkbare oplossingen met de Europese Commissie af te stemmen.*[98] *Dit mede met het oog op het bewerkstelligen van een mogelijke aanpassing van de EU-wetgeving waarmee de gesignaleerde knelpunten kunnen worden weggenomen.*

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

De Afdeling maakt opmerkingen over de verhouding tot hoger recht, zowel in situaties waarin daarin uitzonderingsmogelijkheden bestaan en situaties waarin die niet bestaan. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op bestaande uitzonderingen en – waar dit aan de orde is – waarom deze uitzonderingen geen soelaas bieden. De Afdeling adviseert ook in te gaan op de keuzes die gemaakt worden bij strijd met hoger recht als niet is voorzien in concrete uitzonderingsbepalingen. In dit verband roept de Afdeling artikel 4, tweede lid, van het VEU in herinnering en op het belang om bij knelpunten initiatief te nemen om oplossingen met de Europese Commissie af te stemmen.

Het wetsvoorstel maakt gebruik van de systematiek die de Habitatrichtlijn biedt om noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten juridisch mogelijk te maken, ook als deze de natuurwaarden kunnen aantasten. Om te voldoen aan de strikte voorwaarden van de Habitatrichtlijn, wordt voor de invulling van de «C» van de ADC-toets een compensatieprogramma opgesteld. Daarnaast wordt er, naast dit programma, ook een soortenprogramma opgesteld met maatregelen om te zorgen dat het streven om soorten in een gunstige staat van instandhouding voort te laten bestaan, niet in het geding komt. Gereedstellingsactiviteiten zijn divers van aard, fluctueren in intensiteit en vinden bovendien verspreid over Nederland plaats. De grilligheid van gereedstellingsactiviteiten maakt een exacte effectbepaling in elk afzonderlijk militair terrein per beschermd soorttype of habitat uiterst moeilijk. Om effecten niet te onderschatten, wordt daarom uitgegaan van een worst-case-benadering. Wat leidt tot een grotere opgave aan compensatiemaatregelen. Het programma mag geen maatregelen bevatten die sowieso al nodig zijn voor het reguliere beheer of het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied. Omdat er in Nederland ook natuurgebieden zijn met een herstelopgave waarvoor natuurmaatregelen moeten worden getroffen, waarvan de uitwerking lokaal tot langdurige gebiedsopgaven leiden, is het op voorhand lastig in te schatten of in zijn geheel voldaan kan worden aan de

---

[96] *Zie onder meer HvJEU 15 juli 2021, zaak C-742/19, Ministrstvo za obrambo, ECLI:EU:C:2021:597, in het bijzonder par. 43. Zie hiervoor punt 3d.*

[97] *Artikel 4, derde lid, VEU.*

[98] *Het beginsel van Unietrouw brengt mee dat een lidstaat in overleg treedt met de Europese Commissie indien hij op onvoorziene en onvoorzienbare problemen stuit bij de uitvoering van EU-wetgeving. Zie K. Lenaerts, P. Van Nuffel en T. Corthaut, EU Constitutional Law, Oxford: Oxford University Press 2021, p. 111, met verwijzing naar onder meer HvJEU 2 juli 2002, zaak C-499/99, Commissie t. Spanje, ECLI:EU:C:2002:408, punt 24.*

vereisten van de Habitatrichtlijn, om (aanvullend daarop) maatregelen te treffen die de effecten van de gereedstellingsactiviteiten compenseren.

De memorie toelichting over het hoger recht is aangevuld naar aanleiding van de voorafgaande punten.

Daarnaast is het kabinet regelmatig in contact met de Europese Commissie, ook over het wetsvoorstel. Aanpassingen in het Omnibuspakket voor defensiegereedheid zijn mede tot stand gekomen naar aanleiding van een oproep die Nederland samen met andere lidstaten heeft gedaan. Op dit moment is voor de voorstellen die de Europese Commissie tot dusverre heeft ingediend nog onbekend in welke mate deze zullen worden vastgesteld. Het kabinet blijft vanzelfsprekend in nauw contact met de Europese Commissie.

b. Inpassing in de Omgevingswet

Het voorstel regelt in artikel 19.20 dat de voorgestelde bijzondere regels voor gereedstellingsactiviteiten en voor gereedstellingsbesluiten, in afwijking van artikel 1.3 van de Omgevingswet, zijn gericht op:

a. *het verzekeren van de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht;*
b. *de afstemming van de doelen, bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet op het doel van het verzekeren van de gereedheid van het militair vermogen, en;*
c. *de afstemming van andere belangen in een weerbare maatschappij, op het doel van het verzekeren van de gereedheid van het militair vermogen.*[99]

Volgens de toelichting kan het belang van de defensiegereedheid niet worden gereduceerd tot een sectoraal belang dat al geheel in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is verdisconteerd. De voorgestelde doelen zijn een bijzondere uitbreiding ten opzichte van de (bestaande) doelen van de Omgevingswet die op dit moment slechts betrekking hebben op het facet van de fysieke leefomgeving en niet op de verhouding tussen de defensiegereedheid en het beleid in een weerbare maatschappij. Het te dienen belang van de defensiegereedheid is meer dan slechts een «maatschappelijke behoefte». Het is een voorwaarde voor de regering om beslissingen te kunnen nemen over oorlog en vrede, aldus de toelichting.[100]

De huidige Omgevingswet is, met het oog op de duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. *bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur (beschermingsdoelstelling), en*
b. *doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving, ter vervulling van maatschappelijk behoeften (gebruiksdoelstelling).*[101]

Volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet benadrukt het onder a genoemde doel de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het doel onder b ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving. Uit de aldus geformuleerde doelen kunnen geen conclusies worden getrokken over het onderlinge gewicht van de

---

[99] *Voorgesteld artikel 19.20, eerste lid.*
[100] *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 19.20.*
[101] *Artikel 1.3 van de Omgevingswet*

betrokken belangen. Doel a staat niet in de weg aan activiteiten die vooral doel b dienen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een weg ter vervulling van de maatschappelijke functie mobiliteit. Doel b staat niet in de weg aan overheidsmaatregelen die vooral doel a dienen, zoals het vaststellen van algemene regels over activiteiten die het milieu belasten. Toepassing van de wet vereist het zoeken naar oplossingen die zoveel mogelijk tegemoetkomen aan beide doelen en de belangen daarachter. Waar dat niet mogelijk blijkt dient een belangenafweging plaats te vinden. De uitkomst van die belangenafweging moet toereikend worden gemotiveerd.[102]

De Afdeling onderschrijft het grote belang van de gereedstelling van de krijgsmacht. De Afdeling heeft daarom ook begrip voor de wens van Defensie om aan het belang van gereedstelling een zwaar gewicht toe te kennen. Zij wijst er echter op dat, zoals ook blijkt uit de voormelde toelichting bij de Omgevingswet, de Omgevingswet er niet aan in de weg staat aan het belang bij gereedstelling een doorslaggevend gewicht toe te kennen. De bestaande doelen, zoals die in artikel 1.3 zijn opgenomen, maken het juist mogelijk om bij veranderende omstandigheden, de belangenafweging anders in te vullen, rekening houdend met veranderde omstandigheden.

De huidige geopolitieke omstandigheden nopen tot een opschaling van de activiteiten van de krijgsmacht, alsmede de daarmee gepaard gaande infrastructuur van de krijgsmacht. Daarvoor moet ruimte worden gemaakt in de fysieke leefomgeving. Bij de beslissing over waar die ruimte gemaakt wordt en waar activiteiten worden toegestaan, kan binnen het hiervoor geschetste stelsel van de Omgevingswet en de in die wet neergelegde noodzaak van een integrale belangenafweging, aan het belang van gereedstelling nu al een volwaardig en doorslaggevend gewicht worden gehecht. Het bestuursorgaan dient immers bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.[103] *Dat kan ook het Defensiebelang zijn.*

De Afdeling is daarom van oordeel dat het niet noodzakelijk is de doelstellingen van de Omgevingswet aan te passen en gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht als bovengeschikte doelstelling in de Omgevingswet op te nemen om de met het voorstel beoogde gereedstelling te kunnen bereiken. Voor de toepasbaarheid van de bijzondere regels over gereedstellingsactiviteiten zoals opgenomen in de voorgestelde afdeling 19.6 van de Omgevingswet (defensiegereedheid) is het niet nodig om, in afwijking van de doelstelling van de Omgevingswet, daaraan bijzondere doelstellingen toe te voegen.

De in het voorgestelde artikel 19.20 opgenomen bijzondere doelen van het verzekeren van de gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht en de afstemming van andere belangen in een weerbare maatschappij zijn welbeschouwd belangen waaraan binnen de systematiek van de Omgevingswet groot gewicht kan worden toegekend.[104]

---

[102] *Kamerstukken II 2013–2014, 33 962, nr. 3, bz 393–394.*

[103] *Artikel 2.1, tweede lid, van de Omgevingswet.*

[104] *De Evaluatiecommissie Omgevingswet noemt het wetsvoorstel als een voorbeeld van wetgevingsinitiatieven die afbreuk doen aan een integrale belangenafweging en een samenhangende benadering van de leefomgeving. De zorg van de Evaluatiecommissie «ligt niet in het feit dat belangen tegen elkaar worden afgewogen en bepaalde belangen voorrang krijgen. Het knelt omdat de afweging in deze gevallen niet (kenbaar en integraal) plaatsvindt binnen de systematiek van de Omgevingswet.» Zie Evaluatiecommissie Omgevingswet, «Werk aan de winkel: Reflectierapport Omgevingswet 2025», p. 4 en p. 30.*

Het is daarom de vraag of de doelstelling zoals verwoord in de toelichting, namelijk het met het voorgestelde artikel 19.20 bieden van meer duidelijkheid over het belangenkader en het bieden van aanknopingspunten voor rechterlijke toetsing van gereedstellingsbesluiten, hiermee kan worden bereikt.[105]

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 19.20 van de Omgevingswet te heroverwegen en de toelichting in overeenstemming met het bovenstaande aan te passen.

De Afdeling is van oordeel dat binnen de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet het belang van de defensiegereedheid reeds met een voldoende zwaar en in voorkomende gevallen doorslaggevend gewicht kan worden meegewogen. De Afdeling adviseert daarom de bijzondere doelstelling van artikel 19.20 van het wetsvoorstel te heroverwegen.

Het kabinet onderschrijft dat de Omgevingswet een brede doelstelling heeft waarbinnen afwegingen over het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving kunnen worden gemaakt.

Dit wetsvoorstel beoogt met de afwijkingen van omgevingsrechtelijke bepalingen bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit geen ander doel te dienen dan de gereedstelling van het militair vermogen van de krijgsmacht. Voor dat doel zullen de bij algemene maatregel van bestuur of gereedstellingsbesluit vast te stellen afwijkingen noodzakelijk, geschikt en proportioneel dienen te zijn, gelet op alle relevante belangen die daarbij afgewogen dienen te worden.

Gelet op het advies van de Afdeling heeft het kabinet artikel 19.20 in die zin vereenvoudigd en genuanceerd, door simpelweg vast te leggen dat de toepassing van afdeling 19.6 gericht is op het doel van de daadwerkelijke defensiegereedheid. Dit is ook van belang voor de toepassing van de afwijkingen in de Wet luchtvaart, Luchtvaartwet en Scheepvaartverkeerswet waarin het wetsvoorstel voorziet.

IHet bovenstaande laat onverlet dat de doelen voor de fysieke leefomgeving, of het nu gaat om beschermen of benutten, steeds een rol spelen in de afweging, ook om te verzekeren dat de eventuele nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de afwijkingen te dienen doel.

c. Analyse beperkingen Omgevingswet en gekozen oplossingsrichting

Het voorstel creëert in de voorgestelde paragraaf 19.6 van de Omgevingswet de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of bij gereedstellingsbesluit af te wijken van de bij of krachtens de Omgevingswet en Erfgoedwet gestelde regels die van toepassing zijn op het verrichten van gereedstellingsactiviteiten of op de besluiten die voor het verrichten van die gereedstellingsactiviteiten zijn vereist.[106] *Volgens de toelichting is dit nodig omdat veel van die regels belemmeringen opwerpen voor de noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten, die op korte termijn moeten kunnen worden uitgevoerd. Lange procedures die nodig zijn voor verlening van vergunningen en ontheffingen voor gereedstel-*

---

[105] *Memorie van toelichting, paragraaf. 3.2.*

[106] *Het voorstel voorziet in de voorgestelde artikel 7.6 tot en met 7.8 ook in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van bepalingen uit de Luchtvaartwet, Wet luchtvaart en Scheevaartverkeerswet. De strekking van die bepalingen is min of meer gelijk aan die van het voorgestelde artikel 19.22 van de Omgevingswet.*

lingsactiviteiten, staan eraan in de weg die gereedstellingsactiviteiten tijdig te kunnen uitvoeren.[107]

Volgens de toelichting is het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat gereedstellingsactiviteiten zoveel mogelijk het reguliere wettelijk kader van de Omgevingswet volgen, wat betreft de voorbereiding en uitvoering van die activiteiten. Alleen wanneer voor de gereedstelling noodzakelijke activiteiten in de praktijk worden belemmerd of een tijdige gereedheid niet of onvoldoende kan worden geborgd, is afwijking van bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels aan de orde, aldus de toelichting.[108]

De Afdeling merkt op dat de toelichting nog weinig inzichtelijk maakt welke belemmeringen Defensie concreet ondervindt bij de voor de gereedstelling noodzakelijke (uitbreidingen van) gereedstellingsactiviteiten. Evenmin wordt ingegaan op de betekenis van de bestaande regels die in de Omgevingswet specifiek zijn opgenomen voor zogeheten gereedstellingsactiviteiten en waarom die regels de belemmeringen voor de gereedstelling onvoldoende wegnemen. Omdat uit de toelichting niet duidelijk wordt tegen welke belemmeringen Defensie bij de gereedstelling concreet aanloopt, is het op dit moment moeilijk om te beoordelen in hoeverre de voorgestelde mogelijkheden om af te wijken van bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels nodig zijn en in welke gevallen daarvan gebruik zal worden gemaakt.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting aan de hand van voorbeelden beter inzichtelijk te maken tegen welke concrete belemmeringen Defensie bij de voorbereiding en uitvoering van de gereedstellingsactiviteiten aanloopt.

De toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 3.2.

d. Mer

In de voordracht is aan de Afdeling gevraagd om bij haar advisering in het bijzonder te reflecteren op de verhouding tot de mer-richtlijn van:

i. *de uitzondering van paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet (Milieueffectrapportage voor projecten) voor projecten die vallen onder bijlage I van het wetsvoorstel;*
ii. *het buiten beschouwing laten van de (effecten van) voornemens voor afwijkingen van regels voor activiteiten van bijlage I en II in milieueffectrapporten voor andere plannen, programma's en besluiten.*

Ad i. Uitzondering paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet

Het voorstel regelt dat de regels uit paragraaf 16.4.2 van de Omgevingswet niet van toepassing zijn op de gereedstellingsactiviteiten uit bijlage I, waarvoor bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken van de regels die van toepassing zijn op het verrichten van die gereedstellingsactiviteiten of op de besluiten die voor het verrichten van die gereedstellingsactiviteiten zijn vereist.[109]

De Nederlandse mer-regelgeving in de Omgevingswet geeft uitvoering aan de verplichtingen zoals die voortvloeien uit de mer-richtlijn.[110] *Paragraaf 16.4.2 regelt de milieueffectrapportage voor besluiten. Geregeld*

---

[107] *Memorie van toelichting, paragraaf 2.*
[108] *Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.*
[109] *Voorgesteld artikel 19.23,vierde lid, van de Omgevingswet.*
[110] *Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEU 2012, L 26.*

wordt onder meer de reikwijdte van de project-mer-plicht en van de project-mer-beoordelingsplicht en de procedure.

De Afdeling stelt voorop dat de Omgevingswet op dit moment al voorziet in de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om op verzoek of ambtshalve ontheffing te verlenen van de verplichtingen op grond van paragraaf 16.4.2. van de Omgevingswet, voor een project of een deel daarvan dat alleen is bestemd voor defensie, als toepassing van de verplichtingen nadelige gevolgen heeft voor defensie.[111] Daarmee is deze in de mer-richtlijn opgenomen ontheffingsmogelijkheid in de Omgevingswet geïmplementeerd.[112]

De voorgestelde regeling voorziet in een vrijstelling van de mer- en mer-beoordelingsplicht voor bovengenoemde gereedstellingsactiviteiten uit bijlage I. Daarmee wordt een categorale vrijstelling geregeld voor alle activiteiten in bijlage I.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde vrijstelling verder strekt dan de bestaande ontheffingsmogelijkheid in de Omgevingswet, zoals mogelijk gemaakt in de mer-richtlijn die uitsluitend voorziet in de mogelijkheid om per geval te besluiten de vrijstelling te verlenen. Daarbij wordt bovendien vereist dat lidstaten die deze vrijstelling toepassen, aantonen dat toepassing van de richtlijn averechts zou werken voor het bewerkstelligen van die doelen.[113] De voorgestelde categorale vrijstelling vindt geen grondslag in de mer-richtlijn.

De toelichting bij het besluit maakt niet duidelijk waarom de bestaande ontheffingsmogelijkheid, die zijn grondslag vindt in de mer-richtlijn, ontoereikend is om nadelige gevolgen die verbonden zijn aan toepassing van de mer-verplichtingen te voorkomen. Volstaan wordt met de stelling dat de verplichting om een milieueffectrapportage op te stellen voor gereedstellingsactiviteiten uit bijlage I, in alle gevallen de doelstellingen van de wet zou doorkruisen.

Daarbij wordt echter niet toegelicht waarom dat zo is en waarom de bestaande ontheffingsmogelijkheid onvoldoende oplossing biedt. In dit verband merkt de Afdeling op dat volgens de toelichting uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat alleen van de regels van de Omgevingswet wordt afgeweken, als die daadwerkelijk in de weg staan aan de gereedstelling. Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt in hoeverre en voor welke situaties dat voor de mer(beoordelings)plicht voor projecten en besluiten in concrete zin het geval is.

De Afdeling adviseert alsnog toereikend te motiveren waarom vrijstelling van de mer(beoordelings)plicht nodig is voor gereedstellingsactiviteiten waarvoor toepassing wordt gegeven aan artikel 19.22. Daarbij dient in het bijzonder te worden ingegaan op de vraag waarom de bestaande ontheffingsmogelijkheid van de mer(beoordelingsplicht) ontoereikend is om de noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten te kunnen verrichten. Als een toereikende motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling het voorstelde artikel 19.23, vierde lid, te schrappen.

---

111 *Artikel 16.44, eerste lid, van de Omgevingswet.*

112 *Artikel 1, derde lid, van Richtlijn 2011/92/EU.*

113 *Zie: Richtsnoeren betreffende de toepassing van vrijstellingen op grond van de richtlijn milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) – artikel 1, lid 3, en artikel 2, leden 4 en 5, PbEU 2019/C 386/12.*

Het kabinet heeft dit onderdeel, wat ook niet is beoogd als categorale vrijstelling, naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling nader bezien. Daarbij kan vooropgesteld worden dat voor de activiteiten in bijlage I in de meeste gevallen van een mer(beoordelings)plichtig project in de zin van bijlage V bij het Omgevingsbesluit geen sprake is. Dat kan anders zijn voor gereedstellingsbesluiten over activiteiten die horen tot categorieën van activiteiten die zijn genoemd in bijlage II van het wetsvoorstel.

Het kabinet vindt het daarom wenselijk dat in voorkomend geval voor defensie een eenduidige en heldere werkwijze wordt gehanteerd voor ontheffingen van de mer(beoordelings)plicht. De huidige regeling verzekert dit onvoldoende omdat het bevoegd gezag voor deze ontheffing per geval kan wisselen, terwijl de ervaringen met deze mogelijkheid voor deze bevoegde gezagen spaarzaam zijn. Om deze reden heeft het kabinet het wetsvoorstel op dit punt zo aangepast, dat het bevoegd gezag voor ontheffingen van de mer(beoordelings)plicht voor een defensieproject, krachtens artikel 16.44, eerste lid, steeds de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal zijn.

Daarnaast hecht het kabinet er allereerst aan dat – waar dat aan de orde is – de toepassing van deze ontheffing geen aanleiding geeft tot een separate besluitvormingsprocedure, naast de in het wetsvoorstel geregelde besluitvorming over het gereedstellingsbesluit. Daarom is artikel 19.30, derde lid, van de Omgevingswet (nieuw) in het wetsvoorstel zo aangepast dat het gereedstellingsbesluit in voorkomend geval kan gelden als een dergelijke ontheffing. Daarmee loopt de ontheffing mee in voorbereiding, vaststelling van het gereedstellingsbesluit, terwijl de inhoudelijke criteria voor toepassing daarvan dezelfde blijven als geregeld zijn in artikel 16.44 van de Omgevingswet. Een gereedstellingsbesluit wordt vastgesteld in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, wat in deze gevallen dus in ieder geval de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal zijn. Dit betekent dat met het gereedstellingsbesluit ook een ontheffing kan worden verleend van de mer(beoordelingsplicht) indien dit de tijdige gereedstelling belemmert.

Het kabinet heeft, ten tweede, overwogen of deze in artikel 16.44, eerste lid, van de Omgevingswet geregelde uitzondering van de mer(beoordelings)plicht ook rechtstreeks toepassing dient te kunnen vinden bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, in een situatie waarin daarmee een gereedstellingsactiviteit mogelijk wordt gemaakt en aan de voorwaarden voor een ontheffing is voldaan. Het kabinet heeft gemeend dat dit mogelijk dient te worden gemaakt, als bij de algemene maatregel van bestuur voldoende concreet wordt geïdentificeerd om welke mer(beoordelings)plichtige projecten het gaat, en toegelicht kan worden waarom toepassing van de verplichtingen nadelige gevolgen heeft voor defensie. In dat geval kan voor de betrokken projecten toepassing worden gegeven aan de uitzondering. Artikel 19.23, vierde lid, is daarom aangevuld met de voorwaarde dat uit de nota van toelichting blijkt dat toepassing van de verplichting om een mer(beoordeling) uit te voeren nadelige gevolgen heeft voor defensie. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal deze beoordeling in voorkomend geval verricht kunnen worden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is artikel 19.23 en artikel 19.29 (nieuw) aangepast en is in artikel 3.2 een wijziging doorgevoerd in artikel 16.44 van de Omgevingswet.

Ad ii. Gevolgen voor andere plannen

Het voorstel regelt in artikel 19.28 dat een voornemen voor een gereedstellingsactiviteit als bedoeld in bijlage I of een gereedstellingsbesluit buiten beschouwing wordt gelaten bij:

a. *het opstellen van een milieueffectrapport voor een ander plan, programma of project,*
b. *het vaststellen van een plan of programma waar dat milieueffectrapport aan ten grondslag wordt gelegd, en*
c. *het vaststellen van een besluit over een project waar dat milieueffectrapport aan ten grondslag wordt gelegd.*

Volgens de artikelsgewijze toelichting voorziet dit artikel erin «dat de gereedstellingsactiviteiten die krachtens artikel 19.22 mogelijk worden gemaakt, geen verdringingseffecten hebben voor besluitvorming of milieueffectrapportages over andere projecten. Het zou immers onwenselijk zijn als het buiten toepassing laten van milieueffectrapportages ertoe zou leiden dat besluitvorming over andere opgave in de leefomgeving vertraagd of gehinderd zou worden.

Daarom is bepaald dat voornemens voor afwijkingen van de gereedstellingsactiviteiten en de daarvan te verwachten gevolgen, bij ruimtelijke besluitvorming (zoals ruimtelijke besluitvorming over woningbouw of over nieuwe defensielocaties) en in daarvoor op te stellen milieueffectrapporten (zowel bij de beschrijving van het project als de autonome ontwikkeling) buiten toepassing kunnen blijven».

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling niet nodig is voor, maar ook niet bijdraagt aan gereedstelling van de krijgsmacht als zodanig, maar ziet op toestemmingverlening voor projecten of besluitvorming over plannen die betrekking hebben op andere activiteiten dan gereedstellingsactiviteiten.

De voorgestelde regeling leidt ertoe dat bevoegde gezagen bij het opstellen van milieueffectrapporten en bij het nemen van omgevingsrechtelijke besluiten gehouden zijn (nadelige) gevolgen voor de fysieke leefomgeving van gereedstellingsactiviteiten buiten beschouwing te laten. De Afdeling acht dit problematisch.

Bij wijze van voorbeeld wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde regeling ertoe noopt dat de stikstofdepositie ten gevolge van vliegbewegingen die samenhangen met gereedstellingsactiviteiten buiten beschouwing dient te blijven bij de besluiten omtrent woningbouw. De Afdeling merkt op dat de Habitatrichtlijn hiervoor geen ruimte laat. De Habitatrichtlijn vereist immers dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling dient te worden gemaakt voor de gevolgen voor het gebied en dat slechts toestemming wordt verleend voor dat plan of project als zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.

Omdat de gevolgen, in combinatie met de gevolgen van andere plannen of projecten moeten worden bezien, kunnen de gevolgen van gereedstellingsactiviteiten niet buiten beschouwing blijven bij de (beoordeling van gevolgen van) andere omgevingsrechtelijke besluiten. Waar het bestuursorgaan dat het besluit dat voorziet in woningbouw neemt, toepassing zou geven aan het bepaalde in het voorgestelde artikel 19.28, is het risico

groot dat zij geconfronteerd wordt met vernietiging van dat besluit wegens strijd met de Habitatrichtlijn.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op dat de tekst van het voorstel en de toelichting erop niet overeenkomen. Ten eerste worden volgens de tekst van het voorstel zowel gereedstellingsactiviteiten van bijlage I als ook gereedstellingsbesluiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 19.30 buiten beschouwing gelaten bij het opstellen van een milieueffectrapport voor andere plannen, programma's of projecten of het vatstellen daarvan of besluiten daartoe. Volgens de toelichting worden alleen gereedstellingsactiviteiten van bijlage I buiten beschouwing gelaten.

Ten tweede worden volgens de tekst van het voorstel voorgenomen gereedstellingsactiviteiten of gereedstellingsbesluiten alleen buiten beschouwing gelaten bij het opstellen van een milieueffectrapport of de vaststelling van een plan of project of besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Volgens de toelichting is het de bedoeling dat «voornemens voor afwijkingen van de gereedstellingsactiviteiten en de daarvan te verwachten gevolgen, bij ruimtelijke besluitvorming (zoals ruimtelijk besluitvorming over woningbouw of over nieuwe defensielocaties) en in daarvoor op te stellen milieueffectrapporten (zowel bij beschrijving project als bij de autonome ontwikkeling) buiten toepassing kunnen blijven.» Volgens de toelichting worden de gevolgen van gereedstellingsactiviteiten of -besluiten dus ook bij ruimtelijke besluitvorming waarvoor geen mer(beoordeling) wordt opgesteld, buiten beschouwing gelaten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 19.28 te schrappen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 19.28 geschrapt. Voor de wijze waarop Defensie omgaat met medeoverheden en de omgeving wordt verwezen naar punt 5 van dit nader rapport.

8. Informatiedomein

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel voorziet in een apart regime voor de verwerking van persoonsgegevens bij de gereedstelling. Het geeft diverse verwerkingsgrondslagen en schetst de waarborgen die daarbij gelden. De regeling maakt onder meer duidelijk voor welke doelen gegevens mogen worden verzameld, hoe de gegevens mogen worden verwerkt en aan wie deze mogen worden verstrekt.

Het voorziet in een eigen regime van gedeeltelijke overeenkomstige toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), waarbij ook de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt aangepast. Daarbij is van belang dat bij de verwerking van persoonsgegevens sprake kan zijn van een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit vraagt om goede wettelijke waarborgen in het informatiedomein.

a. Uitvoeringsconsequenties

Het voorstel creëert verwerkingsgrondslagen die er tot op heden niet waren. De krijgsmacht is momenteel nog niet zelfstandig bevoegd om in het kader van de gereedstelling persoonsgegevens te verwerken. Het valt met het oog daarop op dat de toelichting beperkt ingaat op de uitvoeringsgevolgen van deze nieuwe mogelijkheden. In de financiële paragraaf

staat dat het wetsvoorstel geen directe gevolgen voor de rijksbegroting behelst, nu de taken niet wijzigen.[114] In de paragraaf over de uitvoeringsgevolgen wordt wel aangekondigd dat er gespecialiseerde teams zullen worden opgezet die toezien op de correcte naleving van de regels op het terrein van gegevensverwerking.[115]

Defensie is een gelaagde, atypische organisatie. Er ontstaat tussen krijgsmachtonderdelen gemakkelijk een grote variëteit aan processen en werkwijzen, ook op het terrein van informatieverwerking.[116] De voorgestelde nieuwe mogelijkheden om gegevens te verwerken in het kader van de gereedstelling behoeven een goede organisatorische inbedding, zodat de verwerking zorgvuldig en zo veel mogelijk op uniforme wijze kan plaatsvinden. Daarbij dient duidelijk te zijn waar taken en verantwoordelijkheden zijn belegd en op welke wijze centrale sturing plaatsvindt. De toelichting gaat hier nu nog onvoldoende op in.

Het uitgangspunt bij de uitvoering van dit wetsvoorstel is dat gewerkt zal worden met de bestaande governance-structuur. Dat betekent dat uitvoering wordt gegeven op drie niveaus: richten (beleid, plannen en begroting), inrichten (integrale aansturing van de uitvoering) en verrichten (de uitvoering per organisatie-eenheid). Waar nodig worden wel nieuwe functies ingesteld om de effectieve en correcte uitvoering te waarborgen. Zo merkt de Afdeling terecht op dat binnen Defensie gespecialiseerde teams zullen worden opgezet die toezien dat het wetsvoorstel op correcte wijze wordt uitgevoerd en daarmee ook dat de regels worden nageleefd.

Vanuit de bestaande governance-structuur is het mogelijk om op centraal niveau sturing te geven op een uniforme toepassing van dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld door het centraal opstellen van beleid en kaders. Tegelijkertijd betekent die bestaande structuur ook dat gewerkt wordt met de opdrachtgerichte commandovoering, waarbij aan commandanten de ruimte wordt gelaten om binnen bepaalde kaders te handelen. Dat betekent dat waar dit passend is de uitvoering wordt gedelegeerd naar het niveau dat het meest geschikt is voor de effectieve, rechtmatige en efficiënte inzet van de middelen en capaciteiten.

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

In lijn met het voorgaande is paragraaf 8.3 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

Ten aanzien van het toezicht op gegevensverwerking meldt de toelichting dat er geen institutionele wijziging plaatsvindt. Het voorstel creëert evenwel voor zowel de interne functionaris gegevensbescherming (hierna: FG) als de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) de nodige nieuwe werkzaamheden. Zowel uit de AVG als uit Conventie 108+ volgt dat het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens effectief moet zijn.[117]

---

[114] *Memorie van toelichting, paragraaf 11, financiële gevolgen.*
[115] *Memorie van toelichting, paragraaf 8.3, uitvoering informatieomgeving.*
[116] *Rapport van de Onderzoekscommissie Land Information Manoevre Centre (LIMC) «Grondslag Gezocht», december 2022, p. 9.*
[117] *Hoofdstukken IV, VI-VIII AVG, artikelen 12–15 Conventie 108+ en voorgesteld artikel 4.5, derde lid.*

De toelichting dient dan ook inzichtelijk te maken hoe de FG en de AP in staat worden gesteld hun wettelijke bevoegdheden in de praktijk uit te oefenen en in hoeverre daarover nadere afspraken (bijvoorbeeld of noodzakelijke capaciteit en expertise, frequentie van het toezicht) nodig of gewenst zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

Uit het samenstel van regels over toezicht in Conventie 108+, AVG en UAVG volgt hoe het toezicht op gegevensbeschermingsbepalingen ingericht moet zijn. Daaromtrent is geregeld hoe gewaarborgd wordt dat zowel de functionaris voor gegevensbescherming (hierna: FG) als de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) onafhankelijk toezicht kunnen houden en welke taken en bevoegdheden zij daartoe hebben. Van die bepalingen kan niet worden afgeweken, en dit is ook expliciet uitgesloten in artikel 4.5, derde lid, van het wetsvoorstel en in artikel 3, zesde lid, UAVG. In dat verband is eveneens verduidelijkt dat ook niet van paragraaf 3.4 van de UAVG, waarin de geheimhoudingsplicht is opgenomen, kan worden afgeweken.

Binnen het Ministerie van Defensie is de FG verantwoordelijk voor het interne toezicht op de naleving van de relevante gegevensbeschermingsbepalingen. In het bijzonder gaat het daarbij om de AVG, de Wet politiegegevens, de verantwoorde inzet van artificiële intelligentie en algoritmes (op grond van de AI-verordening) en de gegevensbeschermingsbepalingen uit dit wetsvoorstel. Onderdeel van het interne toezicht is de controle of verwerkingen van persoonsgegevens rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn.[118] Daarnaast ziet de FG ook toe op de correcte omgang met de rechten van betrokkenen (van binnen en buiten Defensie), zoals het recht op kennisneming, en de juiste handelwijze bij datalekken en klachten over het verwerken van persoonsgegevens. Ook is de FG het aanspreekpunt voor de AP.[119] In het kader van dit toezicht kan de FG op verschillende wijze toezicht uitoefenen op de naleving van de regels binnen het Ministerie van Defensie.[120] Hiervoor heeft de FG op grond van haar wettelijke bevoegdheden toegang tot de noodzakelijke informatie en systemen om inzicht te krijgen in de verwerkingsactiviteiten.[121] De inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal naar verwachting leiden tot een toename van toezichtwerkzaamheden voor de FG. De exacte omvang hiervan zal pas tijdens het implementatietraject en na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzichtelijk worden. Aan de hand hiervan zullen tijdig de noodzakelijke personele en organisatorische maatregelen worden getroffen.

De FG handelt als interne toezichthouder volledig functioneel onafhankelijk binnen het Ministerie van Defensie, conform het onafhankelijkheidsvereiste uit de AVG. Organisatorisch is de FG administratief ondergebracht bij het kerndepartement, rechtstreeks onder de plaatsvervangend secretaris-generaal.[122] De FG rapporteert direct aan de ambtelijke en politieke leiding.[123]

---

[118] Artikel 39, eerste lid, onderdeel b, AVG.
[119] Artikel 39, eerste lid, onderdeel e, AVG jo. artikel 1.5, zesde lid, Regeling AVG Defensie.
[120] Functionaris voor Gegevensbescherming, *Toezichtjaarplan 2026*, november 2025, bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36 800 X, nr. 22.
[121] Artikel 38, tweede lid, AVG en artikel 1.5, vierde lid, Regeling AVG Defensie.
[122] Artikel 27 Algemeen organisatiebesluit Defensie 2025.
[123] Artikel 1.5, derde lid, Regeling AVG Defensie.

De AP houdt al toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door Defensie. Het toezicht op dit wetsvoorstel ligt in het verlengde van deze bestaande bevoegdheid. Hoewel op grond van dit wetsvoorstel grondslagen worden gecreëerd en op basis waarvan het zeer aannemelijk is dat meer persoonsgegevens verwerkt zullen worden dan voorheen betekent dat niet dat daarmee automatisch ook meer toezichtactiviteiten vereist zijn. Uit het advies van de AP op het conceptwetsvoorstel volgt dat zij verwacht dat het wetsvoorstel tot beperkte extra inzet zal nopen. In het kader van de begrotingscyclus kan de AP dit meenemen in het gesprek met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal via de FG ook het gesprek met de AP worden aangegaan om waar nodig afspraken te maken over onder meer de nadere invulling en de frequentie van het toezicht.

Met het voorstaande worden zowel de FG als de AP in staat gesteld om effectief toezicht te houden op de verwerkingen van Defensie op grond van dit wetsvoorstel.

In lijn met het voorgaande is paragraaf 9.2 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

b. Informatiepositie: verhouding tot de MIVD

Voor veilig en doeltreffend optreden heeft de krijgsmacht kennis nodig over de relevante operationele omgeving. Voor het verkrijgen van deze eigen informatiepositie en het vergaren van kennis creëert het wetsvoorstel de grondslag. Het gaat daarbij meestal om de verwerking van technische gegevens die niet gericht zijn op specifieke personen.[124]

Het wetsvoorstel voorziet echter ook in een uitzondering.[125] *De Minister kan voor (de voorbereiding van) een militaire operatie aan een commandant toestemming geven kennis te vergaren die gericht is op specifieke personen. Er moet dan sprake zijn van (a) een ernstig vermoeden dat deze personen een gevaar vormen voor de veiligheid van de krijgsmacht, of (b) dat dit noodzakelijk is voor het in kaart brengen van relevante publieke organen of civiele actoren die de krijgsmacht in de operationele omgeving kunnen ondersteunen, of (c) dat dit noodzakelijk is voor de bescherming van personen in de operationele omgeving.*[126]

Het vergaren van gegevens over vijandelijke actoren en het verwerken van andere tactische of operationele technische gegevens in het kader van de gereedstelling kan overlappen met de taken van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). De MIVD richt zich immers eveneens op het doen van onderzoek ten behoeve van het veilig en doeltreffend optreden van de krijgsmacht.[127] *Ook de MIVD kan daarvoor open bronnen en radar- of satellietgegevens gebruiken. De MIVD beschikt daarnaast over de bevoegdheid bijzondere inlichtingenmiddelen in te zetten. Het voorstel bepaalt dat periodieke afstemming plaatsvindt met de MIVD over de kennisvergaring over personen die een gevaar vormen voor de veiligheid van de krijgsmacht.*[128]

De geschetste overlap roept de vraag op wat de nieuwe verwerkingsmogelijkheden van de krijgsmacht in het kader van de gereedheid veranderen aan de werkzaamheden van de MIVD. In hoeverre verschuiven

---

[124] *Voorgesteld artikel 4.8, tweede lid.*
[125] *Voorgesteld artikel 4.8, vierde-zevende lid.*
[126] *Voorgesteld artikel 4.8, vijfde en zesde lid.*
[127] *Wiv 2017, artikel 10, tweede lid, onder a, sub 1 en c, sub 1, 2 en 3.*
[128] *Voorgesteld artikel 4.8, zevende lid.*

inlichtingenwerkzaamheden die eerder door de MIVD werden verricht naar andere krijgsmachtonderdelen en wat betekent dit voor de (toepassing van de) Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten?

De voorgestelde regeling voor afstemming tussen de MIVD en de krijgsmachtonderdelen kent nu nog een zekere vrijblijvendheid. Verduidelijkt dient te worden hoe voorkomen wordt dat inlichtingenactiviteiten in het kader van de gereedstelling geïsoleerd plaatsvinden, dan wel dat sprake is van dubbele activiteiten.

De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een wezenlijke verschuiving van taken en werkzaamheden van de MIVD naar de krijgsmacht. Enerzijds verschillen de aard en doeleinden van de gegevens waarvoor de krijgsmacht respectievelijk de MIVD deze verwerken. Anderzijds heeft de MIVD daarnaast nog verdergaande bevoegdheden om gegevens te vergaren en te verwerken. De aard van de gegevens die de krijgsmacht verzamelt zijn van een tactische en operationele aard, de MIVD richt zich daarnaast ook op gegevens met een militair-strategisch karakter. Hoewel de MIVD in het verleden vanwege capaciteitsbeperkingen de krijgsmacht in de gereedstellingsfase niet altijd tijdig in de informatiebehoefte op operationeel en tactisch niveau kon voorzien, heeft dit wetsvoorstel niet tot gevolg dat er een strike scheiding ontstaat tussen de aard van de gegevens van de MIVD en de krijgsmacht. Voor de krijgsmacht is dit wel beperkt tot gegevens van operationeel-tactische aard. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 bevat andere doeleinden voor het verwerken van die gegevens door de MIVD dan dit wetsvoorstel voorziet voor de krijgsmacht. Bij de krijgsmacht gaat het om het vormen van een omgevingsbeeld van de relevante operationele omgeving met het oog op het verrichten van tactische en operationele handelingen. Daarbij is de bevoegdheid ook noodzakelijk in het licht van de onvoorspelbaarheid van de inzet van de krijgsmacht en de efficiency in handelen. Bijvoorbeeld ter voorbereiding van een evacuatie, de *Non-combatant Evacuation Operation* (NEO). De bevoegdheden van de MIVD zijn ook verdergaand dan die van de krijgsmacht die maken dat de MIVD volledigere en diepgaandere analyses kan maken van situaties en dreigingen. De MIVD is namelijk onder bepaalde voorwaarden bevoegd om bijzondere middelen in te zetten en gesloten bronnen te raadplegen, waarmee de informatie uit de open bronnen verrijkt kan worden.[129] Voorgaande maakt dat er geen sprake zal zijn van een wezenlijke verschuiving van taken en werkzaamheden van de MIVD aan de krijgsmacht.

Tegelijkertijd wordt onderkend dat hoewel de doeleinden en bevoegdheden van de krijgsmacht en MIVD verschillen er in bepaalde gevallen kennis vergaard kan worden over dezelfde persoon. Om die reden voorziet dit wetsvoorstel in een verplichte afstemming tussen de krijgsmacht en MIVD wanneer de krijgsmacht persoonsgerichte kennisvergaring nodig acht. Die afstemming gaat om het bereiken van deconflictie en efficiëntie in handelen met oog op het voorkomen van een dubbele inbreuk op het recht op de persoonlijke levenssfeer. Over de afstemming zullen nadere regels opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur. Die regels zullen betrekking hebben op de verplichting om de MIVD tijdig te informeren over de persoonsgerichte kennisvergaring van personen waarover een ernstig vermoeden bestaat dat deze een gevaar vormen voor de veiligheid van de krijgsmacht of de militaire taakuitoefening van de betrokken eenheden. Naar aanleiding van die kennisgeving

[129] Paragraaf 3.2.5 Wiv 2017. Het gebruik van die bevoegdheden vereist de toestemming van de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden.

kan de MIVD aangeven dat het voortzetten van de persoonsgerichte kennisvergaring onwenselijk is, bijvoorbeeld omdat er reeds een onderzoek loopt over een bepaalde persoon. In dat kader zal ook een afstemmingsoverleg georganiseerd worden, waarin aan de hand van de kennisgeving op vertrouwelijke wijze afgestemd kan worden over de persoonsgerichte kennisvergaring. Daarbij kunnen ook afspraken gemaakt worden over de uitvoering en informatiebehoefte van de krijgsmacht. De praktijk moet nog uitwijzen welke vorm het meest passend is om hieraan invulling te geven.

Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet naar een nauwere en versterkte samenwerking tussen de MIVD en de krijgsmacht. Deze stap sluit aan bij de beoogde herziening van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 waarbij, in een tijd van grote geopolitieke spanningen, ook wordt gekeken naar de mogelijkheden om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de MIVD en de krijgsmacht doeltreffender te maken. Uiteindelijk dient dit binnen de taakstelling van de krijgsmacht respectievelijk de MIVD te zorgen voor een betere aansluiting binnen het militaire inlichtingen- en veiligheidsdomein ten behoeve van een doeltreffende inzet van de krijgsmacht, waaronder ook de voorbereiding daarop via de gereedstelling, waarbij de veiligheid van het in te zetten defensiepersoneel wordt geborgd.

Met het voorstaande wordt bewerkstelligd dat de activiteiten van de krijgsmacht niet geïsoleerd plaatsvinden en worden de kaders gecreëerd om dubbele activiteiten en daarmee een dubbele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen zoveel mogelijk te voorkomen. Paragraaf 6.8 van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.9, zevende lid, is in lijn met het voorgaande aangevuld.

c. Delegatiegrondslagen

De regels die in hoofdstuk 4 worden gesteld voor de verwerking van persoonsgegevens maken het mogelijk dat een inperking plaatsvindt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door de formele wetgever mag worden beperkt.[130] De wetgever mag die bevoegdheid delegeren aan lagere regelgevers. Maar deze heeft hierin geen carte blanche.

De beperkingen op het grondrecht moeten voldoende worden gespecificeerd en er dient, in elk geval op hoofdlijnen, een belangenafweging plaats te vinden in het licht van artikel 10 van de Grondwet op het niveau van de formele wet. De formele wetgever moet met het oog daarop beoordelen of de beperking van fundamentele rechten van burgers blijft binnen de grenzen die de Grondwet stelt en daarbij voldoet aan de materiële eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, die ook nadrukkelijk zijn vervat in artikel 8 van het EVRM en artikel 7 en 8 van het EU Handvest.

Aan deze verantwoordelijkheid wordt onvoldoende recht gedaan als de concrete invulling vrijwel geheel wordt overgelaten aan de amvb. De hoofdelementen die in algemene zin in ieder geval in de formele wet

---

[130] *Verwerking van persoonsgegevens vormt daarnaast een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat wordt beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU. De AVG geeft hieraan een nadere uitwerking.*

moeten worden neergelegd zijn de reikwijdte en de structurele elementen van een regeling.[131] Delegatiegrondslagen moeten zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden begrensd en bij voorkeur worden beperkt tot het niveau van amvb. Subdelegatie aan de Minister is slechts aanvaardbaar ingeval van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details en voorschriften die met grote spoed worden vastgesteld.[132]

In het wetsvoorstel wordt op verschillende onderdelen een delegatiegrondslag gecreëerd op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Ten aanzien van enkele onderdelen plaatst de Afdeling in het licht van het voorgaande de volgende kanttekeningen.

i. Wettelijke opsommingen aanvullen bij amvb

Het wetsvoorstel geeft in meerdere artikelen in hoofdstuk 4 een opsomming. Zo wordt opgesomd in het kader van welke gereedstellingsactiviteiten de verwerking van gegevens noodzakelijk is,[133] over welke categorieën van informatie de Minister kennis mag vergaren[134] en aan welke personen en instanties gegevens verstrekt kunnen worden.[135] Vervolgens creëert het voorstel de mogelijkheid om bij amvb[136] de opsomming aan te vullen.[137] De motivering die wordt gegeven voor deze delegatie is dat ingespeeld moet kunnen worden op onvoorzienbare ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de technologie of de wijze van oorlogsvoering.[138]

De Afdeling heeft begrip voor deze wens maar constateert ook dat het in deze gevallen gaat om regels die van belang zijn voor de reikwijdte van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Daarbij geldt dat de wet duidelijkheid moet bieden over de hoofdlijnen en dat de nadere uitwerking plaats kan vinden op een lager niveau van regelgeving. De regering heeft met het oog daarop ervoor gekozen om de hiervoor genoemde opsommingen in beginsel in de wet zelf op te nemen.

Gegeven deze keuze dient in de gevallen waarin vanwege onvoorziene omstandigheden op grond van de voorgestelde delegatiegrondslag bij amvb categorieën van regels worden toegevoegd, aan de delegatiegrondslag de plicht gekoppeld worden onverwijld een wetsvoorstel tot wijziging van de wet in te dienen. Dit is consistent en voorkomt ook dat door dezelfde type regels op verschillende niveaus te regelen, de wettelijke regeling als geheel onoverzichtelijk wordt.

De Afdeling adviseert om het wetsvoorstel en de toelichting in die zin aan te passen.

---

131 *Zie aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. PM advies Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden, par. 7 en voorlichting Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden, par. 4.*
132 *Aanwijzing 2.23–25, Aanwijzingen voor de regelgeving.*
133 *Voorgesteld artikel 4.7, eerste lid, onder a-f.*
134 *Voorgesteld artikel 4.8, tweede lid, onder a-f.*
135 *Voorgesteld artikel 4.12, eerste lid, onder a-f en tweede lid.*
136 *En in artikel 4.7, eerste lid, onder g ook krachtens amvb, zie hierna het punt over subdelegatie.*
137 *Voorgesteld artikel 4.7, eerste lid onder g, artikel 4.8, tweede lid onder g, artikel 4.12, vierde lid.*
138 *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 4.7, 4.8 en 4.12.*

De Afdeling stelt vast dat het wetsvoorstel in de artikelen 4.8, eerste lid, onderdeel g, 4.9, tweede lid, onderdeel g, en 4.11, eerste lid, onderdeel g, de mogelijkheid biedt om de in die artikelen opgenomen opsomming bij amvb aan te vullen. Ten aanzien van eventuele aanvullingen in een amvb was het kabinet reeds voornemens om deze aanvullingen, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de wet, op te nemen in de wet. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling heeft het kabinet artikel 4.19 in het wetsvoorstel opgenomen waarmee uit de wet de plicht volgt dat als aanvullende activiteiten[139] of categorieën van informatie[140] bij amvb worden aangewezen, onverwijld een wetsvoorstel tot wijziging van de wet wordt ingediend.

In het verlengde stelt de Afdeling ook vast dat artikel 4.13, vierde lid, de mogelijkheid biedt om de personen en instanties opgenomen in het eerste lid van artikel 4.13 aan te vullen. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de belangrijkste personen en instanties op wetsniveau vast te leggen en een beperkt verstrekkingsregime te creëren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in een amvb aanvullende personen of instanties aan te wijzen aan wie persoonsgegevens verstrekt kunnen worden.[141] Het wetsvoorstel stelt daaraan de beperking dat het moet gaan om een verstrekking met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Door de Afdeling wordt gesignaleerd dat daarmee het risico bestaat dat daardoor dezelfde type regels op verschillende niveaus worden geregeld. Het kabinet onderschrijft dat het wenselijk is om de coherentie van de regelgeving te waarborgen. In dit geval acht zij het echter wenselijk om bij amvb de personen en instanties aan te kunnen wijzen en daaraan geen verplichting te koppelen om direct een wetsvoorstel tot wijziging van de wet in te dienen. Dit acht zij noodzakelijk omdat het wetsvoorstel verwerkingsgrondslagen creëert die er tot op heden niet waren en dat in het licht daarvan ervaring opgedaan moet worden aan wie verstrekking noodzakelijk kan zijn. In dat kader vormt het Besluit politiegegevens een duidelijk voorbeeld waar, in het bijzonder, artikel 4:3 van dat besluit sinds 2008 veelvuldig is aangevuld. Om die redenen acht het kabinet het passender om bij de evaluatie van het aangenomen voorstel te bezien of het passend is om de aanvullend aangewezen personen en instanties in de wet op te nemen. Ten slotte zij vermeld dat de mogelijkheid om de aanwijzing van personen en instanties bij ministeriële regeling vast te stellen geschrapt is (zie de reactie bij opmerking 8.c.ii over «subdelegatie»).

ii. Subdelegatie

Het wetsvoorstel biedt voor een aantal bepalingen op het terrein van gegevensverwerking de mogelijkheid regels te stellen bij ministeriële regeling (subdelegatie).[142] In de toelichting wordt niet gemotiveerd dat sprake is van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details en voorschriften die met grote spoed worden vastgesteld. Het is dan ook de vraag of deze bepalingen zich lenen voor subdelegatie.

Ten aanzien een tweetal bepalingen is dit in ieder geval niet aan de orde. De regels over gegevensbescherming in militaire operaties kunnen verstrekkend zijn en lenen zich dus niet voor subdelegatie.[143] Hierboven is al ingegaan op de bepaling die ziet op het aanwijzen van personen en

---

[139] Op grond van de artikelen 4.8, eerste lid, onderdeel g, en 4.11, eerste lid, onderdeel g.
[140] Op grond van artikel 4.9, tweede lid, onderdeel g.
[141] Vergelijkbaar met de Wet politiegegevens.
[142] *Voorgestelde artikelen 4.7, derde lid, 4.11, tweede lid, 4.12, vierde lid, 4.13, derde lid, 7.1, vierde lid.*
[143] *Voorgestelde wijziging van artikel 3 UAVG, vierde lid in artikel 7.1.*

instanties aan wie de krijgsmacht persoonsgegevens kan verstrekken.[144] *Gelet op het belang van de bepaling voor de reikwijdte van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer is regeling bij formele wet in beginsel aangewezen.*

Ten aanzien van de andere bepalingen, te weten de aan te wijzen gereedstellingsactiviteiten, het gebruik van technische hulpmiddelen bij beveiligingsactiviteiten en de mededeling aan degene van wie persoonsgegevens zijn verwerkt,[145] *is dit minder evident. Hiervoor dient voorzien te worden in een toelichting dat sprake is van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details en voorschriften die met grote spoed worden vastgesteld. Indien dit niet aan de orde is, dan adviseert de Afdeling in deze bepalingen de mogelijkheid van subdelegatie te schrappen.*

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

Het voorstel is indachtig de opmerkingen van de Afdeling nader bezien en naar aanleiding daarvan is de mogelijkheid van subdelegatie in een aantal artikelen geschrapt. Het betreft de mogelijkheid van subdelegatie bij de nadere regels over gereedstellingsactiviteiten,[146] het aanwijzen van personen en instanties aan wie de krijgsmacht persoonsgegevens kan verstrekken[147] en de regels over gegevensbescherming in militaire operaties.[148] Voor deze onderwerpen ontbreekt daarbij de noodzaak om aanvullende regels bij ministeriële regeling te stellen.

Ten aanzien van het gebruik van technische hulpmiddelen bij beveiligingsactiviteiten en de publieke mededeling aan degene van wie persoonsgegevens zijn verwerkt gaat het om de uitwerking van details van de regeling.

In het kader van het bewaken en beveiligen van vaste en mobiele militaire objecten alsmede bij het beschermen van defensiepersoneel kunnen technische hulpmiddelen worden gebruikt. Voor zover bij het gebruik van die technische hulpmiddelen persoonsgegevens worden verwerkt gelden daarbij de voorwaarden van artikel 4.2, derde lid. Op grond daarvan mogen technische hulpmiddelen niet gebruikt worden om personen stelselmatig te monitoren. Het stellen van nadere regels door de Minister van Defensie kan gaan om een uitwerking hiervan bij het bewaken en beveiligen door met inachtneming van voornoemde regels te bepalen welke technische hulpmiddelen gebruikt mogen worden en daarbij eventueel ook per locatie in te differentiëren.

Op grond van artikel 4.14, eerste lid, dient de Minister van Defensie met een publieke mededeling brede kenbaarheid te geven van voorgenomen verwerkingen van persoonsgegevens. De regels die bij ministeriële regeling vastgesteld kunnen worden zien op de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven. In andere woorden gaat het daarbij om een uitwerking hoe de publieke mededeling kan plaatsvinden.

Ten slotte bevat artikel 4.2, vierde lid, de mogelijkheid van subdelegatie bij de voorwaarden die aan de verwerking van persoonsgegevens gesteld kunnen worden alsmede over de nadere regels bij de verwerving en het

---

[144] *Voorgesteld artikel 4.12, vierde lid.*
[145] *Voorgestelde artikelen 4.7, derde lid, 4.11, tweede lid en 4.13, derde lid,*
[146] Artikel 4.8, derde lid.
[147] Artikel 4.13, vierde lid.
[148] Artikel 3, vierde lid, UAVG, zoals voorgesteld in artikel 7.1.

gebruik van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen en uit informatiebronnen van derden. Hierbij geldt dat voor zover hierover nadere regels gesteld worden, deze in een amvb worden opgenomen en alleen als daarbij meer administratieve en gedetailleerde (technische) regels noodzakelijk zijn die in een ministeriële regeling terecht komen.

In lijn met het voorgaande zijn de artikelen 4.8, derde lid, 4.13, vierde lid, en 7.1 (artikel 3, vierde lid, UAVG) en de toelichting daarop gewijzigd. Daarnaast is conform het voorgaande de toelichting bij de artikelen 4.2, vierde lid, 4.12, tweede lid, en 4.14 aangevuld.

iii. Omvangrijke gegevensverzamelingen

Het voorstel maakt het mogelijk om bij amvb nadere regels te stellen over de verwerking, toegang en verwijdering van omvangrijke gegevensverzamelingen.[149] Bij dergelijke omvangrijke gegevensverzamelingen ontstaan, zoals ook onderkend in de toelichting, aanmerkelijke risico's voor de persoonlijke levenssfeer. Het is dan ook aangewezen om de hoofdlijnen van de regels voor de verwerking van omvangrijke gegevensverzamelingen in de wet op te nemen. Het voorstel voorziet daarin nu niet.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling zijn regels over omvangrijke gegevensverzamelingen opgenomen in het wetsvoorstel. Daartoe is in artikel 1.1 een begripsomschrijving van omvangrijke gegevensverzamelingen opgenomen en is artikel 4.6 ingevoegd. Daarin is bepaald dat uitsluitend omvangrijke gegevensverzamelingen verwerkt mogen worden die niet meer dan een beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. Voor het beoordelen van de mate van inbreuk zijn criteria opgenomen. De verwerking is alleen toegestaan wanneer de Minister van Defensie daarvoor toestemming heeft verleend. Daarnaast hebben alleen geautoriseerde personen toegang tot de omvangrijke gegevensverzameling en mogen alleen deze personen de daarin opgenomen persoonsgegevens verwerken. Ten slotte moet er een functiescheiding zijn tussen degene die beoordeelt of er sprake is van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en degene die de persoonsgegevens verwerkt.

d. Bewaren en vernietigen

Het wetsvoorstel schrijft voor dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor het doel waarvoor deze zijn verwerkt en uiterlijk twee jaar na de datum van de eerste verwerking worden verwijderd. De Minister kan, als dit noodzakelijk is voor de gereedheid, de bewaartermijn telkens voor ten hoogste een jaar verlengen.[150]

De Afdeling stelt vast dat de voorgestelde bewaartermijn van twee jaar relatief lang is en dat de verlengingsmogelijkheid niet is gemaximeerd. Tegelijkertijd heeft zij er begrip voor dat, zoals in de toelichting wordt uitgelegd, persoonsgegevens die nog steeds noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking beschikbaar moeten blijven.[151]

De Afdeling is van oordeel dat de mogelijke verlenging van de bewaartermijn, gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de rechtspraak van het EHRM in dat kader, wettelijk gemaximeerd moet

---

149 *Voorgesteld artikel 4.2, vierde lid, onder c.*
150 *Voorgesteld artikel 4.4, eerste en tweede lid.*
151 *Memorie van toelichting artikelsgewijze toelichting artikel 4.4.*

worden.[152] Ook is het aangewezen bij de verlenging te voorzien in aanvullende waarborgen, zoals bijvoorbeeld in de regeling van objectieve verlengingscriteria.

De Afdeling adviseert een maximale bewaartermijn in het wetsvoorstel op te nemen.

De opmerking van de Afdeling heeft ertoe geleid om in artikel 4.7, tweede lid, een beperking te stellen aan het aantal keer dat de bewaartermijn verlengd kan worden. Op grond van deze wijziging kan de initiële bewaartermijn van twee jaar, tweemaal verlengd worden voor telkens maximaal twee jaar. Daarmee wordt gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de bewaartermijn gemaximeerd op zes jaar.[153]

Het verdient daarbij opmerking dat er een verplichting bestaat om persoonsgegevens te verwijderen die niet of niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking. Enkel de persoonsgegevens die nog steeds noodzakelijk zijn voor dat doel mogen twee jaar bewaard worden. Bij de meeste verwerkingen van persoonsgegevens op grond van dit wetsvoorstel zullen deze nooit voor twee jaar bewaard worden. In dit wetsvoorstel is met een bewaartermijn van in beginsel twee jaar een algemene regel opgenomen die ervoor zorgt dat dit binnen Defensie uitvoerbaar is.[154] Indien na twee jaar blijkt dat de persoonsgegevens nog steeds noodzakelijk zijn dan kan de bewaartermijn voor een beperkte termijn verlengd worden. Dit moment voorziet in een verplichte evaluatie om te beoordelen of de persoonsgegevens nog steeds noodzakelijk zijn voor het doel. De procedure, inclusief de beoordelingscriteria, voor het verlengen van de bewaartermijn zal uitgewerkt worden in een amvb. In een amvb kunnen ook beperkingen gesteld worden aan de algemene regel van de bewaartermijn door in bepaalde gevallen een kortere bewaartermijn voor te schrijven. Nu naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling een regeling betreffend de maximering van de bewaartermijn op wetsniveau is opgenomen en er nog geen verdere nadere beperkingen op het niveau van een amvb in het vooruitzicht zijn, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de delegatiegrondslag hiervoor facultatief te maken.

Het verlengen van de bewaartermijn zal niet snel noodzakelijk zijn in het kader van het opleiden, trainen en oefenen. Het verlengen kan bijvoorbeeld wel aangewezen zijn voor persoonsgegevens die gebruikt worden voor het duiden van een normbeeld bij het bewaken en beveiligen of ten behoeve van de informatiepositie. De categorieën van persoonsgegevens waarbij het denkbaar is dat de bewaartermijn verlengd zal worden zullen waarschijnlijk voor een langere periode noodzakelijk zijn. Met het oog daarop en de uitvoerbaarheid van deze procedure is ervoor gekozen om ook de verlengingstermijn op twee jaar te zetten. Waarbij ook hier geldt dat persoonsgegevens eerder verwijderd dienen te worden als deze persoonsgegevens niet langer noodzakelijk zijn voor het doel.

---

[152] *PM advies tijdelijke wet AIVD MIVD.*

[153] EHRM 25 mei 2021, Big Brother Watch t. Verenigd Koninkrijk, nrs. 58170/13 62322/14 24960/15, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013, paragraaf 405 en 423 en EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06, Roman Zakharov t. Rusland, paragraaf 255.

[154] Zie ook opmerking 8.a van de Afdeling over «uitvoeringsconsequenties».

9. Inkoop

Het voorstel regelt dat omstandigheden waarin de gereedstelling ernstig wordt belemmerd of dreigt te worden belemmerd, worden aangemerkt als een crisissituatie in de zin van artikel 2.23, eerste lid, onderdeel d, van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied.[155]

De Afdeling begrijpt dat hiermee wordt beoogd te regelen dat de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging kan worden toegepast wanneer sprake is van inkoop die wordt gedaan in het kader van gereedstelling. Hiermee kan de inkoopprocedure ten behoeve van de gereedstelling worden versneld. Volgens de toelichting kan toepassing van dit artikel aan de orde zijn voor alle aanbestedingsplichtige inkoop die wordt gedaan in het kader van de gereedstelling.[156]

Artikel 2.23 van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied betreft implementatie van de artikelen 25 en 28 van de Aanbestedingsrichtlijn op defensie en veiligheidsgebied (de Richtlijn).[157] *Het regelt daarmee de gevallen waarin bij aanbesteding de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging kan worden toegepast. Het begrip «crisissituatie» wordt in de Richtlijn als volgt gedefinieerd:*

«een situatie in een lidstaat of een derde land waarbij zich schadelijke gebeurtenissen voordoen die de omvang van schadelijke gebeurtenissen van het dagelijks leven duidelijk overstijgen en een ernstige bedreiging of belemmering vormt voor het leven en de gezondheid van mensen, of substantiële gevolgen heeft voor de materiële goederen van grote waarde, dan wel maatregelen vereist om de bevolking van de eerste levensbehoefte te voorzien; er is tevens sprake van een crisissituatie wanneer een dergelijke schadelijke gebeurtenis geacht wordt in de zeer nabije toekomst plaats te zullen vinden; gewapende conflicten en oorlogen worden geacht crisissituaties te zijn voor de toepassing van deze richtlijn. zonder aankondiging kan worden toegepast.»

De Afdeling merkt op dat het begrip crisissituatie zoals gedefinieerd in de richtlijn sterke gelijkenissen vertoont met de buitengewone omstandigheden die de toepassing van het staatsnoodrecht mogelijk maken (zie punt 6a van dit advies). De gereedstelling van de krijgsmacht betreft echter een permanent en primair proces en geen buitengewone omstandigheid, zo stelt de toelichting terecht.[158] *Tegen die achtergrond rijst de vraag hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de keuze van de regering om de gereedstelling niet vorm te geven binnen het staatsnoodrecht, maar binnen een regulier wettelijk kader.*

Die vraag klemt temeer nu de toelichting de noodzaak voor de voorgestelde regeling niet onderbouwt. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de artikel 2.23 tot en met 2.27 van de Aanbestedingswet op defensie en veiligheidsgebied ook een groot aantal andere situaties en omstandigheden bepaalt, waarin de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging kan worden toegepast.

---

155 *Voorgesteld artikel 6.1.*

156 *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1.*

157 *Richtlijn 2009/81 EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG/, PbEU 2009, L216/76.*

158 *Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 «Verhouding tot staatsnoodrecht».*

Zo kan de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging bijvoorbeeld ook worden toegepast voor zover dat wegens dringende spoed strikt noodzakelijk is als gevolg van gebeurtenissen die door de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf niet konden worden voorzien en niet aan de aanbestedende dienst of het speciale- sectorbedrijf zijn te wijten.[159]

Het is goed voorstelbaar dat voor gereedstellingsactiviteiten die op korte termijn verwezenlijkt moeten worden, kan worden gemotiveerd dat dergelijke dwingende spoed bestaat. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking de oproep van de Commissie in de mededeling bij het Omnibuspakket om gebruik te maken van de bestaande afwijkingen in de verschillende wetgevende handelingen van de Unie.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 6.1, eerste lid, nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in hoofdstuk 3.5 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.1 nader ingegaan op de noodzaak voor de regeling in artikel 6.1, eerste lid, van het wetsvoorstel. De voorgestelde regeling verduidelijkt de betekenis van het begrip «crisissituatie» in het licht van de noodzaak tot gereedstelling van de krijgsmacht en wijzigt het bestaande aanbestedingsrechtelijke kader niet. De betekenis van het begrip crisissituatie ziet toe op de binnenwettelijke regeling en daarbij blijven ook de overige bepalingen van de Aanbestedingswetgeving op Defensie- en Veiligheidsgebied alsmede de toepasselijke beginselen van het aanbestedingsrecht intact. Het door de Afdeling gesuggereerde alternatief, namelijk «dwingende spoed» evenals andere toepassingsgronden voor de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging of uitzonderingen op de aanbestedingswetgeving, zijn naar de mening van het kabinet minder geschikt. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de formulering van artikel 6.1, eerste lid, te verhelderen. De artikelsgewijze toelichting bij dat artikel is dienovereenkomstig aangepast.

10. Personeel

In artikel 1b van de Wet ambtenaren defensie is de bevoegdheid van de Minister van Defensie neergelegd om in geval van buitengewone omstandigheden tijdelijk te kunnen afwijken van hetgeen bij of krachtens die wet is bepaald.[160]

Het voorstel regelt dat de Minister ook kan afwijken van hetgeen bij of krachtens de Wet ambtenaren defensie is geregeld, indien en voor zover naar het oordeel van de Minister van Defensie een goede voortgang van de gereedstelling van de krijgsmacht in het geding komt en de afwijking tijdelijk noodzakelijk wordt geacht. Zodanige afwijking duurt maximaal twee jaar en kan eenmalig met een jaar worden verlengd. Van de afwijking wordt mededeling gedaan aan beide kamers van de Staten-Generaal.[161]

Met de voorgestelde uitbreiding wordt aan de Minister dezelfde afwijkingsbevoegdheid verleend die nu uitsluitend bedoeld is voor buitengewone omstandigheden. De gereedstelling betreft echter een permanent

---

[159] *Artikel 2.23,eerste lid, aanhef en onder c. van de Aanbestedingswet op defensie en veiligheidsgebied.*
[160] *Artikel 1b van de Wet ambtenaren defensie.*
[161] *Voorgesteld artikel 1b, aanhef en onder b, van de Wet ambtenaren defensie.*

en primair proces en geen buitengewone omstandigheid, zo stelt de toelichting terecht.[162]

In het licht van de keuze van regering om de gereedstelling vorm te geven binnen het reguliere wettelijke kader, mist de Afdeling een motivering van de noodzaak voor de specifieke, hier voorgestelde afwijkingsbevoegdheid. Ook ontbreekt in de toelichting een uiteenzetting van gevallen en omstandigheden waarin van de voorgestelde bevoegdheid gebruik gemaakt kan worden. Een dergelijke motivering is temeer van belang nu de voorgestelde bevoegdheid afwijkingen mogelijk maakt van veel verschillende arbeidsrechtelijke en rechtspositionele regelingen die zien op bijvoorbeeld aanstelling en ontslag, diensttijden, verlof en medezeggenschap en overleg met vakorganisaties van overheidspersoneel.

Overleg met vakorganisaties zou op grond van het recht op collectief onderhandelen zo veel mogelijk moeten worden toegepast, waarbij ook denkbaar is dat overleg in urgente situaties zo nodig wordt gevoerd nadat de maatregel is ingevoerd. Gelet op de mogelijk ingrijpende gevolgen voor ambtenaren van defensie in het geval gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid en het bredere draagvlak dat daarvoor met het oog op de uitvoering noodzakelijk zal zijn (zie hiervoor punt 5a), mag een dergelijke motivering niet ontbreken.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 1b, onderdeel b, van de Wet ambtenaren defensie nader te bezien.

Gelet op het advies heeft het kabinet het voorgestelde artikel 1b, onderdeel b, van de Wet ambtenaren defensie nader bezien en heeft geconcludeerd dat er inderdaad een noodzaak is voor een dergelijke bevoegdheid voor situaties waarbij er in Nederland (nog) geen sprake is van buitengewone omstandigheden, maar waarin het urgent is dat de krijgsmacht met spoed zich gereed moet maken en gereedhouden voor een dreigende daadwerkelijke inzet, vaak ver buiten Nederland. Het kabinet benadrukt dat het hierbij gaat om acute, spoedeisende omstandigheden en niet om een vorm van reguliere personeelsvoorziening. In de paragrafen 4.5 en 7.4.1 van de toelichting en in de artikelsgewijze toelichting is dan ook een uiteenzetting met betrekking tot de noodzaak en de voorziene gevallen en omstandigheden toegevoegd. Het gebruikmaken van de bevoegdheid tot afwijken heeft een tijdelijk karakter; indien voor een bepaalde maatregel een langere geldingsduur noodzakelijk is, kan op reguliere wijze aanpassing van de bestaande regelingen plaatsvinden.

Ondergetekende is de Afdeling dankbaar voor de suggestie dat overleg in urgente situaties zo nodig kan worden gevoerd nadat de maatregel is ingevoerd. Een dergelijke invulling van het recht op collectief onderhandelen met de centrales van overheidspersoneel past goed binnen een beoogde toepassing van het onderdeel b van artikel 1b van de Wet ambtenaren defensie, te meer daar de te nemen maatregelen altijd het karakter van een tijdelijke oplossing zullen hebben, met een begrensde tijdsduur en waarbij het parlement juist met het oog op het draagvlak zal worden geïnformeerd.

11. Slot

Mede gelet op de dreiging die uitgaat van de snel veranderende internationale veiligheidssituatie, begrijpt de Afdeling de noodzaak om op korte termijn wettelijke belemmeringen voor de gereedstelling weg te nemen

---

[162] *Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 «Verhouding tot staatsnoodrecht». Zie in verband hiermee ook punt 6 van dit advies.*

en aparte regels te stellen in het kader van de defensiegereedheid. Tegen deze achtergrond volgt zij de regering in de gekozen benadering.

Met het oog op het noodzakelijke evenwicht tussen de relevante publieke waarden en belangen heeft de Afdeling in het voorgaande een aantal substantiële opmerkingen over het wetsvoorstel gemaakt. Deze laten de in het wetsvoorstel gekozen benadering in tact maar moeten leiden tot aanpassing van enkele onderdelen van het wetsvoorstel en de toelichting daarbij.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om om enkele verduidelijkingen aan te brengen in de memorie van toelichting en enkele redactionele verbeteringen aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Defensie,
D. Yeşilgöz-Zegerius