Consultatiedocument Wet op de defensiegereedheid (hierna: Wodg)

Dit is een beknopte samenvatting voor de internetconsultatie van het voorlopig ontwerp van de Wet op de defensiegereedheid. Daarnaast vinden op basis van dit voorlopig ontwerp uitvoeringstoetsen, de grondrechtentoets en de wetgevingskwaliteitstoets plaats, evenals nader interdepartementaal overleg en afstemming met andere betrokken overheden. Het voorlopig ontwerp kan dus nog wijzigen.

Voor de aanleiding van dit wetsvoorstel wordt verwezen naar het beleidskompas en de memorie van toelichting (zie de documenten van deze internetconsultatie).

Inleiding

Veiligheid is de basis van onze manier van leven. Defensie beschermt daarom, in lijn met haar eerste hoofdtaak uit de Grondwet, ons grondgebied en dat van (NAVO-)bondgenoten. De kans dat Nederland betrokken raakt in een militair en/of digitaal conflict wordt steeds groter. Het conflict in Oekraïne laat ook zien hoe dichtbij en heftig conflicten vandaag de dag zijn. Defensie moet daarom optimaal voorbereid zijn op een mogelijk conflict. Daarom moeten militairen ook in ons eigen land oefenen en trainen. Om te laten zien dat we zijn voorbereid zijn op een conflict en er staan als het moet. En om potentiële doelwitten binnen Nederland te verdedigen tegen aanvallen en sabotage. Op het land, ter zee, in de lucht én digitaal.

Omdat veel wetgeving die we nu hebben hier geen rekening mee houdt, kan Defensie bijvoorbeeld onvoldoende oefenen en trainen in eigen land. Militairen raken daardoor niet genoeg vertrouwd met de situatie in eigen land, en kunnen niet trainen zoals zij moeten vechten. De Wodg maakt dit wél mogelijk door sommige complexe procedures te vereenvoudigen of lange procedures in te korten. Zo kan Defensie beschermen wat ons dierbaar is.

Defensie heeft ook te maken met ontwikkelingen in digitalisering en moet daarin volop mee kunnen gaan. Bijvoorbeeld in het gebruik van data, drones, sensoren en kunstmatige intelligentie, en om voorbereid te zijn op cyberaanvallen. Zo zijn we de vijand ook digitaal een stap voor. Sommige wetten en regels over het werken met persoonsgegevens belemmeren Defensie hierin nu. De Wodg regelt wanneer Defensie persoonsgegevens mag verzamelen en verwerken, en onder welke waarborgen zij gegevens mag opslaan en hoe het toezicht daarop geregeld wordt.

De Wodg gaat niet over staatsnoodrecht of de Oorlogswet. De wet is niet gebonden aan een dreigingsniveau, maar staat altijd ‘aan’. Vanaf de inwerkingtreding van de wet zijn er mogelijkheden om snel om te gaan met situaties waarin de gereedstelling onaanvaardbaar wordt belemmerd. Want onze militairen moeten zich voortdurend gereed kunnen stellen voor een mogelijk conflict. Uiteraard met oog voor de waarborgen voor de samenleving.

Hoofdstuk 1: Doel en relevantie van de Wodg

Doel van de Wodg: Gereedheid van het militair vermogen van de krijgsmacht…

De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied is de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht. De mate waarin de krijgsmacht in staat is deze en de andere grondwettelijke taken te vervullen, hangt af van haar militair vermogen. Door middel van gereedstelling ontwikkelt Defensie dat militair vermogen. Dat is ook het doel van de Wodg: het verzekeren van de gereedheid van het militaire vermogen van de krijgsmacht. Dat is immers de essentiële voorwaarde voor het afschrikken en het waar nodig, door inzet, weerstaan van een gewapende

aanval tegen het Koninkrijk of een bondgenoot, of voor het doeltreffend optreden door de krijgsmacht in het kader van de andere hoofdtaken uit de Grondwet.

…in een weerbare maatschappij
Dit wetsvoorstel is er niet voor Defensie alleen en is ook niet van Defensie alleen. Het gaat om de veiligheid van Nederland. De weerbaarheid van de maatschappij hangt niet alleen af van de gereedstelling van de krijgsmacht. Overheden en bestuursorganen nemen op basis van breed palet van wettelijke voorschriften beslissingen en maken afwegingen over activiteiten van Defensie. Daarom heeft de Wodg als nevendoelstelling de afstemming tussen het belang van de defensiegereedheid en andere belangen in een weerbare maatschappij.

Noodzaak en relevantie
Met de Russische invasie van Oekraïne in 2022 is de dreiging van een militair conflict in Europa omvangrijk. Dat vergt grondige en tijdige voorbereiding op een potentieel grootschalig conflict. Het kabinet zet daarom in op meer, sneller en intensiever oefenen, groeien en beter voorbereiden van de krijgsmacht. Dat vergt andere afwegingen. Tegelijkertijd duurt het in Nederland lang, soms onaanvaardbaar lang, voordat besluiten worden genomen en regelgeving is aangepast, die nodig is om die voorbereidingen te treffen. Een aanzienlijk aantal regelingen die op de gereedstelling van toepassing zijn berusten nog op achterhaalde uitgangspunten of op afwegingen die in het huidige tijdsgewricht anders zouden zijn gemaakt. Het is de ambitie van de Wodg om uit deze spagaat te komen, door vereenvoudiging van de regels voor de voorbereiding van de krijgsmacht en door te voorzien in een aantal specifieke wettelijke grondslagen om op tijd voorbereid te zijn op een grootschalig conflict.

Hoofdstuk 2: Zorg voor de gereedstelling
Gereedstelling is een publieke taak
Naast de inzet ter uitvoering van de grondwettelijke taken, is de gereedstelling voor die inzet het belangrijkste proces binnen de Defensieorganisatie. Toch is deze essentiële staatsfunctie niet uitdrukkelijk als publieke taak van de minister van Defensie geregeld. De Wodg codificeert deze overheidszorg voor de gereedstelling en schrijft voor in welke activiteiten deze publieke taak in ieder geval gestalte krijgt.

Wat gereedstelling omvat
Het gaat daarbij om de activiteiten die voorwaardelijk zijn voor de operationele gereedheid van eenheden voor diens operationele taken, voor de inzetgereedheid van eenheden en om het voortzettingsvermogen. Denk aan de activiteiten van de defensieorganisatie die voorwaardelijk zijn voor bereiken van personele gereedheid, materiele gereedheid en geoefendheid, en aan de activiteiten die essentieel zijn voor de informatiegereedheid en voor het bewaken en beveiligen van de netwerk- en informatiesystemen van de defensieonderdelen, militaire objecten en het defensiepersoneel. In de overige hoofdstukken zijn concrete grondslagen of regels opgenomen die van belang zijn in het kader van de publieke taak van gereedstelling.

Hoofdstuk 3: Fysieke leefomgeving
Belemmeringen voor gereedstelling in de fysieke leefomgeving
Hoofdstuk 3 gaat over de regels die van toepassing zijn op activiteiten van Defensie in de fysieke leefomgeving. Denk aan vliegen, schieten, varen of legeringsactiviteiten. Deze regels zijn grotendeels geregeld in bijvoorbeeld de Omgevingswet, de Wet luchtvaart, de Scheepvaartverkeerswet of in de Telecommunicatiewet. In een aanzienlijk aantal gevallen die

Defensie betreffen berusten deze regels op achterhaalde uitgangspunten of afwegingen, die niet goed passen bij de actuele omvang van de gereedstelling die noodzakelijk en urgent is. De Commandant der Strijdkrachten loopt daardoor tegen regels aan die niet uitvoerbaar zijn voor Defensie. In de Defensienota 2024 en in het regeerprogramma van het kabinet, is daarom aangekondigd dat het kabinet inzet op wetgeving die voorziet in het wegnemen van knelpunten voor de verhoogde gereedstelling van de krijgsmacht.

De gereedstellingsactiviteiten
Het gaat om de volgende gereedstellingsactiviteiten

- Verruiming van de mogelijkheden om op bestaande locaties te **oefenen bij duisternis**. Dit gaat bijvoorbeeld om vliegen bij schemering of in het donker, en nachtschieten. De tijdvakken waarin Defensie nu mag oefenen bij duisternis zijn vooral in mei, juni en juli onvoldoende. Het is dan namelijk laat donker en vroeger licht. Bij verruiming van de oefeningen bij duisternis beschermt de Wodg de **belangen van de omgeving**. Maximaal 50% van de oefeningen vindt namelijk bij duisternis plaats en Defensie oefent óf tot 01:00 uur óf vanaf 4:30 uur. Ook moet Defensie goed en tijdig hierover **communiceren met omwonenden**.
- Verruiming van de mogelijkheden om te **oefenen met laagvliegen, opstijgen en landen** op militaire locaties, oefenen met **helikopterlandingen buiten reguliere landingsplaatsen** en **vliegen met drones**.
- **Flexibeler gebruik van bestaande vergunningen voor schietoefeningen**. Op dit moment gelden op schietbanen van Defensie geluidsvergunningen per type en kaliber wapen. Onder de Wodg kan Defensie de vergunde geluidsruimte flexibel verdelen over verschillende typen en kalibers wapens. Dat maakt voldoende trainen met de benodigde wapens en kalibers mogelijk.
- **Op negen militaire oefenterreinen loopgraven aanleggen voor langere tijd**. De oorlog in Oekraïne laat zien dat loopgraven ook bij moderne conflicten horen. Nederlandse militairen moeten daarom getraind en geoefend zijn in het aanleggen én gebruiken van loopgraven, ook als onderdeel van de NAVO. Als voorwaarde geldt dat de oefenloopgraven zo min mogelijk invloed hebben op de natuur of archeologisch erfgoed. Voor andere dan de negen vastgestelde terreinen, of bij grootschalige oefeningen, kan Defensie ontheffingen aanvragen voor benodigd graafwerk.
- Defensie moet zich met de Wodg **blijven houden aan internationale verplichtingen, zoals verdragen rondom archeologisch erfgoed, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natura 2000-verplichtingen** vanuit de Europese Unie (EU). Defensie stelt ter uitvoering van deze richtlijnen een **natuurcompensatieprogramma met monitoringsprogramma** op.
- Defensie krijgt met de Wodg de mogelijkheid om **op bestaande locaties meer militairen te huisvesten**. Bijvoorbeeld via extra bedden, stapelbedden, tenten en tijdelijke kampementen op militaire terreinen. De huidige gebruiksvergunningen voor Defensielocaties beperken het aantal personen dat daar kan verblijven. Met de Wodg kan Defensie deze aantallen sneller vergroten als dat nodig is.
- Op locaties waar dat nu al vergund is, kan Defensie bovendien **meer munitie of andere gevaarlijke stoffen opslaan.** Aanpassing van deze vergunningen zou via normale procedures meerdere jaren kosten. Die tijd heeft Defensie niet.
- Bouw- en sloopactiviteiten: Defensie kan gebouwen makkelijker verbouwen als Defensie meer personeel krijgt.

- Andere onderwerpen die de Wodg regelt, gaan over verruiming van de mogelijkheden voor **snelvaren**, **dubbel afmeren van schepen** in Den Helder of **amfibisch oefenen.**

Instrumenten
De Wodg maakt het oplossen van deze knelpunten op twee manieren mogelijk.

Ten eerste door bij algemene maatregel van bestuur van bestaande wettelijke voorschriften gerichte afwijkingen te regelen. Deze vrijstellingsmogelijkheid is beperkt tot urgente en noodzakelijke activiteiten voor de gereedstelling die in bijlage I van de wet zijn beschreven en begrenst, en tot onderdelen van wetten die in de Wodg zijn opgesomd. Bij de algemene maatregel van bestuur worden de afwijkingen nader gespecificeerd, in aansluiting op internationale verplichtingen ten aanzien van bijvoorbeeld cultureel erfgoed, en van een passende duur voorzien. Het gaat hier vrijwel uitsluitend om activiteiten de eigen defensieterreinen, waarbij de gevolgen zo beperkt mogelijk worden gehouden en nader bij de algemene maatregel van bestuur in kaart worden gebracht. De algemene maatregel van bestuur met vrijstellingen zal met een voorhangprocedure langs het parlement gaan voor vaststelling.

Ten tweede door bij concrete gereedstellingsbesluiten tijdelijke *ontheffingen* van daarbij aangewezen onderdelen van wet- en regelgeving te verlenen. Deze mogelijkheid is beperkt tot activiteiten genoemd in bijlage II van de wet. Een gereedstellingsbesluit is een besluit van de minister van Defensie in overeenstemming met de minister die verantwoordelijk is voor de wet waarvoor de ontheffing gegeven wordt en, als het diens verantwoordelijkheid voor de Omgevingswet betreft, de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Dat kunnen dus ook meerdere ministers zijn, bijvoorbeeld de minister van Infrastructuur en Waterstaat als beleidsverantwoordelijke voor milieu en geluid en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als stelselverantwoordelijke voor de Omgevingswet. Tegen een gereedstellingsbesluit zal beroep open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ook bij de uitvoering van een gereedstellingsbesluit blijven andere bestuursorganen betrokken. Bestuursorganen die bevoegd gezag zijn bij de regels waarvan wordt afgeweken in de uitvoering ontvangen vooraf een kennisgeving en zijn in de gelegenheid advies te geven. Bovendien houden de externe toezichthouders hun rol als het gaat om toezicht en handhaving op de gewijzigde normen.

Tot slot legt de Wodg ook vast welke verplichtingen Defensie bij de wet heeft. Belangrijk is dat Defensie blijft werken aan structurele oplossingen. Dat kan via het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (dat ziet op uitbreiding van defensielocaties en -terreinen) en/of wijzigen van bestaande wet- en regelgeving. Zodra de structurele oplossing er is vervalt de vrijstelling of ontheffing voor de betreffende activiteit.

Vanwege de nauwe samenhang van een groot deel van hoofdstuk 3 met de Omgevingswet, is dit hoofdstuk grotendeels ingepast in de Omgevingswet. Mogelijk worden nog wijzigingen doorgevoerd in de wijze waarop die inpassing is vormgegeven, naar aanleiding van overleg met de ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Infrastructuur en Waterstaat, van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Hoofdstuk 4: Informatieomgeving

Grondslagen
Dit hoofdstuk voorziet in de nodige grondslagen voor het optreden van Defensie in de informatieomgeving. Het gaat om de omgang met bijzondere persoonsgegevens en de verhouding met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het voorziet in algemene en specifieke waarborgen en bewaartermijnen.

Gereedstellingsactiviteiten
Dit hoofdstuk regelt wettelijke grondslagen en waarborgen voor het uitvoeren van activiteiten in de informatieomgeving, die in vier gereedstellingthema's zijn onder te verdelen:

- Geoefendheid (opleiden, trainen, oefenen)
- Informatiepositie (beeld van de operationele omgeving)
- Bewaken en beveiligen (van militaire objecten, zowel fysiek als digitaal)
- Personeel (monitoring gezondheid en werving)

Voor de verwerking van persoonsgegevens staan hieronder de belangrijkste punten uit de Wodg.

- Voor het opleiden, trainen en oefenen met drones met sensoren. Deze sensoren kunnen tijdens opleidingen, trainingen en oefeningen (onbedoeld) gegevens van personen of voertuigen registreren. De Wodg maakt het oefenen met drones en het verwerken van dronebeelden onder voorwaarden mogelijk.
- Onder de Wodg kunnen militaire objecten, zoals kazernes, beter beveiligd worden. Dit geldt eveneens voor niet-fysieke objecten, zoals de digitale netwerken en informatiesystemen van Defensie.
- Voor het verkrijgen van een relevante informatiepositie is het verwerken van persoonsgegevens veelal onvermijdelijk. Het uitgangspunt is dat de krijgsmacht hierbij geen specifieke kennis ten aanzien van personen vergaard. Alleen in specifieke gevallen en met aanvullende strikte voorwaarden kan zij hiervan afwijken, bijvoorbeeld bij een aan inzet grenzende aanwezigheid van een militaire eenheid aan de oostgrens van het NAVO-gebied of bij een evacuatie van Nederlanders uit het buitenland.

Nadere waarborgen
De AVG is van toepassing op hoofdstukken 1 tot en met 4 Wodg met uitzondering van een aantal artikelen gezien de specifieke activiteiten van Defensie. Voor de overige hoofdstukken geldt de AVG onverkort. De Wodg voorziet in een gesloten regime van gegevensverstrekking, een eigen stelsel voor de rechten van betrokkenen en in toetsing en rapportage. Bij al deze punten geldt, dat het bestaande stelsel van onafhankelijk toezicht met intern toezicht via de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en extern toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens gehandhaafd blijft.

Hoofdstuk 5: Personeel
Voor personeel staan hieronder de belangrijkste punten uit de Wodg:

- Defensie mag onder voorwaarden **afwijken van geldende rechtspositieregelingen.**
- Defensie mag als dat nodig is op specifieke onderdelen afwijken van de Wet op de Medische keuringen.

- Defensie mag **persoonsgegevens verwerken** die via de vrijwillige enquête jongeren tussen 17-27 (over belangstelling voor vrijwillige indiensttreding bij Defensie) worden ontvangen.
- Defensie kan de **gezondheid van militairen monitoren**

Aanvullend speelt de **positie van reservisten**. Naast hetgeen in dit wetsvoorstel al is aangevoerd t.a.v. het defensiepersoneel, herleeft met het opnieuw grootschalig uitbreiden (van 8.000 naar 20.000) en inzetten van de groep reservisten binnen de krijgsmacht de noodzaak voor verdere arbeidsrechtelijke bescherming van deze speciale categorie werknemers. De bijlage bij deze samenvatting bevat de probleemstelling en de overwegingen van Defensie om de rechtspositie van reservisten te versterken en schetst als één van de mogelijke maatregelen, de herinvoering van de ontslagbescherming zoals dienstplichten deze ook hebben. Defensie verneemt graag van belanghebbenden in welke vorm deze bescherming het best ingeregeld kan worden en met welke verschillende belangen daarbij rekening moet worden gehouden. In dit kader wordt verwezen naar de vragen die opgenomen zijn in de bijlage bij deze samenvatting. Deze versterking van de rechtspositie van reservisten zal samen met sociale partners en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verder uitgewerkt worden.

Hoofdstuk 6: Inkoop
De Wodg regelt dat Defensie inkoop- en aanbestedingsprocedures voor civiele, militaire en gevoelige opdrachten versneld kan doorlopen. Dat kan door aan te sluiten op de regelingen van wezenlijke belangen en urgente situaties voor tijdige gereedstelling in de bestaande aanbestedingswetgeving.

Hoofdstuk 7: Wijziging andere wetten
Voor niet alle onderwerpen is regeling in de Wodg zelf aangewezen. De Wodg bevat daarom enkele bepalingen waarmee andere wetten worden gewijzigd, in samenhang met de voorgaande hoofdstukken. De reden is dat zo de samenhang tussen de Wodg en die andere wetten het beste geborgd is, zowel inhoudelijk als waar het gaat om de datum van inwerkingtreding ervan. Dit voorkomt lacunes in wet- en regelgeving wat onduidelijkheid zou opleveren voor de samenleving.

Het gaat om wijziging van de volgende wetten:
- De Algemene wet bestuursrecht, vanwege de regeling van de rechtsbescherming voor besluiten die voortvloeien uit hoofdstuk 3 van de Wodg.
- De Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming in verband met de regeling van hoofdstuk 4 van de Wodg.
- De Wet ambtenaren defensie en de Wet op de medische keuringen, in verband met de personele gereedheid.

Hoofdstuk 8: Slotbepalingen
De Wodg lost knelpunten op die Defensie nu ondervindt. Maar ontwikkelingen in de wereld gaan snel. Daarom staat er een vangnetbepaling in het wetsvoorstel (artikel 8.0). Om de vangnetbepaling te gebruiken geldt een zware procedure via de ministerraad en betrokkenheid van de Tweede Kamer.