Ministerie van Defensie
Aan Hare Excellentie, de Minister van Defensie, mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius,
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 17 augustus 2026

Betreft: reactie consultatie uitvoeringsbesluiten Wodg

Hooggeachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft kennisgenomen van de ontwerpen voor het Besluit gegevensverwerking defensie, het Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving, en het Besluit defensiegereedheid personeel. Het gaat om drie algemene maatregelen van bestuur, die nader uitwerking geven aan bepalingen in de eerder voorgestelde Wet op de defensiegereedheid (Wodg) en die op 6 juli 2026 in internetconsultatie zijn gebracht. Het NJCM heeft in een reactie op de Wodg zijn zorgen geuit over de inbreuk die dit wetsvoorstel mogelijk zal maken op mensenrechten. Ter gelegenheid van de internetconsultatie van de drie uitvoeringsbesluiten vragen we nogmaals aandacht voor deze punten van zorg.

In deze brief staan we eerst kort stil bij de eerdere reactie van het NJCM op de consultatieversie van de Wodg. Vervolgens benoemen we overkoepelende risico's, die de wet en de drie uitvoeringsbesluiten met elkaar gemeen hebben. Daarna bespreken we achtereenvolgens het Besluit gegevensverwerking en het Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving in meer detail. We sluiten af met een conclusie.

Eerdere reactie op de Wodg
Het NJCM heeft in een eerdere reactie grote zorgen geuit over het voorstel voor de Wet op de defensiegereedheid, zoals dat vorig jaar in internetconsultatie verschenen is. We signaleerden de volgende zorgwekkende punten: (1) de definitie van gereedstelling is zodanig ruim en afhankelijk van het oordeel van de minister van Defensie, dat het toepassingsbereik van de wet onzeker en mogelijk zeer breed wordt; (2) de vele bepalingen die delegatie en subdelegatie toestaan op belangrijke onderwerpen staan op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Dat is bijzonder problematisch waar het wetsvoorstel (3) inbreuk maakt op het recht op privacy door de verwerking van, ook gevoelige, persoonsgegevens, en (4) andere belangen, met name in de sfeer van de fysieke leefomgeving, structureel ondergeschikt maakt aan het defensiebelang. Deze zorgen worden niet weggenomen door de drie uitvoeringsbesluiten die nu voorliggen ter consultatie.

Integendeel, de besluiten bevestigen hoeveel de regering en minister bij algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel mogen afwijken van formeel-wettelijke voorschriften. Dit overkoepelende thema bespreken we hieronder als eerste. Daar komt bij dat de ruime definitie van gereedstelling in de Wodg doorwerkt in het toepassingsbereik van de besluiten. De bezwaren van het NJCM op het vlak van gegevensverwerking en de fysieke leefomgeving worden hieronder toegespitst op het Besluit gegevensverwerking defensie respectievelijk het Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving.

Overkoepelende risico's

Het NJCM heeft begrip voor het belang van een tijdige gereedstelling van de krijgsmacht in geopolitiek onrustige tijden. Hoewel het doel legitiem is, zijn er fundamentele bezwaren te maken bij het middel waar de regering voor kiest met de Wodg en de uitvoeringsbesluiten. Volgens de regering is er nog geen sprake van het type buitengewone omstandigheden dat de inzet van staatsnoodrecht rechtvaardigt, maar wel van een zodanig dreigende situatie en in te lopen achterstand dat er wettelijk ruimte gecreëerd moet worden voor versnelde gereedstelling. De Wodg geeft de minister van Defensie daarom meer mogelijkheden om af te wijken van bestaande wetgeving, onder andere in de sfeer van de gegevensverwerking en de fysieke leefomgeving - afwijkingen die in de uitvoeringsbesluiten worden bewerkstelligd. Zodoende worden wettelijke voorschriften die andere belangen dienen en bijvoorbeeld het recht op privacy en het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu beogen te beschermen, in het algemeen en op permanente wijze ondergeschikt gemaakt aan het defensiebelang. Het resultaat zijn even ingrijpende bevoegdheden als met de inzet van het staatsnoodrecht, zonder de daarbij horende waarborgen of het tijdelijke karakter. Deze werkwijze verdraagt zich slecht met de vereisten die gelden voor het beperken van mensenrechten, zoals een formeel-wettelijke grondslag en een proportionaliteitstoets in de vorm van een evenwichtige afweging van belangen in de concrete omstandigheden van een bepaalde gereedstellingsactiviteit.

Het NJCM verzoekt de regering om te heroverwegen of de huidige benadering van de Wodg en de uitvoeringsbesluiten, waarbij met name permanent in lagere regelgeving afgeweken kan worden van wettelijke waarborgen, daadwerkelijk het minst ingrijpende alternatief is. Heeft de minister een inventarisatie laten maken van welke mogelijkheden er nu al bestaan voor uitbreiding van gereedstellingsactiviteiten, onder de verschillende bijzondere regimes van de Omgevingswet, Europese richtlijnen en de Algemene verordening gegevensbescherming? Welke ruimte is er bijvoorbeeld om tot maatwerkafspraken te komen met de overheden die gaan over de vergunningverlening in het fysieke domein? En waar afwijkingen van wettelijke voorschriften dan echt noodzakelijk worden geacht, hoeveel daarvan kan geregeld worden in de formele wet zelf in plaats van in algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen? Niet alleen is een formeel-wettelijke grondslag een vereiste in de grondwettelijke systematiek voor beperking van grondrechten, het thema van defensiegereedheid is zo politiek van aard dat het volwaardige parlementaire betrokkenheid vraagt. Het formele staatsnoodrecht voorziet in procedures die daarop zijn ingericht. Dat is de geëigende route voor de gevallen waarin sprake is van een echte uitzonderingstoestand. De regering onderbouwt de afwijkingssytematiek van de Wodg en de uitvoeringsbesluiten door te wijzen op de buitengewone omstandigheden die nu vragen om paraatheid van de krijgsmacht, maar plaatst daar niet de waarborgen en het tijdelijke karakter van het staatsnoodrecht tegenover.

Erkent de regering dit en zo ja, kan de regering uitleggen waarom de Wodg en de uitvoeringsbesluiten niet juist ingrijpender uitpakken dan het systeem van staatsnoodrecht zoals dat nu bestaat?

Besluit gegevensverwerking defensie

Eenieder heeft recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, oftewel recht op privacy. Onder dit recht valt de zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens. In de Wodg is een hoofdstuk opgenomen met bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens bij de gereedstelling. Daarin is geregeld dat via een amvb verdere invulling wordt gegeven aan deze verwerking. Indien de wetgever een grondrecht, zoals het recht op privacy, wil inperken dan moet zij dat via een wet in formele zin doen. Als de wetgever de bevoegdheid wil delegeren dan moet dit voldoende specifiek zijn en de hoofdelementen van de bevoegdheden moeten in de wet zelf omschreven staan. Het NJCM onderstreept dan ook het advies van de Raad van State dat zoveel mogelijk geregeld moet worden in de Wodg en zo min mogelijk via delegatie; anders is de reikwijdte van de verwerking van persoonsgegevens niet duidelijk en transparant omschreven. Dit is belangrijk om de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van een inperking te beoordelen.

In de Wodg is ervoor gekozen om bepaalde onderdelen niet in de wet, maar enkel via delegatie te regelen. In het nader rapport benoemt de regering dat gewacht wordt op de evaluatie om te beoordelen of het passend is om dit alsnog in de wet te regelen. Het NJCM beveelt stellig aan om hier niet mee te wachten. Daarnaast stelt het NJCM vast dat op sommige onderdelen in de Wodg subdelegatie aan de minister is toegestaan, wat met minder waarborgen is omkleed. Ook al is deze mogelijkheid op dit moment nog niet gebruikt, acht het NJCM dit onwenselijk.

Wat de reikwijdte betreft, constateert het NJCM dat in artikel 4.2 lid 1 van het (ontwerp-)Besluit de reikwijdte van de verwerking van persoonsgegevens als volgt gedefinieerd is: [..] voor zover dit noodzakelijk is voor de gereedstelling, bedoeld in artikel 2.1, tweede lid. Het NJCM heeft in zijn brief voor de internetconsultatie voor de Wodg benoemd dat artikel 2.1 van de Wodg zeer breed gedefinieerd is en daarbij mogelijk ongericht is. Nu de verwerking van de persoonsgegevens gerelateerd is aan deze zeer brede definitie stelt het NJCM dat niet van tevoren duidelijk is in welke gevallen deze wet en daarmee ook de onderliggende regelgeving van toepassing is. Het NJCM acht dit zeer onwenselijk.

Het NJCM stelt vast dat door deze regeling en de bovenliggende Wodg het recht op privacy onevenredig en onnodig wordt ingeperkt. Het NJCM vraagt om terughoudendheid bij de inperking van het recht op privacy en stelt dat zover mogelijk de huidige privacyregelgeving, zoals de AVG, wordt toegepast. Het uitsluiten van bepalingen uit de AVG, zoals in de Wodg is bepaald, vindt het NJCM een ongewenste situatie.

Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving

Het is een mensenrecht om te leven in een schone, gezonde en duurzame leefomgeving. Bovendien is het een grondwettelijke taak van de overheid om te zorgen voor een bewoonbare leefomgeving (art. 21 Grondwet). Aan die taak is met name uitvoering gegeven door middel van de Omgevingswet. Volgens de Raad van State is het defensiebelang nu reeds goed in te passen in de doelstellingen en het afwegingskader van de Omgevingswet, zodat er op dit punt geen wijziging van deze wet nodig is. De Omgevingswet vereist een integrale belangenafweging, waarin aan het belang van gereedstelling een volwaardig en doorslaggevend belang kan worden gehecht.

Het NJCM wenst daaraan toe te voegen dat er in bepaalde gevallen niet eens een tegenstelling hoeft te bestaan tussen het defensiebelang en milieubelangen, omdat bijvoorbeeld ook een veilige drinkwatervoorziening en een klein risico op natuurbranden het land weerbaarder maken in tijden van externe bedreigingen. Als het doel van gereedstelling per definitie boven andere doelen wordt geplaatst, maakt dat het ook moeilijker om oog te hebben voor dergelijke gevallen van samenlopende belangen. Dat zou een gemiste kans zijn.

In diverse bepalingen van het ontwerp-Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving maakt de regering meer gereedstellingsactiviteiten mogelijk dan nu toegestaan is volgens bestaande wettelijke normen die bedoeld zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen. Dergelijke potentieel permanente afwijkingen van formeel-wettelijke normen bij algemene maatregel van bestuur, uitgewerkt per ministeriële regeling, kunnen leiden tot een ongerechtvaardigde inbreuk op de rechten van mensen die in de buurt van de voorgenomen activiteiten wonen. Denk bijvoorbeeld aan een toename van geluidhinder door extra nachtvluchten en nachtelijke schietoefeningen. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het woongenot omvat namelijk ook bescherming van omwonenden tegen geluidshinder door bijvoorbeeld luchtverkeer. Uit een reportage van Pointer blijkt dat omwonenden van vliegbasis Leeuwarden nu al last hebben van geluidspieken door opstijgende straaljagers en dat ze zich daarom zorgen maken om de voorgenomen uitbreiding van het militaire vliegverkeer. Het NJCM verzoekt de regering om de mogelijke effecten van gereedstellingsactiviteiten op de leefbaarheid van de omgeving voor omwonenden serieus te nemen als mensenrechtenkwestie.

Beziet men de genoemde afwijkingen van normen in de sfeer van de fysieke leefomgeving als inbreuk op een mensenrecht, dan doet zich hier nogmaals de vraag voor waarom de systematiek van de Wodg en het uitvoeringsbesluit een noodzakelijk, subsidiair en proportioneel alternatief vormt ten opzichte van de bestaande regimes, waaronder het staatsnoodrecht. We stellen goedkeurend vast dat er in de nota van toelichting bij de meeste artikelen aandacht is besteed aan de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregel, en aan de waarborgen en beheersmaatregelen die ingezet zullen worden om negatieve effecten te minimaliseren. De minister van Defensie zegt herhaaldelijk toe zich in te zullen spannen om risico's en overlast voor omwonenden en hinder voor de natuur zoveel mogelijk te beperken. Het NJCM roept de minister van Defensie dringend op om verantwoordelijkheid te nemen voor het nakomen van deze belofte.

Voor een leefbare omgeving is ook de bescherming van soorten en gebieden van belang. Het NJCM stelt vast dat artikel 2.1 van het ontwerp-Besluit op algemene wijze wettelijke verboden met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten buiten toepassing verklaart. Gezien de mogelijk verregaande strekking van dit artikel, laat de toelichting erop volgens het NJCM te wensen over. Het ligt in de lijn der verwachting dat de afwijkingsmogelijkheid gevolgen zal hebben voor gebieden en soorten die onder striktere beschermingsregimes vallen, zowel vanuit Europese regelgeving als vanuit diverse verdragsverplichtingen die Nederland in het kader van natuurbescherming is aangegaan. Daarnaast geldt sinds kort de Europese natuurherstelverordening waarin bindende regels zijn opgenomen die moeten leiden tot een sneller en beter natuurherstel. Hoewel de verordening uitzonderingen mogelijk maakt met betrekking tot activiteiten die uitsluitend nationale defensie tot doel hebben, moet een lidstaat ook dan zoveel als mogelijk maatregelen treffen om de gevolgen van die activiteiten op habitats te verzachten.

Eveneens moet het begrip nationale defensie hier gelezen worden in de juiste context, namelijk omstandigheden die naar behoren gerechtvaardigd en specifiek zijn en als zodanig van groot openbaar belang zijn. Dit duidt op bijzondere oftewel uitzonderlijke omstandigheden, niet op een reguliere oftewel permanente gang van zaken, waar de systematiek van de Wodg op neerkomt. Daarnaast geldt nog steeds het beginsel dat waar mogelijk de minst ingrijpende oplossing gekozen dient te worden. Het NJCM vraagt zich sterk af of het voorliggende besluit voldoende waarborgen kent om zoveel als mogelijk te garanderen dat het gebruikmaken van vrijstellingen zo min mogelijk schadelijke effecten heeft op de instandhouding van beschermde soorten en (hun) habitats. Ook wijst het NJCM erop dat het mogen maken van uitzonderingen niet geacht kan worden gelijk te staan aan het volledig uitzonderen van een activiteit als zodanig, waardoor de uitzondering feitelijk de regel wordt. We verzoeken de regering om deze overwegingen mee te nemen in de toelichting op artikel 2.1 en in de paragraaf over de verhouding tot hoger recht.

Dat brengt ons bij het laatste punt betreffende het ontwerp-Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving. Het NJCM merkt op dat de paragraaf over de verhouding tot hoger recht in de toelichting nog geschreven moet worden. We roepen de regering op om in deze paragraaf uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de mensenrechtelijke dimensie van de fysieke leefomgeving. Dat begint met artikel 21 Grondwet en artikel 8 EVRM, maar strekt ook tot bespreking van specifieke hogere regelingen zoals de Europese natuurherstelverordening en het biodiversiteitsverdrag. De concept-memorie van toelichting bij de Wodg kan op dit punt als voorbeeld dienen. Hier wensen we nog in het bijzonder aandacht te vragen voor het Verdrag van Aarhus, dat procedurele rechten van de bevolking bij besluitvorming over milieuaangelegenheden borgt. Het recht op inspraak en toegang tot de rechter zijn bijzonder relevant in de context van het ontwerp-Besluit, aangezien de regering juist langdurige besluitvormingsprocedures herhaaldelijk noemt als een van de belemmeringen die de nieuwe regels weg moeten nemen. In de concept-memorie van toelichting bij de Wodg staat daarover het volgende: ‘Voor zover gereedstellingsactiviteiten vallen onder de reikwijdte van het Verdrag van Aarhus, geldt dat toepassing van inspraak een nadelige invloed zal hebben op de tijdige gereedstelling.’ Het NJCM verzoekt de regering hierover nader uit te wijden in de toelichting op het ontwerp-Besluit.

Slot

In een eerdere brief heeft het NJCM zijn zorgen uitgesproken over het voorstel voor de Wet op de defensiegereedheid. Nu, ter gelegenheid van de internetconsultatie van de drie uitvoeringsbesluiten bij de Wodg, brengt het NJCM deze zorgen nogmaals onder de aandacht. Hoewel het doel van deze besluiten legitiem is, brengt de aanpak die de regering heeft gekozen andere belangen in het gedrang, die nochtans raken aan fundamentele mensenrechten. In deze brief heeft het NJCM vooral aandacht besteed aan de gevolgen van het Besluit gegevensverwerking defensie voor het recht op privacy, en de gevolgen van het Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving voor het recht op een gezonde, schone en duurzame leefomgeving. Een terugkerende vraag is waarom ingrijpende en potentieel permanente afwijkingen van bestaande wettelijke normen noodzakelijk, subsidiair en proportioneel zijn. Deze vraag raakt aan de overkoepelende risico’s omtrent de Wodg-systematiek die we eerder in deze brief geschetst hebben.

Samengevat heeft het NJCM de volgende punten naar voren gebracht in deze reactie:

1. Het risico bestaat dat de systematiek van de Wet defensiegereedheid en de uitvoeringsbesluiten ingrijpender uitpakt dan het formele staatsnoodrecht, omdat de Wodg-systematiek erin bestaat dat de regering en minister van Defensie een ruime discretionaire bevoegdheid krijgen om af te wijken van bestaande wetgeving, zonder dat daar de waarborgen en het tijdelijke karakter van het staatsnoodrecht tegenover staan.
2. De reikwijdte van de mogelijkheid tot verwerking van persoonsgegevens, waaronder bijzonder gevoelige persoonsgegevens, is onduidelijk afgebakend doordat deze reikwijdte gekoppeld is aan de, potentieel zeer ruime, definitie van gereedstelling en een groot deel van de uitwerking gedelegeerd is aan de regering. Het NJCM schaart zich achter de aanbeveling van de Raad van State om zoveel mogelijk in de Wet op de defensiegereedheid zelf te regelen, omdat inperking van grondrechten een formeel-wettelijke basis vereist. Het NJCM stelt dat het recht op privacy door deze regeling en de bovenliggende wet onevenredig wordt ingeperkt.
3. De Wodg en het Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving plaatsen het defensiebelang per definitie boven andere belangen in het domein van de fysieke leefomgeving, zoals het recht van inwoners op een bewoonbaar land en een schone, gezonde en duurzame leefomgeving. Er moet ruimte blijven voor een daadwerkelijke afweging van deze belangen, omdat deze kwestie raakt aan mensenrechten en verdragsverplichtingen. Het NJCM drukt de minister van Defensie op het hart om de belofte na te komen dat negatieve effecten voor omwonenden zoveel mogelijk beperkt blijven, en verzoekt de regering om een goede motivering te voorzien in de paragraaf over hoger recht in de nota van toelichting bij het ontwerp-Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving.

Desgewenst zijn we beschikbaar om bovenstaande reactie nader toe te lichten, mondeling of schriftelijk.

Hoogachtend,

Bestuur NJCM