Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 994 Wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit voorstel van wet strekt tot wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (hierna: Cwu). De Cwu regelt in welke gevallen en op welke wijze de algemene of de beperkte noodtoestand kan worden afgekondigd en geeft procedures over het in- en buiten werking stellen van noodbepalingen tijdens deze noodtoestanden.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van de aangekondigde modernisering van het staatsnoodrecht. In de brief van 5 december 2022 zijn de contouren van de beoogde modernisering geschetst.[1] In die brief zijn ook enkele wijzigingen van de Cwu aangekondigd. Het onderhavige voorstel van wet geeft daar uitvoering aan en beperkt zich tot de Cwu. Dit wetsvoorstel brengt daarom geen inhoudelijke wijzigingen aan in (sectorale) noodbevoegdheden. Zoals in voormelde brief is aangekondigd wordt ook deze sectorale noodwetgeving gemoderniseerd, maar gebeurt dat bij afzonderlijke voorstellen van wet.

De wijzigingen in de Cwu zijn beperkt. Dit wetsvoorstel regelt allereerst dat de beperkte noodtoestand vervalt. Dit heeft geen grote gevolgen, omdat vrijwel alle noodwetgeving die in een beperkte noodtoestand in werking kan worden gesteld, ook al separaat en dus buiten een beperkte noodtoestand kan worden toegepast. Doordat de beperkte noodtoestand vervalt en daarmee slechts de algemene noodtoestand resteert, wordt de algemene noodtoestand voortaan aangeduid als «noodtoestand». Voorts voorziet dit wetsvoorstel erin dat voor het afkondigen van de noodtoestand en het in werking stellen van noodwetgeving niet langer twee afzonderlijke, gelijktijdige koninklijke besluiten zijn vereist, maar dat kan worden volstaan met één koninklijk besluit. Ten slotte wordt het mogelijk om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland of een of meer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

[1] Kamerstukken II 2022/23, 29 668, nr. 69.

kst-36994-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Dit betreffen geen inhoudelijke wijzigingen: de procedures, voorwaarden en waarborgen voor het afkondigen, voortduren en opheffen van de noodtoestand blijven verder ongewijzigd.

Deze toelichting wordt mede ondertekend namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

2. Huidig stelsel

Hierna wordt eerst het huidige stelsel beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de huidige procedures, waarborgen en voorwaarden voor het afkondigen, voortduren en opheffen van een noodtoestand. Voor een goed begrip van de werking van het staatsnoodrecht wordt daarbij ook stilgestaan bij de mogelijkheid van separate toepassing van noodbepalingen. Dit alles betreft een samenvatting op hoofdlijnen; voor een volledig beeld wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis bij de Cwu.[2]

2.1 De algemene en beperkte noodtoestand

Artikel 103 van de Grondwet (hierna: Gw) schrijft voor dat de wet bepaalt in welke gevallen, ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. De Cwu strekt tot uitvoering van deze bepaling en maakt het mogelijk dat de beperkte of algemene noodtoestand wordt afgekondigd. Ook regelt de Cwu welke noodbepalingen gedurende een noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.

Afkondigen van een noodtoestand

Voor zowel de beperkte als de algemene noodtoestand geldt dat deze wordt afgekondigd bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President.[3] Dit koninklijk besluit wordt terstond medegedeeld aan de Staten-Generaal[4] en in ieder geval gepubliceerd in het Staatsblad.[5]

Het afkondigen van een noodtoestand is slechts mogelijk als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid.[6]
Bij de beoordeling of zich «buitengewone omstandigheden» voordoen gaat het om de feitelijke en bestuurlijke vraag of zich gebeurtenissen voordoen die het hanteren van bepaalde buitengewone bevoegdheden noodzakelijk maken.[7] Vanzelfsprekend is de regering volledig (politiek) aanspreekbaar voor de afweging die zij in dezen maakt.[8]

---

[2] Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3 en Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3.
[3] Artikel 1, eerste lid, Cwu.
[4] Artikel 2 Cwu.
[5] Artikel 1, derde lid, Cwu.
[6] De term «uitwendige of inwendige veiligheid» is ontleend aan artikel 103, eerste lid, Gw en dient in brede zin te worden verstaan. De doelstellingen van de Oorlogswet voor Nederland (hierna: OWN), de Wbbbg en overigens die van de civiele noodwetgeving vallen daaronder, zie Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 3, p. 3–4.
[7] Hieruit volgt ook dat voor de voortduring van de inwerkingstelling van (bepalingen uit) het staatsnoodrecht niet de duur van die inwerkingstelling doorslaggevend is, maar de vraag of de buitengewone omstandigheden die tot de inwerkingstelling noopten, zich nog steeds voordoen.
[8] Gedurende de totstandkoming van de Cwu is opgemerkt dat een nadere juridische definitie van het begrip «buitengewone omstandigheden» niet is te geven. Vergelijk Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 3, p. 3 en Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 5, p. 9.

Het parlement wordt onverwijld betrokken, omdat het koninklijk besluit terstond wordt medegedeeld aan de Staten-Generaal. Zoals hieronder nog wordt toegelicht, besluiten de Staten-Generaal vervolgens in verenigde vergadering over het voortduren van een noodtoestand.[9]

Noodbepalingen

Het afkondigen van een noodtoestand activeert zelf nog geen noodbevoegdheden, maar maakt het mogelijk een of meerdere in de lijsten bij de Cwu genoemde noodbepalingen uit andere wetten in werking te stellen. Deze andere wetten betreffen zowel reguliere wetten met daarin één of meerdere «losse» noodbepalingen (zoals de artikelen 53 en 54 van de Wet veiligheidsregio's, hierna: Wvr), als wetten die geheel zijn bedoeld voor buitengewone omstandigheden (zoals de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, hierna: Wbbbg).

Het onderscheid tussen beide noodtoestanden is gelegen in het soort noodbepalingen dat in werking kan worden gesteld. Tijdens de beperkte noodtoestand kunnen de noodbepalingen genoemd op lijst A bij de Cwu in werking worden gesteld. Tijdens de algemene noodtoestand kunnen de noodbepalingen op lijst B bij de Cwu in werking worden gesteld. Deze laatste lijst bevat dezelfde bepalingen als de beperkte noodtoestand, aangevuld met een aantal verstrekkender bepalingen en enkele bepalingen waarmee kan worden afgeweken van diverse grondrechten.[10]

Het in werking stellen van noodbepalingen gebeurt in alle gevallen bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President. Dit betekent dat bij het afkondigen van een noodtoestand altijd een tweede, vaak gelijktijdig genomen koninklijk besluit noodzakelijk is om noodbepalingen in werking te stellen. Dit besluit treedt niet in werking dan nadat het is bekendgemaakt. Ook dit besluit wordt terstond medegedeeld aan de Staten-Generaal en wordt in ieder geval gepubliceerd in het Staatsblad.[11]

Vanzelfsprekend geldt dat slechts die noodbepalingen in werking worden gesteld die noodzakelijk zijn om de zich voordoende buitengewone omstandigheid het hoofd te bieden. Aldus is sprake van een systeem van flexibele crisisbeheersing, waarin slechts die buitengewone bevoegdheden ter beschikking dienen te komen die door de situatie zijn geboden. Dat betekent dat de algemene noodtoestand slechts wordt afgekondigd als het noodzakelijk is noodbepalingen in te zetten die enkel beschikbaar komen in de algemene noodtoestand. Daarbij blijven de principes van proportionaliteit en subsidiariteit gehandhaafd.

Het is niet mogelijk om een noodtoestand te beperken tot een deel van Nederland. In de huidige situatie geldt een noodtoestand altijd voor het hele grondgebied van Nederland. Wel is het mogelijk om noodbepalingen slechts voor een deel van Nederland in werking te stellen.[12]

---

[9] Zie ook artikel 103 Gw.

[10] Dit is beperkt tot de in artikel 103, tweede lid, Gw genoemde grondrechten, waaronder het recht om buiten gebouwen en besloten plaatsen een godsdienst of levensovertuiging te belijden, de vrijheid van meningsuiting, het recht tot vereniging, het recht tot vergadering en betoging, de bescherming ten aanzien van binnentreden binnen de woning, het brief- en telecommunicatiegeheim en waarborgen over de strafrechtspraak.

[11] Artikel 9 Cwu.

[12] Artikelen 7 en 8, eerste lid, Cwu.

Voortduren en einde van een noodtoestand

De Staten-Generaal besluiten in verenigde vergadering over het voortduren van de beperkte of de algemene noodtoestand.[13] De noodtoestand eindigt als de Staten-Generaal in gewone meerderheid besluiten dat een noodtoestand niet, of niet langer dan een bepaalde termijn, mag voortduren. Bovendien rust ook op de regering de verplichting om een noodtoestand te beëindigen zodra de omstandigheden dit toelaten.[14] Het parlement kan de regering in dezen ter verantwoording roepen en daartoe zijn reguliere instrumentarium gebruiken.

Noodbepalingen waaraan gedurende een noodtoestand geen behoefte meer bestaat, worden bij koninklijk besluit buiten werking gesteld zodra de omstandigheden dit toelaten.[15]

2.2 Separate toepassing

Het hiervoor genoemde systeem van flexibele crisisbeheersing heeft tevens geleid tot de introductie van de «separate toepassing» van noodbepalingen.[16] De figuur van separate toepassing is niet geregeld in de Cwu, maar in sectorale wetgeving en verloopt volgens een standaardprocedure, die in alle relevante noodwetten is opgenomen middels een standaardbepaling.[17] Hoewel dit wetsvoorstel niet ziet op de separate toepassing, wordt deze mogelijkheid hier volledigheidshalve beschreven.

Noodbevoegdheden die separaat in werking kunnen worden gesteld, zijn noodbevoegdheden waarvan het niet wenselijk is dat ze standaard ter beschikking staan van de overheid. Deze bevoegdheden moeten in werking worden gesteld om ook toepasbaar te zijn buiten de noodtoestand. Bij de uitoefening van die bevoegdheden kan niet worden afgeweken van bepaalde artikelen van de Grondwet, zodat de grondwettelijke beperkingssystematiek van grondrechten van toepassing blijft.
Een coherent stelsel van staatsnoodrecht impliceert dat de separate toepassing van bepalingen van staatsnoodrecht zoveel mogelijk op gelijke wijze gebeurt. In geval een separate-inwerkingsstellingsprocedure aan de orde is, gaat het kabinet in beginsel uit van de huidige procedure en het hanteert randvoorwaarden waaraan de regels omtrent de separate inwerkingstelling van noodbepalingen in sectorale wetgeving moeten voldoen.[18] In deze categorie vallen – al dan niet in onderlinge samenhang te bezien – bevoegdheden:

– met meer algemene, onbepaalde en open toepassingscriteria, waarbij de beleidsvrijheid bij de uitoefening van de bevoegdheid relatief ruim is. Dit betekent dat deze bevoegdheden in verschillende omstandigheden kunnen worden toegepast en niet zijn gericht op specifieke, vooraf door de wetgever omschreven situaties. De toegevoegde waarde van dit open karakter is dat de bevoegdheden benut kunnen worden in allerlei buitengewone omstandigheden waarin acuut optreden noodzakelijk is voor de bescherming van vitale belangen van de samenleving;
– die specifieker zijn omschreven, maar waarvan de toepassing ernstige gevolgen heeft voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden. De mate waarin grondrechten of andere funda-

[13] Artikel 103, derde lid, Gw en artikel 3, onderdeel a, Cwu.
[14] Artikel 3, onderdeel b, Cwu.
[15] Artikelen 7 en 8, tweede lid, Cwu.
[16] Deze mogelijkheid van separate inwerkingstelling van noodbepalingen is in 1997 ingevoerd met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Stb. 1996, 366).
[17] Zie bijvoorbeeld artikel 1 van de Wet verplaatsing bevolking, artikel 52 Wvr en artikel 1 Wbbbg.
[18] Zie verder ook het nader rapport, slot van paragraaf 3.

mentele rechten kunnen worden beperkt, weegt dan ook mee bij de beoordeling of een bevoegdheid in werking moet worden gesteld;
– waarbij de democratische legitimiteit niet is gewaarborgd op een ander (decentraal) niveau.[19]

Met separate toepassing is het mogelijk om vrijwel alle noodbepalingen die in een beperkte noodtoestand kunnen worden toegepast, separaat en dus buiten een noodtoestand in werking te stellen.[20] Deze mogelijkheid is bedoeld voor situaties waarin zich buitengewone omstandigheden voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van een noodtoestand hoeven te leiden, maar die wel van dien aard zijn dat over een of meerdere noodbepalingen moet worden beschikt. Het staat immers haaks op een adequate wijze van crisisbeheersing als een noodtoestand zou moeten worden afgekondigd in situaties waarin dat niet nodig is. Separate toepassing is daarmee onderdeel van het hiervoor benoemde uitgangspunt van flexibele crisisbeheersing; separate toepassing moet worden overwogen voordat de beperkte of de algemene noodtoestand in beeld komt.

De separate toepassing van noodbepalingen gebeurt in alle gevallen bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President. Ook bij separate toepassing van noodbepalingen is in doorslaggevende parlementaire controle voorzien: onverwijld na een separate toepassing wordt een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de in werking gestelde bepalingen (een «voortduringswet»). Wordt het voorstel van wet door een van de Kamers der Staten-Generaal verworpen, dan worden de bepalingen die separaat in werking zijn gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.[21]

Ook bij een separate toepassing rust op de regering de verplichting om in werking gestelde bepalingen weer buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dat toelaten.[22]

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Sinds de inwerkingtreding van de Cwu is de werking daarvan in verschillende onderzoeken en adviezen geëvalueerd. Daarbij is geconstateerd dat, behoudens enkele uitzonderingen die hierna worden benoemd, het systeem van flexibele crisisbeheersing goed functioneert. Ook over de parlementaire betrokkenheid bij de toepassing van het staatsnoodrecht is geconcludeerd dat deze evenwichtig en doeltreffend is.[23]

Niettemin is op een aantal onderdelen modernisering vereist. Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in drie wijzigingen van de Cwu. Allereerst komt de beperkte noodtoestand te vervallen. De implicaties hiervan zijn vrijwel afwezig, omdat vrijwel alle noodbepalingen die in een beperkte noodtoestand in werking kunnen worden gesteld, ook separaat kunnen worden toegepast. Omdat met het vervallen van de beperkte noodtoestand slechts de algemene noodtoestand resteert, wordt de algemene noodtoestand voortaan aangeduid als «de noodtoestand».

---

[19] Cfm. Kamerstukken II 2022/23, 29 668, nr. 69, p. 5.
[20] Behoudens noodbepalingen waarmee van grondrechten wordt afgeweken, zoals bij enkele noodbepalingen uit de Wbbbg, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES het geval is.
[21] Zie bijvoorbeeld artikel 52, derde lid, Wvr.
[22] Zie bijvoorbeeld artikel 52, vierde lid, Wvr. Het afkondigen van een noodtoestand leidt er bovendien toe dat separaat in werking gestelde bepalingen weer buiten werking moeten worden gesteld.
[23] Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid (Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 4, voetnoot 60). Vgl. haar advies bij dit wetsvoorstel, paragraaf 3, onder c.

Voorts wordt voorgesteld om de twee koninklijke besluiten die thans zijn vereist voor enerzijds het afkondigen van de noodtoestand en anderzijds de gelijktijdige inwerkingstelling van noodbepalingen in die noodtoestand, terug te brengen tot één koninklijk besluit. In de huidige situatie wordt een en dezelfde beslissing verspreid over twee afzonderlijke koninklijke besluiten. Dit heeft geen meerwaarde. Het is immers niet denkbaar dat een noodtoestand wordt afgekondigd zonder dat tegelijkertijd ook een of meerdere noodbepalingen in werking worden gesteld.

Ten slotte wordt het mogelijk dat een afgekondigde noodtoestand zich beperkt tot het Europese deel van Nederland, tot Caribisch Nederland of tot een of meer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Daarmee wordt voorkomen dat buitengewone omstandigheden in een deel van Nederland ertoe dwingen de noodtoestand voor geheel Nederland af te kondigen. Gelet op de geografische afstand tussen het Europese deel van Nederland en Caribisch Nederland (en tussen de openbare lichamen onderling) is dat niet altijd nodig.

Voor het overige blijven de Cwu en het hiervoor beschreven systeem van flexibele crisisbeheersing ongewijzigd. Er worden dus geen wijzigingen voorgesteld in:
– de procedures, waarborgen en voorwaarden voor het afkondigen, voortduren en opheffen van de (algemene) noodtoestand;
– de noodbepalingen die gedurende de (algemene) noodtoestand in werking kunnen worden gesteld;
– de procedures en voorwaarden voor het separaat in werking stellen van noodbepalingen, alsook de procedures, waarborgen en voorwaarden voor het voortduren en beëindigen daarvan.

3.1 Schrappen beperkte noodtoestand

Hiervoor is toegelicht dat de Cwu thans onderscheid maakt tussen de algemene en de beperkte noodtoestand, en dat daarnaast de mogelijkheid van separate toepassing is geïntroduceerd. De achtergrond daarvan is gelegen in de idee van flexibele crisisbeheersing, waarbij in buitengewone omstandigheden eerst een separate toepassing van een of meerdere noodbepalingen wordt overwogen, voordat de beperkte of de algemene noodtoestand wordt afgekondigd.

Over dit systeem is meermaals de vraag opgeroepen of de beperkte noodtoestand in dit escalatiemodel nog van toegevoegde waarde is. Daarbij is in de rechtswetenschappelijke literatuur geconcludeerd dat de beperkte noodtoestand «een overbodige figuur is» en heeft de Afdeling advisering van de Raad van State erop gewezen dat nagenoeg alle noodbepalingen die na het afkondigen van de beperkte noodtoestand kunnen worden geactiveerd, ook al separaat kunnen worden toegepast.[24] De niet separaat toepasbare bepalingen hebben bovendien als bijzonderheid dat zij bevoegdheden bevatten voor het militair gezag, bedoeld in de Oorlogswet voor Nederland.[25] Dat leidt tot de vraag of de beperkte noodtoestand, voldoende onderscheidend vermogen heeft. De regering beantwoordt deze vraag ontkennend, waarbij doorslaggevend wordt geacht dat vrijwel alle noodbepalingen die gedurende de beperkte noodtoestand in werking kunnen worden gesteld, ook separaat kunnen

[24] E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 46, en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State «Van noodwet tot crisisrecht» (Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65 (bijlage), p. 55–56), onder verwijzing naar mede die literatuur.

[25] Zie de artikelen 15 tot en met 43 OWN, artikel 39 van de Scheepsvaartverkeerswet, artikel 53 van de Loodsenwet en artikel 4 van de Wegenverkeerswet 1994.

worden toegepast. Gelet hierop heeft de beperkte noodtoestand onvoldoende onderscheidend vermogen. Als een crisis of ramp zodanige proporties heeft aangenomen dat separate toepassing van een of enkele noodbepalingen niet langer volstaat, ligt afkondiging van de algemene noodtoestand (straks: de noodtoestand) in de rede. De beperkte noodtoestand heeft in deze escalatieladder onvoldoende onderscheidend vermogen en moet daarom worden gemist.

Het schrappen van de beperkte noodtoestand heeft tot gevolg dat enkele bepalingen die voorheen zowel in de beperkte als de algemene noodtoestand in werking konden worden gesteld, in het vervolg louter nog toepasbaar zijn gedurende de algemene noodtoestand (straks: de noodtoestand). Gevolg is ook dat de afweging tussen separate toepassing en de afkondiging van de noodtoestand eenvoudiger wordt. Er zijn immers minder opties. De regering benadrukt uiterst terughoudend te willen blijven met de inzet van staatsnoodrecht.[26] Dit geldt – en dat is in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog ook niet gebeurd – in het bijzonder voor het afkondigen van de noodtoestand. Het afschaffen van de beperkte noodtoestand verandert de drempel voor de afkondiging van de noodtoestand echter niet. Het in paragraaf 2.2 genoemde en in de wetsgeschiedenis uitgewerkte onderscheid tussen de noodtoestand en separate toepassing, alsmede de redenen om in een bepaalde situatie te volstaan met separate toepassing, blijven namelijk onverminderd bestaan. Onverkort geldt ook dat als een situatie zich niet leent voor separate toepassing, maar wel noodbevoegdheden in werking moeten worden gesteld, de noodtoestand aan de orde komt. Dit wijzigt niet door het schrappen van de beperkte noodtoestand.

Geen inhoudelijke wijzigingen algemene noodtoestand, wel naamswijziging

Met het schrappen van de beperkte noodtoestand wijzigt er niets aan de algemene noodtoestand (na inwerkingtreding van dit voorstel van wet aangeduid als: de noodtoestand). De procedures, waarborgen en voorwaarden voor het afkondigen, voortduren en opheffen daarvan blijven ongewijzigd. Ook de parlementaire betrokkenheid verandert niet. Het schrappen van de beperkte noodtoestand betekent derhalve niet dat eerder of gemakkelijker kan worden overgegaan tot het afkondigen of voortduren van de noodtoestand.

3.2 Eén koninklijk besluit

Voorts wordt een procedurele wijziging voorgesteld bij het in werking stellen van noodbepalingen bij het afkondigen van de noodtoestand.

Zoals hiervoor is opgemerkt zijn thans voor het afkondigen van de noodtoestand en de gelijktijdige inwerkingstelling van noodbepalingen in die noodtoestand twee afzonderlijke koninklijke besluiten vereist. Deze beide besluiten zijn inhoudelijk met elkaar verbonden en worden daarom in de praktijk gelijktijdig genomen en medegedeeld aan de Staten-Generaal. Dit heeft geen meerwaarde: omdat het afkondigen van de noodtoestand onlosmakelijk is verbonden met het in werking stellen van een of meerdere noodbepalingen, ligt het niet in de rede om datgene wat in feite één beslissing is, over twee koninklijke besluiten te splitsen. Ook

[26] Conform de door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid overgenomen motie-Stoffer, Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 11 en Handelingen II 2021/22, nr. 101, item 18, p. 45. Zie ook al Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 6 en 7; Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 4, p. 2; Handelingen II 2020/21, nr. 12, item 6, p. 10.

de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hierop.[27] Dit wetsvoorstel voorziet er daarom in dat het koninklijk besluit waarmee de noodtoestand wordt afgekondigd, tevens regelt welke noodbepalingen in werking worden gesteld.

Uiteraard blijft het mogelijk om na het afkondigen van een noodtoestand, bij afzonderlijk koninklijk besluit later aanvullende noodbepalingen in werking te stellen, en in werking gestelde noodbepalingen weer buiten werking te stellen.

3.3 Beperken van een noodtoestand tot Caribisch of Europees Nederland

De huidige Cwu maakt het niet mogelijk om de noodtoestand te beperken tot een deel van (Europees) Nederland. Bij de totstandkoming van de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is daarover overwogen dat het afdoende is dat noodbepalingen gedurende een noodtoestand zo nodig alleen voor Caribisch Nederland of alleen voor het Europese deel van Nederland in werking kunnen worden gesteld, of voor een gedeelte daarvan.[28] Deze mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingstelling laat echter onverlet dat de noodtoestand in alle gevallen moet worden afgekondigd voor het gehele grondgebied van Nederland, ook als de buitengewone omstandigheid zich beperkt tot uitsluitend het Europese deel van Nederland of uitsluitend een of meerdere van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba.

Het is niet altijd gewenst en proportioneel dat een noodtoestand altijd geldt voor het Europese en Caribisch Nederland gezamenlijk. De geografische afstand en de fysische omstandigheden in beide delen van het land zijn immers zodanig verschillend, dat voorstelbaar is dat een buitengewone omstandigheid zich kan beperken tot Caribisch Nederland of een van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en verder geen gevolgen heeft voor Europees Nederland. In dat geval is het onwenselijk om (ook) voor Europees Nederland de noodtoestand af te kondigen. Vanzelfsprekend is ook een omgekeerde situatie mogelijk. Daarom wordt thans als wettelijk uitgangspunt genomen dat een noodtoestand kan worden afgekondigd of opgeheven voor ofwel het Europese deel van Nederland, ofwel het Caribische deel van Nederland (dan wel een of meer van de openbare lichamen afzonderlijk), ofwel voor het gehele grondgebied van Nederland.[29]

Onveranderd blijft dat een noodtoestand niet kan worden afgekondigd voor een deel van Europees Nederland. Anders dan bij Caribisch Nederland zijn er tussen de delen van Europees Nederland geen noemenswaardige verschillen die dat rechtvaardigen. Als een afgekondigde noodtoestand tot een deel van Europees Nederland wordt beperkt, zou dat tot de onwenselijke consequentie kunnen leiden dat indien de buitengewone omstandigheid zich nadien uitbreidt tot een groter deel van Europees Nederland, opnieuw de noodtoestand moet worden afgekondigd door de Staten-Generaal wederom in verenigde vergadering bijeen te roepen.[30] Deze situatie zal zich minder snel voordoen bij de Caribisch Nederlandse openbare lichamen vanwege de afstand tussen en het insulaire karakter van deze openbare lichamen.

---

[27] Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 56.
[28] Zie de artikelen 7 en 9 Cwu.
[29] Zie in die zin Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 4, p. 6.
[30] Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 5, p. 20.

4. Financiële gevolgen

De voorgestelde wijzigingen hebben geen financiële gevolgen.

5. Consultatie en regeldruk

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven en op www.internetconsultatie.nl geplaatst. Er zijn adviezen ontvangen van de Kring van commissarissen van de Koning, het openbaar lichaam Bonaire en het Veiligheidsberaad.
De Kring van commissarissen van de Koning kan zich vinden in deze eerste stap tot modernisering van het staatsnoodrecht en heeft geen bezwaar tegen de voorgestelde wijzigingen. Ook het openbaar lichaam Bonaire heeft met genoegen kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen en kan instemmen met het voorstel.

Het advies van het Veiligheidsberaad vermeldt dat de veiligheidsregio's de procedurele aanpassingen en vereenvoudigingen in de Cwu onderschrijven. Voor de uitvoering van de crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio's hebben deze aanpassingen geen noemenswaardige consequenties.

Wel is het Veiligheidsberaad van mening dat de Cwu onvoldoende handvatten bevat voor het voortduren en beëindigen van de noodtoestand. Het Veiligheidsberaad adviseert daarom richtlijnen te ontwikkelen om te waarborgen dat een noodtoestand niet langer duurt dan noodzakelijk.
Het kabinet onderschrijft dat een afgekondigde noodtoestand niet langer mag duren noodzakelijk.[31] Dat is ook het uitgangspunt van de Cwu. De Cwu verplicht de regering ertoe om een afgekondigde noodtoestand op te heffen zodra de omstandigheden dat toelaten.[32, 33] Het parlement kan de regering in dezen ter verantwoording roepen. De Staten-Generaal kunnen bovendien zelfstandig besluiten dat een afgekondigde noodtoestand wordt opgeheven of niet langer dan een bepaalde termijn mag voortduren.[34] Op deze wijze is verzekerd dat een noodtoestand niet langer duurt dan noodzakelijk. Het is niet zinvol om verdere, algemene richtlijnen op te stellen over het moment waarop een afgekondigde noodtoestand moet worden opgeheven. Het vaststellen van dat moment vergt een weging van de omstandigheden van het geval en in het bijzonder van de wijze waarop de buitengewone omstandigheid die tot het afkondigen van de noodtoestand leidde, zich ontwikkelt. Die weging is bij uitstek situationeel en laat zich daarom niet in algemene richtlijnen vatten.

In het verlengde van het onderhavige voorstel van wet wijst het Veiligheidsberaad op de aansluiting van het crisisrecht op het staatsnoodrecht. In dit verband onderkent het Veiligheidsberaad het belang van landelijke coördinatie, maar wel met inachtneming van de lokale autonomie. Ook wijst het Veiligheidsberaad erop dat verhouding tussen overheden bij bovenregionale en landelijke crises moet worden verhelderd, zowel in de algemene keten als in relatie tot de functionele ketens.
Het kabinet onderschrijft deze uitgangspunten en betrekt deze bij de verdere vormgeving van zowel het staatsnoodrecht als het crisisrecht. De

---

[31] Zie ook de motie-Stoffer, waarin wordt bevestigd dat met de inzet van het staatsnoodrecht terughoudend moet worden omgegaan (Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 11).
[32] Artikel 3, onder b, Cwu. Ook voor noodbepalingen die tijdens de noodtoestand in werking zijn gesteld, geldt dat deze buiten werking moeten worden gesteld zodra de omstandigheden dat toelaten (artikel 7, tweede lid, Cwu).
[33] Voorts moeten ook separaat in werking gestelde noodbepalingen weer buiten werking worden gesteld zodra de omstandigheden dat toelaten.
[34] Artikel 3, onder a, Cwu.

verhouding tussen de verschillende bestuurslagen bij bovenregionale en landelijke rampen en crises is onderdeel van de aangekondigde wijziging van de Wvr en de Veiligheidswet BES. In dat traject is ook aandacht voor de mogelijkheid van landelijke coördinatie, met behoud van de lokale autonomie. Zowel het Veiligheidsberaad als de veiligheidregio's zijn bij dit traject betrokken. In aanvulling daarop is er ook bij de modernisering van sectorale staatsnoodwetgeving uitdrukkelijk aandacht voor de verhouding tussen de verschillende actoren, en de aansluiting van de algemene keten op de functionele ketens.

Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft dit voorstel van wet niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, B, C, D, G, H, I, K, L, M, N en P

In het algemene deel van deze toelichting is toegelicht dat de beperkte noodtoestand vervalt en de algemene noodtoestand daarom voortaan wordt aangeduid als: de noodtoestand. Deze onderdelen voorzien in de daardoor noodzakelijke wijzigingen van de Cwu. In verband daarmee vervalt ook lijst A.

Zoals in paragraaf 3.3 van het algemene deel is toegelicht, wordt het mogelijk het afkondigen en opheffen van de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland, tot Caribisch Nederland of tot een of meer openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit wordt mogelijk gemaakt door de toevoeging van een nieuw vierde lid aan artikel 1 en van een nieuw tweede lid aan artikel 3.

De overige bestaande procedures, waarborgen en voorwaarden voor het afkondigen, voortduren en opheffen van de algemene noodtoestand (na inwerkingtreding van dit voorstel: de noodtoestand), alsmede de noodbepalingen die gedurende deze noodtoestand in werking kunnen worden gesteld, blijven ongewijzigd.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 4 Cwu regelt dat het afkondigen van de algemene noodtoestand van rechtswege leidt tot het eindigen van een eerder afgekondigde beperkte noodtoestand. Mutatis mutandis geldt dit ook indien van de beperkte noodtoestand wordt opgeschaald naar een algemene noodtoestand. Na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet resteert slechts één noodtoestand. Artikel 4 vervalt daarom.

Artikel I, onderdeel F

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de verouderde aanduiding «Onze Minister van Justitie» te actualiseren.

Artikel I, onderdeel J

Waar voorheen twee gelijktijdige, afzonderlijke koninklijke besluiten waren vereist (één om de noodtoestand af te kondigen, en één om noodbepalingen in werking te stellen) voorziet dit onderdeel erin dat het koninklijk besluit waarmee een noodtoestand wordt afgekondigd tevens voorziet in de inwerkingstelling van een of meer noodbepalingen. Artikel 8, eerste en

tweede lid, wordt daarop aangepast. Vanzelfsprekend blijft het mogelijk om gedurende een noodtoestand aanvullende noodbepalingen in werking te stellen als de aard en het verloop van de buitengewone omstandigheden daartoe noodzaakt. Ook in dat geval geschiedt die inwerkingstelling bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President. Dit blijft ongewijzigd.

Artikel I, onderdeel O

Met het schrappen van de beperkte noodtoestand resteert slechts één uitzonderingstoestand: de noodtoestand (voorheen: de algemene noodtoestand). De citeertitel van de Cwu is daarop aangepast.

Artikel I, onderdeel Q

Dit onderdeel wijzigt de (thans overgebleven) lijst bij de Cwu, waarop noodbepalingen zijn opgenomen die gedurende de noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.

Subonderdelen 1 en 2

Lijst A, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden vervalt (artikel I, onderdeel P). Gelet daarop is het opschrift van de lijst B (oud) gewijzigd, hernoemd naar «bijlage», en vervalt in de aanhef de verwijzing naar de algemene noodtoestand.

Subonderdelen 3 tot en met 9

Hiermee wordt een aantal verwijzingen gecorrigeerd. Een aantal bestaande noodbepalingen was per abuis niet opgenomen. Het betreft hier de artikelen 62 en 63 van de Veiligheidswet BES, de artikelen 67 en 70 van de Postwet 2009, artikel 13, tweede lid, van de Mediawet BES en artikel 5, derde lid, van de Opiumwet. Dit heeft geen materiële gevolgen gehad: uit de in voormelde artikelen opgenomen verwijzing naar de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, Cwu, een noodtoestand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, Cwu, respectievelijk de algemene noodtoestand bleek reeds dat deze artikelen in werking konden worden gesteld gedurende een noodtoestand.[35] Met betrekking tot de Wet behoud scheepsruimte 1939 en de Loodsenwet zijn verwijzingen verbeterd naar een niet meer bestaand artikel, respectievelijk een niet bestaand lid.

Artikelen II tot en met XLVII

In een aantal sectorale wetten wordt naar de uitzonderingstoestand of de beperkte of de algemene noodtoestand verwezen. Het schrappen van de beperkte noodtoestand en het hernoemen van de algemene noodtoestand noopt daarom tot technische wijzigingen in deze wetten. Deze wijzigingen betreffen het schrappen van de verwijzingen naar artikel 7, eerste lid, Cwu in de standaardbepalingen voor separate toepassing. Tevens is de nieuwe citeertitel van de Cwu (zie artikel I, onderdeel O) in deze artikelen verwerkt. In artikel XL zijn voor artikel 14 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bepalingen uitgeschreven die op de met het wetsvoorstel afgeschafte lijst A stonden (inclusief de hierboven bij artikel I, onderdeel P, toegelichte verbeteringen ten aanzien van de Wet behoud scheepsruimte 1939 en de Loodsenwet). Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.[36] Ook is een omissie hersteld door artikel 5, derde lid, van de Opiumwet toe te voegen.

---

[35] Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 1.
[36] Zie ook het slot van het nader rapport.

Voorts zijn in een aantal wetten bepaalde noodbepalingen gekoppeld aan het afkondigen van de beperkte of de algemene noodtoestand.[37] Zo bepaalt artikel 31 Wbbbg dat het begaan van bepaalde misdrijven of overtredingen zwaarder wordt bestraft gedurende de beperkte of de algemene noodtoestand. Een ander voorbeeld is de Oorlogswet voor Nederland, waarin een aantal van de buitengewone bevoegdheden uit hoofdstuk II van die wet gedurende de beperkte of de algemene noodtoestand niet aan de Minister van Defensie, maar aan het militair gezag toekomen. Dergelijke bepalingen zijn zodanig gewijzigd dat daarin slechts nog wordt verwezen naar de noodtoestand. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat geen van deze bepalingen bevoegdheden of regelingen bevatten die specifiek golden voor de beperkte noodtoestand: het betreft in alle gevallen bevoegdheden of regelingen die zowel gedurende de beperkte als de algemene noodtoestand van toepassing waren. Het schrappen van deze verwijzingen leidt daarom niet tot een inhoudelijke wijziging.

Artikel XLVIII

Dit artikel bevat een standaardinwerkingtredingsbepaling waarmee wordt voorzien in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Die mogelijkheid is primair bedoeld voor de artikelen II tot en met XLVII, waarvoor het moment van inwerkingtreding dient te worden afgestemd op de inwerkingtreding van andere wetsvoorstellen tot modernisering van noodwetgeving.[38]

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

[37] Zie bijvoorbeeld de artikelen 7, vijfde lid, 9, eerste en vierde lid, 10, 11, 12, 13 en 14 OWN (artikel III, onderdeel B) of artikel 31 Wbbbg (artikel II, onderdelen B en C).
[38] Kamerstukken II 2023/24, 29 668, E.