

Vergaderjaar 1994–1995

23 791

Aanpassing van de noodwetgeving aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en nieuwe regels ter harmonisatie van de terminologie voor buitengewone omstandigheden waarin noodwetgeving kan worden toegepast en de procedures volgens welke noodwetgeving buiten een uitzonderingstoestand in werking wordt gesteld (Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 april 1995

1. ALGEMEEN

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft uitgebracht.

Met voldoening hebben wij vastgesteld dat de verschillende fracties in het verslag in hoofdlijnen kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Wij hopen met onderstaande beantwoording van de gestelde vragen eraan bij te dragen dat de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

De leden van de CDA-fractie vonden de memorie van toelichting op blz. 1, tweede alinea, 1e streepje niet helder omdat daar ten onrechte wordt gesteld dat de noodwetgeving uitsluitend in werking kan worden gesteld na afkondiging van een noodtoestand.

Deze leden hebben gelijk als zij stellen dat ook buiten een noodtoestand noodwetgeving in werking kan worden gesteld. De tekst waarop zij doelen heeft echter niet de strekking die zij er in lezen. De verwijzing naar de Coördinatiewet zoals die in het eerste lid van de standaardbepaling is opgenomen («Onverminderd de artikelen 7 en 8 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden») is juist bedoeld om aan te geven dat de noodwetgeving in een noodtoestand in werking gesteld kan worden maar dat dit ook los daarvan mogelijk is. De tekst onder het 1e streepje doelt derhalve op de samenhang van de invoeringswet met de Coördinatiewet. Het 3e streepje wijst op de mogelijkheid van separate toepassing van noodwetgeving waarvoor de standaardbepaling een uniforme procedure in alle noodwetgeving voorschrijft.

De leden van de VVD-fractie stelden vragen met betrekking tot de reikwijdte van de wet. Voorts wilden zij weten of na aanvaarding van de voorgestelde wetgeving in alle relevante wetgeving gelijklopende terminologie voorkomt. Wij beantwoorden hun vraag bevestigend met

betrekking tot het limitatieve karakter van de opsommingen die in de toelichting zijn gegeven van de noodwetgeving die zich, gelet op haar karakter, niet leent voor de standaardprocedure respectievelijk van de noodwetgeving waarvoor die procedure te zwaar zou zijn. Deze leden vroegen voorts welke criteria ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de normale wetgeving waarin de harmonisatie van terminologie is geïntroduceerd ten aanzien van termen die betrekking hebben op buitengewone omstandigheden. Uitgangspunt is geweest dat alle wetgeving waarin termen voorkomen die betrekking hebben op buitengewone omstandigheden wordt geharmoniseerd. Dat betekent dat alleen van dat uitgangspunt is afgeweken als daar goede redenen voor waren aan te voeren. In de toelichting is daarom ten aanzien van deze uitzonderingen de reden van afwijking gegeven. Er is derhalve niet gewerkt met algemene criteria voor het selecteren van de gevallen waarin harmonisatie mogelijk is, maar van specifieke criteria om van het gekozen uitgangspunt af te wijken in incidentele gevallen. Dat betekent dat, waar mogelijk, de wetgeving is aangepast en dat derhalve na aanvaarding van het voorliggende pakket wetgeving in alle relevante wetgeving gelijklopende terminologie voorkomt.

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie die betrekking hebben op het gevraagde overzicht van separaat toepasbare noodbevoegdheden en van noodbevoegdheden die behalve terminologisch ook inhoudelijk gewijzigd zijn, verwijzen wij naar onze beantwoording van hun overeenkomstige vragen in het verslag bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Deze leden vroegen of een verlengingswet bij separate toepassing altijd moet worden ingetrokken door een volgende wet, als aan de separate toepassing een einde komt door buitenwerkingstelling op grond van het vierde lid van de standaardprocedure. Het is niet nodig dat het koninklijk besluit tot buitenwerkingstelling van separaat beschikbaar gestelde noodbepalingen wordt gevolgd door een wet tot intrekking van de verlengingswet. Het gaat bij een verlengingswet immers niet om het tot stand brengen van inhoudelijke wetgeving maar om een beslissing in wetsvorm waarbij wordt ingestemd met de inwerkingstelling van reeds bestaande wetten.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts een nadere toelichting op de uitzonderingen die worden gemaakt op het uitgangspunt dat de gehele noodwetgeving wordt aangepast aan het nieuwe stelsel.

In de memorie van toelichting (blz. 4) worden behoudens de wetgeving die zich als noodwetgeving aandient maar er niet toe kan worden gerekend zoals de In- en uitvoerwet, twee categorieën uitzonderingen onderscheiden. Tot de eerste categorie behoren bevoegdheden die zich gelet op het karakter daarvan niet lenen voor de standaardprocedure van inwerkingstelling. Het gaat hier om bevoegdheden die aan de orde komen in acute situaties, waarin onverwijld handelen geboden is en tijdverlies door procedures fataal kan zijn. Dit geldt in algemene zin voor de waterstaatswetgeving waarin buitengewone bevoegdheden zijn toegekend bij (dreigende) overstromingen. Dit geldt in specifieke zin voor artikel 173 van de Mediawet, dat het mogelijk maakt de beschikbaarstelling van zendtijd te vorderen om de bevolking in noodsituaties onmiddellijk te kunnen informeren. De tweede categorie betreft bevoegdheden waar de standaardprocedure van inwerkingstelling te zwaar zou zijn in verhouding tot de gegeven bevoegdheid. De memorie van toelichting noemt bij deze categorie allereerst een aantal bepalingen die inmiddels zijn vervallen en derhalve bedoeld waren om als illustratie te dienen bij gebreke van een geldend voorbeeld. De Raad van State heeft er in zijn advies evenwel terecht op gewezen dat artikel 4 van de Wet voor het reserve-personeel der krijgsmacht 1985, anders dan in het aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting was aangegeven, wel een

buitengewone bevoegdheid bevat. Dit heeft ertoe geleid dat dit artikel aan het slot van de passage ten aanzien van deze categorie als enig geldend voorbeeld wordt genoemd.

Voor beide categorieën geldt dat de beschikbaarheid van de desbetreffende bevoegdheden niet afhankelijk is gesteld van nadere procedures. De standaardprocedure is hier derhalve niet van toepassing, hetgeen betekent dat deze bevoegdheden reeds beschikbaar zijn en kunnen worden gehanteerd wanneer dat nodig is.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de AOV-fractie op welke termijn aanpassing is te verwachten van de interne instructies en procedures voor g, merken wij op dat wij uiteraard voornemens zijn de noodzakelijke aanpassing van lagere regelgeving en instructies tijdig ter hand te nemen. Overigens wijzen wij erop dat de civiele verdediging als op zichzelf staande specifieke organisatievorm niet meer bestaat, zodat aanpassing van interne instructies en procedures voor de civiele verdediging niet meer aan de orde is. In de brief die de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken op 12 juli 1994 aan de Tweede Kamer heeft toegezonden (Kamerstukken II 1993/94, 23 400, VII, nr. 40) is ingegaan op de maatregelen die zijn genomen in het kader van crisisbeheersing. Hierin is uiteengezet dat er in het verleden een organisatie voor civiele verdediging bestond, die was gericht op dreigingen die verband hielden met de Koude Oorlog. Met het veranderen van dat dreigingsbeeld zijn ook de overwegingen gewijzigd waarop de organisatie voor civiele verdediging was gebaseerd. Thans heeft elk departement een eigen verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing op het desbetreffende beleidsterrein. Omdat crises grote binnenlandse gevolgen kunnen hebben, die zich niet tot een sector beperken, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken één coördinerende rol waar het gaat om crisissituaties die het functioneren van onze samenleving kunnen verstoren en inzet vragen van de overheid.

De opmerking van de leden van de AOV-fractie met betrekking tot de aanpassing van het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal kunnen wij onderschrijven, waarbij wij aantekenen dat dit een zaak van de Kamers zelf is.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom is gekozen voor opnemings van de standaardbepaling in alle afzonderlijke noodwetten en niet voor opnemings van de standaardbepaling in de Coördinatiewet, zodat in de afzonderlijke wetten daarnaar kort kan worden verwezen. Als bijkomend voordeel daarvan zagen zij dat de Coördinatiewet dan de drie fasen van toepassing van noodwetgeving – separate toepassing, beperkte noodtoestand en algemene noodtoestand – integraal zou regelen.

Wij zijn van mening dat de standaardbepaling die de separate toepassing van noodwetgeving regelt niet in de Coördinatiewet thuisheert. De Coördinatiewet stelt immers regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden – de beperkte en de algemene noodtoestand – ter uitvoering van artikel 103 van de Grondwet. De separate toepassing staat daar los van, hetgeen tot uitdrukking komt in het per noodwet regelen van de inwerkingstelling van daarin voorkomende buitengewone bevoegdheden.

De leden van de SGP-fractie konden op zich instemmen met de uniformering van de omschrijving van de omstandigheden waarin buitengewone bevoegdheden in werking kunnen treden, doch vroegen of met betrekking tot oorlogsomstandigheden niet een specifiekere omschrijving wenselijk blijft omdat oorlogsomstandigheden en de bevoegdheden die dan kunnen worden toegekend een hele aparte en ingrijpende categorie vormen.

Wij zijn van mening dat de begrippen die verwijzen naar oorlogsomstandigheden of de dreiging daarvan niet wezenlijk anders zijn dan de andere begrippen die in de geldende noodwetgeving voorkomen ter aanduiding van de buitengewone rechtstoestanden waarin buitengewone bevoegdheden ter beschikking kunnen komen. Hoezeer ook het begrip oorlog op het eerste oog helder lijkt, bij nader toezien blijkt dat allerm minst het geval. Die onduidelijkheid neemt verder toe als de begrippen oorlog en oorlogsgevaar, zoals in de geldende wetgeving, in een adem worden genoemd. Wij blijven van mening dat langs deze weg slechts schijnbare duidelijkheid wordt verkregen. Daar komt bij dat de constatering dat de genoemde omstandigheden zich voordoen een bestuurlijk oordeel blijft. Het verdient naar onze mening verre de voorkeur dit niet te verhullen door het gebruik van quasi-objectieve criteria. Tot slot willen wij nog eens benadrukken dat het er niet om gaat vast te stellen welk etiket het best bij bepaalde buitengewone omstandigheden past, maar om een adequate bestuurlijke reactie. Het behoort in buitengewone omstandigheden derhalve primair te gaan om de vraag welke bevoegdheden in de concrete omstandigheden beschikbaar moeten komen om aan de omstandigheden het hoofd te bieden.

Met de leden van de GPV-fractie zijn wij het eens dat in noodsituaties snel gehandeld moet worden en dat onzekerheid met betrekking tot competenties schadelijk is voor het treffen van noodzakelijke maatregelen. Deze leden hebben in dit verband gewezen op de bevoegdheden die in de verschillende wetten aan de Minister van Binnenlandse Zaken zijn toegekend. Zij menen dat sprake is van een onoverzichtelijke en tot verwarring aanleiding gevende lappendeken voor wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden in geval van rampen. Wij zijn echter van oordeel dat de bevoegdheden die in de Gemeentewet, de Rampenwet en de Wet verplaatsing bevolking zijn neergelegd, niet tot onzekerheid leiden over de vraag wie in een concreet geval bevoegd is de nodige maatregelen te treffen. Afhankelijk van het antwoord op de vraag of sprake is van een ramp waarbij lokale, regionale of nationale belangen in het geding zijn, wijzen de verschillende wetten een bestuursorgaan aan dat bevoegd is tot het treffen van maatregelen. Een lokale crisis moet zoveel mogelijk worden opgevangen door de op dat niveau opererende organisaties. De basisregel waarop de verdeling van bevoegdheden in normale omstandigheden berust, is neergelegd in artikel 11 van de Rampenwet, dat de burgemeester het opperbevel geeft bij de rampbestrijding. Indien nodig, kan een burgemeester gebruik maken van zijn in artikel 176 van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid om een noodverordening vast te stellen. Mocht een noodsituatie van een meer dan plaatselijke betekenis zijn, dan kan de commissaris van de Koningin gebruik maken van zijn bevoegdheid om de betrokken burgemeester(s) aanwijzingen met betrekking tot het te voeren beleid te geven op grond van artikel 12 van de Rampenwet. Dit kan nodig zijn om maatregelen die binnen verschillende gemeenten zijn getroffen, op elkaar af te stemmen. Indien een crisis zich steeds ernstiger en op steeds grotere schaal doet gevoelen, dan komen de belangen die op landelijk niveau worden behartigd, sterker naar voren. Indien het algemeen belang dit dringend vereist, kan de Minister van Binnenlandse Zaken gebruik maken van zijn in artikel 13 van de Rampenwet neergelegde aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de commissaris van de Koningin. Onder omstandigheden kunnen de artikelen 12 en 13 van de Rampenwet echter een te zwak middel zijn om een effectieve rampbestrijding te garanderen. Indien sprake is van buitengewone omstandigheden kan het gebruik van buitengewone bevoegdheden noodzakelijk zijn en kunnen bijvoorbeeld de artikelen 22 tot en met 24 van de Rampenwet dan wel bepalingen van de Wet verplaatsing bevolking, in werking worden gesteld.

2. ARTIKELEN

Artikel II

De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere toelichting en motivering voor de voorgestelde begrenzing van de bevoegdheid van artikel 17 van de Noodwet rechtspleging in de algemene noodtoestand. Zij wilden weten in welke gevallen de taak van de rechterlijke macht wordt overgedragen aan militaire mobiele rechtbanken.

De uitoefening van de bevoegdheid van artikel 17 van de Noodwet rechtspleging is begrensd tot buitengewone omstandigheden die aanleiding zijn geweest voor de afkondiging van de algemene noodtoestand. Dit blijkt uit de verwijzing in het voorgestelde eerste lid naar artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De motivering voor de keuze deze bevoegdheid uitsluitend in de algemene noodtoestand voor toepassing in aanmerking te laten komen is gelegen in de overweging dat het een bevoegdheid betreft die de rechtspositie van de burgers wezenlijk raakt. Wij hebben daarom gemeend deze op dezelfde voet te moeten behandelen als de afwijking van de grondrechten genoemd in artikel 103 van de Grondwet. Wij wijzen er overigens op dat het voorgestelde stelsel er niet toe leidt dat de onderhavige bevoegdheid in alle gevallen waarin de algemene noodtoestand wordt afgekondigd, beschikbaar komt. Telkens zal de noodzaak daartoe in het concrete geval moeten worden aangetoond.

Artikel IV

De leden van de D66-fractie vroegen in welk opzicht het wetsvoorstel een inhoudelijke wijziging aanbrengt met betrekking tot de in artikel 2c bedoelde toepassing van de Wet verplaatsing bevolking. De wijziging die het wetsvoorstel aanbrengt ten aanzien van de in artikel 2c bedoelde toepassing van de Wet verplaatsing bevolking houdt slechts in dat de in artikel 27, eerste lid, van de huidige Wet verplaatsing bevolking opgenomen bevoegdheid om die wet van toepassing te verklaren op volksverplaatsingen op grote schaal die niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing, na de onderhavige herziening niet meer in een afzonderlijk artikel is ondergebracht, maar in een artikel op grond waarvan ook andere bevoegdheden van de Wet verplaatsing bevolking in werking kunnen worden gesteld (zie het voorgestelde artikel 2). Overigens merken wij op dat de desbetreffende bevoegdheid ook ligt opgesloten in de artikelen 7 en 8 van de voorgestelde Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voor het geval dat de beperkte, onderscheidenlijk algemene noodtoestand is afgekondigd.

Artikelen XXXIV en XL

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom in deze artikelen een afwijkende structuur van de standaardbepaling voor separate inwerkingstelling noodzakelijk is.

Aangezien artikel XXXIV geen standaardbepaling en artikel XL geen afwijkende standaardbepaling bevat, gaan wij ervan uit dat deze leden doelen op de artikelen XXXV en XLI die beide een afwijkende structuur in de standaardbepaling te zien geven. De in artikel 24 van de Distributiewet en artikel 17 van de Bodemproductiewet opgenomen standaardbepaling voor separate toepassing is bijzonder omdat zij is ingevoegd in de inwerkingtredingsbepaling van beide wetten. Het eerste lid van genoemd artikel 24 c.q. 17 regelt de inwerkingtreding van de artikelen van de beide wetten die geen buitengewone bevoegdheden bevatten doch zien op het mogelijk maken van voorbereidende maatregelen. De eraan toegevoegde leden 2 tot en met 7 bevatten de tekst van de standaardbepaling. Het

tweede lid spreekt in beide gevallen van de mogelijkheid van inwerkingstelling van «de overige bepalingen» omdat daarin de buitengewone bevoegdheden zijn neergelegd.

Artikel XLV

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom bij inwerkingstelling van artikel 31, eerste lid, van de Oorlogswet de krachtens artikel 174, eerste lid, van de Mediawet gestelde regels vervallen.

Artikel 174, tweede lid, bepaalt dat de in artikel 174, eerste lid, aan de Minister-President toegekende bevoegdheid onverwijld wordt beëindigd zodra artikel 31, eerste lid, van de Oorlogswet voor Nederland in werking wordt gesteld. Het (onverwijld) eindigen van de bevoegdheid krachtens de Mediawet impliceert dat tevens onverwijld een einde komt aan de krachtens die bevoegdheid gestelde regels. Artikel 31, eerste lid, van de OWN kent aan het militair gezag een verstrekkende bevoegdheid toe waarvan de uitoefening blijkens de tekst van genoemd artikel niet gepaard hoeft te gaan met het stellen van regels. Het is derhalve aan het militair gezag overgelaten al dan niet tot regelstelling over te gaan respectievelijk de regels die door de Minister-President krachtens de Mediawet zijn gesteld te continueren.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve

Overzicht van noodwetgeving

Separate inwerkingstelling is mogelijk van de volgende bepalingen:

van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag:
de artikelen 5, 6, 7, 8, eerste en derde lid, 9, eerste, tweede, derde en vijfde lid, en 10 gezamenlijk of afzonderlijk;

van de Oorlogswet voor Nederland:
de artikelen 9 tot en met 14 gezamenlijk of afzonderlijk;

van de Wet bescherming staatsgeheimen:
artikel IIIa;

van de Noodwet rechtspleging:
de artikelen 2 tot en met 14;

van de Vreemdelingenwet:
artikel 50a;

van de Wet verplaatsing bevolking:
de artikelen 2a, 2b, 2c, 2e, 3, 4, 5, eerste lid, 6, 7, eerste lid, en 8, eerste lid, gezamenlijk of afzonderlijk;

van de Rampenwet:
de artikelen 22 tot en met 24;

van de Noodwet financieel verkeer:
de artikelen 3 tot en met 32 gezamenlijk of afzonderlijk;

van de Comptabiliteitswet: artikel 74a;
van de Wet militaire inundatiën:
de artikelen 1a, 2 en 3;

van de Dienstplichtwet:
de artikelen 30a, eerste lid, en 43;

van de Inkwartieringswet:
de artikelen 28, 29 en 35;

van de Ontheeningswet:
de artikelen 76a bis tot en met 76f bis;

van de Woningwet:
de artikelen 101a, 102 en 103 gezamenlijk;

van de Spoorwegwet:
de artikelen 17a, 18, 19, 23, 24 en 50, tweede lid;

van de Wet behoud scheepsruimte 1939:
de artikelen 2 tot en met 4, 8 en 9;

van de Luchtvaartwet:
de artikelen 57a, 58, 59 en 61;

van de Vervoersnoodwet:
de artikelen 8 tot en met 15 en 17;

van de Havennoodwet:
de artikelen 6 tot en met 12;

van de Wet gevaarlijke stoffen:
artikel 21a;

van de Vaarplichtwet:
de artikelen 2a, 10, 11, 16, 17, 18 en 20;

van de Binnenschepenwet:
artikel 56a;

van de Scheepvaartverkeerswet:
artikel 38, geheel of gedeeltelijk;

van de Loodsenwet:
artikel 52;

van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen:
de artikelen 57, eerste tot en met derde lid, en 58, eerste en tweede lid;

van de Postwet:
artikel 21, eerste tot en met vierde lid;

van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993:
artikel 8b;

van de Wet luchtverkeer:
artikel 51 of 51a en artikel 52;

van de Wegenverkeerswet 1994:
artikel 4, derde en vierde lid;

van de Distributiewet 1939:
de artikelen 2 tot en met 10, 13 tot en met 22a;

van de Hamsterwet:
de artikelen 3 tot en met 5;

van de Vorderingswet 1962:
artikel 3a;

van de Prijzennoodwet:
de artikelen 5 tot en met 15;

van de Bodemproductiewet 1939:
de artikelen 2 tot en met 4, 8 tot en met 10;

van de Noodwet voedselvoorziening:
de artikelen 6 tot en met 14;

van de Noodwet arbeidsvoorziening:
één of meer van de paragrafen van hoofdstuk II;

van de Noodwet geneeskundigen:
één of meer van de paragrafen van hoofdstuk II;

van de Warenwet:
artikel 2a;

van de Wet inzake bloedtransfusie:
artikel 41b;

In de beperkte noodtoestand kunnen voorts in werking worden gesteld:

van de Oorlogswet voor Nederland:
de artikelen 15 tot en met 23 gezamenlijk of afzonderlijk;

van de Scheepvaartverkeerswet:
artikel 39, eerste lid;

van de Loodsenwet:
artikel 53, eerste lid;

van de Wegenverkeerswet 1994:
artikel 4, vijfde lid;

In de algemene noodtoestand kunnen voorts in werking worden gesteld:

van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag:
de artikelen 11, 12, 13, 14, eerste lid, 15, eerste en derde lid, 16, eerste, tweede en derde lid, 17, eerste, tweede en derde lid, en 18 gezamenlijk of afzonderlijk en de artikelen 19 tot en met 25, 26, tweede lid, 27 en 28 gezamenlijk;

van de Oorlogswet voor Nederland:
de artikelen 24 tot en met 43 gezamenlijk of afzonderlijk en de artikelen 44 tot en met 53 gezamenlijk;

van de Noodwet rechtspleging:
artikel 17;

van de Mediawet:
artikel 174, eerste lid;