



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten

Nader Rapport

3 juli 2026,
Nr. 7706738,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 januari 2025, nr. 2025000040, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mijn ambtsvoorganger te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 april 2025, nr. W16.25.00006/II, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 13 januari 2025, no.2025000040, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Algemene Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is een eerste stap in de voorgenomen algehele herziening van het staatsnoodrecht. Het bevat drie wijzigingen van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu). Ten eerste regelt het wetsvoorstel dat de beperkte noodtoestand vervalt. Daardoor resteert slechts de algemene noodtoestand, die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt aangeduid als 'noodtoestand'. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel erin dat voor het afkondigen van de noodtoestand en de inwerkingstelling van noodbepalingen in die noodtoestand, anders dan nu het geval is, kan worden volstaan met één koninklijk besluit. Tot slot maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland, tot Caribisch Nederland, of tot één of meer openbare lichamen.

Het huidige stelsel van staatsnoodrecht toont een complex en weinig coherent beeld. De in verschillende wetten opgenomen noodrechtelijke bepalingen kennen een veelvormigheid van structuren, bevoegdheden en inwerkingstellingsprocedures. Gelet op de fundamentele positie die de Cwu inneemt in het stelsel van staatsnoodrecht, is het essentieel dat er reeds in het kader van dit wetsvoorstel aandacht is voor de coherentie en consistentie van dat stelsel als geheel.

Dat vraagt om richtinggevende keuzes van de regering. Daarbij gaat het vooral over de mate waarin in sectorale wetgeving kan worden afgeweken van de met de destijds door de Cwu en daarmee samenhangende invoeringswet gestandaardiseerde inwerkingstelling van de noodbevoegdheden en de parlementaire betrokkenheid daarbij. De Afdeling adviseert daar in de toelichting nader op in te gaan en waar nodig de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de wetgeving verder te harmoniseren.

Voor de vraag welke inzet van staatsnoodrecht gerechtvaardigd is, is de ernst en omvang van de noodsituatie doorslaggevend. Het uitroepen van de noodtoestand kan in bepaalde gevallen gerechtvaardigd of zelfs geboden zijn. Het schrappen van de beperkte noodtoestand mag niet tot gevolg hebben dat buitengewone omstandigheden voortaan eerder via separate toepassing worden aangepakt, terwijl de situatie zich daar eigenlijk niet voor leent. De toelichting moet op dit punt worden verduidelijkt.

De Cwu bevat een bijlage die aangeeft welke bevoegdheden bij een noodtoestand kunnen worden ingeroepen. Soms wordt daarbij verwezen naar bepalingen die niet meer bestaan of onjuist zijn. Ook

is de vraag of alle bevoegdheden die nodig worden geacht, in de bijlage zijn opgenomen. De Afdeling adviseert om in dit stadium van de modernisering in ieder geval de technische onjuistheden te verbeteren en tevens te bezien of de bijlage modernisering behoeft.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Hieronder ga ik in op de opmerkingen die de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) in deze inleiding samenvat.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van de eerder voorgenomen bredere modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht. In 2018 heeft het kabinet een vijftal verbeterpunten geïdentificeerd met betrekking tot het functioneren van het staatsnoodrecht. Dat betrof onder meer de inwerkingstellingsprocedure en de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van het staatsnoodrecht.¹ Tot een nadere uitwerking hiervan in wetgeving, kwam het in die tijd niet.

In de jaren erna is de relevantie van het staatsnoodrecht en het crisisrecht in brede zin toegenomen. Op een kortdurend gebruik van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag na is ten tijde van de coronapandemie het staatsnoodrecht bewust niet ingezet. Deze crisis heeft wel laten zien dat verbeteringen noodzakelijk zijn om goed voorbereid te zijn op dreigingen voor de volksgezondheid. Daar had de Tweede Kamer bij motie-Van Dam in 2020 ook toe opgeroepen.² Tevens is in 2021 een aantal adviezen uitgebracht, zoals een onderzoek naar de voorstellen van het kabinet uit 2018 dat in opdracht het WODC werd uitgevoerd³ en het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. In laatstgenoemd advies is naar aanleiding van de coronapandemie aangedrongen op een fundamentele herbezinning van het stelsel van staatsnood- en crisisrecht.⁴

Vraagstukken rondom het handelen in crisistijd zijn vervolgens bij de aanpassing van de Wet publieke gezondheid in 2023 uitvoerig aan de orde gekomen.⁵ Daarin was bijzondere aandacht voor de parlementaire betrokkenheid bij de gedelegeerde regelgeving.⁶ Daarnaast is rondom de opvang van ontheemden uit Oekraïne sprake geweest van toepassing van enkele noodmaatregelen uit de Wet verplaatsing bevolking,⁷ maatregelen die in 2024 zijn opgevolgd door een 'gewone' tijdelijke wet.⁸

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat noodsituaties niet zonder meer betrekking hoeven te hebben op bedreigingen van de veiligheid zoals dat in traditionele oorlogsomstandigheden het geval is. Situaties die tot de inzet van buitengewone bevoegdheden nopen, kunnen immers van allerlei aard zijn, van pandemische dreigingen tot hybride vormen van oorlogsvoering.⁹ Tegelijkertijd toont de huidige geopolitieke situatie ook aan dat het noodzakelijk is voorbereid te blijven op gewapende conflicten waarin Nederland, ook op het eigen grondgebied, betrokken kan worden.¹⁰

Mede in het licht van een aantal hiervoor genoemde ontwikkelingen heeft het kabinet in een brief van 6 december 2022 de nieuwe contouren van de beoogde modernisering van het staatsnoodrecht geschetst.¹¹ Daarbij is de regering ook ingegaan op de geconstateerde lacunes in de noodwetgeving en is de wijziging aangekondigd van zowel de Cwu als sectorale wetgeving. De Cwu vormt het fundament van het stelsel van staatsnoodrecht. Zij regelt de procedures voor het afkondigen en beëindigen van een noodtoestand en voor het in- en buiten werking stellen van de in die situatie relevante noodbepalingen.

Aanpassing van de sectorwetten wordt afzonderlijk door de verantwoordelijke bewindspersonen geïnitieerd. In een brief van 13 februari 2025 heeft het kabinet de stand van zaken van de modernisering van het staatsnoodrecht gepresenteerd. Daarin wordt ook per departement en verantwoordelijke

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 668 en 26 956, nr. 48.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 42.

³ L.C.J. van Apeldoorn, S. Daniëls e.a. (Open Universiteit), Modernisering van het staatsnoodrecht. Quick scan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, november 2021.

⁴ Spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65.

⁵ Stb. 2023, 184.

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 39 194, nr. 3, p. 14.

⁷ Het gaat om de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking.

⁸ Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne, Stb. 2024, 190.

⁹ NCTV, Χίμαρα. Een duiding van het fenomeen 'hybride dreiging', Den Haag, april 2019, p. 14. Zie ook AIV, Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid, Den Haag, 4 juni 2024.

¹⁰ Over de geopolitieke ontwikkelingen en de gevolgen die dit heeft voor Nederlands beleid en regelgeving, zie WRR, Nederland in een fragmenterende wereldorde, Den Haag, 1 juli 2024.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 668, nr. 69.

bewindspersoon een overzicht geboden van voorgenomen en reeds in voorbereiding zijnde aanpassingen van sectorale wetgeving.¹²

Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan de beoogde aanpassing van de Cwu en bevat drie wijzigingen. Ten eerste regelt het wetsvoorstel dat de beperkte noodtoestand vervalt. Daardoor resteert slechts de algemene noodtoestand, die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt aangeduid als 'noodtoestand'. De toelichting geeft aan dat op dit punt verder geen inhoudelijke wijzigingen worden voorgesteld: de procedures, voorwaarden en waarborgen voor het afkondigen, voortduren en opheffen van de noodtoestand blijven ongewijzigd.

Ook inhoudelijk verandert er door het schrappen van de beperkte noodtoestand weinig. De bevoegdheden die onder die omstandigheid konden worden ingeroepen, kunnen ook onder de noodtoestand die in het wetsvoorstel behouden blijft, worden ingeroepen. Wel voorziet het wetsvoorstel erin dat voor het afkondigen van de noodtoestand en de inwerkingstelling van noodbepalingen in die noodtoestand niet langer twee afzonderlijke koninklijke besluiten zijn vereist, maar dat volstaan kan worden met één koninklijk besluit.

Tot slot maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland of tot één van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De huidige Cwu biedt niet de mogelijkheid om de noodtoestand te beperken tot een deel van Nederland.

2. Constitutioneel en juridisch kader

De grondwettelijke basis voor het staatsnoodrecht wordt gevormd door artikel 103 van de Grondwet. De achterliggende gedachte van het staatsnoodrecht is dat zich zodanige situaties kunnen voordoen ('uitzonderingstoestanden') dat het noodzakelijk is om van normale rechtsregels af te wijken om aan die situaties het hoofd te kunnen bieden.¹³ Artikel 103 van de Grondwet bevat de voorwaarden en beperkingen die voor het invoeren van een noodtoestand gelden. Er kan dan in uiterste noodzaak zelfs worden afgeweken van bepaalde, in artikel 103 genoemde, grondwetsbepalingen. De Staten-Generaal besluiten ná de afkondiging van de noodtoestand over de voortdurende daarvan, en doen dat in verenigde vergadering om de benodigde spoed te behouden.¹⁴

Conform de opdracht van artikel 103, eerste lid, van de Grondwet, is met de Cwu nadere uitwerking gegeven aan dit grondwettelijk kader. Hoewel de Grondwet in artikel 103 het woord uitzonderingstoestand in enkelvoud gebruikt, is in de Cwu gekozen voor twee uitzonderingstoestanden: de beperkte en de algemene noodtoestand. De Cwu bepaalt dat de regering bij koninklijk besluit de algemene of beperkte noodtoestand kan afkondigen wanneer buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken.¹⁵ Afhankelijk van welke noodtoestand wordt ingeroepen, kunnen bepaalde noodbevoegdheden worden ingezet. Deze worden gespecificeerd in twee lijsten bij de Cwu.¹⁶

Bij de uitwerking van artikel 103 van de Grondwet in de Cwu is overwogen dat zich buitengewone omstandigheden kunnen voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte noodtoestand behoeven te leiden, maar die wel van dien aard zijn dat een of meer noodwettelijke bevoegdheden gebruikt moeten kunnen worden. Volgens de regering past het bij flexibele crisisbeheersing dat dan noodbevoegdheden kunnen worden toegepast zonder dat een algemene of beperkte noodtoestand wordt afgekondigd.¹⁷ Dit wordt separate toepassing van het staatsnoodrecht genoemd. De inzet van dit instrument verloopt via een wettelijke standaardprocedure die ook de parlementaire betrokkenheid regelt (zie verder punt 3).

Langs deze weg is een stelsel van staatsnoodrecht ontstaan waarin sprake is van een oplopende escalatieladder.¹⁸ De minst zware vorm van noodrecht is de separate toepassing ingeval zich buitengewone omstandigheden voordoen die inwerkingstelling van een of meer noodbepalingen noodzakelijk maken, maar die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van een meeromvattende noodtoestand moeten leiden. Indien de omstandigheden wél zodanig ernstig zijn dat zij tot afkondiging van een noodtoestand noodzakelijk zijn, zal moeten worden overwogen of in die situatie volstaan kan worden met een beperkte noodtoestand (met inwerkingstelling van een beperkt aantal noodwetten). Als de situatie

¹² Kamerstukken II 2024/25, 29668, nr. 71.

¹³ Kamerstukken II, 1978/79, 15 681, nr. 3, p. 1, 2. Zie artikel 103, tweede lid, Grondwet.

¹⁴ Kamerstukken II, 1978/79, 15 681, nr. 3, p. 8.

¹⁵ Artikel 1, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

¹⁶ Lijst A (voor de beperkte noodtoestand bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Cwu) en lijst B (voor de algemene noodtoestand bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Cwu).

¹⁷ Zie Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Separate toepassing).

¹⁸ Zie in dit verband ook het Spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 2.2.f.

zo ernstig is dat ook dat niet toereikend is, kan als hoogste trede van de escalatieladder de algemene noodtoestand worden afgekondigd. Deze maakt de inwerkingstelling van nog meer noodbepalingen mogelijk.¹⁹

3. Coherentie stelsel van (staats)noodrecht

a. De bestaande regelingen voor separate toepassing

Bij de totstandkoming van de Cwu is ten aanzien van de separate toepassing van noodmaatregelen door middel van de Invoeringswet Cwu voor een uniforme regeling gekozen. Daarmee werden de verschillende, zeer uiteenlopende procedures voor het in werking stellen van noodwetgeving gelijk getrokken.²⁰

De standaardbepaling op dit punt regelt dat de noodbevoegdheden bij koninklijk besluit separaat in werking worden gesteld indien buitengewone omstandigheden dat noodzakelijk maken. De parlementaire betrokkenheid is in die procedure gewaarborgd doordat na de inwerkingstelling onverwijld een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden omtrent het voortduren van de werking van de door de regering in werking gestelde bepalingen. De parlementaire controle vindt in deze procedure dus achteraf plaats.²¹

Een beperkt aantal sectorale wetten bevat echter noodbepalingen die afwijken van de standaardprocedure die met de Cwu is ingevoerd.²² Het gaat dan bijvoorbeeld om bepalingen waarbij de standaardprocedure te zwaar zou zijn in verhouding tot de in die bepalingen gegeven buitengewone bevoegdheden.²³ Het gaat soms echter ook om noodbepalingen die naar hun aard niet van elkaar verschillen, maar waarbij de extra waarborgen die vanwege het ingrijpende karakter van het noodrecht de standaard zijn, vrijwel geheel ontbreken.

Zo bepaalt de Kernenergiewet dat bij een kernongeval ingrijpende maatregelen worden genomen zonder tussenkomst van de minister-president of het parlement, onder meer over het verplaatsen van mensen, dieren, planten of goederen uit het verontreinigde gebied naar elders.²⁴ Dat betekent dat de minister mag handelen als een bepaalde bijzondere omstandigheid zich voordoet en daarbij veel meer mag dan in andere gevallen is toegestaan. De Wet verplaatsing bevolking bevat eenzelfde bevoegdheid als de Kernenergiewet, maar deze is wél onderworpen aan de noodrechtelijke systematiek van inwerkingstelling bij koninklijk besluit en een verlengingswet.²⁵

In andere gevallen is in sectorwetgeving juist gekozen voor een zwaardere parlementaire betrokkenheid. In dat verband wijst de Afdeling op de regeling die na de coronaperiode is ingevoegd in de Wet publieke gezondheid.²⁶ De wet bevat specifieke wettelijke grondslagen voor grondrechtsbeperkende maatregelen die bij een A1-infectieziekte bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld en nader ingevuld.

De noodzakelijkerwijs ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid maakte, mede tegen de achtergrond van de gedachtewisselingen daarover tijdens de coronapandemie,²⁷ dat is voorzien in gecontroleerde delegatie door middel van een voorhangprocedure. In dit specifieke geval vindt dus parlementaire controle in beginsel vooraf plaats.²⁸ Daarnaast bevat die wet een specifieke regeling inzake het in en buiten werking stellen van bevoegdheden.²⁹

¹⁹ In deze context blijft de mogelijke rol van het ongeschreven staatsnoodrecht buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor het 'generieke crisisrecht' gebaseerd op de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's, dat onderdeel uitmaakt van het brede stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. Zie over beide punten het spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 4.5 respectievelijk punt 2.3.

²⁰ Zie de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Stb. 1996, 366), met name Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 2, 3.

²¹ Hierop werd een beperkt aantal uitzonderingen gemaakt voor gevallen waarin deze standaardprocedure disproportioneel zwaar zou zijn in verhouding tot de te verlenen buitengewone bevoegdheid. Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 4.

²² Zie breder over dit vraagstuk het spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 2.4 en 2.5.

²³ Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 4.

²⁴ Artikel 46, tweede lid, onder c, van de Kernenergiewet.

²⁵ Artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking.

²⁶ Stb 2023, 184.

²⁷ Zie ter illustratie de voorlichting van de Afdeling advisering van 21 oktober 2020, over de zelfgecreëerde zeggenschap van de Tweede Kamer en het uitsluiten daarbij van de Eerste Kamer, vanuit wetstechnisch en staatsrechtelijk oogpunt, (W13.20.0375/III), Kamerstukken I 2020/21, 35 526, nr. F.

²⁸ Artikel 59c van de Wet publieke gezondheid. Zie ook Kamerstukken II, 2021/22, 39 194, nr. 3, paragraaf 4.3.

²⁹ Artikelen 20, 20a en 20b van de Wet publieke gezondheid.

b. Harmonisatie randvoorwaarden van noodbepalingen

Het voorliggende wetsvoorstel laat het aldus ontstane complexe en niet altijd consistente stelsel van noodbevoegdheden ongemoeid. Dat is ongewenst. Gelet op de fundamentele positie die de Cwu inneemt in het stelsel van staatsnoodrecht (zie hiervoor punt 2), is het essentieel dat er, zoals ook bij de herziening van de Cwu in de jaren '90 van de vorige eeuw is gebeurd, reeds op dit moment aandacht is voor de werking van het stelsel als geheel. Dat vraagt om richtinggevende keuzes van de regering als het gaat om de gestandaardiseerde procedure voor inwerkingstelling van noodbevoegdheden op grond van sectorale wetgeving. Verwacht mag worden dat bij de modernisering van het staatsnoodrecht aandacht is voor de coherentie en consistentie van dat stelsel als geheel. De eerder genoemde contourenbrief van de regering van 6 december 2022 is op dit punt niet toereikend.

Het is ongewenst als in de sectorale wetgeving niet goed te beargumenteren verschillen bestaan tussen inwerkingstellingsprocedures van wettelijke noodbepalingen. Dat kan de legitimatie en effectieve werking van het stelsel ondergraven. Dat geldt te meer als de complexiteit en diversiteit van de inwerkingstelling van separate noodbepalingen in de praktijk de keuze van de regering zou kunnen beïnvloeden om met het oog op een effectieve aanpak van een noodsituatie de noodtoestand af te kondigen terwijl de omstandigheden dat op zichzelf niet of althans niet direct rechtvaardigen (zie hiervoor punt 2).

Dat geldt ook omgekeerd, als te lang op grond van separaat in werking gestelde noodbepalingen wordt gewerkt, terwijl afkondiging van de noodtoestand aangewezen is. Het is ook vanuit dit gezichtspunt nodig de procedurele bepalingen binnen het stelsel goed op elkaar af te stemmen en waar nodig verder te harmoniseren. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt met een integraal wetsvoorstel. Dit is ook met de Invoeringswet Cwu gedaan bij de herziening in de jaren '90 van de vorige eeuw.

c. Uitgangspunten inwerkingstellingsprocedures

Het voorgaande betekent dat reeds op dit moment, in het kader van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Cwu, moet worden bepaald aan welke randvoorwaarden de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de sectorale wetgeving moeten voldoen. In de standaardprocedure die geldt voor de inwerkingstelling van separate noodbepalingen is in de huidige wetgeving een passende balans getroffen tussen enerzijds het belang om in een noodsituatie snel en slagvaardig te kunnen handelen en anderzijds het belang van het waarborgen van een bij een noodsituatie passende parlementaire betrokkenheid.³⁰ Dat wil zeggen: inwerkingstelling van een of meer noodbevoegdheden bij koninklijk besluit met daarna de onverwijlde indiening van een voortduringswetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Het gaat hier om een eenvoudig toepasbare procedure die zich ook goed verhoudt tot de inwerkingstelling van de noodtoestand zoals deze in de Grondwet is geregeld en in de Cwu nader is uitgewerkt. Bij het zo nodig verder harmoniseren van de afwijkende procedures voor inwerkingstelling van noodbevoegdheden op grond van sectorale wetgeving ligt het dan ook voor de hand om uit te gaan van de standaardprocedure zoals opgenomen in de Invoeringswet Cwu.³¹

Het voorgaande betekent dat bij de doorlichting van de sectorwetgeving door de regering, in het bijzonder door de coördinerend bewindspersoon van JenV, bewaakt wordt dat van de genoemde standaardprocedure bij wijze van uitzondering alleen kan worden afgeweken indien dat gelet op de aard van de betreffende noodbevoegdheid dragend kan worden gemotiveerd. Daarbij verdient het aandacht dat de betreffende noodbevoegdheden inhoudelijk en procedureel bij elkaar passen als zich buitengewone omstandigheden voordoen: de zwaarte van de bevoegdheden moet proportioneel zijn in verhouding tot de zwaarte van de te volgen procedure.

Gelet daarop is het in beginsel ongewenst als door middel van separate toepassing (de eerste trede van de escalatieladder, zie hiervoor punt 2) een geheel wettelijk stelsel buiten werking kan worden gesteld.³² Het is van belang dat de doorlichting van de bijzondere wetgeving ook vanuit dit gezichtspunt plaatsvindt.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande in de toelichting op het wetsvoorstel op de harmonisatie van noodbepalingen in te gaan. In het bijzonder adviseert zij daarbij uiteen te zetten aan

³⁰ Spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 4.6.

³¹ Kamerstukken II, 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 2–3.

³² In dat verband is onder meer de vraag hoe de eerdere conclusie van de regering dat diverse noodbepalingen – waaronder de Vreemdelingenwet 2000 – geen onderhoud behoeven, zich tot dat uitgangspunt verhouden. Zie Kamerstukken II 2023/24, 29 668, nr. 70, p. 2.

welke randvoorwaarden de regels omtrent de noodbepalingen in sectorale wetgeving moeten voldoen en op welke wijze op de naleving daarvan wordt toegezien. Ten slotte adviseert zij waar nodig de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de wetgeving verder te harmoniseren.

Het staatsnoodrecht biedt de grondslag voor bevoegdheden die kunnen worden ingezet in buitengewone omstandigheden. De Afdeling herinnert terecht aan de toegenomen relevantie ervan. Niet alleen stelde de regering staatsnoodrechtelijke bepalingen de afgelopen jaren immers voor het eerst in decennia in werking, te weten voor de avondklok tijdens de covid-19-pandemie en voor de opvang van ontheemden na de inval in 2022 van Rusland in Oekraïne. In beide gevallen bleek ook dat het staatsnoodrecht in zijn bestaande vorm onvoldoende ruimte bood voor maatwerk of niet goed toepasbaar was.³³ Andere dreigingen met een heel divers karakter, waarmee onze samenleving zich in dit tijdsgewricht geconfronteerd kan zien, zetten het (staats)nood- en crisisrecht eveneens in de schijnwerper.

Op punten is inderdaad een complex wettelijk stelsel ontstaan en valt er te winnen aan coherentie en consistentie. Dat geldt in het bijzonder voor de zogenoemde separate inwerkingstelling van noodbepalingen, dus buiten een noodtoestand. Daarbij is het kabinet het met de Afdeling eens dat ongewenste verschillen de legitimatie en effectieve werking van het stelsel kunnen ondergraven. Ook deelt het haar standpunt dat de huidige standaardprocedure voor de separate inwerkingstelling van noodbepalingen een passende balans bevat tussen snel en slagvaardig kunnen handelen en het waarborgen van parlementaire betrokkenheid in een noodsituatie. Snelheid en slagvaardigheid zijn ook niet gebaat bij onverklaarbare of onnodige procedurele verschillen in wetgeving.

De Afdeling wijst in dat verband op het verplaatsen van mensen door een minister op grond van de Kernenergiewet zonder inwerkingstellingsprocedure, en op grond van de Wet verplaatsing bevolking met een procedure voor separate inwerkingstelling, alsmede op de Wet publieke gezondheid met specifieke vormen van parlementaire betrokkenheid en van in- en buitenwerkingstelling. Ook wat het kabinet betreft moet worden beoordeeld of zulke procedures in sectorale wetgeving waar nodig en wenselijk op elkaar moeten worden afgestemd of verder moeten worden geharmoniseerd. Daarvoor hadden mijn ambtsvoorganger, als coördinerend bewindspersoon voor de herzieningsoperatie, en de voor de sectorale wetgeving verantwoordelijke bewindspersonen ook oog. Zij onderkenden eveneens de aangehaalde voorbeelden.³⁴

Het kabinet kiest ervoor deze kwestie verder onder ogen te zien bij de herziening van sectorale wetten. Waar nodig zullen de voor die wetten verantwoordelijke bewindspersonen haar adresseren via door hen voorgestelde wetgeving. Het willen vergroten van coherentie en consistentie brengt namelijk nog niet mee dat dit wetsvoorstel het daarvoor best geëigende vehikel is. Vanwege de grote hoeveelheid noodwetgeving hebben vorige kabinetten voor de modernisering ervan namelijk een koers ingezet van prioritering en fasering. Dit wetsvoorstel zou gaan over de herziening van de Cwu als fundament van het stelsel van staatsnoodrecht en wel op de punten die er na ampele overweging in zijn vervat.³⁵ Het kabinet wil om diezelfde redenen aan een en ander vasthouden. Opmerking verdient dat de Cwu – waarop het wetsvoorstel betrekking heeft – louter de procedures in de noodtoestand(en) regelt en niet de hier aan de orde zijnde separate toepassing van noodbevoegdheden.

De Afdeling signaleert dat het gaat om 'e]en beperkt aantal sectorale wetten'. Het kabinet ziet mogelijke incongruenties evenmin als een breed spelende aangelegenheid. Dat biedt ruimte om de bepalingen en bevoegdheden waarom het gaat, integraal te bezien in de context van de sectorale wet waarin zij staan en van daarmee inhoudelijk samenhangende wetgeving. Het kabinet acht een dergelijke integrale benadering juist van belang vanwege de – ook door de Afdeling benadrukte – noodzaak tot inhoudelijke coherentie en consistentie en om ook inhoudelijke wijzigingen te kunnen overwegen. Zo kunnen er gerechtvaardigde verschillen bestaan tussen wetgeving op de onderscheiden beleidsterreinen. Relevant is verder niet alleen of de bevoegdheden en procedures vergelijkbaar zijn, maar ook of de omstandigheden vergelijkbaar zijn waarin zij op grond van de wet kunnen worden ingezet. Bovendien komen in sectorale wetten inhoudelijk verouderde bepalingen voor, waarbij het de vraag is of daarin neergelegde bevoegdheden nog volstaan om het beoogde doel te bereiken, en er

³³ Bij de avondklok moest daarom een algemene maatregel van bestuur uit 1953 buiten werking worden gesteld (artikel 6 van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19). Zie ook de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 65–66. Bij de ontheemdenopvang moest de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvnb) inhoudelijk worden gewijzigd bij gelegenheid van de voortduringswet (artikel 2 van de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvnb).

³⁴ O.a. Kamerstukken II 2023/24 en 24/25, 29 668, nr. 70, p. 6, en nr. 71, p. 5.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 29 668, nr. 70, p. 1–2.

zijn leemtes, waarbij nieuwe bevoegdheden moeten worden ontworpen om die op te vullen.³⁶ Het met dit wetsvoorstel harmoniseren van alle inwerkingstellingsprocedures zou de nodige vakinhoudelijke afwegingen miskennen, onder verantwoordelijkheid van de vakbewindspersoon die het betreft. Bovendien leidt die aanpak tot verdergaande vertraging. De uitkomst van de inhoudelijke afwegingen kan voorts van belang zijn om vast te stellen of – ook gegeven de daarvoor te hanteren uitgangspunten – bij een bepaalde bevoegdheid een separate-inwerkingstellingsprocedure past of niet. Het kabinet wil met dit wetsvoorstel niet vooruitlopen op de genoemde integrale weging. Daarbij komt ten slotte dat de drie maatregelen in dit wetsvoorstel en de wenselijkheid daarvan losstaan van de afwegingen die bij de sectorale wetgeving moeten worden gemaakt. Het is daarom ook niet nodig op de uitkomsten van die afwegingen te wachten, voordat de voorliggende drie maatregelen kunnen worden genomen.

Relevante wetgeving die recent is gewijzigd, is wat dit betreft evenmin in steen gebeiteld. In verband met een ander voorbeeld dat de Afdeling aanhaalt – de Eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid, die tot stand kwam na de coronaperiode – schreef het kabinet al aan de Tweede Kamer: 'Nadat de aanpassingen van het bredere (staats)nood- en crisisrecht zijn afgerond, zal worden gezien of en, zo ja, welke aanpassingen van de Wpg nodig zijn om de consistentie te bewaken.'³⁷

Het kabinet borgt een coherente benadering niet alleen via de ministerraad. Er is ook mijn coördinerende rol, waarbij ik – mede via interdepartementale ambtelijke voorbereiding, thans onder meer in de vorm van een werkgroep modernisering staatsnoodrecht waarin de betrokken departementen zijn vertegenwoordigd – een aanjagende en borgende rol op mij neem en de voortgang en inzet van het kabinet periodiek verwoord richting de Staten-Generaal, die een bijzondere interesse hebben voor het onderwerp. In lijn met het advies van de Afdeling zal het kabinet in geval een separate-inwerkingsstellingsprocedure aan de orde is, in beginsel ook uitgaan van de huidige procedure. Daarbij bewaak ik als coördinerend bewindspersoon in voorkomend geval dat daarvan alleen wordt afgeweken indien dat dragend kan worden gemotiveerd, gelet op de aard van de noodbevoegdheid waarom het gaat. Het kabinet onderschrijft ten slotte de suggestie van de Afdeling om in de toelichting op het wetsvoorstel uiteen te zetten aan welke randvoorwaarden de regels omtrent de separate inwerkingstelling van noodbepalingen in sectorale wetgeving moeten voldoen. Een coherent stelsel van staatsnoodrecht impliceert immers dat de separate toepassing van bepalingen van staatsnoodrecht zoveel mogelijk op gelijke wijze gebeurt. Ik verwijs hiervoor ook naar de lat die de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid eerder al verwoordde.³⁸ Samengevat hoort in de wet te worden gekozen voor separate toepassing met de inwerkingstellingsprocedure bij algemene, onbepaalde, open toepassingscriteria; bij specifieke bevoegdheden die ernstige gevolgen hebben voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden; of: als de democratische legitimiteit niet is gewaarborgd op een ander (decentraal) niveau. In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting is dit verder uiteengezet.

4. Gevolgen schrappen beperkte noodtoestand

De regering stelt met het voorliggende wetsvoorstel voor om de beperkte noodtoestand te schrappen. Dat betekent dat noodbevoegdheden straks ofwel separaat kunnen worden toegepast, ofwel na het afkondigen van de noodtoestand die met het wetsvoorstel in stand blijft. Volgens de regering heeft de beperkte noodtoestand geen meerwaarde meer.³⁹ Ook in haar spontaan advies uit 2021 heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor de toegevoegde waarde van de beperkte noodtoestand.⁴⁰ De Afdeling heeft daarom op zichzelf begrip voor de keuze om de beperkte noodtoestand te schrappen, maar ziet dat de toelichting nog onvoldoende in gaat op de gevolgen hiervan.

Nagenoeg alle noodbepalingen die na het afkondigen van de beperkte noodtoestand volgens de huidige wetgeving kunnen worden geactiveerd, kunnen ook via separate toepassing worden ingezet.⁴¹

³⁶ De Kernenergiewet (hierna: Kew)/Wvb zijn ook hiervan voorbeelden. Zo dateert de Wvb uit 1952, betekent verplaatsing er meer dan in de Kew (namelijk ook: transport, huisvesting en registratie) en concretiseert zij – anders dan in de Kew – de omstandigheden niet waaronder maatregelen kunnen worden genomen. In artikel 46 Kew staan anderzijds behalve een open bevoegdheid voor regels en maatregelen, naast verplaatsing van mensen ook andere concrete maatregelen van heel diverse aard en juridische zwaarte opgesomd (variërend van binnen moeten blijven tot het drinkwater beschermen). Soms zijn bevoegdheden daarvoor tevens belegd bij andere autoriteiten dan de minister, zoals de voorzitter van de veiligheidsregio of de beheerder van het oppervlaktewater, die op grond van andere wetgeving ook bevoegdheden hebben.

³⁷ Kamerstukken II 2023/24, 24/25 en 25/26, 29 668, nr. 70, p. 6, nr. 71, p. 6, en nr. 74.

³⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29 668, nr. 69, p. 5.

³⁹ *Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Schrappen beperkte noodtoestand).*

⁴⁰ *Zie ook het ongevraagd advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, par. 4.6.*

⁴¹ *De toelichting wijst erop dat de artikelen 15 t/m 43 Oorlogswet voor Nederland, art. 39 Scheepvaartwet, art. 53 Loodsenwet en art. 4 Wegenverkeerswet 1994 niet separaat kunnen worden toegepast en dus alleen in de beperkte of algemene noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.*

De regering noemt die overlap in de toelichting 'doorslaggevend' om te concluderen dat de beperkte noodtoestand geschrapt kan worden.⁴²

Die overweging gaat echter voorbij aan de functie van de noodtoestand binnen het stelsel van staatsnoodrecht. Dat stelsel kent een escalatieladder, waarbij de ernst, complexiteit en omvang van de omstandigheden bepalen welk instrument geschikt en evenredig is (zie punt 2). Separate toepassing van noodbepalingen leent zich slechts voor omstandigheden waar met toepassing van een of enkele specifieke noodbevoegdheden kan worden volstaan.⁴³ Als de inzet nodig is van meerdere bepalingen of groepen van noodwetgeving, ligt separate toepassing niet voor de hand en moet worden overwogen een noodtoestand af te kondigen.⁴⁴

Hoewel de regering op zichzelf erkent dat in ernstige en veelomvattende noodsituaties afkondiging van de noodtoestand in de rede ligt,⁴⁵ rijst de vraag of de keuze van de regering om de beperkte noodtoestand te schrappen niet onbedoeld de drempel voor de afkondiging van de noodtoestand te zeer verhoogt. Deze keuze is immers hoofdzakelijk gebaseerd op de overweging (zie boven) dat de betreffende bevoegdheden ook separaat kunnen worden ingeroepen. Daardoor ontstaat het risico dat in afwijking van de bedoeling van het stelsel buitengewone omstandigheden ten onrechte via separate toepassing van noodbepalingen worden aangepakt.

Daarbij weegt mee dat in de praktijk grote terughoudendheid wordt gevoeld voor het uitroepen van een noodtoestand.⁴⁶ Hoewel de Afdeling begrip heeft voor die terughoudendheid (de noodtoestand dient inderdaad pas te worden afgekondigd in ernstige en veelomvattende noodsituaties), mag dit er niet toe leiden dat na het schrappen van de beperkte noodtoestand als gevolg van het wetsvoorstel buitengewone omstandigheden voortaan eerder via separate toepassing worden aangepakt, terwijl de situatie zich daar eigenlijk niet voor leent.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken wat het schrappen van de beperkte noodtoestand als gevolg heeft voor de keuze welke omstandigheden via separate toepassing kunnen worden bestreden en wanneer de noodtoestand moet worden uitgeroepen.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven. Door het wegvallen van de tussenoptie wordt de afweging tussen de noodtoestand en separate toepassing eenvoudiger. De regering hanteert staatsnoodrecht met uiterste terughoudendheid. De drempel voor de noodtoestand verandert niet. Separate toepassing is er voor buitengewone omstandigheden die niet zo ernstig zijn dat zij tot de noodtoestand hoeven te leiden, maar wel van dien aard zijn dat over een of meerdere noodbepalingen moet worden beschikt. Gaat het verder, dan kan de noodtoestand aan de orde zijn. Ik verwijs verder naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

5. Beschikbare bevoegdheden noodtoestand

De modernisering van het staatsnoodrecht raakt ook aan de huidige wetten die deel uitmaken van de lijsten bij de Cwu met bevoegdheden die bij een noodtoestand kunnen worden ingeroepen.⁴⁷ In verband met het schrappen van de beperkte noodtoestand, vervalt lijst A.⁴⁸ Lijst B, die betrekking heeft op wat nu nog de algemene noodtoestand is, blijft gehandhaafd en zal in het vervolg worden aangeduid als 'de bij deze wet behorende bijlage'.⁴⁹ Daarnaast worden enkele verwijzingen gecorrigeerd die per abuis niet in de lijst waren opgenomen.⁵⁰

⁴² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Schrappen beperkte noodtoestand).

⁴³ Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, blz. 5, 6. Als voorbeelden worden de aardoliecrisis uit de jaren '70 genoemd en potentieel de Nederlandse participatie in het Golfconflict en de noodhulp aan de Koerden (vergelijk Kamerstukken 1991/92, 22 300, nr. 51).

⁴⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 028, nr. 4, p. 9–10. Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel de juridische drempel voor afkondiging van de noodtoestand niet verhoogt; de combinatie van noodbepalingen die onder de huidige wet in de beperkte noodtoestand in werking kan worden gesteld (zie artikel 7, eerste lid, Cwu met verwijzing naar de bevoegdheden van lijst A), kan onder de toekomstige wet ook worden toegepast in de noodtoestand die het wetsvoorstel in stand laat.

⁴⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Schrappen beperkte noodtoestand).

⁴⁶ Volgens de regering moesten de psychologische effecten daarvan op de bevolking niet worden onderschat, ook omdat daarvan internationaal gezien een escalerend effect zou uitgaan. Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 7. Deze terughoudendheid bleek ook tijdens de coronapandemie te bestaan, zie Handelingen II 2020/21, nr. 12, item 6, p. 10: 'U weet dat de bewindspersonen die in eerste instantie zouden moeten zeggen 'we moeten richting staatsnoodrecht', de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid, hier hebben gezegd: in Nederland staan we toch echt in andere verhoudingen tot elkaar en we gaan hier niet toe over.'

⁴⁷ Het gaat om lijst A (voor de beperkte noodtoestand thans bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Cwu) en lijst B (voor de algemene noodtoestand thans bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Cwu).

⁴⁸ Zie Artikel I, onderdeel O, van het voorliggende wetsvoorstel.

⁴⁹ Zie Artikel I, onderdeel J, van het voorliggende wetsvoorstel.

⁵⁰ Artikel I, onderdeel P, van het voorliggende wetsvoorstel. Het gaat om artikelen uit de Veiligheidswet BES [en] de Postwet 2009. Zie toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, onder Artikel I, onderdeel P.

De Afdeling merkt op dat die bijlage verwijst naar bepalingen in sectorwetten die niet meer bestaan of onjuist zijn.⁵¹ Tevens rijst de vraag of in de bijlage ook alle bevoegdheden die nodig worden geacht, zijn opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld worden overwogen of aanvullende noodbevoegdheden op grond van enkele sectorwetten moet worden opgenomen.⁵² Vanzelfsprekend kan bij de modernisering van de sectorwetten blijken dat het wenselijk is bepaalde noodbepalingen tevens in de bijlage bij de Cwu [op] te nemen. Dat laat evenwel onverlet de verantwoordelijkheid van de regering om bij de modernisering van de Cwu ook te zorgen dat de bijlage met noodbepalingen correct en volledig is.

De Afdeling adviseert in dit stadium van de modernisering in ieder geval de technische onjuistheden te verbeteren en tevens nader te bezien in hoeverre de bij de Cwu behorende bijlage correct en volledig is. In het licht daarvan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

De verwijzing waarvan de Afdeling constateert dat zij niet meer bestaat, respectievelijk ten onrechte staat vermeld, is in het wetsvoorstel verbeterd. Bij een controle van de andere bepalingen trof ik geen soortgelijke zaken aan. In vervolg op de opmerking van de Afdeling om de bijlage met noodbepalingen vollediger te maken, zijn de artikelen 5, derde lid, van de Opiumwet en 13, tweede lid, van de Mediawet BES (vgl. voor Europees Nederland het wel al in de bijlage figurerende artikel 6.26, tweede lid, van de Mediawet 2008) toegevoegd. Bij de modernisering van sectorwetten, op voordracht van de daarvoor verantwoordelijke bewindspersonen, zal de regering meenemen of het wenselijk is noodbepalingen tevens op te nemen in de bijlage.

6. Slot

Het huidige stelsel van staatsnoodrecht toont een complex en weinig coherent beeld. Op verschillende beleidsterreinen zijn wettelijk noodbevoegdheden geregeld met afwijkende bevoegdheden en procedures. Deze verschillen zijn niet altijd goed te beargumenteren. Dit kan de legitimatie en effectieve werking van het staatsnoodrecht ondergraven. De huidige geopolitieke situatie toont eens te meer aan dat het noodzakelijk is om op korte termijn te komen tot een kwalitatief hoogwaardig stelsel van staatsnoodrecht.

Gelet hierop is het essentieel dat er bij de modernisering nauwgezette aandacht is voor de coherentie en consistentie van dat stelsel als geheel en er richtinggevende keuzes worden gemaakt over de inrichting hiervan. Dit wetsvoorstel is een fundamenteel onderdeel van die modernisering. Dat vraagt inzet van verschillende bewindspersonen om de sectorale wetgeving, ook in relatie tot het wetsvoorstel, goed op elkaar af te stemmen en waar nodig verder te harmoniseren. In het bijzonder vergt het een leidende rol van de coördinerend bewindspersoon van JenV. De hiervoor gemaakte opmerkingen moeten in dat licht worden gezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Uit de bovenstaande reactie op de opmerkingen van de Afdeling blijkt dat coherentie en consistentie de onverminderde aandacht van het kabinet hebben. Het kabinet onderschrijft dat het belangrijk is om daarop in het verband van dit complexe en relevante wettelijke stelsel winst te boeken. Op mijn specifieke rol als coördinerend bewindspersoon ging ik hierboven ook in.

Ik gebruik de gelegenheid van dit nader rapport ten slotte om enkele taalkundige en redactionele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

In artikel XL heb ik 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 verbeteringen ten aanzien van de Wet behoud scheepsruimte 1939 en de Loodsenwet). In dat artikel wordt nu verwezen naar lijst A en in het aan de Afdeling gezonden wetsvoorstel is voorgesteld in plaats daarvan simpelweg te verwijzen naar de bijlage bij de Cwu. Waar een technische wijziging is beoogd, betekent dat echter onbedoeld meer. De nieuwe bijlage – die in de kern overeen-

⁵¹ Zo moet artikel 53, eerste lid, van de Loodsenwet moet worden gelezen als artikel 53 van de Loodsenwet; er is immers geen eerste lid. Artikel XXIV, onder B, van het wetsvoorstel wijst vervolgens op artikel 53, zonder eerste lid. Ook wordt bijvoorbeeld artikel 9 van de Wet behoud Scheepsruimte 1939 nog genoemd, terwijl dat artikel reeds in 1994 is vervallen.

⁵² Denk bijvoorbeeld aan aanvullende noodbevoegdheden op grond van de Bodemproductiewet 1939, de Distributiewet, de Hamsterwet en de Prijzennoo dwet. Zo is in de literatuur geopperd om ook ontheffingen op het hamsterverbod als noodbevoegdheid mogelijk te maken. Zie: J. Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', NJB 2020/1134, p. 1308–1316.



komt met de oude lijst B – is immers uitgebreider dan lijst A en daar staan ook bevoegdheden in die in Europees Nederland niet separaat kunnen worden toegepast en waarvoor in Caribisch Nederland dezelfde lijn geldt. Ook is een omissie hersteld door artikel 5, derde lid, van de Opiumwet toe te voegen.

Er is geen noodzaak meer voor de eerder in artikel XLVI voorziene samenloopbepaling ter zake een wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de herziening van de interbestuurlijke verhoudingen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Die bepaling vervalt daarom.

In nieuwe artikelen XLVI en XLVII staan nog twee artikelen die eerder over het hoofd zijn gezien en waarin nog terminologie of een verwijzing staan die met het wetsvoorstel is achterhaald (zie hierover de artikelsgewijze toelichting op die artikelen). Het betreft bepalingen in de Mediawet BES ('de algemene noodtoestand' in plaats van 'de noodtoestand') en de Onteigeningswet BES (verwijzing naar artikel 7 Cwu).

In paragrafen 1 en 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting heb ik nog verduidelijkt dat de noodtoestand in een Caribisch Nederlandse context voor één en voor meer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan worden afgekondigd.

De ondertekening van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting heb ik ten slotte in overeenstemming gebracht met de actuele taakverdeling op mijn departement.

Ik verzoek U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W16.25.00006/II

's-Gravenhage, 9 april 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 januari 2025, no.2025000040, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Algemene Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aangehangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is een eerste stap in de voorgenomen algehele herziening van het staatsnoodrecht. Het bevat drie wijzigingen van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu). Ten eerste regelt het wetsvoorstel dat de beperkte noodtoestand vervalt. Daardoor resteert slechts de algemene noodtoestand, die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt aangeduid als 'noodtoestand'. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel erin dat voor het afkondigen van de noodtoestand en de inwerkingstelling van noodbepalingen in die noodtoestand, anders dan nu het geval is, kan worden volstaan met één koninklijk besluit. Tot slot maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland, tot Caribisch Nederland, of tot één of meer openbare lichamen.

Het huidige stelsel van staatsnoodrecht toont een complex en weinig coherent beeld. De in verschillende wetten opgenomen noodrechtelijke bepalingen kennen een veelvormigheid van structuren, bevoegdheden en inwerkingstellingsprocedures. Gelet op de fundamentele positie die de Cwu inneemt in het stelsel van staatsnoodrecht, is het essentieel dat er reeds in het kader van dit wetsvoorstel aandacht is voor de coherentie en consistentie van dat stelsel als geheel.

Dat vraagt om richtinggevende keuzes van de regering. Daarbij gaat het vooral over de mate waarin in sectorale wetgeving kan worden afgeweken van de met de destijds door de Cwu en daarmee samenhangende invoeringswet gestandaardiseerde inwerkingstelling van de noodbevoegdheden en de parlementaire betrokkenheid daarbij. De Afdeling adviseert daar in de toelichting nader op in te gaan en waar nodig de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de wetgeving verder te harmoniseren.

Voor de vraag welke inzet van staatsnoodrecht gerechtvaardigd is, is de ernst en omvang van de noodsituatie doorslaggevend. Het uitroepen van de noodtoestand kan in bepaalde gevallen gerechtvaardigd of zelfs geboden zijn. Het schrappen van de beperkte noodtoestand mag niet tot gevolg hebben dat buitengewone omstandigheden voortaan eerder via separate toepassing worden aangepakt, terwijl de situatie zich daar eigenlijk niet voor leent. De toelichting moet op dit punt worden verduidelijkt.

De Cwu bevat een bijlage die aangeeft welke bevoegdheden bij een noodtoestand kunnen worden ingeroepen. Soms wordt daarbij verwezen naar bepalingen die niet meer bestaan of onjuist zijn. Ook is de vraag of alle bevoegdheden die nodig worden geacht, in de bijlage zijn opgenomen. De Afdeling adviseert om in dit stadium van de modernisering in ieder geval de technische onjuistheden te verbeteren en tevens te bezien of de bijlage modernisering behoeft.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van de eerder voorgenomen bredere modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht. In 2018 heeft het kabinet een vijftal verbeterpunten geïdentificeerd met betrekking tot het functioneren van het staatsnoodrecht. Dat betrof onder meer de inwerkingstellingsprocedure en de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van het staatsnoodrecht.¹ Tot een nadere uitwerking hiervan in wetgeving, kwam het in die tijd niet.

In de jaren erna is de relevantie van het staatsnoodrecht en het crisisrecht in brede zin toegenomen. Op een kortdurend gebruik van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag na is ten tijde van de coronapandemie het staatsnoodrecht bewust niet ingezet. Deze crisis heeft wel laten zien dat verbeteringen noodzakelijk zijn om goed voorbereid te zijn op dreigingen voor de volksgezondheid.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 668 en 26 956, nr. 48.

Daar had de Tweede Kamer bij motie-Van Dam in 2020 ook toe opgeroepen.² Tevens is in 2021 een aantal adviezen uitgebracht, zoals een onderzoek naar de voorstellen van het kabinet uit 2018 dat in opdracht het WODC werd uitgevoerd³ en het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. In laatstgenoemd advies is naar aanleiding van de coronapandemie aangedrongen op een fundamentele herbezinning van het stelsel van staatsnood- en crisisrecht.⁴

Vraagstukken rondom het handelen in crisistijd zijn vervolgens bij de aanpassing van de Wet publieke gezondheid in 2023 uitvoerig aan de orde gekomen.⁵ Daarin was bijzondere aandacht voor de parlementaire betrokkenheid bij de gedelegeerde regelgeving.⁶ Daarnaast is rondom de opvang van ontheemden uit Oekraïne sprake geweest van toepassing van enkele noodmaatregelen uit de Wet verplaatsing bevolking,⁷ maatregelen die in 2024 zijn opgevolgd door een 'gewone' tijdelijke wet.⁸

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat noodsituaties niet zonder meer betrekking hoeven te hebben op bedreigingen van de veiligheid zoals dat in traditionele oorlogsomstandigheden het geval is. Situaties die tot de inzet van buitengewone bevoegdheden nopen, kunnen immers van allerlei aard zijn, van pandemische dreigingen tot hybride vormen van oorlogsvoering.⁹ Tegelijkertijd toont de huidige geopolitieke situatie ook aan dat het noodzakelijk is voorbereid te blijven op gewapende conflicten waarin Nederland, ook op het eigen grondgebied, betrokken kan worden.¹⁰

Mede in het licht van een aantal hiervoor genoemde ontwikkelingen heeft het kabinet in een brief van 6 december 2022 de nieuwe contouren van de beoogde modernisering van het staatsnoodrecht geschetst.¹¹ Daarbij is de regering ook ingegaan op de geconstateerde lacunes in de noodwetgeving en is de wijziging aangekondigd van zowel de Cwu als sectorale wetgeving. De Cwu vormt het fundament van het stelsel van staatsnoodrecht. Zij regelt de procedures voor het afkondigen en beëindigen van een noodtoestand en voor het in- en buiten werking stellen van de in die situatie relevante noodbepalingen.

Aanpassing van de sectorwetten wordt afzonderlijk door de verantwoordelijke bewindspersonen geïnitieerd. In een brief van 13 februari 2025 heeft het kabinet de stand van zaken van de modernisering van het staatsnoodrecht gepresenteerd. Daarin wordt ook per departement en verantwoordelijke bewindspersoon een overzicht geboden van voorgenomen en reeds in voorbereiding zijnde aanpassingen van sectorale wetgeving.¹²

Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan de beoogde aanpassing van de Cwu en bevat drie wijzigingen. Ten eerste regelt het wetsvoorstel dat de beperkte noodtoestand vervalt. Daardoor resteert slechts de algemene noodtoestand, die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt aangeduid als 'noodtoestand'. De toelichting geeft aan dat op dit punt verder geen inhoudelijke wijzigingen worden voorgesteld: de procedures, voorwaarden en waarborgen voor het afkondigen, voortduren en opheffen van de noodtoestand blijven ongewijzigd.

Ook inhoudelijk verandert er door het schrappen van de beperkte noodtoestand weinig. De bevoegdheden die onder die omstandigheid konden worden ingeroepen, kunnen ook onder de noodtoestand die in het wetsvoorstel behouden blijft, worden ingeroepen. Wel voorziet het wetsvoorstel erin dat voor het afkondigen van de noodtoestand en de inwerkingstelling van noodbepalingen in die noodtoestand niet langer twee afzonderlijke koninklijke besluiten zijn vereist, maar dat volstaan kan worden met één koninklijk besluit.

Tot slot maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland of tot één van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De huidige Cwu biedt niet de mogelijkheid om de noodtoestand te beperken tot een deel van Nederland.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 42.

³ L.C.J. van Apeldoorn, S. Daniëls e.a. (Open Universiteit), *Modernisering van het staatsnoodrecht. Quick scan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, november 2021.

⁴ Spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65.

⁵ Stb. 2023, 184.

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 39 194, nr. 3, p. 14.

⁷ Het gaat om de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking.

⁸ Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne, Stb. 2024, 190.

⁹ NCTV, Χίμαρα. Een duiding van het fenomeen 'hybride dreiging', Den Haag, april 2019, p. 14. Zie ook AIV, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, Den Haag, 4 juni 2024.

¹⁰ Over de geopolitieke ontwikkelingen en de gevolgen die dit heeft voor Nederlands beleid en regelgeving, zie WRR, *Nederland in een fragmenterende wereldorde*, Den Haag, 1 juli 2024.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 668, nr. 69.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 29668, nr. 71.

2. Constitutioneel en juridisch kader

De grondwettelijke basis voor het staatsnoodrecht wordt gevormd door artikel 103 van de Grondwet. De achterliggende gedachte van het staatsnoodrecht is dat zich zodanige situaties kunnen voordoen ('uitzonderingstoestanden') dat het noodzakelijk is om van normale rechtsregels af te wijken om aan die situaties het hoofd te kunnen bieden.¹³ Artikel 103 van de Grondwet bevat de voorwaarden en beperkingen die voor het invoeren van een noodtoestand gelden. Er kan dan in uiterste noodzaak zelfs worden afgeweken van bepaalde, in artikel 103 genoemde, grondwetsbepalingen. De Staten-Generaal besluiten ná de afkondiging van de noodtoestand over de voortdurende daarvan, en doen dat in verenigde vergadering om de benodigde spoed te behouden.¹⁴

Conform de opdracht van artikel 103, eerste lid, van de Grondwet, is met de Cwu nadere uitwerking gegeven aan dit grondwettelijk kader. Hoewel de Grondwet in artikel 103 het woord uitzonderingstoestand in enkelvoud gebruikt, is in de Cwu gekozen voor twee uitzonderingstoestanden: de beperkte en de algemene noodtoestand. De Cwu bepaalt dat de regering bij koninklijk besluit de algemene of beperkte noodtoestand kan afkondigen wanneer buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken.¹⁵ Afhankelijk van welke noodtoestand wordt ingeroepen, kunnen bepaalde noodbevoegdheden worden ingezet. Deze worden gespecificeerd in twee lijsten bij de Cwu.¹⁶

Bij de uitwerking van artikel 103 van de Grondwet in de Cwu is overwogen dat zich buitengewone omstandigheden kunnen voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte noodtoestand behoeven te leiden, maar die wel van dien aard zijn dat een of meer noodwettelijke bevoegdheden gebruikt moeten kunnen worden. Volgens de regering past het bij flexibele crisisbeheersing dat dan noodbevoegdheden kunnen worden toegepast zonder dat een algemene of beperkte noodtoestand wordt afgekondigd.¹⁷ Dit wordt separate toepassing van het staatsnoodrecht genoemd. De inzet van dit instrument verloopt via een wettelijke standaardprocedure die ook de parlementaire betrokkenheid regelt (zie verder punt 3).

Langs deze weg is een stelsel van staatsnoodrecht ontstaan waarin sprake is van een oplopende escalatieladder.¹⁸ De minst zware vorm van noodrecht is de separate toepassing ingeval zich buitengewone omstandigheden voordoen die inwerkingstelling van een of meer noodbepalingen noodzakelijk maken, maar die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van een meeromvattende noodtoestand moeten leiden. Indien de omstandigheden wél zodanig ernstig zijn dat zij tot afkondiging van een noodtoestand noodzakelijk zijn, zal moeten worden overwogen of in die situatie volstaan kan worden met een beperkte noodtoestand (met inwerkingstelling van een beperkt aantal noodwetten). Als de situatie zo ernstig is dat ook dat niet toereikend is, kan als hoogste trede van de escalatieladder de algemene noodtoestand worden afgekondigd. Deze maakt de inwerkingstelling van nog meer noodbepalingen mogelijk.¹⁹

3. Coherentie stelsel van (staats)noodrecht

a. De bestaande regelingen voor separate toepassing

Bij de totstandkoming van de Cwu is ten aanzien van de separate toepassing van noodmaatregelen door middel van de Invoeringswet Cwu voor een uniforme regeling gekozen. Daarmee werden de verschillende, zeer uiteenlopende procedures voor het in werking stellen van noodwetgeving gelijk getrokken.²⁰

De standaardbepaling op dit punt regelt dat de noodbevoegdheden bij koninklijk besluit separaat in werking worden gesteld indien buitengewone omstandigheden dat noodzakelijk maken. De parlementaire betrokkenheid is in die procedure gewaarborgd doordat na de inwerkingstelling onverwijld een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden omtrent het voortduren van de werking van de

¹³ Kamerstukken II, 1978/79, 15 681, nr. 3, p. 1, 2. Zie artikel 103, tweede lid, Grondwet.

¹⁴ Kamerstukken II, 1978/79, 15 681, nr. 3, p. 8.

¹⁵ Artikel 1, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

¹⁶ Lijst A (voor de beperkte noodtoestand bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Cwu) en lijst B (voor de algemene noodtoestand bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Cwu).

¹⁷ Zie Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Separate toepassing).

¹⁸ Zie in dit verband ook het Spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 2.2.f.

¹⁹ In deze context blijft de mogelijke rol van het ongeschreven staatsnoodrecht buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor het 'generieke crisisrecht' gebaseerd op de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's, dat onderdeel uitmaakt van het brede stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. Zie over beide punten het spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 4.5 respectievelijk punt 2.3.

²⁰ Zie de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Stb. 1996, 366), met name Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 2, 3.

door de regering in werking gestelde bepalingen. De parlementaire controle vindt in deze procedure dus achteraf plaats.²¹

Een beperkt aantal sectorale wetten bevat echter noodbepalingen die afwijken van de standaardprocedure die met de Cwu is ingevoerd.²² Het gaat dan bijvoorbeeld om bepalingen waarbij de standaardprocedure te zwaar zou zijn in verhouding tot de in die bepalingen gegeven buitengewone bevoegdheden.²³ Het gaat soms echter ook om noodbepalingen die naar hun aard niet van elkaar verschillen, maar waarbij de extra waarborgen die vanwege het ingrijpende karakter van het noodrecht de standaard zijn, vrijwel geheel ontbreken.

Zo bepaalt de Kernenergiewet dat bij een kernongeval ingrijpende maatregelen worden genomen zonder tussenkomst van de minister-president of het parlement, onder meer over het verplaatsen van mensen, dieren, planten of goederen uit het verontreinigde gebied naar elders.²⁴ Dat betekent dat de minister mag handelen als een bepaalde bijzondere omstandigheid zich voordoet en daarbij veel meer mag dan in andere gevallen is toegestaan. De Wet verplaatsing bevolking bevat eenzelfde bevoegdheid als de Kernenergiewet, maar deze is wél onderworpen aan de noodrechtelijke systematiek van inwerkingstelling bij koninklijk besluit en een verlengingswet.²⁵

In andere gevallen is in sectorwetgeving juist gekozen voor een zwaardere parlementaire betrokkenheid. In dat verband wijst de Afdeling op de regeling die na de coronaperiode is ingevoegd in de Wet publieke gezondheid.²⁶ De wet bevat specifieke wettelijke grondslagen voor grondrechtsbeperkende maatregelen die bij een A1-infectieziekte bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld en nader ingevuld.

De noodzakelijkerwijs ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid maakte, mede tegen de achtergrond van de gedachtewisselingen daarover tijdens de coronapandemie,²⁷ dat is voorzien in gecontroleerde delegatie door middel van een voorhangprocedure. In dit specifieke geval vindt dus parlementaire controle in beginsel vooraf plaats.²⁸ Daarnaast bevat die wet een specifieke regeling inzake het in en buiten werking stellen van bevoegdheden.²⁹

b. Harmonisatie randvoorwaarden van noodbepalingen

Het voorliggende wetsvoorstel laat het aldus ontstane complexe en niet altijd consistente stelsel van noodbevoegdheden ongemoeid. Dat is ongewenst. Gelet op de fundamentele positie die de Cwu inneemt in het stelsel van staatsnoodrecht (zie hiervoor punt 2), is het essentieel dat er, zoals ook bij de herziening van de Cwu in de jaren '90 van de vorige eeuw is gebeurd, reeds op dit moment aandacht is voor de werking van het stelsel als geheel. Dat vraagt om richtinggevende keuzes van de regering als het gaat om de gestandaardiseerde procedure voor inwerkingstelling van noodbevoegdheden op grond van sectorale wetgeving. Verwacht mag worden dat bij de modernisering van het staatsnoodrecht aandacht is voor de coherentie en consistentie van dat stelsel als geheel. De eerder genoemde contourenbrief van de regering van 6 december 2022 is op dit punt niet toereikend.

Het is ongewenst als in de sectorale wetgeving niet goed te beargumenteren verschillen bestaan tussen inwerkingstellingsprocedures van wettelijke noodbepalingen. Dat kan de legitimatie en effectieve werking van het stelsel ondergraven. Dat geldt te meer als de complexiteit en diversiteit van de inwerkingstelling van separate noodbepalingen in de praktijk de keuze van de regering zou kunnen beïnvloeden om met het oog op een effectieve aanpak van een noodsituatie de noodtoestand af te kondigen terwijl de omstandigheden dat op zichzelf niet of althans niet direct rechtvaardigen (zie hiervoor punt 2).

Dat geldt ook omgekeerd, als te lang op grond van separaat in werking gestelde noodbepalingen wordt gewerkt, terwijl afkondiging van de noodtoestand aangewezen is. Het is ook vanuit dit gezichtspunt nodig de procedurele bepalingen binnen het stelsel goed op elkaar af te stemmen en

²¹ Hierop werd een beperkt aantal uitzonderingen gemaakt voor gevallen waarin deze standaardprocedure disproportioneel zwaar zou zijn in verhouding tot de te verlenen buitengewone bevoegdheid. Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 4.

²² Zie breder over dit vraagstuk het spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 2.4 en 2.5.

²³ Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 4.

²⁴ Artikel 46, tweede lid, onder c, van de Kernenergiewet.

²⁵ Artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking.

²⁶ Stb 2023, 184.

²⁷ Zie ter illustratie de voorlichting van de Afdeling advisering van 21 oktober 2020, over de zelfgecreëerde zeggenschap van de Tweede Kamer en het uitsluiten daarbij van de Eerste Kamer, vanuit wetstechnisch en staatsrechtelijk oogpunt, (W13.20.0375/III), Kamerstukken I 2020/21, 35 526, nr. F.

²⁸ Artikel 59c van de Wet publieke gezondheid. Zie ook Kamerstukken II, 2021/22, 39 194, nr. 3, paragraaf 4.3.

²⁹ Artikelen 20, 20a en 20b van de Wet publieke gezondheid.

waar nodig verder te harmoniseren. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt met een integraal wetsvoorstel. Dit is ook met de Invoeringswet Cwu gedaan bij de herziening in de jaren '90 van de vorige eeuw.

c. Uitgangspunten inwerkingstellingsprocedures

Het voorgaande betekent dat reeds op dit moment, in het kader van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Cwu, moet worden bepaald aan welke randvoorwaarden de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de sectorale wetgeving moeten voldoen. In de standaardprocedure die geldt voor de inwerkingstelling van separate noodbepalingen is in de huidige wetgeving een passende balans getroffen tussen enerzijds het belang om in een noodsituatie snel en slagvaardig te kunnen handelen en anderzijds het belang van het waarborgen van een bij een noodsituatie passende parlementaire betrokkenheid.³⁰ Dat wil zeggen: inwerkingstelling van een of meer noodbevoegdheden bij koninklijk besluit met daarna de onverwijld indiening van een voortduringswetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Het gaat hier om een eenvoudig toepasbare procedure die zich ook goed verhoudt tot de inwerkingstelling van de noodtoestand zoals deze in de Grondwet is geregeld en in de Cwu nader is uitgewerkt. Bij het zo nodig verder harmoniseren van de afwijkende procedures voor inwerkingstelling van noodbevoegdheden op grond van sectorale wetgeving ligt het dan ook voor de hand om uit te gaan van de standaardprocedure zoals opgenomen in de Invoeringswet Cwu.³¹

Het voorgaande betekent dat bij de doorlichting van de sectorwetgeving door de regering, in het bijzonder door de coördinerend bewindspersoon van JenV, bewaakt wordt dat van de genoemde standaardprocedure bij wijze van uitzondering alleen kan worden afgeweken indien dat gelet op de aard van de betreffende noodbevoegdheid dragend kan worden gemotiveerd. Daarbij verdient het aandacht dat de betreffende noodbevoegdheden *inhoudelijk* en *procedureel* bij elkaar passen als zich buitengewone omstandigheden voordoen: de zwaarte van de bevoegdheden moet proportioneel zijn in verhouding tot de zwaarte van de te volgen procedure.

Gelet daarop is het in beginsel ongewenst als door middel van separate toepassing (de eerste trede van de escalatieladder, zie hiervoor punt 2) een geheel wettelijk stelsel buiten werking kan worden gesteld.³² Het is van belang dat de doorlichting van de bijzondere wetgeving ook vanuit dit gezichtspunt plaatsvindt.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande in de toelichting op het wetsvoorstel op de harmonisatie van noodbepalingen in te gaan. In het bijzonder adviseert zij daarbij uiteen te zetten aan welke randvoorwaarden de regels omtrent de noodbepalingen in sectorale wetgeving moeten voldoen en op welke wijze op de naleving daarvan wordt toegezien. Ten slotte adviseert zij waar nodig de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de wetgeving verder te harmoniseren.

4. Gevolgen schrappen beperkte noodtoestand

De regering stelt met het voorliggende wetsvoorstel voor om de beperkte noodtoestand te schrappen. Dat betekent dat noodbevoegdheden straks ofwel separaat kunnen worden toegepast, ofwel na het afkondigen van de noodtoestand die met het wetsvoorstel in stand blijft. Volgens de regering heeft de beperkte noodtoestand geen meerwaarde meer.³³ Ook in haar spontaan advies uit 2021 heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor de toegevoegde waarde van de beperkte noodtoestand.³⁴ De Afdeling heeft daarom op zichzelf begrip voor de keuze om de beperkte noodtoestand te schrappen, maar ziet dat de toelichting nog onvoldoende in gaat op de gevolgen hiervan.

Nagenoeg alle noodbepalingen die na het afkondigen van de beperkte noodtoestand volgens de huidige wetgeving kunnen worden geactiveerd, kunnen ook via separate toepassing worden ingezet.³⁵

³⁰ Spontaan advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 4.6.

³¹ Kamerstukken II, 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 2–3.

³² In dat verband is onder meer de vraag hoe de eerdere conclusie van de regering dat diverse noodbepalingen – waaronder de Vreemdelingenwet 2000 – geen onderhoud behoeven, zich tot dat uitgangspunt verhouden. Zie Kamerstukken II 2023/24, 29 668, nr. 70, p. 2.

³³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Schrappen beperkte noodtoestand).

³⁴ Zie ook het ongevraagd advies van de Afdeling advisering 'Van noodwet tot crisisrecht', W04.21.0291/I, 15 december 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, par. 4.6.

³⁵ De toelichting wijst erop dat de artikelen 15 t/m 43 Oorlogswet voor Nederland, art. 39 Scheepvaartwet, art. 53 Loodsenwet en art. 4 Wegenverkeerswet 1994 niet separaat kunnen worden toegepast en dus alleen in de beperkte of algemene noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.

De regering noemt die overlap in de toelichting ‘doorslaggevend’ om te concluderen dat de beperkte noodtoestand geschrapt kan worden.³⁶

Die overweging gaat echter voorbij aan de functie van de noodtoestand binnen het stelsel van staatsnoodrecht. Dat stelsel kent een escalatieladder, waarbij de ernst, complexiteit en omvang van de omstandigheden bepalen welk instrument geschikt en evenredig is (zie punt 2). Separate toepassing van noodbepalingen leent zich slechts voor omstandigheden waar met toepassing van een of enkele specifieke noodbevoegdheden kan worden volstaan.³⁷ Als de inzet nodig is van meerdere bepalingen of groepen van noodwetgeving, ligt separate toepassing niet voor de hand en moet worden overwogen een noodtoestand af te kondigen.³⁸

Hoewel de regering op zichzelf erkent dat in ernstige en veelomvattende noodsituaties afkondiging van de noodtoestand in de rede ligt,³⁹ rijst de vraag of de keuze van de regering om de beperkte noodtoestand te schrappen niet onbedoeld de drempel voor de afkondiging van de noodtoestand te zeer verhoogt. Deze keuze is immers hoofdzakelijk gebaseerd op de overweging (zie boven) dat de betreffende bevoegdheden ook separaat kunnen worden ingeroepen. Daardoor ontstaat het risico dat in afwijking van de bedoeling van het stelsel buitengewone omstandigheden ten onrechte via separate toepassing van noodbepalingen worden aangepakt.

Daarbij weegt mee dat in de praktijk grote terughoudendheid wordt gevoeld voor het uitroepen van een noodtoestand.⁴⁰ Hoewel de Afdeling begrip heeft voor die terughoudendheid (de noodtoestand dient inderdaad pas te worden afgekondigd in ernstige en veelomvattende noodsituaties), mag dit er niet toe leiden dat na het schrappen van de beperkte noodtoestand als gevolg van het wetsvoorstel buitengewone omstandigheden voortaan eerder via separate toepassing worden aangepakt, terwijl de situatie zich daar eigenlijk niet voor leent.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken wat het schrappen van de beperkte noodtoestand als gevolg heeft voor de keuze welke omstandigheden via separate toepassing kunnen worden bestreden en wanneer de noodtoestand moet worden uitgeroepen.

5. Beschikbare bevoegdheden noodtoestand

De modernisering van het staatsnoodrecht raakt ook aan de huidige wetten die deel uitmaken van de lijsten bij de Cwu met bevoegdheden die bij een noodtoestand kunnen worden ingeroepen.⁴¹ In verband met het schrappen van de beperkte noodtoestand, vervalt lijst A.⁴² Lijst B, die betrekking heeft op wat nu nog de algemene noodtoestand is, blijft gehandhaafd en zal in het vervolg worden aangeduid als ‘de bij deze wet behorende bijlage’.⁴³ Daarnaast worden enkele verwijzingen gecorrigeerd die per abuis niet in de lijst waren opgenomen.⁴⁴

De Afdeling merkt op dat die bijlage verwijst naar bepalingen in sectorwetten die niet meer bestaan of onjuist zijn.⁴⁵ Tevens rijst de vraag of in de bijlage ook alle bevoegdheden die nodig worden geacht, zijn opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld worden overwogen of aanvullende noodbevoegdheden op

³⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Schrappen beperkte noodtoestand).

³⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, blz. 5, 6. Als voorbeelden worden de aardoliecrisis uit de jaren ‘70 genoemd en potentieel de Nederlandse participatie in het Golfconflict en de noodhulp aan de Koerden (vergelijk Kamerstukken 1991/92, 22 300, nr. 51).

³⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 028, nr. 4, p. 9–10. Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel de juridische drempel voor afkondiging van de noodtoestand niet verhoogt; de combinatie van noodbepalingen die onder de huidige wet in de beperkte noodtoestand in werking kan worden gesteld (zie artikel 7, eerste lid, Cwu met verwijzing naar de bevoegdheden van lijst A), kan onder de toekomstige wet ook worden toegepast in de noodtoestand die het wetsvoorstel in stand laat.

³⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Schrappen beperkte noodtoestand).

⁴⁰ Volgens de regering moesten de psychologische effecten daarvan op de bevolking niet worden onderschat, ook omdat daarvan internationaal gezien een escalierend effect zou uitgaan. Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 7. Deze terughoudendheid bleek ook tijdens de coronapandemie te bestaan, zie Handelingen II 2020/21, nr. 12, item 6, p. 10: ‘U weet dat de bewindspersonen die in eerste instantie zouden moeten zeggen ‘we moeten richting staatsnoodrecht’, de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid, hier hebben gezegd: in Nederland staan we toch echt in andere verhoudingen tot elkaar en we gaan hier niet toe over.’

⁴¹ Het gaat om lijst A (voor de beperkte noodtoestand thans bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Cwu) en lijst B (voor de algemene noodtoestand thans bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Cwu).

⁴² Zie Artikel I, onderdeel O, van het voorliggende wetsvoorstel.

⁴³ Zie Artikel I, onderdeel J, van het voorliggende wetsvoorstel.

⁴⁴ Artikel I, onderdeel P, van het voorliggende wetsvoorstel. Het gaat om artikelen uit de Veiligheidswet BES de Postwet 2009. Zie toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, onder Artikel I, onderdeel P.

⁴⁵ Zo moet artikel 53, eerste lid, van de Loodsenwet moet worden gelezen als artikel 53 van de Loodsenwet; er is immers geen eerste lid. Artikel XXIV, onder B, van het wetsvoorstel wijst vervolgens op artikel 53, zonder eerste lid. Ook wordt bijvoorbeeld artikel 9 van de Wet behoud Scheepsruijter 1939 nog genoemd, terwijl dat artikel reeds in 1994 is vervallen.



grond van enkele sectorwetten moet worden opgenomen.⁴⁶ Vanzelfsprekend kan bij de modernisering van de sectorwetten blijken dat het wenselijk is bepaalde noodbepalingen tevens in de bijlage bij de Cwu te nemen. Dat laat evenwel onverlet de verantwoordelijkheid van de regering om bij de modernisering van de Cwu ook te zorgen dat de bijlage met noodbepalingen correct en volledig is.

De Afdeling adviseert in dit stadium van de modernisering in ieder geval de technische onjuistheden te verbeteren en tevens nader te bezien in hoeverre de bij de Cwu behorende bijlage correct en volledig is. In het licht daarvan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

6. Slot

Het huidige stelsel van staatsnoodrecht toont een complex en weinig coherent beeld. Op verschillende beleidsterreinen zijn wettelijk noodbevoegdheden geregeld met afwijkende bevoegdheden en procedures. Deze verschillen zijn niet altijd goed te beargumenteren. Dit kan de legitimatie en effectieve werking van het staatsnoodrecht ondergraven. De huidige geopolitieke situatie toont eens te meer aan dat het noodzakelijk is om op korte termijn te komen tot een kwalitatief hoogwaardig stelsel van staatsnoodrecht.

Gelet hierop is het essentieel dat er bij de modernisering nauwgezette aandacht is voor de coherentie en consistentie van dat stelsel als geheel en er richtinggevende keuzes worden gemaakt over de inrichting hiervan. Dit wetsvoorstel is een fundamenteel onderdeel van die modernisering. Dat vraagt inzet van verschillende bewindspersonen om de sectorale wetgeving, ook in relatie tot het wetsvoorstel, goed op elkaar af te stemmen en waar nodig verder te harmoniseren. In het bijzonder vergt het een leidende rol van de coördinerend bewindspersoon van JenV. De hiervoor gemaakte opmerkingen moeten in dat licht worden gezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁴⁶ Denk bijvoorbeeld aan aanvullende noodbevoegdheden op grond van de Bodemproductiewet 1939, de Distributiewet, de Hamsterwet en de Prijzennoo dwet. Zo is in de literatuur geopperd om ook ontheffingen op het hamsterverbod als noodbevoegdheid mogelijk te maken. Zie: J. Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', NJB 2020/1134, p. 1308–1316.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de ingevolge artikel 103 van de Grondwet gestelde regels inzake uitzonderingstoestanden te moderniseren door de beperkte noodtoestand te laten vervallen alsmede enkele andere wijzigingen aan te brengen, en dat het daarom nodig is de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en enkele andere wetten te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Coördinatiewet uitzonderingstoestanden** wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van paragraaf 1 komt te luiden: § 1. Afkondiging en opheffing van de noodtoestand.

B

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand’ vervangen door ‘noodtoestand’.
2. In het tweede lid wordt ‘beperkte noodtoestand en van de algemene noodtoestand’ vervangen door ‘noodtoestand’.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 4. De noodtoestand kan worden afgekondigd voor het gehele grondgebied van Nederland, uitsluitend voor het Europese deel van Nederland of uitsluitend voor één of meer openbare lichamen.

C

In artikel 2 wordt ‘hetzij de beperkte noodtoestand hetzij de algemene noodtoestand’ vervangen door ‘de noodtoestand’.

D

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.
2. Het eerste lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:
 - a. De aanhef komt te luiden: De noodtoestand wordt opgeheven:.
 - b. In onderdeel a wordt ‘beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand’ vervangen door ‘noodtoestand’.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De noodtoestand kan worden opgeheven voor het gehele grondgebied van Nederland, uitsluitend voor het Europese deel van Nederland of uitsluitend voor één of meer openbare lichamen.



E

Artikel 4 vervalt.

F

In artikel 5, tweede lid, wordt 'Onze Minister van Justitie' vervangen door 'Onze Minister van Justitie en Veiligheid'.

G

Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

Door opheffing van de noodtoestand eindigt van rechtswege de werking van de bepalingen die in werking zijn gesteld ingevolge een in artikel 8, eerste lid, bedoeld besluit.

H

Het opschrift van paragraaf 2 komt te luiden: § 2. Inwerkingstelling en buitenwerkingstelling van noodwetgeving gedurende de noodtoestand.

I

Artikel 7 vervalt.

J

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Bij het koninklijk besluit, bedoeld in artikel 1, eerste lid, worden voor Nederland of een gedeelte daarvan bepalingen in werking gesteld die voorkomen in de bij deze wet behorende bijlage. Voorts kunnen na afkondiging van de noodtoestand de in de vorige zin bedoelde bepalingen bij afzonderlijk koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, voor Nederland of een gedeelte daarvan in werking worden gesteld.

2. In het tweede lid wordt 'het in het eerste lid bedoelde besluit' vervangen door 'een in het eerste lid bedoeld besluit'.

K

In artikel 9, eerste zin, wordt 'een noodtoestand' vervangen door 'de noodtoestand', en wordt 'op de bij deze wet behorende lijsten A en B' vervangen door 'in de bij deze wet behorende bijlage'.

L

In artikel 9b wordt 'op de bij deze wet behorende lijsten A en B' vervangen door 'in de bij deze wet behorende bijlage'.

M

In artikel 9c wordt 'de artikelen 7, eerste lid, of 8, eerste lid,' vervangen door 'artikel 8, eerste lid'.

N

In artikel 9d wordt 'de artikelen 7, eerste lid, of 8, eerste lid,' vervangen door 'artikel 8, eerste lid'.

O

Lijst A vervalt.



P

Lijst B wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: Bijlage, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand.
2. In de aanhef wordt 'de algemene noodtoestand' vervangen door 'de noodtoestand'.
3. Na de zinsnede met betrekking tot de Wet veiligheidsregio's wordt ingevoegd:

*van de Veiligheidswet BES:
de artikelen 62 en 63;*

4. De zinsnede met betrekking tot de Postwet 2009 komt te luiden:

*van de Postwet 2009:
de artikelen 67 en 70;*

Q

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

Deze wet wordt aangehaald als: Coördinatiewet uitzonderingstoestand.

ARTIKEL II

De **Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 10, derde lid, wordt 'artikel 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

C

In artikel 18, eerste lid, wordt 'de algemene noodtoestand' vervangen door 'de noodtoestand'.

D

In artikel 31 wordt 'de beperkte of de algemene noodtoestand' vervangen door 'de noodtoestand'.

ARTIKEL III

De **Oorlogswet voor Nederland** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In de artikelen 3, 7, vijfde lid, 9, eerste en vierde lid, 10, 11, 12, 13, 14 en 65 wordt 'beperkte of de algemene noodtoestand' telkens vervangen door 'noodtoestand'.



C

In de artikelen 66, eerste lid, en 67 wordt 'beperkte en de algemene noodtoestand' vervangen door 'noodtoestand'.

ARTIKEL IV

In artikel III, eerste lid, van de **Wet bescherming staatsgeheimen** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL V

De **Noodwet rechtspleging** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 8 wordt 'Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL VI

In artikel 110, eerste lid, van de **Vreemdelingenwet 2000** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL VII

In artikel 1, eerste lid, van de **Wet verplaatsing bevolking** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL VIII

In artikel 52, eerste lid, van de **Wet veiligheidsregio's** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL IX

In artikel 62, eerste lid, van de **Veiligheidswet BES** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL X

In artikel 2, eerste lid, van de **Noodwet financieel verkeer** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XI

In artikel 8.1, eerste lid, van de **Comptabiliteitswet 2016** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XII

In artikel 1, eerste lid, van de **Wet militaire inundatiën** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.



ARTIKEL XIII

In artikel 20, eerste lid, van de **Kaderwet dienstplicht** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XIV

De **Inkwartieringswet** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5a, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderings-toestand'.

B

In de artikelen 42, tweede en derde lid, en 51, tweede lid, wordt 'beperkte of de algemene noodtoestand' vervangen door 'noodtoestand'.

ARTIKEL XV

De **Omgevingswet** wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 16.35 en 16.44 wordt 'een noodtoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'de noodtoestand als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderings-toestand'.

B

In artikel 19.17, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderings-toestand'.

ARTIKEL XVI

In artikel 1a, eerste lid, van de **Wet behoud scheepsruimte 1939** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XVII

In artikel 57, eerste lid, van de **Luchtvaartwet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XVIII

De **Vervoersnoodwet** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 21, derde lid, wordt 'artikel 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XIX

De **Havennoodwet** wordt als volgt gewijzigd:



A

In artikel 2, eerste lid wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 17, derde lid, wordt 'artikel 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XX

In artikel 59, eerste lid, van de **Wet vervoer gevaarlijke stoffen** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXI

In artikel 2, eerste lid, van de **Vaarplichtwet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXII

In artikel 2, eerste lid, van de **Binnenvaartwet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXIII

De **Scheepvaartverkeerswet** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 37, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 39, eerste lid, wordt 'beperkte of de algemene noodtoestand' vervangen door 'noodtoestand'.

ARTIKEL XXIV

De **Loodsenwet** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 50, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 53 wordt 'beperkte of de algemene noodtoestand' vervangen door 'noodtoestand'.

ARTIKEL XXV

In de artikelen 14.2, eerste lid, en 14.3 van de **Telecommunicatiewet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXVI

De **Postwet 2009** wordt als volgt gewijzigd:



A

In artikel 68, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 69 wordt 'de artikelen 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXVII

In artikel 8a, eerste lid, van de **Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXVIII

In artikel 9.2, eerste lid, van de **Wet luchtvaart** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXIX

De **Wegenverkeerswet 1994** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 4, vijfde lid, wordt 'beperkte of de algemene noodtoestand' vervangen door 'noodtoestand' en wordt 'artikel 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXX

In artikel 22c van de **Distributiewet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXI

In artikel 1, eerste lid, van de **Hamsterwet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXII

In artikel 3, eerste lid, van de **Vorderingswet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXIII

In artikel 3, eerste lid, van de **Prijzennoodwet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXIV

In artikel 17, tweede lid, van de **Bodemproductiewet 1939** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste



lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXV

In artikel 4, eerste lid, van de **Noodwet voedselvoorziening** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXVI

De **Noodwet arbeidsvoorziening** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 47 wordt 'de artikelen 7, tweede lid, en 8, tweede lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' telkens vervangen door 'artikel 8, tweede lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXVII

De **Noodwet Geneeskundigen** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

B

In artikel 35 wordt 'de artikelen 7, tweede lid, en 8, tweede lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' telkens vervangen door 'artikel 8, tweede lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXVIII

In artikel 2, eerste lid, van de **Warenwet** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XXXIX

In artikel 31, eerste lid, van de **Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen** wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XL

De **Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 14 wordt 'Coördinatiewet uitzonderingstoestanden behorende lijst A' vervangen door 'Coördinatiewet uitzonderingstoestand behorende bijlage'.

B

In artikel 15, eerste lid, wordt 'de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand' en wordt 'Coördinatiewet uitzonderingstoestanden behorende lijst A' vervangen door 'Coördinatiewet uitzonderingstoestand behorende bijlage'.



ARTIKEL XLI

In artikel 5, derde lid, van de **Opiumwet** wordt 'een noodtoestand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'de noodtoestand als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XLII

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de **Wet ambtenaren defensie** wordt 'een uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'de noodtoestand als bedoeld in artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XLIII

In artikel 3:5 van de **Wet arbeid en zorg** wordt 'Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XLIV

De **Onteiningswet** wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 76a, eerste lid, wordt 'artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.
2. In artikel 76f wordt 'artikel 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden' vervangen door 'artikel 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestand'.

ARTIKEL XLV

In artikel 6.26 van de **Mediawet** wordt 'de algemene noodtoestand' vervangen door 'de noodtoestand'.

ARTIKEL XLVI

Indien het bij koninklijke boodschap van [PM datum] ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enige andere wetten in verband met de herziening van de interbestuurlijke verhoudingen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland [PM kamerstuk] tot wet is of wordt verheven en:

1. artikel VI, onderdeel E, van die wet later in werking treedt dan artikel XL, onderdeel A van deze wet, wordt in artikel VI, onderdeel E, van die wet 'Coördinatiewet uitzonderingstoestanden behorende lijst A' vervangen door 'Coördinatiewet uitzonderingstoestand behorende bijlage'.
2. artikel XX, onderdeel A, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel L, van deze wet, wordt in artikel XX, onderdeel A, van de wet 'lijsten A en B' vervangen door 'bijlage'.

ARTIKEL XLVII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



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 één van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. 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 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 voor 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-Generaal⁴ en in ieder geval gepubliceerd in het Staatsblad.⁵

Het afkondigen van een noodtoestand is slechts mogelijk als buitengewone omstandigheden dit

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

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.

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 deze maakt.⁸

Het parlement wordt onverwijld betrokken, omdat het koninklijk besluit terstond wordt medegedeeld aan de Staten-Generaal. Zoals hieronder nog wordt toegelicht, besluit 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 één 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), als wetten die geheel zijn bedoeld voor buitengewone omstandigheden (zoals de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag).

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

Voortduren en einde van een noodtoestand

De Staten-Generaal besluit in verenigde vergadering over het voortduren van de beperkte of de algemene noodtoestand.¹³ De noodtoestand eindigt als de Staten-Generaal in gewone meerderheid besluit 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 omstandig-

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, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag 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 voortduren 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 Zoals opgemerkt gedurende de totstandkoming van de Cwu is een nadere juridische definitie van het begrip 'buitengewone omstandigheden' niet te geven. Vergelijk Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 3, p. 3 en Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 5, p. 9.

⁹ Zie ook artikel 103 van de Grondwet.

¹⁰ Dit is beperkt tot de in artikel 103, tweede lid, Grondwet 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.

¹³ Artikel 103, derde lid, Grondwet en artikel 3, onderdeel a, Cwu.



heden dit toelaten.¹⁴ Het parlement kan de regering in deze 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.

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.¹⁸ 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 één 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 waar 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 één van de Kamers der Staten-Generaal verworpen, dan worden de bepalingen die separaat in werking zijn gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.¹⁹

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.²⁰

3. Hoofdpijnen 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.²¹

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'.

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 één en

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 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 1 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

¹⁸ Behoudens noodbepalingen waarmee van grondrechten wordt afgeweken, zoals bij enkele noodbepalingen uit de Wbbbg en de Mediawet het geval is.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 52, derde lid, Wet veiligheidsregio's.

²⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 52, vierde lid, Wet veiligheidsregio's. Het afkondigen van een noodtoestand leidt er bovendien toe dat separaat in werking gestelde bepalingen weer buiten werking moeten worden gesteld.

²¹ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan (Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 4, voetnoot 60).

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 één 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 één van de openbare lichamen. 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 blijft 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 één 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 erop gewezen dat nagenoeg alle noodbepalingen die na het afkondigen van de beperkte noodtoestand kunnen worden geactiveerd, ook al separaat kunnen worden toegepast.²² Dat leidt tot de vraag of de beperkte noodtoestand, gelet op deze overlap, 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 worden toegepast. Gelet hierop heeft de beperkte noodtoestand onvoldoende onderscheidend vermogen. Als een crisis of ramp zodanig proporties heeft aangenomen dat separate toepassing van één 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).²³

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.

²² Zie 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. 41).

²³ Een beperkt aantal noodbepalingen kan niet separaat, maar alleen in de beperkte (en in de algemene) noodtoestand in werking worden gesteld. Gewezen wordt op de artikelen 15 t/m 43 Oorlogswet voor Nederland, art. 39 Scheepvaartwet, art. 53 Loodsenwet en art. 4 Wegenverkeerswet 1994.

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 één of meerdere noodbepalingen, ligt het niet in de rede om datgene wat in feit één beslissing is, over twee koninklijke besluiten te splitsen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hierop.²⁴ 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.²⁵ 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 één of meer openbare lichamen.

Het is niet altijd gewenst en proportioneel dat een noodtoestand altijd geldt voor het Europese deel van Nederland én voor de openbare lichamen gezamenlijk. De geografische afstand en de fysieke 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 één van de openbare lichamen, 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 één of meer van de openbare lichamen afzonderlijk), ofwel voor het gehele grondgebied van Nederland.²⁶

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 noemenswaardig 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.²⁷ Deze situatie zal zich minder snel voordoen bij de Caribische openbare lichamen vanwege de afstand tussen, en het insulaire karakter van, deze openbare lichamen.

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.

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, p. 56.

²⁵ Zie de artikelen 7 en 9, Cwu.

²⁶ Zie in die zin Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 4, p. 6.

²⁷ Kamerstukken II 1994/95, 23 790, nr. 5, p. 20.

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.²⁸ 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.^{29, 30} Het parlement kan de regering in deze ter verantwoording roepen. De Staten-Generaal kan bovendien ook zelfstandig besluiten dat een afgekondigde noodtoestand wordt opgeheven, of niet langer dan een bepaalde termijn mag voortduren.³¹ 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 betreft deze bij de verdere vormgeving van zowel het staatsnoodrecht als het crisisrecht. De verhouding tussen de verschillende bestuurslagen bij bovenregionale en landelijke rampen en crises is onderdeel van de aangekondigde wijziging van de Wet veiligheidsregio's. In dat traject is ook aandacht voor de mogelijkheid van landelijke coördinatie, met behoud van de lokale autonomie. Zowel het Veiligheidsberaad als de veiligheidsregio'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 O

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. Dit wordt mogelijk gemaakt door de toevoeging van een nieuw vierde lid aan artikel 1, en 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.

²⁸ 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).

²⁹ 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).

³⁰ Voorts moeten ook separaat in werking gestelde noodbepalingen weer buiten werking worden gesteld zodra de omstandigheden dat toelaten.

³¹ Artikel 3, onder a, Cwu.

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 één 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 P

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 en 4

Hiermee wordt een tweetal verwijzingen gecorrigeerd. Een aantal bestaande noodbepalingen was per abuis niet opgenomen. Het betreft hier de artikelen 62 en 63 van de Veiligheidswet BES en de artikelen 67 en 70 van de Postwet 2009. Dit heeft geen materiële gevolgen gehad: uit de in voormelde artikelen opgenomen verwijzing naar de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, Cwu bleek reeds deze artikelen in werking konden worden gesteld gedurende een noodtoestand.³²

Artikel I, onderdeel Q

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.

Artikelen II tot en met XLV

In een aantal sectorale wetten wordt naar 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 R) in deze artikelen verwerkt.

Voorts zijn in een aantal wetten bepaalde noodbepalingen gekoppeld aan het afkondigen van de beperkte of de algemene noodtoestand.³³ Zo bepaalt artikel 31 van de 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

³² Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, p. 1.

³³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 7, vijfde lid, 9, eerste en vierde lid, 10, 11, 12, 13 en 14 van de Oorlogswet (artikel III, onderdeel B) of artikel 31 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (artikel II, onderdelen B en C).



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 XLVI

Het bij koninklijke boodschap van [PM] ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en enige andere wetten in verband met de herziening van de interbestuurlijke verhoudingen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland [PM] wijzigt de artikelen 9b en 14 van de Cwu. Dit artikel voorziet in de benodigde samenloopbepaling.

Artikel XLVII

Dit artikel bevat een standaard inwerkingtredingsbepaling waarmee wordt voorzien in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Die mogelijkheid is primair bedoeld voor de artikelen II tot en met XL, waarvoor het moment van inwerkingtreding dient te worden afgestemd op de inwerkingtreding van andere wetsvoorstellen tot modernisering van noodwetgeving.³⁴

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

³⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29 668, nr. E.