

FACTSHEET HBJZ/LenS Covid-19: ziekte veroorzaakt door het SARS-CoV-2 virus**Lucht- en Scheepvaart****LUCHTVAART****Vliegverboden passagiersvluchten binnen EU en buiten EU [verbod uitoefening burgerluchtverkeer]***Binnen de EU*

Het juridische kader van het Nederlandse verbod op passagiersvluchten *afkomstig uit Italië* is met name verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 293). Op grond van artikel 21 van deze verordening kan Nederland de uitoefening van verkeersrechten weigeren of beperken om plotselinge kortstondige problemen die voortvloeien uit onvoorspelbare en onvermijdbare omstandigheden op te lossen in ieder geval voor de duur van veertien dagen. Het verbod wordt gemeld bij de EC en andere lidstaten. Indien de problemen die het verbod noodzakelijk maken langer dan veertien dagen voortduren, kan onze minister met instemming van de EC het verbod verlengen voor nieuwe periodes van telkens ten hoogste veertien dagen.

Buiten de EU

Het juridische kader van het verbod op passagiersvluchten afkomstig uit de hoog-risico landen *buiten de EU* is alleen artikel 5.10, eerste lid, onderdeel a van de Wet luchtvaart. Dit artikel geeft de Minister van IenW de bevoegdheid om de uitoefening van burgerluchtverkeer tijdelijk te beperken of te verbieden om redenen van openbare orde en veiligheid. De bescherming van de volksgezondheid kan worden geschaard onder de redenen van openbare orde en veiligheid. De beleidsverantwoordelijke Minister van MZS licht de noodzakelijkheid van de maatregel toe en verzoekt de Minister van IenW van haar bevoegdheid gebruik te maken door zo'n vliegverbod in te stellen.

Internationaal kader

Momenteel hebben verschillende EU-landen unilaterale maatregelen getroffen. Het gaat in ieder geval om de landen Roemenië, Slowakije, Tsjechië, Denemarken, Portugal, Malta, Slovenië, Spanje, Oostenrijk en Hongarije. Ook de Verenigde Staten heeft restricties afgekondigd voor 26 Europese landen uit het Schengengebied. Het verbod gold aanvankelijk expliciet niet voor Ierland en het VK maar het verbod is inmiddels ook naar die landen uitgebreid [pm check].

Relatie besluitvorming Europese Commissie

Opgemerkt wordt dat dinsdag 10 maart 2020 de Europese Commissie heeft aangegeven restricties op vluchten niet proportioneel te vinden.

Bekendmaking, toezicht en handhaving

Het Nederlandse verbod (bij ministeriële regeling) van vluchten uit de door Corona getroffen gebieden in Italië, Iran, China en Zuid Korea dat dus is opgelegd door sluiting van het luchtruim voor vluchten afkomstig uit die gebieden wordt tevens bekendgemaakt via een Notice to Airmen (NOTAM).

De Inspectie Leefomgeving en Transport houdt toezicht op de naleving van deze regeling en draagt zorg voor de handhaving daarvan.

Vliegverboden passagiersvluchten naar de Nederlandse Cariben

Het juridische kader van een ministeriële regeling is de Luchtvaartwet BES. Op grond van artikel 24 van de Luchtvaartwet BES heeft de minister de bevoegdheid in buitengewone omstandigheden de uitoefening van de burgerlijke luchtvaart boven het territorium van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba of een gedeelte daarvan te beperken of te verbieden. De bescherming van de volksgezondheid kan worden geschaard onder een buitengewone omstandigheid.

Internationaal kader

Momenteel hebben verschillende landen in het Caribisch gebied soortgelijke vliegverboden ingesteld, waaronder Curaçao.

Inwerkingtreding en bekendmaking

Omdat de regeling noodregelgeving betreft zal een regeling met beperkende maatregelen, in afwijking van de normale wetgeving-technische eisen, met terugwerkende kracht in werking treden. Met een direct bericht aan luchtverreikers (Notice to Airman) wordt zo'n verbod per ommegaande bekendgemaakt.

Reikwijdte verbod

Door een recente wijziging van de Regeling tijdelijk verbod burgerlijke luchtvaart luchtruim Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met het virus dat de ziekte COVID 19 veroorzaakt, is het verbod thans van toepassing op alle landen van de EU, landen van de EER, het VK, Zwitserland, China, Zuid-Korea, Iran, VS, Canada, Dominicaanse Republiek en Colombia (Stcrt. nr 16662, 16 maart 2020).

SCHEEPVAART**Kuststaat**

Van alle schepen die voornemens zijn de Nederlandse havens aan te doen is hun komst bekend 24 uur voorafgaand aan binnenkomst, tenzij de voorafgaande reis korter is dan 24 uur. In dat geval meldt de kapitein bij afvaart uit de voorgaande haven zijn geplande aankomst in de daaropvolgende Nederlandse haven, zo volgt uit de Scheepvaartverkeerswet en Monitorrichtlijn. Op deze melding kan -als hiertoe besloten wordt- al aangegeven worden dat de haven niet bereid is het schip te ontvangen. De kapitein kan/moet zijn reis dan daarop aanpassen.

Soevereiniteit over haven als binnenwater

Een haven wordt gezien als binnenwater en behoort dus tot het grondgebied van een staat. Dit volgt uit artikel 8, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag: "*Behalve zoals bepaald in Deel IV maken wateren gelegen aan de landzijde van de basislijn van de territoriale zee deel uit van de binnenwateren van de Staat*". Daardoor heeft een staat ook eigen rechtsmacht en soevereiniteit over een haven, waardoor de staat zelf kan besluiten over toegang tot de haven.

Aangezien de burgemeester van Rotterdam en Amsterdam bevoegd zijn over diens haven, kunnen er in de haven maatregelen worden genomen op grond van de Gemeentewet. Dit omvat mede het sluiten van de haven.

Soevereiniteit kuststaat over territoriale zee

Indien de haven wordt gesloten, komt de vraag of het dan nog wenselijk is om schepen langs de kustlijn te hebben. Ook hierbij is de soevereiniteit van de kuststaat, van belang. Deze soevereiniteit is vastgelegd in artikel 2, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag: "*De soevereiniteit strekt zich buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren (...), uit over een aangrenzende zeestreek, omschreven als de territoriale zee*".

De territoriale zee van Nederland begint bij de laagwaterlijn (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee), en loopt vanaf daar 12 mijl uit de kust. Door deze soevereiniteit mag de kuststaat bepaalde maatregelen nemen in diens territoriale zee. Dat wordt hieronder toegelicht.

Maatregelen in territoriale zee door kuststaat

Uitgangspunt is dat onschuldige doorvaart door de territoriale zee (artikel 19 VN-Zeerechtverdrag) door een kuststaat wordt toegestaan. Het recht van onschuldige doorvaart mag echter niet de orde van de kuststaat in gevaar brengen. Zo is in het verdrag opgenomen dat het ontschepen van personen in strijd met wetten en voorschriften van de kuststaat [*...contrary to...or sanitary laws...*] inzake volksgezondheid gevaar kan opleveren en daarmee niet meer kan worden gesproken over onschuldige doorvaart.

De kuststaat kan wel wetten en voorschriften nemen om de onschuldige doorvaart in de territoriale zee (TZ) te beperken, vanwege het voorkomen van inbreuken op wetten/voorschriften inzake de volksgezondheid (artikel 21, eerste lid, onderdeel h, van het VN-Zeerechtverdrag).

Bekendmaking maatregelen

Indien het wenselijk is om dergelijke maatregelen te nemen ter beperking van de onschuldige doorvaart, is het nodig om deze bekend te maken aan schepen in de regio. Dit kan de Kustwacht doen door schepen in de regio (Noordzee) informeren over de sluiting van de havens voor bepaalde (cruise)schepen. Dit gebeurt via een Notice to Mariners vanuit de Hydrografische Dienst en IMO. Vanwege het ontbreken van een grondslag in nationale regelgeving is hiervoor **geen** regelgeving nodig. Het verstrekken van een Notice, en het nemen van dergelijke besluiten valt binnen de bevoegdheden van een kuststaat op grond van internationale regelgeving.

Deze relatief "eenvoudige" bekendmaking is i.v.m. de noodsituatie juridisch goed verdedigbaar en heeft een internationale grondslag. Een Notice to Mariners is bovendien een bekend en doeltreffend instrument onder zeevarenden.

Handhaving

Als de kuststaat instructies geeft t.b.v. de doorvaart in diens territoriale zee, dienen schepen zich hieraan te houden. Doet een schip dat niet, is er niet langer sprake van onschuldige doorvaart. Artikel 25 VN-Zeerechtverdrag geeft dan de mogelijkheid aan de kuststaat om maatregelen te nemen die nodig zijn om doorvaart die niet onschuldig is, te voorkomen. Artikel 25 regelt voorts: *'In het geval van schepen die zich begeven naar de binnenwateren of een haveninstallatie buiten de binnenwateren, heeft de kuststaat eveneens het recht de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de voorkomen, dat inbreuk wordt gepleegd op de voorwaarden waaraan de toelating van die schepen tot die binnenwateren of haveninstallaties is onderworpen'.*

Maritieme ongevallen voor de Nederlandse kust

De Wet bestrijding maritieme ongevallen geeft naast regels over wrakopruiming ook grondslagen om op te treden om dreigende maritieme ongevallen te voorkomen. Onder een maritiem ongeval wordt verstaan: *'een aanvaring, een stranding of een ander navigatieincident of een ander voorval aan boord van het schip of daarbuiten waardoor materiële schade aan een schip of zijn lading wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt'.* Daarmee heeft deze wetgeving geen directe relevantie voor schepen waarop gevallen van Corona bekend of gevreesd worden.

In het uitzonderlijke geval dat de bemanning belast met de veilige navigatie van het schip (brug/machinekamer) ziek wordt waardoor het schip niet meer veilig kan varen, wordt dat anders. In dat geval kunnen zowel in de TZ als in de zogenaamde interventiezone (het gedeelte van de Noordzee dat zich uitstrekt in het noorden tot de breedtegraad van 56° noorderbreedte) maatregelen worden genomen. Een schip dat door zieke bemanning niet meer veilig kan varen kan verzoeken vanwege nood een Nederlandse haven als toevluchtsoord (port of refuge) aan te doen. In principe zou op grond van artikel 20 van de Europese Monitorrichtlijn aan een dergelijk verzoek gehoor gegeven moeten worden.

Vlaggenstaat

Repatriëring

De scheepsbeheerder/reder heeft de verplichting om zeevarenden op zijn schepen te repatriëren in de volgende gevallen:

- o van beëindiging van de zee-arbeidsovereenkomst;
- o van ziekte die repatriëring vereist;
- o van herstel van ziekte, indien hij ter verpleging is achtergelaten buiten het land waar hij zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft of de plaats waar de zee-arbeidsovereenkomst is aangegaan;

- o van schipbreuk;
- o de werkgever niet in staat is zijn wettelijke of contractuele verplichtingen na te komen wegens faillissement, verkoop van het zeeschip, verandering in de registratie van het zeeschip of wegens een andere soortgelijke reden;
- o het zeeschip koers zet naar een oorlogsgebied, terwijl de zeevarende weigert naar dat gebied te gaan, of
- o van verloop van een termijn van maximaal 12 maanden waarin de zeevarende aan boord werkzaam is geweest.

Indien de scheepsbeheerder/reder het laat afweten, bijvoorbeeld als gevolg van een faillissement, zal de vlaggenstaat worden aangesproken om te zorgen voor repatriëring.

Bemanningscertificaten

De ILT heeft een brief opgesteld met de aanpak voor de komende tijd op het gebied van bemanningscertificaten. Wat betreft safe-manning/vaarbevoegdheden kan de ILT ontheffing verlenen van het bemanningsplan en/of vaarbevoegdheden van individuele schepen/zeevarenden op een bepaald schip. Dat is geregeld in de artikelen 16 en 25 van de Wet zeevarenden. In hoofdstuk 2 van de Besluit zeevarenden zijn regels voor het verlenen van een ontheffing opgenomen. Een ontheffing is gekoppeld aan individueel schip of zeevarenden van dat schip. Een generieke regeling is niet voorzien in de wetgeving, mede doordat schepen/functionies van zeevarenden behoorlijk verschillend kunnen zijn waardoor generiek afwijken risicovol kan zijn.

Onderscheid naar schepen

Het is niet in algemene zin gebruikelijk om onderscheid te maken tussen schepen onder Nederlandse vlag en schepen van andere (Lid)staten. Sterker nog, discriminatie op grond van nationaliteit bij het vrije verkeer van goederen en personen is in de EU verboden. Het verbod van beperkingen op het vrije verkeer kan wel worden uitgezonderd in geval van de gezondheid en het leven van personen. Dit maakt het mogelijk om op dat punt een onderscheid te maken.

Echter, Nederland heeft internationaal ook verantwoordelijkheden in de aanpak van het COVID-19 virus. Als vlaggenstaat moet Nederland zich inzetten om een haven te zoeken voor schepen onder Nederlandse vlag die hulp nodig hebben. Daarnaast is het niet per definitie zo dat schepen onder Nederlands vlag in of rondom Nederlandse wateren varen. Als een Nederlands schip daarom een buitenlandse haven in moet, zal Nederland hiervoor gaan bemiddelen bij andere overheden, zoals bij de Westerdam in februari jl. is gedaan.

Omgekeerd kan een beroep worden gedaan op Nederland en Nederlandse havens voor schepen onder buitenlandse vlag. Rotterdam is de grootste haven in Europa en kan schepen ontvangen die elders niet terecht kunnen vanwege de omvang van het schip. Dat gegeven zal moeten worden meegewogen bij te nemen maatregelen. Als Nederland alleen nog Nederlandse schepen binnenlaat, kan het tot gevolg hebben dat Nederlandse schepen die elders varen, worden geweigerd. Deze situatie is voor Nederland onwenselijk. Daarom lijkt het beter om van geval tot geval een afweging te maken, afhankelijk van de situatie aan boord, beschikbare ligplaatsen in de havens, de mogelijkheden voor opvarenden om door te reizen naar het land van herkomst en de medische voorzieningen die (nog) beschikbaar zijn.

Noodwetgeving (ultimum remedium)

Havennoodwet

Deze wet van 9 mei 1963 bevat regels met betrekking tot het gebruik van havens in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden.

De Havennoodwet geeft in artikel 6 een bevoegdheid aan de minister van IenW om ingeval van buitengewone omstandigheden aanwijzingen te kunnen geven aan autoriteiten, lichamen of personen die belast zijn met het bestuur of beheer van havens. In artikel 8 is verder een

bevoegdheid opgenomen voor de minister van IenW om de toegang tot, het verkeer in en het verlaten van havens te regelen. Beide artikelen zijn nog niet in werking getreden. Dat geschiedt bij KB op voordracht van de Minister-President. Deze bevoegdheden moeten worden geplaatst naast andere bevoegdheden van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, bedoeld voor noodtoestanden.

De Havennoodwet uit 1963 is primair bedoeld voor het zo goed mogelijk laten functioneren van de havens en van in te richten noodankerplaatsen in omstandigheden die van groot gewicht zijn. Hierbij worden ook de verzorgende functie ten behoeve van de bevolking genoemd en de situatie dat van een haven gebruik zal worden gemaakt ten dienste van de ondersteuning van militaire operaties (TK 1962-1963, 7023, nr. 3). Uitgaande van de MvT gaat het om noodtoestanden van zeer ingrijpende aard, als belangrijkste voorbeeld wordt gewezen op oorlogstoestanden. Het betreft zeer vergaande bevoegdheden, die als ultimum remedium worden ingezet. Het ligt niet voor de hand om aan te nemen dat (ondanks de ruime formuleringen) met deze wet ook bedoeld is om (riviercruise)schepen te kunnen weren vanwege vrees voor Corona-besmetting, en al zeker niet om (voornamelijk!) economische/financiële gronden.

Voor het inzetten van de artikelen van deze wet is een algeheel besluit van de minister-president nodig om de noodtoestand af te roepen. In dat geval worden allerlei artikelen uit regelgeving geactiveerd. In dat geval kan men zich ook afvragen of artikel 54 van de Wet veiligheidsregio's niet een betere mogelijkheid geeft. Dit artikel wordt ook van toepassing met een noodtoestand, en biedt de mogelijkheid dat de Minister van JenV indien het algemeen belang zulks dringend eist, bevoegdheden van de commissaris van de Koning en van de burgemeester op grond van deze wet geheel of ten dele aan zich kan trekken dan wel een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten. M.a.w. de minister van JenV kan dan het voorzitterschap van de veiligheidsregio van de burgemeester overnemen.

Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart

Op basis van de Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart (1972) kan de minister instructies geven aan Nederlandse schepen. Hiertoe moet de minister-president eerst een bevoegdheid aan de minister van IenW verlenen (activeren). Daarna kan de minister aan reders van schepen onder de vlag van het Koninkrijk aanwijzingen geven met betrekking tot '*de bestemming van de reis, het aandoen of het vermijden van bepaalde havens en wateren en de te vervoeren goederen of personen; met betrekking tot schepen, welke zich buiten het rechtsgebied van het Koninkrijk bevinden, kunnen de aanwijzingen eveneens aan de kapitein van het schip worden gegeven. Reders en kapiteins zijn gehouden aan de aanwijzingen gevolg te geven*'. Gebruikmaking van deze wet is vergelijkbaar met bovenstaande passage over de Havennoodwet; dit is een zeer vergaande bevoegdheid die in zeer uitzonderlijke situaties wordt toegepast als ultimum remedium. Het is onderdeel van nood-wetgeving.

Vervoersnoodwet

Met behulp van de Vervoersnoodwet kan worden afgeweken van de bepalingen van de Binnenvaartwet. De wet wordt in werking gesteld op voordracht van de Minister-President. De Minister van I&W kan na inwerkingstelling bepalen dat vervoer van personen of goederen slechts bij vergunning mag plaatsvinden en dat schepen niet zonder vergunning van de minister mogen worden verwijderd van door de minister aangewezen plaatsen. Verder gaat het vooral om vorderen van allerhande voertuigen, waaronder schepen, en mogelijkheden om met die vervoermiddelen zaken te laten vervoeren naar bepaalde bestemmingen. Eigenaar/schipper moet aan aanwijzingen gevolg geven, kan zijn om schip ergens te laten aanmeren en aangemeerd te houden, ter beschikking te houden, goed te onderhouden, geen wijzigingen aan het schip aan te brengen etc. De inzet van deze wet is op dit moment nog niet opportuun omdat men de goederenstromen zoveel mogelijk onbelemmerd doorgang willen laten vinden, in ieder geval nationaal.

Binnenvaartwet

Artikel 53 van de Binnenvaartwet valt ook onder noodwetgeving en wordt, via artikel 52 Binnenvaartwet en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, in werking gesteld op voordracht

van de Minister-President. In de in artikel 52 bedoelde buitengewone omstandigheden zullen de reguliere veiligheidsvoorschriften niet gelden met het oog op de dan heersende noodtoestand. Het is bijvoorbeeld waarschijnlijk dat schepen moeten worden gebruikt voor vervoer van goederen of personen, terwijl een voor het afgeven van een certificaat vereist onderzoek praktisch onmogelijk is of het nodige materiaal ontbreekt om te kunnen voldoen aan de technische voorschriften. De situatie kan zich ook voordoen een ondernemer zich genoodzaakt ziet een schip te (laten) besturen zonder vaarbewijs. Omdat de eigenlijke kapitein om welke reden dan ook niet aanwezig is of kan zijn. Bij besluit kunnen evenwel bepaalde voorschriften worden gehandhaafd.

Sluiting buitengrens Schengengebied

PM – in afwachting van reactie JenV