

Memo

5.1.2e

aan

Havenbedrijf Amsterdam

t.a.v. 5.1.2e

van

5.1.2e

inzake

Sluiting haven voor passagiersvaart

datum

17 maart 2020

referentie

65211/JGR/jwi

Geachte heer 5.1.2e beste 5.1.2e

1. Inleiding

Het Havenbedrijf Amsterdam heeft ons gevraagd om advies in verband met de recente uitbraak van het Corona-virus. Met het oog op die uitbraak is ons gevraagd om in kaart te brengen welke bevoegdheden er bestaan om passagiersschepen uit de haven te weren en bij wie die bevoegdheden berusten. In het bijzonder heeft het havenbedrijf ons gevraagd om te bezien of de voorzitter van de veiligheidsregio - voor de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is dat burgemeester Halsema - een dergelijk besluit zou kunnen nemen.

Achtergrond van deze vraag is het volgende.

De eerste besmettingsgevallen met het Corona-virus werden in december 2019 gemeld in Wuhan (China). Het virus, officieel SARS-CoV-2 genaamd, kan de ziekte COVID-19 veroorzaken. Hoewel over het virus en de daardoor veroorzaakte ziekte nog veel onduidelijkheid bestaat, is het virus van mens op mens onverdraagbaar en (met name kwetsbare) mensen kunnen eraan overlijden. De uitbraak is op 11 maart 2020 door de Wereldgezondheidsorganisatie tot een pandemie verklaard. In veel landen zijn maatregelen getroffen. Zo ook in Nederland, waar op 12 maart 2020 verstrekende maatregelen zijn afgekondigd, waaronder het verbieden van bijeenkomsten van meer dan 100 personen en een gebod om bij klachten thuis te blijven en sociaal contact te vermijden.¹ De maatregelen gelden voor heel Nederland en (vooralsnog) tot en met 31 maart 2020.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/12/nieuwe-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus-in-nederland>.

De Corona-uitbraak heeft ook grote gevolgen voor het internationale verkeer. Zo heeft de Verenigde Staten een inreisverbod afgekondigd voor 26 Europese landen, (waaronder Nederland). In Nederland worden vanaf vrijdag 13 maart 2020, 18.00 uur tot 27 maart 18.00 uur vluchten vanuit risicogebieden geweerd. Het betreft vluchten uit China, inclusief Hong Kong, Iran, Zuid-Korea en Italië.²

De Amsterdamse haven verwerkt dagelijks grote stromen toeristen van over de hele wereld. Dit brengt het risico mee dat besmette personen via de haven Nederland binnenkomen. In verband met eventueel daartegen te nemen maatregelen is dit advies gevraagd.

Afgelopen zondag (15 maart 2020) hebben wij een memo uitgebracht waarin we het Havenbedrijf geadviseerd hebben. Het Havenbedrijf heeft ons advies met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gedeeld. Wij hebben van u begrepen dat het ministerie naar aanleiding daarvan de vraag heeft opgeworpen of de Havennoodwet niet (enkel) bedoeld is voor oorlogssituaties. Op uw verzoek hebben wij ons memo vandaag aangevuld met een nadere onderbouwing op dit punt. Die laat zien dat de Havennoodwet zonder twijfel bedoeld en geschikt is om te worden gebruikt in de huidige crisissituatie. Dit memo is ons eerdere memo van afgelopen zondag, met daaraan toegevoegd de hiervoor genoemde aanvulling (in paragraaf 3).

Wij behandelen hierna achtereenvolgens de mogelijkheden tot het afsluiten van de haven voor passagiersschepen op grond van de Wet publieke gezondheid, de Havennoodwet, de noodbevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet en van de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de Gemeentewet juncto de Wet veiligheidsregio's, en lokale regelgeving.³

2. Wet publieke gezondheid

Een mogelijk basis voor het weren van passagiersschepen uit de Amsterdamse haven zou ten eerste gevonden kunnen worden in de Wet publieke gezondheid. Die wet bevat een aantal bevoegdheden met betrekking tot de bestrijding van infectieziekten. In deze wet zijn ziekten ingedeeld in groepen A, B1, B2 en C. Corona (2019-nCoV) is bij ministeriële regeling van 28 januari 2020 aangewezen als een infectieziekte behorend tot Groep A.⁴ Die aanwijzing heeft tot gevolg dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport leiding geeft aan de bestrijding van de epidemie.⁵ De voorzitter van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de uitvoering. Hij draagt zorg voor de bestrijding van de epidemie en is ten behoeve van deze bestrijding (bij uitsluiting) bevoegd om toepassing te geven aan

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/veelgestelde-vragen-over-het-coronavirus-en-reizen-van-en-naar-het-buitenland>.

³ Wij hebben daarnaast ook nog gekeken naar de Vervoersnoodwet, maar die heeft naar onze indruk voor de hier behandelde vraag geen toevoegde waarde ten opzichte van de Havennoodwet.

⁴ Regeling 2019-nCoV, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043117/2020-01-28> Een wetsvoorstel tot opname van Corona in de Wet publieke gezondheid is inmiddels ingediend. Het Corona-virus (2019-nCoV) wordt dan toegevoegd aan de reeds in de wet opgenomen infectieziekten in groep A: Middle East respiratory syndrome coronavirus (MERS-CoV), pokken, polio, severe acute respiratory syndrome (SARS), virale hemorrhagische koorts.

⁵ Artikel 7 lid 1 Wpg.

diverse bepalingen van de Wpg.⁶ De minister kan de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen en kan daarbij opdragen om maatregelen toe te passen.⁷

De Wpg bevat in paragraaf 6 bepalingen ten aanzien van (burger)havens en luchthavens.⁸ Op grond van artikel 53 van de Wpg kan de voorzitter van de veiligheidsregio in geval van een directe dreiging van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, ten aanzien van een schip dat een internationale reis maakt, bepalen welke maatregelen met betrekking tot de toelating tot of de onttrekking aan het vrije verkeer moeten worden genomen als het schip in de burgerhaven is aangekomen. De gezagvoerder van het schip dient er in dat geval zorg voor te dragen dat na aankomst van het schip niemand dat schip betreedt of verlaat en er geen vervoermiddelen of goederen worden geladen of gelost, tenzij de voorzitter van de veiligheidsregio daartoe opdracht of toestemming geeft. Ook dient de gezagvoerder op verzoek van de voorzitter van de veiligheidsregio een overzicht te geven van een aantal gegevens van de passagiers voor zover die gegevens bij de gezagvoerder bekend zijn.⁹ De voorzitter van de veiligheidsregio dient de maatregelen niet langer toe te passen dan nodig is om een onderzoek uit te voeren om de ernst van het gevaar vast te stellen.

Wij menen dat artikel 53 geen basis biedt voor het weren van passagiersschepen uit de haven. Het artikel is, gelet op de bewoordingen daarvan en de wetsgeschiedenis, bedoeld om in te grijpen in het geval een schip reeds in de haven is aangekomen. De bevoegdheid om maatregelen te treffen met betrekking tot de toelating tot en de onttrekking aan het vrije verkeer zien bovendien op het concrete geval en die bevoegdheid dient te worden aangewend voor zover nodig om een onderzoek naar de situatie op het betreffende schip in te stellen. Indien de situatie op het schip daartoe aanleiding geeft, kunnen vervolgens op basis van andere wetsartikelen verdere maatregelen worden getroffen (bijvoorbeeld het in isolatie of quarantaine plaatsen van passagiers).¹⁰ Dit artikel biedt dus (enkel) basis voor een maatregel ter 'bevrozing' van een situatie ten behoeven van het doen van onderzoek om de ernst van het gevaar vast te stellen en is niet bedoeld voor een (algeheel) weren van passagiersschepen uit de haven.

Ook andere bevoegdheden van de Wpg bieden die basis naar ons idee niet. Dit wordt ook ondersteund door de memorie van toelichting, waaruit blijkt dat de bevoegdheden van de Wpg (waaronder artikel 53) niet bedoeld zijn om de toegang tot de burgerhaven te regelen, te beperken of te verbieden:

"Relatie met de Vervoersnoodwet en de Havennoodwet

Met dit voorstel kan de burgemeester ter bestrijding van een besmetting maatregelen treffen met betrekking tot vervoermiddelen alsook maatregelen treffen voor gebouwen en terreinen van

⁶ Artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 of 56, zie artikel 6, lid 4 Wpg. Zie hierover uitgebreider het blogbericht van Jan van der Grinten en Anita van den Berg 'Wat kunnen de gemeente en de veiligheidsregio doen om de Corona-crisis te beteugelen', <https://kvdl.com/artikelen/wat-kunnen-de-gemeente-en-de-veiligheidsregio-doen-om-de-corona-crisis-beteugelen>

⁷ Artikel 7, lid 1 Wpg.

⁸ Op grond van artikel 48 van de Wpg jo. artikel 6 van de Regeling publieke gezondheid zijn voor de toepassing van de eisen van paragraaf 6 van de Wpg aangewezen de burgerhavens van Amsterdam.

⁹ Het betreffende volgende gegevens: naam, adres, geslacht, leeftijd en bestemming.

¹⁰ Zie hierover ook de MvT bij de Wpg (TK 2007–2008, 31 316, nr. 3, p. 53): "Voorkomen moet worden dat het toepassen van de maatregelen gaat leiden tot het feitelijk toepassen van quarantainemaatregelen. Indien deze maatregelen nodig zijn, dan dienen zij, zoals al gesteld, op grond van artikel 35 van dit voorstel te worden toegepast."

havens en luchthavens. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan de burgemeester in bepaalde gevallen opdragen die maatregelen te (doen) treffen. Het is evenwel niet de bedoeling dat aldus wordt opgetreden waar de Vervoersnoodwet of de Havennoodwet voor de Minister van Verkeer en Waterstaat exclusieve bevoegdheden heeft neergelegd. Op grond van artikel 8 van de Vervoersnoodwet kan de Minister van Verkeer en Waterstaat een vervoersverbod opleggen. Op grond van de artikelen 6 en 8 van de Havennoodwet kan de Minister van Verkeer en Waterstaat de nodige aanwijzingen geven aan de havenautoriteiten over het gebruik van de haven en kan de minister de toegang tot en het verlaten van de burgerhaven, alsmede het verkeer daarbinnen, regelen, beperken of verbieden. Zou de inzet van dergelijke verstreckende maatregelen nodig zijn ter bestrijding van een besmetting, iets wat alleen in uiterst bijzondere gevallen denkbaar is, dan zal daarvoor dus de Vervoersnoodwet en de Havennoodwet worden benut.”¹¹

De bevoegdheden met betrekking tot het regelen, verbieden of beperken van de toegang tot de haven zijn volgens de wetgever dus voorbehouden aan de Minister van (thans) Infrastructuur en Waterstaat die deze bevoegdheden heeft op grond van de Havennoodwet. Op die bevoegdheden gaan wij in de volgende paragraaf in.

3. Havennoodwet

De Havennoodwet bevat in de artikelen 6 en 8 bevoegdheden voor maatregelen waarmee de toegang tot en het verkeer in de haven geregeld kan worden. Van belang is dat die artikelen nog in werking gesteld dienen te worden voordat van de daarin opgenomen bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt. Zij kunnen in werking worden gesteld als "buitengewone omstandigheden" dat noodzakelijk maken. In dat geval kunnen de artikelen bij Koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President, in werking worden gesteld (zowel gezamenlijk als afzonderlijk).¹²

Onder de begrippen "haven" en "schip" wordt in de Havennoodwet verstaan:

- b. "haven": elk wateroppervlak, bestemd of geschikt om door schepen voor het laden en lossen van goederen of het in- en ontschepen van personen te worden benut, alsmede de kaden, steigers, wallen, beschoeiingen, terreinen, opstallen, werktuigen en bijbehorende uitrusting, bestemd of geschikt om te worden gebruikt ten dienste van het laden, lossen, in- en ontschepen, voor de opslag van geloste of in te laden goederen of voor de expeditie, reparatie en verdere behandeling van schepen;*
- c. "schip": elk vaartuig, hoe ook genaamd en van welke aard ook;¹³*

Op grond van artikel 8 is de Minister van (thans) Infrastructuur en Waterstaat bevoegd "de toegang tot-, het verkeer binnen- en het verlaten van havens te regelen, te beperken of te verbieden". Hij kan hiervan

¹¹ TK 2007–2008, 31 316, nr. 3, p. 22.

¹² Artikel 2 van de Havennoodwet. Zij worden ook geactiveerd bij het uitroepen van de algemene (art. 6 en 8) of gedeeltelijke (artikel 8) noodtoestand; artikel 7 en 8 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

¹³ Artikel 1 van de Havennoodwet.

mandaat verlenen. Voorts kan de Minister, op grond van artikel 6 van de Havennoodwet, met betrekking tot het gebruik van havens “die aanwijzingen geven welke hij in ‘s Lands belang nodig oordeelt”. Die aanwijzingen kunnen worden gegeven aan de autoriteiten, lichamen of personen die zijn belast met het bestuur of het beheer van de haven (dan wel tot het gebruik daarvan gerechtigd zijn) en aan kapiteins van schepen en bestuurders van vervoermiddelen te land. Deze zijn verplicht aan de aanwijzingen gevolg te geven. Aanwijzingen kunnen zonodig worden gegeven door openbare bekendmaking ter plaatse in de haven op een wijze die door de Minister wordt bepaald. Ook kan de Minister door hem aan te wijzen personen bij beschikking machtigen om namens hem aanwijzingen te geven.

Op grond van artikel 22 van de Havennoodwet kunnen op voordracht van de Minister bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten worden aangewezen die krachtens algemeen mandaat of krachtens mandaat voor een bepaald geval en met in achtneming van de bij die maatregel gestelde eisen, in enig gebied de in (onder meer) artikel 6 en 8 omschreven bevoegdheden uitoefenen namens de Minister. Daaraan is gevolg gegeven in het ‘Aanwijzingsbesluit noodwetgeving Infrastructuur en Milieu’. Ingevolge artikel 3 van dat Aanwijzingsbesluit is de havenmeester van Amsterdam het gemachtigde/gemandateerde orgaan om beslissingen ingevolge de artikelen 6 en 8 te nemen voor het beheersgebied van het Centraal Nautische Beheer Noorzeekanaalgebied, een stuk territoriale zee en de overige in het artikel genoemde wateren.

De aangewezen autoriteiten oefenen de gemandateerde bevoegdheden zoveel mogelijk uit na overleg met de voorzitters van de veiligheidsregio's die binnen het gezagsgebied van de betrokken autoriteit zijn gelegen.¹⁴ Zij maken de regelingen die zij hebben vastgesteld krachtens artikel 8 van de Havennoodwet zo mogelijk bekend in een of meer in het betrokken gebied verschijnende dag- of weekbladen. De regelingen treden niet in werking alvorens zij op die wijze, dan wel indien dit niet mogelijk is, op een andere door hen bepaalde wijze, zijn bekendgemaakt.¹⁵

De vraag is of de noodbevoegdheden uit de Havennoodwet in dit geval (bij Koninklijk besluit) “geactiveerd” en aangewend zouden mogen worden om passagiersschepen uit de haven te weren ter voorkoming van (verdere) verspreiding van het Corona-virus. Daarvoor is vereist dat sprake is van “buitengewone omstandigheden”. In de memorie van toelichting bij de ‘Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken’¹⁶ staat hierover vermeld:

“In de geschiedenis van het crisismanagement en dus ook van het noodrecht zijn steeds weer momenten terug te vinden waar is gezocht naar exacte definities van noodsituaties. Dat om te waarborgen dat niet lichtvaardig van de bevoegdheden in kwestie gebruik zou worden gemaakt. Deze pogingen strandden steeds weer op de onmogelijkheid van tevoren op te schrijven wanneer welke bevoegdheid nodig zou zijn. Het vervangen van de meeste omschrijvingen van noodsituaties door de algemene en neutrale term buitengewone omstandigheden – zoals de invoeringswetgeving behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden dat tot stand heeft gebracht (Stb. 1996, 366) – geeft blijk van dat inzicht. Dit hangt samen met de hiervoor

¹⁴ Artikel 4 van het Aanwijzingsbesluit.

¹⁵ Artikel 5 van het Aanwijzingsbesluit.

¹⁶ TK 2003–2004, 29 514, nr. 3, p. 5

gememoreerde verschuiving van oorzaak naar belang, aangezien in de definitie van buitengewone omstandigheden niet langer wordt gerefereerd aan de oorzaak van de bedreiging. De waarborg die werd gezocht in precieze definities wordt nu geboden door procedures. Dat kan de vorm aannemen van een formeel beslismoment, maar het kan ook verantwoording betreffen na het nemen van het noodzakelijk geachte besluit. In alle gevallen gaat het er om of en in hoeverre sprake is van buitengewone omstandigheden.

Nu dient er aan twee voorwaarden te zijn voldaan om als bestuurder tot dit oordeel te komen. Ten eerste moet een vitaal belang worden bedreigd. Ten tweede moeten de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om het probleem op te lossen. Dit is niet anders dan toepassing van de beginselen van proportionaliteit respectievelijk subsidiariteit. In verreweg de meeste gevallen is wel sprake van een bedreiging van een vitaal belang, maar zijn de normale bevoegdheden toereikend. Als het bijvoorbeeld mogelijk is een dienst als transport op de markt tegen redelijke tarieven en voorwaarden te kopen, dan is het niet nodig en dus noodrechtelijk ook niet toegestaan een vervoerplicht op te leggen.

Dit beginsel van subsidiariteit geldt voor het gehele noodrecht en dus bijvoorbeeld ook voor verhoudingen tussen overheden. Als een organisatie of bestuurslaag een crisis zelf kan afhandelen (desnoods met toepassing van noodrecht op dat niveau), dan is er kennelijk geen sprake van ontoereikendheid van de bevoegdheden van een hoger echelon. Die mag daarom niet ingrijpen met middelen ontleend aan het noodrecht. Voor toepassing van noodrecht dat de relatie tussen overheden of tussen overheden en andere organisaties regelt, zal apart moeten worden gezien of de bestaande middelen van beïnvloeding ontoereikend zijn tezamen met het oordeel of de bedreiging een dergelijke ingreep rechtvaardigt. Dat volgt dus niet vanzelf uit de toepassing van noodbevoegdheden op decentraal niveau."

Om tot het oordeel te komen dat sprake is van "buitengewone omstandigheden", met als gevolg dat de bevoegdheden bij Koninklijk besluit geactiveerd kunnen worden, moet dus sprake zijn van bedreiging van een vitaal belang en moeten de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om het probleem op te lossen. Dit betreft de toepassing van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het beginsel van subsidiariteit brengt bovendien met zich dat als een lagere bestuurslaag een crisissituatie zelf kan oplossen, al dan niet met toepassing van het noodrecht op dat niveau, geen gebruik wordt gemaakt van de noodbevoegdheden op grond van deze wetten. Hiervoor is dus van belang of op lager bestuursniveau (burgemeester, voorzitter van de veiligheidsregio) beschikt wordt over toereikende (nood)bevoegdheden ter bescherming van het vitale belang in kwestie.

Wij wijzen erop dat de mogelijkheid van het aanwenden van de Havennoodwet door de wetgever uitdrukkelijk niet beperkt is tot een oorlogssituatie (of aanverwante situatie). Weliswaar staat in de considerans van de wet een verwijzing naar het gebruik van havens in geval van "oorlog, oorlogsgevaar" en "daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden" maar die considerans is niet meer dan een verwijzing naar de bedoeling van de *oorspronkelijke* wet (uit 1963).

Het is juist dat de wetgever er bij de totstandkoming van de Havennoodwet in 1963 vanuit is gegaan dat die wet (uitsluitend) zou kunnen worden toegepast in geval van een oorlogssituatie of daarmee verband houdende omstandigheden. Dat blijkt ook uit artikel 2 in het oorspronkelijke wetsvoorstel:

“ Artikel 2.

1. Wij kunnen in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verbandhoudende buitengewone omstandigheden op voordracht van Onze Minister-President de artikelen 6 tot en met 12 van deze wet in werking stellen.”

In het noodrecht (en ook in de Havennoodwet) zijn - zoals reeds blijkt uit de hiervoor opgenomen passages uit de memorie van toelichting bij de 'Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken' - door de jaren heen echter ingrijpende wijzigingen aangebracht. Daarbij is ervoor gekozen om in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en alle wetten waarin noodbevoegdheden zijn opgenomen (zoals de Havennoodwet) een nieuwe en uniforme maatstaf voor gebruik te hanteren onder de noemer "buitengewone omstandigheden". Begrippen als "oorlog en oorlogsgevaar" zijn dan ook weloverwogen uit onder meer de Havennoodwet geschrapt. De achtergrond daarvan is dat de wetgever van mening was dat het aanwenden van de noodbevoegdheden niet alleen in een "klassieke crisissituatie" (oorlog) noodzakelijk zou (kunnen) zijn, maar ook onder andersoortige crisisomstandigheden.

Wij verwijzen naar enkele passages uit de wetsgeschiedenis die dit illustreren:

“3. Van oorzaak naar belang

Het huidige beleid is ten opzichte van de situatie waarvoor de bestaande noodwetgeving is geschreven het beste te typeren als een verschuiving van oorzaak naar belang. Met deze wat abstracte formule wordt het volgende bedoeld. Indien voorbereidingen zijn gericht op een bepaald type crisis, is de oorzaak van de te verwachten problemen bepalend voor de constatering dat er sprake is van een noodsituatie. De keerzijde hiervan is dat een starre situatie ontstaat. De kans dat andersoortige crises niet tijdig worden gesignaleerd en/of niet adequaat worden aangepakt, neemt daardoor toe. Daarom is het naar huidige inzichten voor de constatering dat er sprake is van een crisis niet relevant wat de oorzaak is of is geweest. Het gaat er om de problemen die zich manifesteren op te lossen. Anders gezegd, het bedreigde belang is doorslaggevend. Dit heeft inmiddels ook zijn vertaling gevonden in noodwetgeving. De reeds genoemde harmonisering van bepalingen van inwerkingstelling van noodwetgeving heeft uitdrukkelijk als uitgangspunt dat het probleem en niet de oorzaak daarvan bepaalt of noodrecht nodig kan zijn. Dat blijkt uit de hantering van het begrip buitengewone omstandigheden, waarover meer in paragraaf 6. Uiteraard zullen bepaalde maatregelen zijn gericht op het wegnemen van de oorzaak, maar de vraag of sprake is van een noodsituatie is niet oorzaakafhankelijk.”
(TK 2003–2004, 29 514, nr. 3, p. 3, MvT 'Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken')

“In de geschiedenis van het crisismanagement en dus ook van het noodrecht zijn steeds weer momenten terug te vinden waar is gezocht naar exacte definities van noodsituaties. Dat om te waarborgen dat niet lichtvaardig van de bevoegdheden in kwestie gebruik zou worden gemaakt. Deze pogingen strandden steeds weer op de onmogelijkheid van tevoren op te schrijven wanneer welke bevoegdheid nodig zou zijn. Het vervangen van de meeste omschrijvingen van noodsituaties door de algemene en neutrale term buitengewone omstandigheden – zoals de invoeringswetgeving behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden dat tot stand heeft gebracht (Stb. 1996, 366) – geeft blijk van dat inzicht. Dit hangt samen met de hiervoor gememoreerde verschuiving van oorzaak naar belang, aangezien in de definitie van buitengewone omstandigheden niet langer wordt gerefereerd aan de oorzaak van de bedreiging. De waarborg die werd gezocht in precieze definities wordt nu geboden door procedures. Dat kan de vorm aannemen van een formeel beslismoment, maar het kan ook verantwoording betreffen na het nemen van het noodzakelijk geachte besluit. In alle gevallen gaat het er om of en in hoeverre sprake is van buitengewone omstandigheden.”
(TK 2003–2004, 29 514, nr. 3, p. 5).

De wetgever heeft dus onmiskenbaar de bedoeling gehad om de mogelijkheid te bieden de noodbevoegdheden uit de noodwetten, waaronder de Havennoodwet ook voor andersoortige crisissituaties aan te wenden.

Wij menen dat met de (verdere) verspreiding van het virus - gezien de ernst daarvan - gesproken kan worden van de bedreiging van een vitaal belang. Voor wat betreft de vraag of bevoegdheden op een lager bestuursniveau toereikend zijn, moet worden gezien welke maatregelen noodzakelijk zijn. Overstijgen die (het gebied van de) veiligheidsregio, dan zou aanwending van de bevoegdheden op grond van Havennoodwet naar ons idee gerechtvaardigd zijn en meer voor de hand liggen. In dit geval valt daar veel voor te zeggen. Het gebied waarbinnen de havenmeester op grond van de Havennoodwet bevoegd is, wordt niet bestreken door één lokaal bestuursorgaan. Gebruik van lokale noodbevoegdheden vergt dan ook samenwerking van lokale bestuurders en het is onzeker of die allen van mening zijn dat zij voor hun gemeente van hun noodbevoegdheden gebruik moeten maken. Nog los daarvan heeft de inwerkingstelling van de bevoegdheden uit de Havennoodwet als groot voordeel dat die daarmee voor alle Nederlandse havens worden geactiveerd. Dat sluit beter aan bij het karakter van de Corona-crisis.

Eventueel bestaat ook de mogelijkheid dat gebruik wordt gemaakt van de noodbevoegdheden in de Gemeentewet, al dan niet op bovengemeentelijk niveau als toepassing wordt gegeven aan artikel 39 Wet op de veiligheidsregio's (Wvr). Dat komt hierna aan de orde.

4. Noodverordening / Noodbevelen / Veiligheidsregio

4.1 Noodbevoegdheden burgemeester

De burgemeester beschikt op grond van de Gemeentewet eveneens over bevoegdheden die van belang kunnen zijn bij de bestrijding van het Corona-virus. Denkbaar is dat schepen de toegang tot de

Amsterdamse haven wordt ontzegd bij noodbevel (gericht aan individuele schepen) of noodverordening ex artikel 175 resp. 176 Gemeentewet. Naar wij hebben begrepen zijn op basis van een noodverordening bijvoorbeeld ook voor de Bataviahaven in Lelystad aanzienlijke beperkingen voor het passagiersverkeer in het leven geroepen.¹⁷ Een noodbevel of -verordening kan worden genomen in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Aangezien het niet waarschijnlijk is dat de passagiersvaart naar de Amsterdamse haven op dit moment leidt tot een oproerige beweging of ernstige wanordelijkheden, moet worden gezien of ernstige vrees voor een ramp als gevolg van de passagiersvaart gerechtvaardigd is. Voor dat begrip moet aansluiting worden gezocht bij de definitie van "ramp" in artikel 1 van de Wvr¹⁸, die luidt:

"een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken"

De situatie waarin Nederland door het Corona-virus verzeild is geraakt, heeft naar ons idee meer weg van een crisis dan van een ramp in de zin van de Wvr. Een crisis is in de Wvr omschreven als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Dat de huidige situatie als crisis is aan te merken, kan ook worden opgemaakt uit het feit dat de voorbereiding op de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A op grond van artikel 8 Wvr moet worden beschreven in een *crisisplan*. Dat neemt niet weg dat het aanmeren van passagiersschepen in Amsterdam waarbij talloze passagiers zich in de stad begeven van wie niet eenvoudig controleerbaar is of zij niet aan grote besmettingsrisico's blootgesteld zijn geweest, voldoende zou kunnen zijn om de ernstige vrees voor een ramp te onderbouwen. Zeker als een spoedeisende maatregel nodig is en de bevoegdheden uit de Havennoodwet (nog) niet in werking zijn gesteld en zijn toegepast door de havenmeester, valt het vaststellen van een noodverordening die passagiersschepen de toegang tot de haven ontzegt, te overwegen.

4.2 Noodbevoegdheden voorzitter veiligheidsregio

Hoewel in Amsterdam de burgemeester tevens voorzitter van de veiligheidsregio Amsterdam – Amstelland is, moeten die rollen van elkaar worden onderscheiden voor het voorliggende vraagstuk. De burgemeester kan namelijk als voorzitter van de veiligheidsregio in de hele veiligheidsregio van de hiervoor besproken noodbevoegdheden gebruik maken als sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit volgt uit artikel 39 lid 1 Wvr. In het geval die situatie zich voordoet (verdedigbaar is dat daarvan sprake is in verband met de Corona-crisis en de voortdurende passagiersvaart in deze omstandigheden) is de betrokkenheid van de overige gemeenten vereist in een regionaal beleidsteam.

¹⁷ Daarbij is overigens aansluiting gezocht bij het landelijke verbod op evenementen met meer dan 100 personen, zo maken wij uit de berichtgeving op. Omdat ons is gevraagd of er een juridische basis is voor de sluiting van de haven voor alle passagiersvaart, hebben wij de mogelijkheid daarbij aan te sluiten hier niet verder uitgewerkt.

¹⁸ ABRS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044

Met het oog op de ligging van de veiligheidsregio Amsterdam- Amstelland, kan de Amsterdamse burgemeester in haar rol van voorzitter van de veiligheidsregio echter niet zelfstandig de besluiten nemen die de havenmeester (in afstemming met de voorzitter van de veiligheidsregio's) kan nemen op grond van de Havennoodwet. Diens bevoegdheid strekt zich immers uit tot, kort gezegd, het Noordzeekanaalgebied en dus tot buiten de grenzen van de veiligheidsregio waartoe Amsterdam behoort. Als het noodzakelijk zou worden geacht dat hele gebied af te sluiten voor passagiersvaart en de Havennoodwet daarvoor (nog) niet kan worden gebruikt of wordt gebruikt, zou die afsluiting dus plaats moeten vinden door het gebruik van noodbevoegdheden waarbij ook besluiten van de burgemeesters van de betrokken gemeenten (zonder toepassing van artikel 39 Wvr in de aangrenzende veiligheidsregio) of de voorzitter van de aangrenzende veiligheidsregio (als daar toepassing wordt gegeven aan artikel 39 Wvr) nodig zijn.

5. Lokale regels

In de haven gelden als lokale regelingen onder andere de Regionale Havenverordening Noordzeekanaalgebied (RHN) en (de hoofdstukken 2 t/m 5 van) de Verordening op het binnenwater (Vob).¹⁹ De RHN bevat onder meer een bepaling die het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid heeft maatregelen te treffen ten aanzien van schepen die gevaar, schade of hinder opleveren. Dit is artikel 4.3 dat als volgt luidt:

Artikel 4.3 Gevaar, schade of hinder opleverende schepen

Het college kan als naar zijn oordeel een schip mogelijk gevaar, schade of hinder, of verstoring van de ordening in of in de omgeving van de haven veroorzaakt of kan veroorzaken dan wel de veiligheid in gevaar brengt of kan brengen:

- a. een verbod opleggen om met dat schip de haven binnen te komen, in de haven te verblijven of zich met dat schip op een ligplaats te bevinden, of;*
- b. mondeling of schriftelijk aanwijzingen geven aan de kapitein, de schipper of de exploitant van het schip dat in de haven verblijft of zich op een ligplaats bevindt.*

Hoewel het naar ons idee niet ondenkbaar is dat op basis van deze bepaling individuele schepen de toegang tot de haven wordt ontzegd wegens risico's op Corona-besmetting, leent de bepaling zich minder goed voor het algehele verbod dat op dit moment aan de orde is.

In de Vob zien wij tot slot geen bepalingen op basis waarvan de algehele afsluiting van de haven voor passagiersvaart mogelijk is.

6. Samenvatting

In dit memo hebben wij in kaart gebracht welke bevoegdheden er bestaan om de Amsterdamse haven te sluiten voor passagiersschepen in verband met de Corona-crisis.

De Wet publieke gezondheid is volgens ons niet toereikend voor een dergelijke sluiting van de haven.

¹⁹ Zie artikel 1.1.2 lid 2 inzake het toepassingsbereik van de Vob.

De bevoegdheid tot sluiting kan in buitengewone omstandigheden, waarvan volgens ons op dit moment sprake is, wel worden gebaseerd op artikel 8 van de Havennoodwet. Dit betreft een ministeriële bevoegdheid. Ingevolge artikel 3 van het Aanwijzingsbesluit noodwetgeving Infrastructuur en Milieu is de havenmeester van Amsterdam het gemachtigde/gemandateerde orgaan om beslissingen ingevolge de artikelen 6 en 8 van die wet te nemen voor het beheersgebied van het Centraal Nautische Beheer Noorzeekanaalgebied, een stuk territoriale zee en de overige in het artikel genoemde wateren. Voordat de bevoegdheid tot sluiting van de haven voor passagiersvaart kan worden aangewend, dient artikel 8 van de Havennoodwet in werking gesteld te worden. Dat dient te gebeuren bij Koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President.

Ook is het mogelijk dat de burgemeester op grond van artikel 176 Gemeentewet een noodverordening afkondigt waarmee passagiersschepen uit de haven geweerd worden. Zeker als een spoedeisende maatregel nodig is en de bevoegdheden uit de Havennoodwet (nog) niet in werking zijn gesteld en zijn toegepast door de havenmeester, valt het vaststellen van een noodverordening die passagiersschepen de toegang tot de haven onttrekt, te overwegen.

De burgemeester kan als voorzitter van de veiligheidsregio in de hele veiligheidsregio van de noodbevoegdheden in de Gemeentewet gebruik maken nadat toepassing is gegeven aan artikel 39 Wvr, dat wil zeggen in geval een (dreigende) crisis of ramp van bovenlokale betekenis. Als het noodzakelijk zou worden geacht een groter gebied af te sluiten voor passagiersvaart (en de Havennoodwet daarvoor (nog) niet kan worden gebruikt of wordt gebruikt) zou die afsluiting plaats moeten vinden door het gebruik van noodbevoegdheden. Daarbij is door de ligging van het havengebied ook de betrokkenheid van de burgemeesters of voorzitter van de aangrenzende veiligheidsregio (afhankelijk van de vraag of daar toepassing wordt gegeven aan artikel 39 Wvr) nodig.

De lokale Amsterdamse regels bieden volgens ons geen geschikte basis voor de algehele sluiting van de haven voor passagiersschepen.