

Vergaderjaar 1984–1985

**18914****Goedkeuring van de op 14 november 1984 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen en ongevallen**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>****INLEIDING EN VOORGESCHIEDENIS**

De totstandkoming van de onderhavige Overeenkomst is een rechtstreeks gevolg van één van de aanbevelingen uit het eindrapport van de werkgroepen ter bestudering van de bestuurlijke samenwerking in grensgebieden met Duitsland en België (Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980). Deze werkgroepen werden op 2 november 1977 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken ingesteld en kregen onder meer de opdracht de problemen te bestuderen die zich voordoen in geval van samenwerking tussen lagere overheden in de respectieve grensgebieden. Krachtens het instellingsbesluit<sup>2</sup> dienden de werkgroepen in het bijzonder aandacht te besteden aan samenwerkingsproblemen op het vlak van de hulpverlening bij ongevallen en rampen. In het eindrapport, uitgebracht op 28 april 1980, werd met betrekking tot die problematiek geconstateerd, dat onder andere behoefte bestond aan een financiële regeling voor het verlenen van wederzijdse hulp, in beginsel gebaseerd op het principe van de gesloten beurzen. Voorts gingen de beide werkgroepen in hun eindrapport uitvoerig in op een aantal praktische problemen, bijvoorbeeld op het terrein van de verbindingen die bij het verlenen van wederzijdse hulp gerezen waren dan wel zouden kunnen rijzen. In het eindrapport werd er dan ook op aangedrongen dat zo spoedig mogelijk het initiatief zou worden genomen om te komen tot een algemeen verdrag tussen Nederland en zowel België als de Bondsrepubliek Duitsland met als doel de samenwerking tussen de betrokken landen op het gebied van de wederzijdse hulpverlening bij rampen en ongevallen te bevorderen.

Zeer spoedig nadat het eindrapport van de beide werkgroepen was uitgebracht, heeft overleg plaatsgevonden tussen de betrokken bewindslieden van Nederland en België. Naar aanleiding van dat overleg, dat in de zomer van 1980 werd afgerond, is besloten voorrang te geven aan de totstandkoming van een algemeen hulpverleningsverdrag met België, gericht op het wegnemen van belemmeringen die in de praktijk waren gerezen.

Een dergelijk, praktisch gericht verdrag zou vervolgens als grondslag kunnen dienen voor overleg met de Bondsrepubliek Duitsland. Dit standpunt, bij verschillende gelegenheden door opeenvolgende bewindslieden van Binnenlandse Zaken verdedigd, heeft de instemming gekregen van de

<sup>1</sup> Trb. 155, 1984 ligt op de bibliotheek ter inzage.

<sup>2</sup> Stcrt. 1977, 223.

Tweede Kamer. Daarvoor zij onder andere verwezen naar hetgeen de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken daarover heeft medegedeeld bij gelegenheid van de behandeling van het wetsontwerp Rampenplannen (Handelingen II, 1980/1981, blz. 3047 tot en met 3050).

Ook het huidige kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat het van grote betekenis is voorrang te geven aan het bevorderen van de samenwerking op dit punt met België zonder de noodzaak te ontkennen op korte termijn ook met de Bondsrepubliek Duitsland overleg te openen ten einde tot een soortgelijk verdrag te komen. Zo heeft de eerste ondergetekende er in de memorie van antwoord bij de ontwerp-Rampenwet (kamerstukken II, 1982/1983, 16978, nr. 5, blz. 26) op gewezen dat naar het oordeel van de regering een praktische benadering op het vlak van de grensoverschrijdende samenwerking geboden is, omdat daardoor kan worden aangesloten bij hetgeen reeds is bereikt tussen lokale en bovenlokale overheden. Voorts is in die memorie aangegeven, dat het nodig geoordeeld wordt de totstandkoming van de Overeenkomst met België af te wachten alvorens de onderhandelingen met de Bondsrepubliek Duitsland te openen.

Ter afsluiting van de inleiding van deze toelichting willen wij onze voldoening uitspreken over het feit dat op het zo belangrijke terrein van de rampenbestrijding tussen beide landen overeenstemming is bereikt. De nu tot stand gekomen Overeenkomst kan naar ons oordeel het begin zijn van niet alleen frequentere onderlinge hulpverlening in incidentele gevallen, maar tevens van een intensievere en gecoördineerde samenwerking in algemene zin.

## II. HOOFDLIJNEN VAN DE OVEREENKOMST

De Overeenkomst heeft in hoofdzaak betrekking op het verlenen van bijstand bij de rampenbestrijding. Zij sluit voor wat betreft de terminologie en de aanwijzing van bevoegde organen aan bij de regeling zoals die in de Rampenwet<sup>3</sup> is neergelegd. Dat geldt in het bijzonder de bepalingen in dat ontwerp die betrekking hebben op de bevoegdheden bij de rampenbestrijding en die welke betrekking hebben op het verlenen van bijstand.

Voor wat betreft het gebruik van het begrip ramp merken wij op dat de definitie van dit begrip, zoals die in de wetgeving van beide landen voorkomt, bepalend is voor de toepassing van de in de Overeenkomst neergelegde regeling. Voor Nederland heeft dit tot gevolg, dat de definitie van ramp, in artikel 1 van de Rampenwet, daarvoor bepalend zal zijn. Bij het opstellen van de Overeenkomst heeft uitdrukkelijk niet de bedoeling voorgezeten bepalingen daarin op te nemen, die bestuursorganen ertoe verplichten bijstand te verlenen.

De Overeenkomst strekt er in de eerste plaats toe een procedure vast te leggen, volgens welke in de Overeenkomst genoemde bestuursorganen elkaar wederzijds om bijstand kunnen verzoeken; die bestuursorganen zijn ook verantwoordelijk voor het (doen) uitvoeren van die verzoeken.

De Overeenkomst stelt buiten twijfel dat bijstandseenheden die overeenkomstig de vastgestelde procedure worden ingezet, optreden onder het gezag van de autoriteit die ter plaatse met inachtneming van de in het betrokken land geldende rechtsregels verantwoordelijk is voor de rampenbestrijding.

In de tweede plaats wordt, indien overeenkomstig de vastgelegde procedure bijstand wordt verleend, een aantal belemmeringen weggenomen die bij de uitvoering van de bijstand zouden kunnen rijzen. Bij het ontwerpen van die regeling is teruggegrepen naar ervaringen uit het verleden en zijn voorts soortgelijke reeds tot stand gekomen verdragen tussen België en respectievelijk Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland bij de overwegingen betrokken. Wij vestigen in het bijzonder de aandacht op de financiële regeling waarin het gesloten beurzen-beginsel is neergelegd en op de regeling van de schadevergoeding.

<sup>3</sup> De Rampenwet (Stb. 1985, 88) is met uitzondering van hoofdstuk V, in werking getreden op 1 maart 1985.

In de derde plaats geeft de Overeenkomst – op verzoek van de commissarissen van de Koningin van Zeeland, Noord-Brabant en Limburg – een regeling voor de zogeheten burenhulp van en aan grensgemeenten zoals die in bestaande samenwerkingsverbanden is vastgesteld. Deze komt hierop neer dat, mits aan bepaalde in de Overeenkomst neergelegde voorwaarden wordt voldaan, de daarin geregelde faciliteiten ook voor deze burenhulp gelden. Dit houdt in dat er niet alleen bij rampen, maar ook bij ongevallen bijstand zal kunnen worden verleend. Ten slotte biedt de Overeenkomst de grondslag voor het sluiten van nadere overeenkomsten met als oogmerk de samenwerking op deelaspecten verder uit te bouwen. In dit verband kan de eerste ondergetekende meedelen dat hij voornemens is voor te stellen een permanente, gemengde, commissie in het leven te roepen, die met het bevorderen van die samenwerking, waarop met name artikel 13 betrekking heeft, zal worden belast.

### **III. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN VAN DE OVEREENKOMST**

#### **Artikel 1**

Dit artikel is de basisbepaling waarin beide landen zich uitspreken bereid te zijn onder bepaalde voorwaarden elkaar bij het bestrijden van rampen bijstand te verlenen. Door de toevoeging «in overeenstemming met haar mogelijkheden» is gewaarborgd, dat beide landen het verlenen van bijstand kunnen afwegen tegen nationale belangen en derhalve het recht hebben aan deze belangen in een concreet geval, bijvoorbeeld bij een nationale ramp, de voorrang te geven. Uit de Overeenkomst vloeit derhalve niet de verplichting voort het eigen – nationale – potentieel volledig in te zetten.

#### **Artikel 2**

In dit artikel zijn definities opgenomen van die begrippen, die enkele malen in de Overeenkomst voorkomen en ten aanzien waarvan zo enigszins mogelijk verwarring over de precieze betekenis ervan moet worden uitgesloten. Met de terminologie is aangesloten op hetgeen in de praktijk van de hulpverleningsdiensten van beide landen als gebruikelijk wordt beschouwd. Met name geldt zulks voor de definitie van het begrip uitrusting.

#### **Artikel 3**

Dit artikel is te beschouwen als de kern van de Overeenkomst. Het geeft de procedure aan die moet worden gevolgd voor het verzoeken en verlenen van bijstand. Gekozen is voor een procedure die duidelijk en overzichtelijk is voor de betrokkenen en bovendien aansluit op bestaande en in voorbereiding zijnde wettelijke regelingen in beide landen. De regeling maakt onderscheid tussen die gevallen waarin sprake is van het verlenen van bijstand door en aan elkaar grenzende provincies en die gevallen waarin het bijstandsverzoek zich daartoe niet beperkt. In het eerste geval ligt het voor de hand de commissaris van de Koningin te belasten met het in ontvangst nemen van verzoeken om bijstand, zodat deze vervolgens in overleg kan treden met die bestuursorganen die het beheer hebben over diensten die betrokken zijn c.q. kunnen worden bij de rampenbestrijding. Dit ligt in de rede gelet op de functie die de commissaris van de Koningin thans nog inneemt op grond van artikel 2 van zijn Instructie (Stb. 1966, 25) en die welke hij inneemt op grond van de Rampenwet. In deze wet is onder andere diens centrale rol voor wat betreft het verlenen van bijstand neergelegd. In België neemt de Provinciegouverneur een vergelijkbare positie in. In alle overige gevallen is de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen om verzoeken om bijstand te behandelen.

Volledigheidshalve merken wij op dat in geval van toepassing van artikel 23 van de Rampenwet, de minister van Binnenlandse Zaken niet bevoegd is te treden in de bevoegdheid van de Commissaris van de Koningin op grond van deze overeenkomst. De in artikel 23 geregelde bevoegdheid strekt zich immers slechts uit tot de bevoegdheden die de Commissaris van de Koningin op grond van de Rampenwet toekomen.

In het tweede lid is vastgelegd dat de bevoegde organen in de zin van deze Overeenkomst – dat zijn de organen die bevoegd zijn tot het indienen van een verzoek – zich, alvorens een dergelijk verzoek te doen, een oordeel moeten vormen of bijstand noodzakelijk is. Hiermede is beoogd aan te geven dat niet te lichtvaardig naar dit middel moet worden gegrepen; de eigen – nationale – bijstandsmogelijkheden moeten uiteraard in de overwegingen worden betrokken. Het vierde lid van artikel 3 beoogt buiten twijfel te stellen dat er geen gemeenschappelijk uit te oefenen bevoegdheid is, gericht op het dwingend vaststellen van de omvang en de aard van de te verlenen bijstand. Het bevoegde orgaan waaraan bijstand is verzocht, stelt deze zelfstandig vast, uiteraard nadat overeenstemming is bereikt met de beheerders van de betrokken diensten zoals de brandweer.

Het zesde lid ten slotte is vooral opgenomen omdat in beide landen de ministers van Binnenlandse Zaken verantwoordelijkheid dragen c.q. zullen dragen (vgl. Rampenwet, artikel 14) voor de rampenbestrijding. In geval zich een (dreigende) ramp voordoet waaraan landelijke aspecten kleven, dient de minister van Binnenlandse Zaken op de hoogte te zijn van het potentieel, dat zich buitenslands bevindt.

#### **Artikel 4**

Dit artikel regelt de verschillende soorten bijstand die kan worden verleend. De bepaling moet in samenhang worden gezien met artikel 8, waarin enkele aanvullende regels worden gesteld voor het vervoer door de lucht.

#### **Artikel 5**

Dit artikel legt vast, dat bijstandseenheden onder gezag staan van degene die ingevolge het nationale recht verantwoordelijk is voor de rampenbestrijding. De eenheden ontvangen van hem of haar verhalve de instructies. Ten einde mogelijke communicatie-problemen te vermijden is gekozen voor de constructie waarbij de commandant van de eenheid de instructies ontvangt en deze aan zijn personeel doorgeeft. Voorkomen wordt daarmee dat de eigen bevelslijnen en commandostructuur van de desbetreffende eenheid worden doorkruist.

#### **Artikelen 6 tot en met 8**

Deze artikelen hebben tot doel belemmeringen weg te nemen die bij het optreden van bijstandseenheden over de grenzen zouden kunnen rijzen. De regeling heeft voornamelijk betrekking op het vereenvoudigen van voorschriften op het gebied van de in- en uitreis van personen alsmede van in- en uitvoer van goederen (zie vooral artikel 6, derde lid, en artikel 7).

Het zesde lid van artikel 7 voorziet in een noodzakelijke uitzonderingsregeling op hetgeen omtrent de in- en uitvoer van verdovende middelen in het Enkelvoudig Verdrag van 1961 (laatstelijk Trb. 1979, 115) is bepaald.

Voorts wordt vrijstelling verleend van enkele voorschriften die in beide landen gelden met betrekking tot het luchtverkeer. Daarbij is wel de voorwaarde gesteld dat vliegtuigbewegingen worden gemeld aan de bevoegde autoriteit op dit gebied; voor Nederland is dit in gevolge de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47) de Directeur-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst.

## Artikel 9

Dit is het tweede belangrijke artikel van de Overeenkomst. Het bevat in het eerste lid het gesloten beurzen-beginsel. Beide landen dragen in beginsel hun eigen kosten. Dit neemt niet weg dat er aanleiding kan zijn daarvan af te wijken. Zo kan het gewenst zijn om bij het maken van afspraken vooraf over de mogelijkheid van bepaalde soorten van specialis-tische bijstand een financiële regeling te treffen. Daarnaast moet de mogelijkheid worden geopend om, indien de bijstand van langere duur blijkt te zijn, tussentijds het gesloten beurzen-beginsel te doorbreken. Ten slotte kan elk van beide landen achteraf een verzoek doen tot het treffen van een afzonderlijke op het concrete bijstandsoptreden toegesneden regeling. In al deze mogelijkheden voorziet de Overeenkomst. Nederland zal in ieder geval op één punt daarvan gebruik maken. Het betreft de vergoeding van kosten van de eigen dienst en van kosten van verloren gegaan, beschadigd en/of verbruikt materieel c.q. materiaal, waaronder hulpstoffen zoals brandstof, bestrijdingsmiddelen, e.d. van diensten, optredend onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. (Kosten van de eigen dienst zullen overigens alleen in rekening worden gebracht, indien België verhaal heeft op de veroorzaker van de ramp). Deze mogelijkheid is in overeenstemming met desbetreffende bepalingen in verdragen, zoals de Overeenkomst van Bonn inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (laatstelijk Trb. 1983, 159), waarbij de geza-menlijke Noordzee-staten en de EEG partij zijn.

## Artikel 10

Het eerste lid van dit artikel sluit uit, dat de Nederlandse onderscheidenlijk de Belgische overheid een wettelijke vordering tot schadevergoeding instelt tegen de Belgische respectievelijk de Nederlandse overheid, wanneer een lid van een bijstandseenheid van het ene land schade heeft toegebracht aan een vermogensbestanddeel, toebehorend aan de overheid van het andere land. Deze uitsluiting is niet van toepassing op die gevallen waarin sprake is van door de bevoegde rechter vastgestelde opzet of grove schuld. Overigens is een dergelijke uitsluiting niet ongebruikelijk in verdragen. Het tweede lid sluit een schadevergoedingsactie uit, indien een lid van een bijstandseenheid ten gevolge van zijn optreden in een ander land letsel heeft opgelopen dan wel is overleden. Wellicht ten overvloede merken wij hierbij op, dat deze regeling slechts van toepassing is op Nederlandse c.q. Belgische overheidsorganen in het geval deze naar nationaal recht bevoegd zijn tot het instellen bij de rechter van een schadevergoedingsactie. Het recht van anderen, bij voorbeeld de nabestaanden of de betrokkenen zelf, om zulks te doen, wordt door het bepaalde in artikel 10 niet beperkt.

Het derde lid van artikel 10 legt de aansprakelijkheid voor het handelen of nalaten van de bijstandseenheid indien daaruit schade voortvloeit, bij de overheid van het land op wiens grondgebied de eenheid optreedt. De regeling als hier omschreven is ook van toepassing op oefeningen, zij het dat in oefenomstandigheden afwijking van de normale aansprakelijkheids-regels niet strikt noodzakelijk hoeft te zijn. Een afzonderlijke regeling is daarom toegestaan. Zij kan betrekking hebben op één oefening dan wel op soorten oefeningen.

## Artikel 11

Dit artikel biedt de grondslag voor het tot stand brengen van aanvullende overeenkomsten. Het eerste lid somt een aantal onderwerpen op waarvan het noodzakelijk wordt geacht deze nader te regelen. Waar de onder dit artikel tot stand te brengen overeenkomsten zullen strekken tot uitvoering



van de onderhavige Overeenkomst zullen zij, voor zover het daarbij gaat om verdragen in de zin van de Grondwet, krachtens het bepaalde in additioneel artikel XXI, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet, juncto artikel 62, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet naar de tekst van 1972, geen parlementaire goedkeuring behoeven.

## **Artikel 12**

Het derde belangrijke onderdeel van de Overeenkomst wordt gevormd door artikel 12. Het maakt mogelijk de in de artikelen 4 tot en met 10 van de Overeenkomst neergelegde faciliteiten van toepassing te doen zijn op de zogeheten burenhulp. In de praktijk is deze vorm van hulp vaak vastgesteld in samenwerkingsverbanden tussen grensgemeenten. Het betreft hier de situatie waarin gemeenten aan elkaar grenzen en uit een oogpunt van doelmatigheid op een vlotte wijze bij ongevallen van elkaars potentieel gebruik moeten kunnen maken. Om die reden is in deze bepaling naast het verlenen van bijstand bij rampen ook de bijstandsverlening bij ongevallen opgenomen.

*Aan het onder de werking van de overeenkomst brengen van dergelijke samenwerkingsverbanden worden slechts twee voorwaarden gesteld. Allereerst moet het personeel en materieel betreffen, die de gemeenten ter beschikking staan voor de dagelijkse taakuitvoering. Dit houdt in, dat wanneer een gemeente bijstand vraagt in of buiten de provincie, deze bijstand niet met toepassing van het bepaalde in dit artikel over de grens kan worden gezonden. Daarnaast is voor toepassing van het bepaalde in dit artikel de eis gesteld, dat gemaakte afspraken op dit punt gemeld moeten worden aan de commissaris van de Koningin onderscheidenlijk de Provinciegouverneur. Voor Nederland hangt zulks samen met de positie die de commissaris van de Koningin als hiervoor omschreven inneemt. Voor België wijzen wij er op dat naar Belgisch recht de gemeenten ook in de gevallen als in artikel 12 bedoeld toestemming nodig hebben van de gouverneur. De toevoeging van de onverminderd-clausule in het tweede lid is met het oog daarop opgenomen.*

## **Artikel 15**

De Overeenkomst zal in verband met haar regionale karakter, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
M. J. J. van Amelsvoort

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
W. F. van Eekelen