



Toevluchtshavens voor schepen die zijn betrokken bij een incident op het binnenwater

Antea Group

Understanding today.
Improving tomorrow.

projectnummer 0501558.100
definitief revisie 3.0
27 november 2025

Toevluchtshavens voor schepen die zijn betrokken bij een incident op het binnenwater

projectnummer 0501558.100
definitief revisie 3.0
27 november 2025

Auteur(s)

Martijn van Nieuwenhuijze
Claire Groenewegen

Opdrachtgever

Veiligheidsregio Flevoland
Postbus 10334
1301 AH Almere

datum

27 november 2025

beschrijving

Definitief

vrijgave

MvN



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	“Places of refuge” in de zeevaart	5
2.1	Wat is een "place of refuge"?	5
2.2	Internationaal juridisch kader	5
2.3	Nationaal juridisch kader	6
2.3.1	Definitie van de begrippen “maritiem ongeval” en “gevaar”	6
2.3.2	De bevoegde autoriteit	6
2.3.3	Verplichtingen van de kapitein	7
2.3.4	Overlegverplichtingen van de minister	7
2.3.5	Toelatingsplicht van de haven	7
2.3.6	Kostenvergoeding	8
2.3.7	Opstellen van Incidentbestrijdingsplan Noordzee	8
3.	Wettelijk kader bij incidenten met schepen op de binnenwateren	9
3.1	Scheepvaartverkeerswet en de verkeersreglementen	9
3.2	Wet veiligheidsregio’s	10
3.3	Gemeentewet	11
3.4	Omgevingswetgeving en Waterwet	12
3.5	Wet vervoer gevaarlijke stoffen	13
3.6	Politiewet	14
3.7	Provinciewet	14
3.8	Havennoodwet	15
3.9	Slot	15
4.	Bevoegde autoriteiten bij incidenten met schepen op de binnenwateren	16
4.1	Tabel	16
4.2	Operationele praktijk	18
5.	Vergelijking van “places of refuge” op zee en toevluchtshavens op de binnenwateren	19

1. Inleiding

Dit is een juridische notitie, getiteld: “Toevluchtshavens voor schepen die zijn betrokken bij een incident op het binnenwater”. Deze notitie analyseert de relevante regelgeving die van toepassing is op het binnenwater ingeval van incidenten met schepen, specifiek gericht op de vraag wie de bevoegde autoriteiten zijn en welke taken en verantwoordelijkheden deze partijen hebben.

Aanleiding is dat er onduidelijkheid is over het aanwijzen van een toevluchtshaven, op zee ook wel “Places of refuge” genoemd, voor schepen ingeval van een incident op het binnenwater. De SAMIJ (Samenwerkingsregeling Incidentbestrijding IJsselmeergebied) bestaande uit een netwerk van organisaties die samenwerken om incidenten op het water in het IJsselmeergebied te bestrijden, heeft Antea Group gevraagd dit vraagstuk nader te onderzoeken. Antea Group heeft dit in samenwerking met Claire Groenewegen opgepakt.

Met deze notitie in de hand kunnen er nadere afspraken uitgewerkt worden voor het aanwijzen van toevluchtshavens op de binnenwateren voor als er bij een incident met gevaarlijke stoffen of brand een veilige haven noodzakelijk is.

Voor deze notitie zijn nationale en internationale regelgeving en andere documenten bestudeerd die relevant zijn voor het vraagstuk. Op basis hiervan is een conceptnotitie opgesteld die is besproken met een brede vertegenwoordiging van betrokkenen (overleg 10 september).

Achtereenvolgens leest u in de hoofdstukken 2 tot en met 5 het volgende:

- Hoofdstuk 2: Een omschrijving van de juridische werking van “places of refuge” in de zeevaart;
- Hoofdstuk 3: Een overzicht van de relevante regelgeving die van toepassing is op het binnenwater ingeval van incidenten met schepen waar een toevluchtshaven benodigd kan zijn;
- Hoofdstuk 4: Een analyse van bij deze incidenten bevoegde autoriteiten en welke taken en verantwoordelijkheden deze partijen hebben, aan de hand van verschillende incident-scenario’s en incident situaties;
- Hoofdstuk 5: Een overzicht van de mogelijke doublures of ontbrekende bevoegdheden op het binnenwater in vergelijking tot de werking van het places of refuge systeem op zee

2. “Places of refuge” in de zeevaart

In dit hoofdstuk wordt het juridische kader rondom 'places of refuge' in de zeevaart uiteengezet.

2.1 Wat is een "place of refuge"?

Een "place of refuge" verwijst naar een veilige haven of ankerplaats waar een schip in nood - bijvoorbeeld bij brand, averij of bij dreigende milieuschade - tijdelijk toegang krijgt om de situatie te stabiliseren, de schade te beperken of om hulp te ontvangen. Het doel daarvan is om verdere schade aan het schip, de bemanning, het milieu of aan derden te voorkomen. Het gaat dus om preventief of beheersmatig toelaten tot een haven van een schip dat (nog) niet is gezonken of in een ramp is verwickeld, maar daar wel in dreigt te geraken.

Havenautoriteiten aarzelen soms om zulke schepen toe te laten in hun haven vanwege de risico's die daarmee gepaard kunnen gaan. Zo bestaat er een kans op milieuschade, havenactiviteiten kunnen verstoord worden en er kunnen aansprakelijkheidskwesties gaan spelen. Vanwege dit spanningsveld zijn er in de zeevaart internationale afspraken gemaakt, zodat in noodsituaties met schepen op zee snel en verantwoord gehandeld kan worden. Hierbij kunnen havenautoriteiten verplicht worden hun medewerking te verlenen om schepen in hun haven toe te laten, met als doel gevaren voor mensenlevens en het milieu te beperken.

2.2 Internationaal juridisch kader

Het juridische kader rondom "*places of refuge*" (plaatsen van toevlucht) voor schepen in nood werd internationaal aangescherpt na de ramp met de olietanker *Prestige* in 2002. De *Prestige* raakte zwaar beschadigd tijdens een storm voor de kust van Galicië in het noordwesten van Spanje, terwijl zij een lading van 77.000 ton stookolie vervoerde. Ondanks herhaalde noodverzoeken weigerden zowel Spanje als Portugal het schip toegang te verlenen tot een veilige haven uit vrees voor milieuschade in hun havens. Door het gebrek aan opvangmogelijkheden dreef de *Prestige* dagenlang op zee rond, waarbij de romp steeds verder verzwakte. Uiteindelijk brak het schip in tweeën en zonk op 19 november 2002, op ongeveer 250 kilometer uit de Spaanse kust. De gevolgen waren rampzalig: de olie lekkage veroorzaakte een van de ernstigste milieurampen in Europa, waarbij duizenden kilometers kustlijn werden vervuild, de visserijsector langdurig werd getroffen en grote ecologische schade ontstond. In reactie daarop werd binnen de Europese Unie en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) gewerkt aan een beter juridisch kader.

In de International Maritime Organisation (IMO) zijn diverse Guidelines over "places of refuge" tot stand gekomen. Het betreft onder meer: IMO, Assembly Resolution A.1184(33), *Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, adopted 6 December 2023 (ter vervanging van de Guideline van 5 December 2003) en "IMO, Assembly Resolution A.950(23), *Guideline on a Maritime Assistance Services (MAS)*, adopted 5 December 2003.

Op EU-terrein is dit onderwerp in hoofdzaak geregeld in richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002, inzake de communautaire monitoring en informatie over het scheepvaartverkeer, zoals gewijzigd door Richtlijn 2009/17/EG (Monitorrichtlijn). Deze Monitorrichtlijn verplicht lidstaten onder meer om nationale autoriteiten aan te wijzen die beslissingen nemen over schepen in nood en om voorzieningen te treffen voor de opvang van schepen in zogenaamde *plaatsen van toevlucht*. Ook verplicht de richtlijn lidstaten om vooraf plannen op te stellen voor het behandelen van schepen die bescherming zoeken en dient een zorgvuldige belangenafweging plaats te vinden. Deze bepalingen zijn bedoeld om een gecoördineerde en gestructureerde aanpak te waarborgen bij het bieden van hulp aan schepen in nood. Daarnaast bestaan er "de EU-Operational Guidelines on Places of Refuge", van 1 februari 2018, opgesteld door EMSA¹ en de Europese Commissie. Het EU-regelgevingskader sluit aan bij de IMO-richtlijnen en maakt de uitvoering in Europa juridisch bindend.

¹ EMSA: de European Maritime Safety Agency

2.3 Nationaal juridisch kader

In Nederland is de Wet bestrijding maritieme ongevallen (Wbmo) de belangrijkste wet voor het omgaan met maritieme incidenten op zee en het toelaten van schepen tot een “place of refuge”. Deze wet regelt tevens de coördinatie tussen verschillende overheidslagen en -instanties bij het bestrijden van maritieme ongevallen. Hieronder wordt toegelicht hoe de Wbmo omgaat met het onderwerp “places of refuge”. Gekozen is voor een beschrijving per relevant aspect.

2.3.1 Definitie van de begrippen “maritiem ongeval” en “gevaar”

In artikel 1 van de Wbmo staan de volgende definities:

maritiem ongeval: een aanvaring, een stranding of een ander navigatie-incident 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;

gevaar: Het begrip gevaar omvat elke situatie of dreiging die een gevaar of belemmering vormt voor de scheepvaart of naar redelijkerwijs verwacht kan worden zal uitmonden in grote schadelijke gevolgen voor het mariene milieu of schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen van een of meer staten.

2.3.2 De bevoegde autoriteit

Het besluit om een “place of refuge” toe te wijzen wordt centraal genomen door het Rijk. In artikel 16 van de Wbmo is – volgens de memorie van toelichting (MvT)² - geregeld “dat de Minister van Infrastructuur en Water (*de minister*) ten aanzien van een schip dat zich bevindt in de Nederlandse territoriale zee alle maatregelen kan nemen die nodig zijn om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en kustmilieu te beschermen ingeval zich met betrekking tot het schip een maritiem ongeval of een omstandigheid voordoet die gevolgen heeft voor de veiligheid van het schip of van de scheepvaart dan wel tot verontreiniging van de wateren of de kust van een staat kan leiden. Hetzelfde geldt indien in zee drijvende verontreinigende stoffen, containers of stukgoederen worden waargenomen.” De hier bedoelde maatregelen kunnen in elk geval bestaan uit een beschikking, zijnde een aanwijzing aan de kapitein, die betrekking heeft op het verplaatsen van het schip van of naar een Nederlandse haven of een bepaald gebied.

Artikel 16 vormt het kernartikel van het concept van “places of refuge”, waarin de bevoegdheid van de minister is neergelegd om een plaats aan te wijzen waar het schip zich moet begeven. De minister kan de kapitein dus verplichten om naar een veilige haven of ankerplaats te gaan. In dit artikel is ook geregeld dat de minister het gezag kan overnemen aan boord van het schip om zodoende het schip naar een veilige plaats te brengen. Daarnaast kan de minister aan de kapitein of de geregistreerde eigenaar met betrekking tot de toegang van het schip tot of het verblijf van het schip in de haven beperkende voorschriften opleggen in het belang van de openbare veiligheid van het gebied waarin de haven is gelegen. Indien een schip wordt gesleept kunnen bedoelde maatregelen ook worden genomen jegens de betrokken bergings- en sleepvaartondernemingen.

De bevoegdheid van de minister om een schip in moeilijkheden naar een noodhaven te doen brengen, is gemandateerd aan de voorzitter van het Regionaal Beheersteam Noordzeerampen³, zijnde de Hoofdingenieur-directeur (HID) van Rijkswaterstaat of de dienstdoende directeur van Rijkswaterstaat Zee & Delta. Daarnaast is de Directeur Kustwacht aangewezen als bevoegde ambtenaar⁴. De Kustwacht heeft een primaire taak in de coördinatie van incidentenbestrijding op zee. Bij de afhandeling van incidenten kan door de directeur Kustwacht een On-Scene Coördinator worden aangesteld die wordt belast met de coördinatie op zee.⁵ De rol van Rijkswaterstaat Zee en Delta is het adviseren bij maritieme ongevallen en incidenten op het gebied van waterkwaliteit en bodembeheer. Ook voeren zij bestrijdings- en opruimingstaken uit.

² MvT 2014–2015, 34 069, nr. 3, p. 6

³ Zie art. 3 Besluit uitvoerings- en handavingsvoorzieningen Wet bestrijding maritieme ongevallen

⁴ Zie art. 5 Besluit uitvoerings- en handavingsvoorzieningen Wet bestrijding maritieme ongevallen

⁵ Incidentbestrijdingsplan Noordzee, p.26

2.3.3 Verplichtingen van de kapitein

Primair is een verplichting opgenomen voor de kapitein of de geregistreerde eigenaar van een schip dat is betrokken bij een maritiem ongeval in de Nederlandse territoriale zee om de nodige maatregelen te treffen om gevaar als gevolg van dat ongeval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Daarnaast is de kapitein verplicht om alle nodige medewerking te verlenen aan de toepassing van maatregelen als bedoeld in artikel 16. Op basis van het Scheepvaartreglement territoriale zee geldt een plicht voor de kapitein van een schip dat betrokken is bij een maritiem ongeval of dreigend gevaar om dit onmiddellijk te melden aan de bevoegde autoriteit (i.c. de Kustwacht). Indien het een (dreigende) olieverontreiniging betreft loopt de meldplicht van de kapitein via de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

2.3.4 Overlegverplichtingen van de minister

In artikel 19 is geregeld dat de minister zijn bevoegdheid uitoefent nadat hij eerst overleg heeft gevoerd met de eigenaar van het schip in nood, of de hulpverlener, tenzij zich een situatie voordoet die onmiddellijk ingrijpen nodig maakt. Indien het een schip onder buitenlandse vlag betreft, dan zal de minister eerst overleggen met de vlaggenstaat. Indien de toepassing van artikel 16 van invloed zal zijn voor het gebied van een gemeente, wordt over de gevolgen daarvan vooraf overleg gevoerd met de burgemeester, dan wel met de voorzitter van de veiligheidsregio, tenzij onverwijld handelen geboden is. Tevens is geregeld dat de minister aan de Commissaris van de Koning de nodige inlichtingen verstrekt.

2.3.5 Toelatingsplicht van de haven

De volgende kernbepaling rondom het concept van “places of refuge” is opgenomen in artikel 22 en bevat een verplichting voor de havenbeheerder om het schip toe te laten, indien een in moeilijkheden verkerend schip in opdracht van de minister naar een Nederlandse haven wordt gebracht. De minister neemt deze maatregel slechts na overleg met het bevoegde gezag van de haven, tenzij zich een situatie voordoet die onmiddellijk ingrijpen nodig maakt. In dat geval wordt dit overleg zo spoedig mogelijk gevoerd.

In dit kader is van belang dat in de Monitorrichtlijn (artikel 20ter) is bepaald dat de instantie die beslist over de aanvaarding van een schip in een toevluchtsoord (de minister), dit moet doen op grond van een *voorafgaande beoordeling van de omstandigheden*, verricht op basis van het plan (*zie hierna, onder g*). De instantie zorgt ervoor dat schepen tot een toevluchtsoord worden toegelaten indien zij van oordeel zijn dat een dergelijke opvang *de beste oplossing biedt* voor de bescherming van mensenlevens en het milieu. In de “EU Operational Guidelines on Places of Refuge” van 1 februari 2018⁶, wordt t.a.v. deze risicoanalyse, voorafgaand aan het besluit van de minister tot aanwijzing van een toevluchtsoord, het volgende bepaald:

The analysis or inspection should include a comparison between the risks involved if the ship remains at sea and the risks that it would pose to the place of refuge and its environment. Such comparison should cover each of the following points:

- safeguarding of human life at sea;*
- safety of persons at the place of refuge and its industrial and urban environment (risk of fire or explosion, toxic risk, etc.);*
- risk of pollution (particularly in designated areas of environmental sensitivity);*
- if the place of refuge is a port, risk of disruption to the port's operation (channels, docks, equipment, other installations);*
- evaluation of the consequences if a request for place of refuge is refused, including the possible effect on neighbouring States; and*
- due regard should be given, when drawing the analysis, to the preservation of the hull, machinery and cargo of the ship in need of assistance, as well as possible risks to navigation.*

⁶ opgesteld door EMSA en de Europese Commissie

Kortom: tegenover de verplichting voor de havenbeheerder om een schip in nood toe te laten in zijn haven staat dus de verplichting voor de minister om voorafgaand aan het besluit tot aanwijzing van een toevluchtsoord een zorgvuldige afweging te maken. Hierbij moet wel bedacht worden dat deze risicoanalyse vanwege de tijdsdruk waaronder doorgaans gehandeld zal moeten worden, beperkt van omvang zal zijn.

2.3.6 Kostenvergoeding

In artikel 24 is geregeld dat indien een in moeilijkheden verkerend schip in opdracht van de minister naar een Nederlandse haven is gebracht, de minister de redelijke kosten van beheerders van die haven vergoedt. Ook de redelijke kosten van hulpverleners worden door de minister vergoedt. In de MvT⁷ wordt daarover nog het volgende opgemerkt: “Verder bevat de Wbmo (...) voorschriften voor vergoeding van kosten aan havenbeheerders en hulpverleners. Het verdient hier vermelding dat het aan het begin van het Verdrag opgenomen vereiste van evenredigheid van overheidsoptreden in verhouding tot het gevaar niet in de WBMO is geïmplementeerd, omdat het evenredigheidsbeginsel behoort tot de grondslagen van het Nederlandse bestuursrecht en uitdrukkelijk is verankerd in artikel 3.4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.” Het is dus niet de bedoeling dat havenautoriteiten excessieve kosten in rekening brengen bij het Rijk. Verder staat in de MvT⁸ vermeld: “Wat kosten betreft valt te denken aan het leggen van oliebooms, het ontruimen van kaden, het gereedhouden van brandweer etc. (...) Aangezien de kosten direct verband houden met de aanwijzing of maatregel van het Rijk, dienen zij voor rekening van het Rijk, ten laste van het ministerie te komen.”

Op basis van artikel 25 kunnen hulpverleners die hulp hebben verleend aan een schip in nood en schade hebben geleden die ze niet kunnen verhalen op het schip, een billijke tegemoetkoming in die schade ontvangen van de minister.

In artikel 19, derde lid, is geregeld dat wanneer een schip in nood naar een Nederlandse haven wordt gebracht, de minister de exploitant of kapitein van het schip kan verzoeken een verzekeringsbewijs met betrekking tot een verzekering tegen maritieme vorderingen over te leggen. Hierbij is expliciet bepaald dat het ontbreken van een verzekeringsbewijs geen grond is voor een weigering een aanwijzing te geven of een maatregel te treffen gericht op de opvang van een schip dat bijstand behoeft op een daarvoor geschikte locatie.

2.3.7 Opstellen van Incidentbestrijdingsplan Noordzee

In artikel 23 is bepaald dat een plan moet worden vastgesteld. Deze verplichting vloeit voort uit de Monitorrichtlijn die lidstaten verplicht om vooraf plannen op te stellen voor het behandelen van schepen die bescherming zoeken waarbij een zorgvuldige belangenafweging dient plaats te vinden. Het “Besluit uitvoerings- en handhavingsvoorzieningen Wet bestrijding maritieme ongevallen” stelt het “Incidentbestrijdingsplan Noordzee” vast, waarin de organisatie en coördinatie van de bestrijding van gevaar in of vanuit de Noordzee is geregeld. De MvT⁹ merkt op: “De planverplichting van artikel 23 dient mede ter implementatie van artikel 20bis van de Monitorrichtlijn. Laatstgenoemd artikel vergt een plan voor de opvang van schepen die bijstand behoeven, om de daarmee verbonden gevaren voor mensenlevens en het milieu het hoofd te bieden.”

⁷ MvT 2014–2015, 34 069, nr. 3, p. 4

⁸ MvT 2014–2015, 34 069, nr. 3, p. 22

⁹ MvT 2014–2015, 34 069, nr. 3, p. 21

3. Wettelijk kader bij incidenten met schepen op de binnenwateren

Wanneer zich een incident met een schip op de binnenwateren voordoet - bijvoorbeeld een lekkage van gevaarlijke stoffen uit een schip of een brand aan boord - is het belangrijk zich te realiseren dat er verschillende nationale en internationale regels van toepassing kunnen zijn. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van dit wettelijk kader, voor zover de betreffende wet of regeling relevante aspecten bevat voor de genoemde incidenten met schepen op de binnenwateren. De nadruk ligt hierbij op de juridische aspecten die relevant kunnen zijn in het kader van toevluchtshavens voor schepen op de binnenwateren.

In hoofdstuk 4 zal - in tabelvorm - nader worden ingegaan op de vraag welke bevoegde autoriteit op basis van deze wetgeving bepaalde bevoegdheden heeft.

3.1 Scheepvaartverkeerswet en de verkeersreglementen

Het doel van de Scheepvaartverkeerswet is het bevorderen van een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en de territoriale zee van Nederland. De wet biedt een wettelijke basis voor het stellen van regels ten aanzien van het gedrag van schepen, de taakverdeling van bevoegde autoriteiten, zoals verkeersbegeleidingsdiensten, het gebruik van verkeersmiddelen en het geven van verkeersaanwijzingen. Hiermee beoogt de wet risico's voor mens, milieu en goederen te beperken en een doeltreffend toezicht en handhaving mogelijk te maken. Op de Nederlandse binnenwateren zijn de volgende reglementen vastgesteld op basis van de Scheepvaartverkeerswet:

Reglement	Gebied
Binnenvaartpolitiereglement	Binnenwateren algemeen
Rijnvaartpolitiereglement	Rijn (Boven-Rijn, Nederrijn, Lek, Waal, Pannerdens Kanaal)
Scheepvaartreglement Kanaal van Gent naar Terneuzen	Kanaal Gent–Terneuzen (grens)
Scheepvaartreglement Gemeenschappelijke Maas	Gemeenschappelijke Maas (grens)
Scheepvaartreglement Eemsmonding	Eems en Dollard
Scheepvaartreglement Westerschelde	Westerschelde

Bij (dreigende) incidenten is in de eerste plaats artikel 4 van de Scheepvaartverkeerswet van belang, op grond waarvan (o.a.) *verkeersaanwijzingen* kunnen worden gegeven. Hieronder wordt blijkens artikel 1, onder I, verstaan: *een door een daartoe bevoegd persoon aan een of meerdere verkeersdeelnemers gegeven gebod om een bepaald resultaat in het verkeersgedrag te bewerkstelligen of opgelegd verbod van een bepaald resultaat in het verkeersgedrag.*

Ingeval van een incident met een schip op de binnenwateren waarbij gevaarlijke stoffen lekken uit het schip, of ingeval van brand aan boord van het schip, kan het wenselijk zijn dit schip te dirigeren naar een veilige haven of toevluchtsoord, waarbij de risico's voor de omgeving en voor het schip minder groot zijn. Ook kan het juist aangewezen zijn om te voorkomen dat het schip of de zaken die zich aan boord daarvan bevinden, zich verplaatsen. Tevens is denkbaar dat het schip aan de grond moet worden gezet, tot zinken gebracht of dat lading overboord moet worden gezet. De verkeersaanwijzing is hierbij het juiste juridische instrument.

Dit blijkt ook uit de MvT¹⁰ waarin staat dat het geven van verkeersaanwijzingen in verschillende gevallen en omstandigheden nodig kan zijn. Hierbij wordt onder meer genoemd: aan schepen met veiligheidsrisico's of in geval van calamiteiten. Ook kan een verkeersaanwijzing worden gegeven in bijzondere omstandigheden, zoals bij een ongeval op een drukbevaren binnenwater. Tevens staat vermeld "verkeersaanwijzingen zullen zich meestal richten tot deelnemers aan het varende verkeer, maar zij kunnen ook gericht zijn tot deelnemers aan *het stilliggende verkeer.*"

¹⁰ TK, 1987-1988, 20 289, nr. 3, p. 38

In artikel 25 is geregeld dat indien een verkeersdeelnemer de verplichting met betrekking tot een verkeersaanwijzing overtreedt en daarvoor onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen ontstaat of dreigt te ontstaan, het bevoegd gezag bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter voorkoming of bestrijding van dat gevaar. Dit artikel regelt dus de mogelijkheid tot handhaving van de verkeersaanwijzing.

Behalve voor het geven van verkeersaanwijzingen, zijn de Scheepvaartverkeerswet en de verkeersreglementen ook relevant voor het nemen van verkeersmaatregelen, zoals het stremmen van vaarwegen of het omleiden van het scheepvaartverkeer in verband met een incident op de binnenwateren. Ook hiervoor biedt deze wetgeving de juridische basis.

Voor het opstarten van de incidentbestrijding is het aannemen van een melding van een incident en het alarmeren van de hulpverleningsdiensten meestal de eerste stap. Op de binnenwateren kunnen verschillende organisaties en hun meldkamers betrokken zijn. Aan boord van schepen wordt ingeval van bijvoorbeeld een explosie, brand, of lekkage van gevaarlijke stoffen via een marifoonkanaal aan de dichtstbijzijnde bevoegde autoriteit melding gedaan.

3.2 Wet veiligheidsregio's

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) regelt de organisatie en samenwerking van gemeenten op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het doel is een effectieve en gecoördineerde aanpak van (grote) incidenten, rampen en crises. Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's, waarbinnen gemeenten verplicht samenwerken aan veiligheid. De brandweer, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio) en crisiscoördinatie vallen onder het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid binnen de gemeente.

In de Wvr wordt verstaan onder "ramp": *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.*

Blijkens de MvT¹¹ betekent dit: "Een ramp is een gebeurtenis en de bestrijding daarvan vereist direct een gecoördineerde inzet van politie, brandweer en GHOR. Het gaat hierbij onder andere om grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, zware verkeersongevallen, natuurbranden en paniek in menigten. In al die gevallen is de fysieke veiligheid verstoord."

In de Wvr (artikel 1) wordt verstaan onder "crisis": *een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.* MvT¹² vermeldt hierover het volgende: "In een crisis ligt de verantwoordelijkheid voor het beheersen van de crisis primair bij bestuursorganen die over de bevoegdheden beschikken om de noodzakelijke maatregelen te nemen, bijvoorbeeld bij de minister van LNV in het geval van een MKZ-crisis."

Bij incidenten met schepen op de binnenwateren, die niet gemeente-overschrijdend zijn, blijft de burgemeester verantwoordelijk. De gemeente organiseert primair zijn eigen brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. In de artikelen 4-7 Wvr is geregeld dat de burgemeester het gezag heeft bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Tevens is bepaald dat de burgemeester het opperbevel heeft in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Dit opperbevel betekent dat degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, onder zijn bevel staan (artikel 5 Wvr). Ook kan de burgemeester aan de ambulancevoorziening aanwijzingen geven indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde. In de MvT¹³ wordt vermeld: "Met de term lichte bevelsbevoegdheid wordt het onderscheid aangeduid met de bevoegdheid op grond van artikel 175 Gemeentewet (noodbevelen). Bij bevelen op grond van de lichte bevelsbevoegdheid kan worden gedacht aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van straten en het verwijderen van

¹¹ MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 58

¹² MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 7 en p.58

¹³ MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 58

personen die de brandbestrijding hinderen. Het niet opvolgen van deze bevelen is strafbaar krachtens artikel 184 Wetboek van Strafrecht¹⁴.”

De vraag is of ook de burgemeester bevoegd is om – *ook tegen de wil van de havenbeheerder in* – het bevel te geven tot het toelaten van het schip in een haven of op een andere veilige plek. Het antwoord hierop luidt dat in noodsituaties, waarin sprake is van een ernstig gevaar - zoals lekkende gevaarlijke stoffen uit een schip op de binnenwateren -, op basis van de artikelen 4-7 Wet veiligheidsregio's jo. artikel 175-176 Gemeentewet (zie hierna), inderdaad zo'n verregaand bevel gegeven kan worden. Wel moet er wel sprake zijn van een *ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan*. De burgemeester maakt in dat geval gebruik van zijn noodbevoegdheden (art. 175/176) uit de Gemeentewet (zie hierna).

Bij verdere opschaling van een ramp naar regionaal niveau, die dus meerdere gemeenten raken, is de voorzitter van de veiligheidsregio (een van de burgemeesters) de coördinator. In dat geval is dus de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten *bij uitsluiting* bevoegd. Artikel 39 geeft de voorzitter van de veiligheidsregio het gezag over het optreden van alle betrokken diensten in een crisis, zoals brandweer, politie, GHOR en andere overheden; het zogenaamde opperbevel. Dit betekent dat ook gemeenten, provincies en havenbeheerders die publiekrechtelijk optreden terstond gehoor moeten geven aan bevelen van de voorzitter, indien deze het opperbevel voert. Aangezien de voorzitter van de veiligheidsregio tevens burgemeester is, kan hij gebruik maken van zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet (art. 175/176).

Bij opschaling van een incident naar bovenregionaal of nationaal niveau vervult de Commissaris van de Koning (CdK) een schakelfunctie tussen het Rijk en de regio. De CdK grijpt niet zelf in bij incidenten, maar zorgt ervoor dat de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's op één lijn zitten, en dat er afstemming is met de nationale overheid.

In het kader van dit onderzoek moet de vraag worden gesteld of de voorzitter van de Veiligheidsregio bevoegd is om – *ook tegen de wil van de havenbeheerder in* – het bevel te geven tot het toelaten van het schip in een haven of op een andere veilige plek. Het antwoord hierop luidt dat in noodsituaties, waarin sprake is van ernstig gevaar - zoals lekkende gevaarlijke stoffen uit een schip -, op basis van artikel 39 Wet veiligheidsregio's in combinatie met de noodbevoegdheden op grond van de Gemeentewet (artikelen 175 en 176), inderdaad zo'n verregaand bevel gegeven kan worden. Er moet, zoals gezegd, in dat geval wel sprake zijn van “een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan”.

Tot slot: indien sprake is van een kleiner incident met een schip op de binnenwateren (geen (bijna) “ramp”), mist de Wet veiligheidsregio's dus toepassing. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de GRIP- niveaus en de bijbehorende bevoegdheden.

3.3 Gemeentewet

De burgemeester is op grond van de Gemeentewet de hoeder van de openbare orde. Dat betekent dat hij is belast met de algemene taak voor handhaving van de openbare orde. Als er een incident is met een schip dat zich in de gemeente bevindt (bijv. een haven binnen de gemeentegrenzen), dan is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde (art. 172 Gemeentewet). In artikel 175 van de Gemeentewet is bepaald dat “In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden *of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan*, de burgemeester bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.”

Indien zich een ramp voordoet, dan wel ernstig moet worden gevreesd dat een ramp kan ontstaan, beschikt de burgemeester derhalve over de bevoegdheid om de bevelen te geven die hij nodig acht ter beperking van dit gevaar. Het artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om in lokale noodsituaties of in geval van vrees daarvoor, in te grijpen door de bevelen te geven die hij nodig acht om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken. Het betreft hier extern werkende bevelen: de burgemeester kan de bevelen richten tot burgers, particuliere instellingen, bedrijven, in de gemeente aanwezige functionarissen of organen van andere

¹⁴ MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p.

openbare lichamen, enz.¹⁵. Het gaat niet om bevelen aan diensten zoals politie of brandweer, aangezien de bevelsbevoegdheid ten aanzien van hen reeds voortvloeit uit meer specifieke regelingen zoals art. 11 Politiewet 2012 en art. 4 en 5 Wvr.

Een bevel is een beschikking en wordt gericht op een specifieke persoon of een afgebakende groep, zoals bijvoorbeeld een bevel om een bepaalde locatie onmiddellijk te verlaten. In plaats van een noodbevel kan de burgemeester er ook voor kiezen om de noodverordening (artikel 176 Gemeentewet) in te zetten. Een noodverordening wordt gebruikt om algemeen bindende voorschriften op te leggen aan een onbepaald aantal personen. Met een noodverordening mag bijvoorbeeld niemand op die plek komen.

De algemene noodbevoegdheden (art. 175-176) zijn ingrijpende bevoegdheden die ertoe strekken de burgemeester voor (dreigende) noodsituaties, die een zeer ernstige inbreuk maken op de openbare orde en veiligheid in de gemeente, bevoegdheden te verschaffen waarmee hij snel en adequaat kan handelen. De noodbevelbevoegdheid van de burgemeester kan dus pas ingezet worden t.a.v. van incidentschepen, indien sprake is van een *ramp, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan*. Bij kleinere incidenten, mist de burgemeester deze bevoegdheid dus. Indien het bevel moet worden gegeven aan een havenbeheerder tot het toelaten van het schip in een haven of op een andere veilige plek, is de burgemeester hiertoe bevoegd, ook als de haven in particuliere handen is. Ook de voorzitter van de veiligheidsregio (een burgemeester) kan derhalve gebruik maken van zijn noodbevoegdheden uit de Gemeentewet.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de GRIP- niveaus en de bijbehorende bevoegdheden.

3.4 Omgevingswetgeving en Waterwet

De Omgevingswet heeft de Waterwet grotendeels vervangen en bundelt nu de regels over waterkwaliteit, waterbeheer en lozingen in het bredere kader van de fysieke leefomgeving. Bij een incident met een binnenvaartschip, zoals een lozing van gevaarlijke stoffen op het water, gelden de regels uit de Omgevingswet voor de meldplicht, de beoordeling van milieuschade en het optreden van het bevoegd gezag. De wet biedt een juridisch kader voor het beheersen van milieugevolgen van incidenten op het water.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), dat strekt ter uitvoering van de Omgevingswet, is de meldplicht opgenomen voor ongebruikelijke voorvallen, zoals lozingen van gevaarlijke stoffen in het rivierwater bij een incident met een schip of ongeval van verontreinigd bluswater (artikel 17.12 Bal).

Bij gevaar voor waterstaatswerken heeft de waterbeheerder (op basis van artikel 19.15 van de Omgevingswet) calamiteitenbevoegdheid. De waterbeheerder is bij gevaar voor waterstaatswerken, zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met uitzondering van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen. Op basis van dit artikel kan de beheerder bijvoorbeeld de rivier afsluiten of olieschermen plaatsen of andere maatregelen treffen. In dat kader stelt de beheerder tevens een calamiteitenplan op waarin wordt beschreven hoe te handelen bij gevaarlijke incidenten, inclusief watertoezicht en de coördinatie met veiligheidsregio's en andere betrokken overheden. De voorzitter van de veiligheidsregio kan bevelen geven aan de waterbeheerder als dat nodig is voor de rampenbestrijding, want bij een ramp of crisis voert de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (of de burgemeester) het opperbevel. De waterbeheerder dient deze bevelen op te volgen. Tegelijkertijd handelt de waterbeheerder autonoom binnen zijn domein op basis van artikel 9.15, maar hij moet hierbij wel afstemmen met de veiligheidsregio.

Verder is in artikel 19.12 Omgevingswet geregeld dat ongeval van ernstige milieucalamiteiten met luchtverontreiniging, bijvoorbeeld ongeval van brand op een schip met gevaarlijke stoffen, het bevoegd gezag (de CdK) snel en tijdelijk extra maatregelen mag nemen die uitstoot verminderen, in het kader van de bescherming van de volksgezondheid. Vaak legt de CdK de uitvoering van maatregelen neer bij gemeenten, of bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De CdK kan zelf optreden of aanwijzingen geven, maar doet dit meestal in samenwerking en overleg met lokale en regionale instanties. Dit is in lijn met de bestuurlijke praktijk waarbij de CdK een verbindende rol heeft tussen Rijk, provincie en gemeenten.

¹⁵ *Tekst & Commentaar Gemeentewet*, commentaar op art. 175 Gemeentewet, de Jong, Deventer: Kluwer 2023.

Wat betreft de samenloop van bevoegdheden wordt het volgende opgemerkt. Bij een ramp of crisis voert de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's het opperbevel. Dit betekent dat hij bevoegd is om alle betrokken diensten en bestuursorganen - waaronder gemeenten, waterschappen, provincies en publiekrechtelijke havenbeheerders - aan te sturen en bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de rampenbestrijding. Ook de provincie, voor zover publiekrechtelijk betrokken, moet gehoor geven aan deze bevelen. Tegelijkertijd beschikt de CdK over een eigen bevoegdheid op grond van artikel 19.12 van de Omgevingswet. Bij ernstige luchtverontreiniging kan hij tijdelijke maatregelen treffen ter bescherming van de volksgezondheid, zoals het beperken van uitstoot of het instellen van milieuzones, welke bevoegdheden doorgaans in de praktijk worden uitgevoerd door andere bestuursorganen, zoals gemeenten of de veiligheidsregio.

Tot slot is in artikel 19.5 geregeld dat bij een "ongewoon voorval" het bevoegd gezag maatregelen kan opleggen aan de veroorzaker om gevaar voor milieu en gezondheid te voorkomen of beperken, zoals het stilleggen van het schip. Als het bevoegd gezag maatregelen treft of laat treffen door derden, kan het de kosten van die maatregelen verhalen op de veroorzaker (artikel 19.6). Er is sprake van een ongewoon voorval zodra er een onverwachte gebeurtenis is die (mogelijk) gevaar, risico of nadeel kan opleveren voor de omgeving, veiligheid of het milieu.

Tot voor kort werd bovenstaande geregeld in de Wet milieubeheer, artikel 17.1 en 17.2. Artikel 17.1 van de Wet milieubeheer verplichtte de exploitant van een inrichting om bij een ongewoon voorval onverwijld maatregelen te treffen ter voorkoming of beperking van milieuschade. Artikel 17.2 van dezelfde wet bepaalde dat, indien sprake was van ernstige milieugevolgen of gevaar voor de gezondheid, de exploitant gehouden was de inrichting geheel of gedeeltelijk stil te leggen. Beide bepalingen waren specifiek gericht op het beheersen van acute milieugevaren binnen inrichtingen. Waar in de Wet milieubeheer werd uitgegaan van het begrip "inrichting", waarmee onder meer fabrieken en werkplaatsen werden bedoeld, hanteert de Omgevingswet het bredere begrip "milieubelastende activiteit". Een inrichting wordt in dit nieuwe stelsel beschouwd als een specifieke vorm van milieubelastende activiteit en valt derhalve onder het toepassingsbereik van de Omgevingswet.

Het bevoegd gezag in de zin van artikel 19.5 van de Omgevingswet is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het opleggen van maatregelen bij een ongewoon voorval. In de meeste gevallen betreft dit het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de milieubelastende activiteit plaatsvindt. Indien het voorval betrekking heeft op waterbeheer, kan het waterschap als bevoegd gezag optreden. Bij provinciale of rijksinrichtingen berust de bevoegdheid bij respectievelijk het provinciebestuur of de minister van Infrastructuur en Waterstaat. In situaties waarin niet direct duidelijk is welk bestuursorgaan bevoegd is, wordt de bevoegdheid voorlopig toegekend aan het college van burgemeester en wethouders. Deze systematiek waarborgt dat in acute situaties snel en doeltreffend kan worden ingegrepen.

Wat betreft de samenloop met de Wvr-bevoegdheden wordt het volgende opgemerkt. Bij een ongewoon voorval zonder rampkarakter is artikel 19.5 Omgevingswet leidend. Artikel 19.5 Omgevingswet is gericht op milieugevolgen en herstelmaatregelen bij incidenten in de fysieke leefomgeving. Bij een ramp of crisis neemt de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding, en kan andere bestuursorganen overrulen. De Omgevingswet blijft formeel van kracht, maar is dan ondergeschikt aan de crisisstructuur van de Wet veiligheidsregio's.

3.5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) regelt het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor, het water en via buisleidingen in Nederland. De wet is bedoeld om risico's te beperken, ook bij het vervoer van deze stoffen over de binnenwateren.

Het toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen over water in Nederland is primair een taak van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die valt onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Bij incidenten met schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren is ILT geen hulpdienst zoals brandweer of politie, maar treedt op als toezichthouder en handhaver van transportveiligheids-regelgeving. Na of tijdens een incident controleert ILT of er sprake is van een overtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), het ADN of andere gerelateerde regelgeving. Hierbij onderzoekt ze of de lading correct was geclassificeerd, verpakt, gelabeld en vervoerd. ILT kan, als er regels zijn overtreden, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaven (bijv. boete,

dwangsom of proces-verbaal). Juridische basis vormt hoofdstuk 4 van de Wvgs, de Algemene wet bestuursrecht (toezicht en handhaving) en het ADN¹⁶, het internationaal verdrag voor vervoer van gevaarlijke stoffen per binnenvaart, die meldingen bevatten, speciaal voor incidenten aan boord, zoals lekkage van gevaarlijke stoffen of brand aan boord. Het ADN geldt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren. De maatregelen die ILT kan uitvoeren zijn gericht op het **afdwingen van naleving** van genoemde regels. Zo kan bijvoorbeeld een vervoerverbod worden opgelegd¹⁷, totdat alles weer in orde is.

Wat betreft de samenloop van bevoegdheden wordt het volgende opgemerkt. In het kader van rampenbestrijding heeft de voorzitter van de veiligheidsregio functioneel gezag (opperbevel) en kan hij richting geven aan de inzet van ILT; ILT valt dan onder het opperbevel van de voorzitter. Tegelijkertijd beschikt de ILT over een eigen bevoegdheid in het kader van de handhaving van de Wvgs.

Melding is vereist bij de minister bij incidenten met gevaarlijke stoffen waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is of kan ontstaan (art. 47 Wvgs). De minister kan in dat kader inlichtingen vragen die naar zijn redelijk oordeel nodig zijn ten behoeve van het analyseren van voorvallen en ongevallen als bedoeld in artikel 47 (art. 48).

3.6 Politiewet

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 3, Politiewet). De politie heeft derhalve een taak in het kader van de handhaving en opsporing bij het overtreden van regels. Een strafrechtelijk onderzoek van een incident op de binnenwateren kan samen met het OM worden uitgevoerd.

Indien bij een explosie, brand, of lekkage van gevaarlijke stoffen 112 wordt gebeld, dan komt die melding binnen bij Regionale meldkamer. Vanuit de meldkamer vindt een hulpaanbod plaats en wordt de juiste hulpdienst ingezet (coördinatie).

Op grond van artikelen 172 en 175 van de Gemeentewet kan de burgemeester ter handhaving van de openbare orde bevelen geven aan de politie. Ingeval van rampen kan de politie ondersteuning bieden op het gebied van: handhaving openbare orde, evacuatie, voorkomen van verkeersopstoppingen en persvoorlichting.

3.7 Provinciewet

Bij incidenten met schepen op de binnenwateren heeft de provincie in principe een beperkte en indirecte rol. De provincie is géén eerstverantwoordelijk bevoegd gezag bij een acuut incident (zoals een brand of explosie), maar kan op basis van haar wettelijke taken wél een rol spelen, met name in de voorbereiding en nazorg. Hieronder volgt een overzicht van de bevoegdheden en taken van de provincie in relatie tot incidenten met schepen op de binnenwateren:

De provincie stelt beleidskaders op voor vaarwegen en veiligheid van regionale binnenwateren, voor zover die niet onder het beheer van Rijkswaterstaat of andere bevoegde autoriteiten vallen. Wat vergunningverlening betreft is de provincie het bevoegd gezag voor milieuzaken van inrichtingen van provinciaal belang, zoals overslaginstallaties of opslagbedrijven langs vaarwegen. Ze houdt ook toezicht op deze vergunningen. Mocht een incident met een schip op de binnenwateren schade veroorzaken aan of vanuit een dergelijke inrichting, dan kan de provincie handhavend optreden of herstelbevelen opleggen.

Verder speelt de provincie een rol in risicobeheersing en rampenvoorbereiding. Ze is betrokken bij het opstellen van regionale risicoanalyses, rampenbestrijdingsplannen en het Provinciaal Crisisplan. Bij opschaling van een incident naar nationaal niveau (GRIP 4) vervult de Commissaris van de Koning een schakelfunctie tussen het Rijk

¹⁶ ADN = Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (= Europees Verdrag betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over binnenwateren)

¹⁷ Zoals genoemd in de ILT-handelingsinstructie.

en de regio, zoals al is beschreven in de paragraaf Wet Veiligheidsregio's. Ook levert de provincie capaciteit aan de regionale crisisorganisatie.

3.8 Havennoodwet

De Havennoodwet geeft de overheid bevoegdheden om, bij buitengewone omstandigheden, zoals oorlog of blokkades, controle uit te oefenen over havens. Dit kan betekenen: het beperken van toegang, toewijzen van ligplaatsen, of het overnemen van het havenbeheer. Ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, kunnen bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President, artikelen van die wet in werking worden gesteld.

De MvT¹⁸ uit 1962/63 vermeldt als achtergrond hierbij: *“Het komt de ondergetekenden dan ook noodzakelijk voor, dat er (...) bijzondere wettelijke voorzieningen tot stand komen terzake van het gebruik van de havens in geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden. In het ontwerp-Havennoodwet is de wettelijke basis neergelegd voor een oorlogsorganisatie voor de havens, alsmede voor een aantal bijzondere bevoegdheden, waarvan de onderscheiden organen zich moeten kunnen bedienen.”*

In een artikel uit het *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2024)¹⁹ wordt uitgelegd dat de Havennoodwet bedoeld is voor situaties waarin de normale havenwerking ernstig wordt bedreigd door uitzonderlijke omstandigheden. Voorbeelden van zulke buitengewone omstandigheden zijn: dreiging van oorlog, daadwerkelijke militaire conflicten, blokkades van aanvoerroutes, sabotage, ernstige verstoringen in de internationale handel, of noodsituaties waarbij nationale veiligheid in het geding is. De wet biedt dan een juridische basis voor ingrijpend ingrijpen, zoals het aanwijzen van wie toegang tot de haven krijgt.

Vanwege het uitzonderlijke karakter van deze noodwetgeving blijft verdere bespreking hier achterwege; dit valt buiten de kaders van dit onderzoek.

3.9 Slot

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de wetten en regelingen die relevante aspecten bevat voor incidenten met schepen op de binnenwateren, specifiek met het oog op toevluchtshavens. De belangrijkste wetten in dit kader zijn: de Scheepvaartverkeerswet, de Wet veiligheidsregio's, de Gemeentewet, de Omgevingswet en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

¹⁸ TK 1962-1963, Kamerstukken 7023, nr. 3, pagina 1

¹⁹ jaargang 117 (2024), aflevering 3

4. Bevoegde autoriteiten bij incidenten met schepen op de binnenwateren

In dit hoofdstuk worden de bevoegde autoriteiten, genoemd in hoofdstuk 3, met de bijbehorende bevoegdheden overzichtelijk weergegeven, aan de hand van 2 incident-scenario's: een incident met schip op de binnenwateren, waarbij sprake is van lekkage van gevaarlijke stoffen en het scenario waarbij sprake is van brand aan boord.

4.1 Tabel

<i>Scheepvaartverkeerswet</i>		
Incident met schip op de binnenwateren	Bevoegde autoriteit	Bevoegdheid
Incident met gevaarlijke stoffen of brand aan boord	Nautisch beheerder	- het geven van een verkeersaanwijzing aan schip (varend of stilliggend) - het nemen van verkeersmaatregelen
Incident met gevaarlijke stoffen of brand aan boord	Verkeerspost / VTS / via de meldkamer	-ontvangen van een melding van een incident (marifoon)

<i>Wet veiligheidsregio's</i>		
Incident met schip op de binnenwateren	Bevoegde autoriteit	Bevoegdheid
Een ernstig incident met een schip op binnenwateren, zoals een brand of gevaarlijke stoffen explosie, waarbij sprake is van een <u>ramp</u> ^{20*} of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, voor zover niet gemeente-overschrijdend.	Burgemeester	- Opperbevel: leidend in de coördinatie van hulpverlening (brandweer, GHOR, crisis coördinatie) ²¹
Een ernstig incident met een schip op binnenwateren, zoals een brand of gevaarlijke stoffen explosie, waarbij sprake is van een gemeente-overschrijdende ramp* of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.	Voorzitter van de veiligheidsregio	- Opperbevel: leidend in de coördinatie van hulpverlening (brandweer, GHOR, crisis coördinatie) en andere overheden (gem/prov/havenbeheerders) ²²

²⁰ *Ramp: 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.

²¹ Kustwacht: in de Regeling inzake de SAR-dienst 1994 is opgenomen dat de directeur Kustwacht verantwoordelijk is voor de SAR-acties op de Noordzee. De SAR-dienst is uitgebreid met het werkgebied op de gemeentelijk ingedeelde ruime binnenwateren. De primaire verantwoordelijkheid voor het redden van mens en dier op gemeentelijk ingedeeld water maakt onderdeel uit van de brandweezorg en ligt bij het college van B&W. Het college bepaalt bij wie de taak van het redden in een voorkomend geval belegd wordt: bij de (regionale) brandweer, de Kustwacht, of mogelijk een andere (particuliere) partij. De veiligheidsregio heeft hierover met de Kustwacht als crisispartner afspraken gemaakt. In het plangebied IJsselmeer-gebied is de SAR-dienst belegd bij de Kustwacht, met uitzondering van het water in de havens.

<i>Wet veiligheidsregio's</i>		
Een ernstig incident met een schip op binnenwateren, zoals een brand of gevaarlijke stoffen explosie, waarbij sprake is van een ramp* (of crisis) die wordt opgeschaald naar nationaal niveau.	Voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's Commissaris van de Koning	- Opperbevel: leidend in de coördinatie van hulpverlening (brandweer, GHOR, crisis coördinatie) en andere overheden (gem/prov/havenbeheerders) - De CdK grijpt niet zelf in bij incidenten. CdK vervult schakelfunctie tussen Rijk en regio. En zorgt voor afstemming tussen de voorzitters van de veiligheidsregio's.

<i>Gemeentewet</i>		
Incident met schip op de binnenwateren	Bevoegde autoriteit	Bevoegdheid
Een incident met een schip dat zich binnen de gemeente bevindt (bijv. een haven binnen de gemeentegrenzen)	Burgemeester	- Handhaving van de openbare orde (art. 172 Gw). - Burgemeester stuurt de politie aan.
Een ernstig incident met een schip binnen de gemeente, zoals een brand of gevaarlijke stoffen explosie, waarbij sprake is van een ramp* of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.	Burgemeester	- Noodbevel (art. 175 Gw): alle bevelen geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van alle regels worden afgeweken, behalve van de Grondwet. - Noodverordening (art. 176 Gw)

<i>Omgevingswet</i>		
Incident met schip op de binnenwateren	Bevoegde autoriteit	Bevoegdheid
Incident met gevaarlijke stoffen of brand aan boord, waarbij <u>(milieu)gevaar dreigt voor waterstaatswerken</u> , bijvoorbeeld bij brand waarbij verontreinigd bluswater in de rivier komt of een incident waarbij gevaarlijke stoffen worden geloosd op de rivier.	Waterbeheerder ²³	- In ontvangst nemen melding lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam (art. 17.12 Bal) - Calamiteitenbevoegdheid: bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften (m.u.v. de Grondwet) (art.19.15 Ow) Op basis van dit artikel kan de beheerder bijvoorbeeld de rivier afsluiten of olieschermen plaatsen. - Opstellen <u>calamiteitenplan</u> , waarin wordt beschreven hoe te handelen bij gevaarlijke incidenten, inclusief watertoezicht en de coördinatie met veiligheidsregio's en andere betrokken overheden.
Incident met gevaarlijke stoffen of brand aan boord, waarbij <u>een ernstige milieucalamiteit met</u>	Commissaris van de Koning. Vaak legt de CdK de uitvoering van	-Tijdelijk extra maatregelen nemen die uitstoot verminderen, in het kader van de bescherming van de volksgezondheid.

²³ Maak afspraken hierover

Omgevingswet		
<u>luchtverontreiniging dreigt</u> , bijvoorbeeld bij ontsnapping (naar de lucht) van gevaarlijke stoffen, of een gevaarlijke stoffen brand.	maatregelen naar bij gemeente/voorzitter van de veiligheidsregio. CdK: verbindende rol ²⁴ .	
Incident is aan te merken als “ongewoon voorval”: onverwachte gebeurtenis is die (mogelijk) gevaar, risico of nadeel kan opleveren voor de omgeving, veiligheid of het milieu.	Waterbeheerder (bij lozing in water) of CdK (luchtverontreiniging) of college van B&W ²⁵	Maatregelen opleggen aan de veroorzaker om gevaar voor milieu en gezondheid te voorkomen of beperken (<i>algemene bevoegdheid die minder ver strekt dan de hierboven genoemde</i>).

Wet vervoer gevaarlijke stoffen		
Incident met schip op de binnenwateren	Bevoegde autoriteit	Bevoegdheid
Incidenten met gevaarlijke stoffen of brand aan boord waardoor gevaar voor de openbare veiligheid is of kan ontstaan.	IL&T	-Melding incident in ontvangst nemen. -Toezichthouden en handhaven van transportveiligheid regelgeving. <i>Na of tijdens een incident controleert ILT of er sprake is van overtreding van de Wvgs/ADN. Was de lading correct geclassificeerd, verpakt, gelabeld en vervoerd? ILT kan boete, dwangsom opleggen.</i>

4.2 Operationele praktijk

Om de vertaling te maken naar de operationele praktijk wordt er aanvullend op deze juridische notitie, voor het aanwijzen van een toevluchtsoord voor schepen die zijn betrokken bij een incident op het binnenwater, een handzaam kader uitgewerkt.

Juist voor die gevallen wanneer er nog geen sprake is van opperbevel van een Burgemeester en er geen gebruik gemaakt kan worden van noodbevoegdheden uit de Gemeentewet. Dat betekent immers dat de burgemeester de overige bevoegde autoriteiten, zoals omschreven in de hoofdstukken 3 en 4, in het kader van de incidentbestrijding niet kan bijsturen.

Tot slot is in dit hoofdstuk geadviseerd om concrete afspraken te maken betreffende de samenwerking in het kader van incidentbestrijding met de waterbeheerder, de CdK en colleges van B&W (zie voetnoten in de tabel) in het kader van de Omgevingswet.

²⁴ Maak hier afspraken over

²⁵ Maak hier afspraken over

5. Vergelijking van “places of refuge” op zee en toevluchtshavens op de binnenwateren

In dit laatste hoofdstuk wordt een vergelijking op hoofdlijnen gemaakt tussen het juridische kader rondom 'places of refuge' op zee en toevluchtshavens op de binnenwateren. In de zeevaart bestaat een uitgebreid (inter)nationaal juridische kader rondom “places of refuge” voor schepen in nood, dat in hoofdstuk 2 nader is omschreven. Het grootste verschil met de binnenwateren is dat dit specifieke juridische kader voor toevluchtshavens ontbreekt op de binnenwateren. Dat wil echter niet zeggen dat er op basis van de wetgeving die in hoofdstuk 3 en 4 is beschreven, niet ook bepaalde zaken mogelijk zijn t.a.v. schepen in nood op de binnenwateren. Onderstaand wordt op de belangrijkste verschillen ingegaan.

De bevoegde autoriteit

Het besluit om een “place of refuge” toe te wijzen wordt in de zeevaart centraal genomen door de Minister van Infrastructuur en Water. De minister kan de kapitein dus verplichten om naar een veilige haven of ankerplaats te gaan en kan overige maatregelen opleggen.

Op de binnenwateren is de bevoegdheid tot het geven van een verkeersaanwijzing primair belegd bij de nautisch beheerder. En indien sprake is van een (bijna) ramp met een schip op de binnenwateren kan de burgemeester noodbevelen geven en (bij een bovenlokale ramp) voert de voorzitter van de Veiligheidsregio het opperbevel. Deze autoriteiten kunnen het schip verplichten naar een veilige haven te gaan. De bevoegde autoriteit is in de binnenvaart dus iets minder “centraal” geregeld.

Toelatingsplicht van de haven

In de zeevaart is wettelijk geregeld dat de havenbeheerder het schip verplicht moet toelaten, als een in moeilijkheden verkerend schip in opdracht van de minister naar een haven wordt gebracht. De minister moet voorafgaand aan het besluit tot aanwijzing van een toevluchtsoord een risico-afweging maken.

Op de binnenwateren bestaat er geen wettelijke toelatingsverplichting. Indien sprake is van een (bijna) ramp met een schip op de binnenwateren, kan de burgemeester echter wel alle bevelen geven die hij ter beperking van gevaar nodig acht (noodbevels-bevoegdheden). Bij een bovenlokale (bijna) ramp voert de voorzitter van de Veiligheidsregio het opperbevel. Zij kunnen tevens – afhankelijk van de situatie - ook havenbeheerders verplichten een schip in nood te ontvangen. Het is echter niet ondenkbaar dat er (achteraf) discussie zal ontstaan over de reikwijdte van de gebruikte bevoegdheid, zeker indien er grote schade in de haven is ontstaan als gevolg van het incidentschip.

Kostenvergoeding

In de zeevaart is geregeld dat indien een in moeilijkheden verkerend schip in opdracht van de minister naar een Nederlandse haven is gebracht, de minister de redelijke kosten van beheerders van die haven vergoedt. Ook de redelijke kosten van hulpverleners worden door de minister vergoedt. De minister kan de exploitant of kapitein van het schip verzoeken een verzekeringsbewijs over te leggen.

Op de binnenwateren ontbreekt een vergelijkbare wettelijke bepaling en zal de havenbeheerder via het civiele recht zijn schade moeten trachten te verhalen. Opgemerkt wordt dat indien het schip als wrak, bedoeld in de Wrakkenwet is aan te merken²⁶, dat de beheerder van dat water bevoegd is om de opruimingskosten te verhalen op het geborgene.

Dit is een belangrijk verschil met de zeevaart, omdat in de praktijk vaak juist het risico- en kostenaspect havenbeheerders huiverig kan maken om schepen in nood te willen ontvangen.

²⁶ een vaartuig of een ander voorwerp dat in openbare wateren is gestrand, gezonken, aan de grond geraakt, of vastgeraakt op of in waterkeringen of andere waterstaatswerken.

Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1800 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

Contactgegevens

Zutphenseweg 31D
7418 AH Deventer
Postbus 321
7400 AH Deventer

Copyright ©

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.

De informatie die in dit rapport is opgenomen is uitsluitend bestemd voor geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor dit rapport is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct een melding te maken bij security@antegroup.nl. Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan dit rapport ontleen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.



www.antegroup.nl