

Vergaderjaar 1996–1997

25 255 (R 1586)

Wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Wet havenstaatcontrole

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De artikelen 67 en 69 van de Schepenwet hebben betrekking op de bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze bevoegdheid houdt in dat ambtenaren van de Scheepvaartinspectie – die belast zijn met het toezicht op schepen – een schip dat een andere vlag dan de Nederlandse voert, in een haven kunnen onderwerpen aan een inspectie om te onderzoeken of dit schip voldoet aan bepaalde normen op het gebied van de veiligheid en de werkomstandigheden aan boord. Deze controle, die moet worden onderscheiden van het voortdurende toezicht van de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie op schepen onder Nederlandse vlag (de zogenaamde vlaggenstaatcontrole), bestaat in de praktijk uit het nagaan of een schip is voorzien van de vereiste internationale certificaten, bedoeld in de Schepenwet en het Schepenbesluit 1965. Deze controle van de certificaten kan worden gevolgd door een nadere inspectie indien het schip niet is voorzien van de bedoelde certificaten of indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het schip niet voldoet aan de gegevens van het certificaat. Bij ernstige tekortkomingen kan het schip worden aangehouden.

De bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole is een uitvoering van de havenstaatcontrole-bepalingen zoals deze zijn vastgelegd in een aantal mondiale scheepvaartverdragen dat betrekking heeft op de veiligheid en de werkomstandigheden aan boord. Het betreft scheepvaartverdragen waarbij bijna alle staten waarvan schepen onder hun vlag deelnemen aan de zeescheepvaart (de zogenaamde vlaggenstaten), partij zijn en waarvan de veiligheidsvoorschriften zijn uitgevoerd in de Schepenwet; het op 5 april 1966 te Londen tot stand gekomen Verdrag betreffende de uitwatering van schepen (Trb. 1966, 275), het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, met Bijlagen (Trb. 1977, 77), het op 29 oktober 1976 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de minimumnormen op koopvaardij-schepen (Trb. 1977, 108), en het op 7 juli 1978 te Londen tot stand gekomen Verdrag betreffende de normen voor zeeva-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van Rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

renden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst, met Bijlage (Trb. 1981, 144).

In deze verdragen is de bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole opgenomen, aangezien niet alle vlaggenstaten in voldoende mate toezien op de naleving van de voor de schepen onder hun vlag geldende voorschriften. Op deze wijze kan een voor de veiligheid aan boord gevaarlijke situatie ontstaan en kan de concurrentiepositie van de Nederlandse vloot verslechteren. Door het uitoefenen van havenstaatcontrole kan een havenstaat bevorderen dat het aantal schepen onder buitenlandse vlag in de wateren onder zijn jurisdictie dat niet aan de vastgestelde en in werking getreden veiligheidsnormen van de verdragen voldoet (de zgn. «sub-standard» schepen), vermindert. Hij kan immers via de hierboven beschreven procedure controleren of voldaan wordt aan de verdragsverplichtingen en indien dit niet het geval is, dientengevolge maatregelen treffen.

De bovengenoemde verdragen waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is en die door het Koninkrijk zijn geratificeerd, zijn zoals gezegd uitgevoerd in de Schepenwet, een rijkswet. Dit is geschied op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Stb. 1954, 503), dat bepaalt dat het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid van zeeschepen een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Schepen onder Nederlandse vlag, de koninkrijksvlag, moeten aan zo veel mogelijk dezelfde veiligheidsnormen voldoen, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen schepen die gerechtigd zijn de Nederlandse vlag te voeren, op grond van de afgifte van een zeebrief door een autoriteit in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Teneinde uniformiteit van de regels waaraan deze schepen moeten voldoen te bewerkstelligen, zijn de bovengenoemde verdragen bij en krachtens één rijkswet – de Schepenwet – uitgevoerd.

De bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole is, in tegenstelling tot het stellen van eisen inzake de veiligheid van zeeschepen, volgens het Statuut geen aangelegenheid van het Koninkrijk. Echter, gelet op het streven de veiligheidsvoorschriften uit de desbetreffende verdragen in één (rijks)wet te regelen, is er destijds voor gekozen de havenstaatcontrole-bepalingen die als onderdeel van deze verdragen eveneens uitgevoerd dienden te worden, zowel te laten gelden voor Nederland als voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De territoriale toepassing van de artikelen 67 en 69 van de Schepenwet strekt zich derhalve uit tot de controle van buitenlandse schepen in havens in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba.

2. *Het Memorandum van overeenstemming*

Op grond van de overwegingen dat havenstaatcontrole uit oogpunt van handhaving van de verdragsvoorschriften en ter bescherming van de concurrentiepositie het meest effectief in regionaal verband kan worden uitgevoerd, is in de tachtiger jaren een Europees samenwerkingsverband gecreëerd; het op 26 januari 1982 te Parijs tot stand gekomen Memorandum inzake havenstaatcontrole (Trb. 1982, 59 en 1996, 248) (het zogenaamde Memorandum of Understanding on Port State Control, hierna MOU) dat in werking is getreden op 1 juli 1982. Dit MOU vormt een regionaal samenwerkingsverband tussen 18 maritieme autoriteiten¹ waaronder de (Europees) Nederlandse, waarbij een aantal afspraken is gemaakt over de wijze waarop havenstaatcontrole van buitenlandse schepen dient te geschieden. Het territoriale toepassingsbereik van het MOU is beperkt tot de havens van de maritieme autoriteiten die zich hebben aangesloten bij het MOU – kortweg te omschrijven als de

¹ Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Noorwegen, Portugal, Spanje, België, Zweden, Groot-Brittannië, Nederland, Polen (toegetreten op 27 november 1991), Canada (toegetreten op 3 mei 1994), de Russische Federatie (toegetreten op 1 januari 1996), en Kroatië (toegetreten op 1 januari 1997).

Europese regio –, zodat het MOU als gevolg daarvan niet van toepassing is op havens in de Nederlandse Antillen en Aruba.

De in het MOU gemaakte afspraken hebben betrekking op de controle van de naleving van internationaal vastgestelde en in werking getreden voorschriften voor schepen. Naast de veiligheidsvoorschriften uit de eerdergenoemde scheepvaartverdragen maken ook bepalingen ter voorkoming van mariene verontreiniging deel uit van deze voorschriften. Teneinde de Europese havenstaatcontrole te harmoniseren, zijn in het MOU de toe te passen instrumenten, procedures en criteria vastgelegd. Zo zijn bijvoorbeeld in een limitatieve lijst de verdragen genoemd die als instrument moeten dienen voor de controle, en is bepaald dat 25% van het aantal buitenlandse schepen dat jaarlijks een MOU-haven aandoet, moet worden gecontroleerd. Daarnaast is onder meer aangegeven aan welke scheepstypen en aan welke onderdelen van schepen bijzondere aandacht moet worden besteed en zijn criteria genoemd op grond waarvan een buitenlands schip kan worden aangehouden.

Het MOU is als zodanig niet uitgevoerd in de Nederlandse regelgeving. Dit houdt verband met het feit dat de bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole zoals deze is neergelegd in de verdragen die in het MOU worden genoemd, wel is uitgevoerd in de voor Nederland geldende regelgeving (zoals hierboven reeds aangegeven voor de veiligheidsvoorschriften in de Schepenwet, en voor de voorschriften ter voorkoming van mariene verontreiniging in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen). Op basis van de in deze wetten geformuleerde bevoegdheden wordt het MOU, dat geen normatieve bepalingen bevat die afwijken van deze regelgeving, uitgevoerd zonder aanvullende Nederlandse regelgeving.

3. Ontwikkelingen in de Caribische regio

Aangezien de stelling ook mondiaal postgevat heeft dat havenstaatcontrole uit oogpunt van de handhaving van de verdragsvoorschriften en ter bescherming van de concurrentiepositie het meest effectief in regionaal verband kan worden uitgevoerd, heeft de Internationale Maritieme Organisatie (hierna IMO) op 6 november 1991 Resolutie A.682(17) betreffende «Regional co-operation in the control of ships and discharges» aangenomen. In deze resolutie zijn onder meer regeringen uitgenodigd om regionale samenwerkingsverbanden te sluiten met betrekking tot havenstaatcontrole en zijn de maritieme autoriteiten van het MOU uitgenodigd om, waar mogelijk, maritieme autoriteiten elders in de wereld te ondersteunen bij hun activiteiten om dergelijke verbanden op te zetten. Aan de uitnodiging in deze resolutie wordt inmiddels in enkele regio's gevolg gegeven; zo zijn recent regionale systemen van havenstaatcontrole in Latijns Amerika en in de Stille Oceaan in werking getreden.

Voor wat betreft de Caribische regio is van belang dat in december 1993 onder auspiciën van de IMO een eerste regionale conferentie van 22 Caribische landen (waaronder de Nederlandse Antillen en Aruba) in Barbados is bijeengeweesd om de mogelijkheden van een dergelijk regionaal samenwerkingsverband in het Caribische gebied te onderzoeken. Als gevolg van deze conferentie is een concept-overeenkomst opgesteld, die te Barbados in februari 1996 is goedgekeurd. Op 9 februari 1996 is deze overeenkomst die vergelijkbaar is met het MOU, door 9 Caribische landen (waaronder de Nederlandse Antillen) ondertekend. Na aanvaarding door de onderscheiden landen zal de overeenkomst voor hen in werking treden.

4. De richtlijn

Op 19 juni 1995 heeft de Raad van de Europese Unie richtlijn nr. 95/21/EG inzake de naleving met betrekking tot schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lid-staten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (PbEG L 157) vastgesteld.

a. Achtergrond en inhoud

Naar aanleiding van de op 8 juni 1993 vastgestelde Resolutie van de (toen nog) Raad van de Europese Gemeenschappen over een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee (PbEG C 271), waarin de Raad er bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen op aangedrongen heeft een voorstel voor een richtlijn uit te vaardigen betreffende criteria voor de inspectie van schepen in havens van de lid-staten van de Europese Unie, heeft de Commissie een voorstel terzake aanhangig gemaakt bij de Raad (PbEG 1994 C 107). Blijkens de toelichting van de Commissie op het voorstel werd dit voorstel mede ingegeven door het feit dat vele vlaggenstaten de voorschriften uit relevante mondiale scheepvaartverdragen die in werking zijn getreden en waarbij zij partij zijn, ondanks de inspanningen en verdiensten van het MOU onvoldoende handhaven. Dientengevolge is naar het oordeel van de Commissie een communautair geharmoniseerd regionaal systeem van havenstaatcontrole noodzakelijk, zodat de effectiviteit van deze controle en daarmee het MOU zal worden vergroot.

Naar haar inhoud sluit de richtlijn grotendeels aan bij de bepalingen en de structuur van het MOU, zoals deze luidde in de versie voor de totstandkoming van de richtlijn (Trb. 1982, 59). Zo zijn vergelijkbare gemeenschappelijke bepalingen opgesteld voor de controle op de naleving van de internationaal vastgestelde en in werking getreden voorschriften, met inbegrip van de redenen op grond waarvan een buitenlands schip kan worden aangehouden. Daarnaast zijn eisen gesteld aan de inspectiestructuur van de maritieme autoriteiten van de lid-staten en aan de functie-uitoefening van de scheepvaartinspecteurs. Voorts vult de richtlijn het MOU in de bovengenoemde versie, dat op deze wijze is verankerd in de communautaire regelgeving, op enkele punten aan. De belangrijkste aanvullingen zijn:

- a. de toevoeging aan de lijst van te hanteren verdragen van het op 23 juni 1969 te Londen tot stand gekomen Verdrag betreffende de meting van schepen (Trb. 1970, 122);
- b. de verplichting tot publicatie van bepaalde inspectiegegevens, teneinde de kenbaarheid daarvan te vergroten;
- c. de verplichting tot vaststelling van tarieven voor de kosten die door de desbetreffende maritieme autoriteit worden gemaakt onder meer in verband met de aanhouding van een buitenlands schip;
- d. de verplichting om onder bepaalde omstandigheden een buitenlands schip de toegang tot de haven te weigeren;
- e. de beroepsmogelijkheid die gecreëerd is voor bepaalde besluiten van de scheepvaartinspecteurs van de maritieme autoriteiten; en
- f. extra controlevoorschriften die voortvloeien uit terzake relevante communautaire scheepvaartregelgeving.

Deze aanvullingen zijn na vaststelling van de richtlijn door middel van wijzigingen van het MOU opgenomen in de thans geldende versie van het MOU, zoals geplaatst in Tractatenblad 1996, 248.

Volgens de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Raad van de Europese Unie is het grote voordeel van de richtlijn ten opzichte van het MOU gelegen in het feit dat de richtlijn in tegenstelling tot het MOU een bindend instrument is, waarbij de handhaving van de in de richtlijn vervatte regels geschiedt door middel van de instrumenten die het Verdrag betreffende de Europese Unie daartoe biedt. Zo zal de doeltreffendheid van de Europese havenstaatcontrole kunnen worden vergroot.

b. Het toepassingsbereik van de richtlijn

De richtlijn die gebaseerd is op artikel 84, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, is van toepassing op een schip dat een andere vlag dan de vlag van de havenstaat voert en dat zich in een haven van een lid-staat bevindt.

Op basis van artikel 227, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, strekt de territoriale werkingssfeer van dit verdrag zich uit tot het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft echter in het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Protocol betreffende de toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op de niet-Europese delen van het Koninkrijk der Nederlanden (Trb. 1957, 74) het verdrag naast het toenmalige Nederlands Nieuw-Guinea, alleen bekrachtigd voor het Rijk in Europa.

Als gevolg hiervan zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie en het daarvan afgeleide recht (de zgn. secundaire regelgeving zoals onder meer richtlijnen en verordeningen) alleen van toepassing op het rijksdeel van het Koninkrijk in Europa en niet op de Nederlandse Antillen en Aruba. Uitzondering op deze beperkte toepassing vormen de bepalingen van Deel IV van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de associatie en de daarop gebaseerde associatieregelingen voor de landen en gebieden overzee. Deze landen en gebieden overzee zijn de niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met bepaalde lid-staten van de Europese Unie. Hieronder vallen ook de Nederlandse Antillen en Aruba en voor hen is in afwijking van de beperkte toepassing dan ook het associatieregime van toepassing.

Aangezien de havenstaatcontrole, bedoeld in de richtlijn, echter geen onderdeel uitmaakt van Deel IV of de daarop gebaseerde associatieregelingen, is de richtlijn niet van toepassing op schepen in havens van de Nederlandse Antillen en Aruba en behoeft zij voor deze landen niet te worden uitgevoerd.

5. De implementatie van de richtlijn

Uit oogpunt van overzichtelijkheid en toegankelijkheid en als gevolg van de onder 4a aangeduide nieuwe elementen die als aanvullingen op het (voorheen geldende) MOU in de richtlijn zijn opgenomen, is het noodzakelijk de richtlijn voor Nederland te implementeren in een nieuwe wet. Die wet strekt ertoe de controle in Nederlandse havens van buitenlandse schepen, zoals voorgeschreven in de richtlijn, volledig te regelen. Aangezien de richtlijn raakt aan de bepalingen inzake de havenstaatcontrole in de Schepenwet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en – ingevolge de aanvulling onder 4a, sub a – ook de Meetbrievenwet 1981, zullen deze als gevolg van de implementatie van de richtlijn in bedoelde wet eveneens dienen te worden aangepast.

De noodzakelijke aanpassingen van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Meetbrievenwet 1981, zijnde geen rijkswetten, zullen onderdeel uitmaken van de nieuwe implementatiewet. Gelet op het feit

dat de benodigde wijziging van de Schepenwet bij rijkswet dient te geschieden, kan de onderhavige wijziging geen onderdeel uitmaken van de nieuwe implementatiewet.

Terzijde zij opgemerkt dat is afgezien van de mogelijkheid om de richtlijn voor wat betreft de veiligheidsaspecten voor Nederland te implementeren in de Schepenwet. Door deze wijze van implementatie zou het regime van de Schepenwet voor Nederland ten opzichte van de Nederlandse Antillen en Aruba te veel uiteen lopen en derhalve te veel afbreuk doen aan de uniformiteit van de Schepenwet en haar toepassing.

6. De wijziging van de Schepenwet

Zoals in de inleiding reeds is vermeld, hebben de artikelen 67 en 69 van de Schepenwet betrekking op de bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole en strekt de territoriale toepassing van deze artikelen zich uit tot de controle in havens in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Gelet op het feit dat de richtlijn slechts van toepassing is op controle in havens in de lid-staten van de Europese Unie en zij derhalve niet behoeft te worden uitgevoerd in rijksregelgeving, is het noodzakelijk in het licht van de uitvoering van de richtlijn in een nieuwe wet, waarin de controle voor Nederland, bedoeld in de artikelen 67 en 69 van de Schepenwet, eveneens wordt geregeld, de Schepenwet op dit punt aan te passen. Het onderhavige voorstel tot wijziging van de Schepenwet strekt ertoe de havenstaatcontrole, bedoeld in de artikelen 67 en 69, te beperken tot de controle in havens in de Nederlandse Antillen en Aruba.

7. Toekomstige wijzigingen van de artikelen 67 en 69 van de Schepenwet

Als gevolg van de ontwikkelingen in de Caribische regio ter zake van regionale samenwerking bij havenstaatcontrole zal naar verwachting op enig moment een Memorandum van overeenstemming betreffende de havenstaatcontrole voor het Caribische gebied in werking treden. Indien dit regionale samenwerkingsverband van toepassing zal zijn in de Nederlandse Antillen en Aruba, en indien blijkt dat het wenselijk of noodzakelijk wordt geacht te zijner tijd aan die overeenkomst uitvoering te geven door middel van eigen landsregelgeving in de Nederlandse Antillen of Aruba, kan na totstandkoming van de desbetreffende landsregelgeving van respectievelijk de Nederlandse Antillen en Aruba de Schepenwet op dit punt wederom worden aangepast; de bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole en de wijze waarop de controle, bedoeld in de overeenkomst, dient te geschieden, zijn dan immers voor de Nederlandse Antillen of Aruba uitgevoerd in afzonderlijke regelgeving en zij behoeven als gevolg daarvan niet langer gebaseerd te worden op de Schepenwet. Bij inwerkingtreding van de respectieve landsregelgeving kan de toepassing van de artikelen 67 en 69 van de Schepenwet derhalve dienovereenkomstig worden beperkt. Indien de landsregelgeving voor beide landen in werking is getreden, kunnen de artikelen 67 en 69 vervolgens vervallen, aangezien zij op dat moment hun betekenis hebben verloren en het Statuut op grond van eerdervermelde redenen niet noopt tot handhaving van deze artikelen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel II

In dit artikel is voorzien in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gelet op het feit dat deze rijkswet tegelijkertijd met de nieuwe wet die benodigd is voor de implementatie van de richtlijn, in werking dient te treden, kan op deze wijze worden bewerkstelligd dat de

datum van inwerkingtreding van deze rijkswet dezelfde zal zijn als de datum van inwerkingtreding van bedoelde nieuwe wet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink