

Vergaderjaar 2001–2002

28 415

Wijziging van de Zeevaartbemanningwet (Versoepeling nationaliteitseis kapitein op Nederlandse zeeschepen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

§ 1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

In november 1997 is, als gevolg van een tijdelijk tekort aan Nederlandse kapiteins, bij de behandeling van het voorstel van Wet, houdende regels omtrent de bemanning van zeeschepen (Zeevaartbemanningwet), door de Tweede Kamer een amendement aanvaard¹, inhoudende dat onder voorwaarden aan scheepsbeheerders voor een bepaalde periode ontheffing kan worden verleend van de verplichting een Nederlandse kapitein aan te stellen op Nederlandse zeeschepen, anders dan vissersschepen. De grondslag voor deze *ontheffing* is neergelegd in artikel 30 van de Zeevaartbemanningwet.

Indien een scheepsbeheerder kan aantonen dat hij, ondanks bewijsbare inspanningen daartoe, geen Nederlandse kapitein kan vinden, wordt hem van die verplichting ontheffing gegeven ten behoeve van een buitenlandse kapitein. Deze dient de nationaliteit te bezitten van één van de lidstaten van de Europese Unie (EU) of uit één van de andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER). De EER bestaat thans uit de lidstaten van de EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

Ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer eveneens een amendement aangenomen ten behoeve van de zeevisvaart, waarin het mogelijk wordt bij ministeriële regeling categoriaal vrijstelling te verlenen van het vereiste om op Nederlandse vissersvaartuigen Nederlanders als schipper aan te stellen². Aan dit amendement liggen, anders dan bij het hiervoor genoemde amendement, geen arbeidsmarktoverwegingen ten grondslag. De grondslag voor deze *vrijstelling*, die onbeperkt in tijd is, wordt neergelegd in artikel 29, tweede lid, van de Zeevaartbemanningwet.

Drie jaar na het van kracht worden van de in artikel 30 neergelegde ontheffingsmogelijkheid is de ontheffingsregeling en de situatie op de sectorale (zeevaart-)arbeidsmarkt geëvalueerd³. Als belangrijkste conclusie is daaruit naar voren gekomen dat het tekort aan Nederlandse

¹ Tweede Kamerstukken II 1997–1998, 25 233, nr. 16, d.d. 12 november 1997 (amendement-Van Waning).

² Tweede Kamerstukken 1997–1998, 25 233, nr. 17, d.d. 1 september 1997 (amendement-Van den Berg).

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XII, nr. 72, d.d. 2 mei 2001 (Evaluatierapport kapiteinsdispensatie). Ingevolge de toezegging van de Minister van Verkeer en Waterstaat tijdens de behandeling van het Evaluatierapport op 5 juli 2001 door de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer is de Kamer bij brief van 4 januari 2002, kenmerk DGG/T&I/TZ-01-008 335, nader ingelicht inzake de in het Evaluatierapport genoemde cijfers en ontwikkelingen. Daarbij is gebruik gemaakt van de meest recente, op dat moment beschikbare informatie.

kapiteins niet tijdelijk is, zoals ten tijde van de behandeling van het genoemde amendement werd aangenomen, maar dat het tekort juist is toegenomen en dat er vooralsnog geen uitzicht bestaat op verbetering van de situatie.

Immers, de Nederlandse vloot en daarmee de behoefte aan meer officieren groeit voortdurend. De werkgelegenheid voor officieren is, afgezien van enige frictiewerkloosheid, al sedert enkele jaren volledig. De instroom op Nederlandse maritieme opleidingen is, mede dankzij extra inspanningen en financiële inzet van overheidswege en van de zijde van brancheorganisaties, redelijk stabiel, maar desalniettemin onvoldoende gebleken om te kunnen voorzien in de reguliere vervangingsbehoefte. Daarnaast is de leeftijd van de Nederlandse kapiteins en officieren gemiddeld hoog en dit betekent op korte termijn een versnelling van de reguliere uitstroom en een extra toename van de vervangingsbehoefte.

Aan de reguliere vraag naar officieren en kapiteins op de nationale vloot kan al enige tijd niet meer worden voldaan met louter en alleen Nederlandse officieren. Eenvoudigweg omdat er geen werkzoekende officieren zijn, afgezien van frictie werkloosheid, en er onvoldoende uitstroom vanuit de nautische onderwijsinstellingen plaats vindt. Door het gebrek aan belangstelling bij de jongeren, niet alleen in Nederland maar in de gehele OESO¹, om een varend beroep te kiezen, is het tekort aan Nederlandse officieren en daarmee ook aan kapiteins inmiddels structureel van aard geworden.

In toenemende mate bestaat daarom bij, in Nederland gevestigde, scheepsbeheerders de noodzaak tot het aanstellen van buitenlandse kapiteins op hun Nederlandse schepen. Een groeiend aantal Nederlandse schepen zou zonder buitenlandse kapitein niet meer kunnen varen. Omdat de ontheffingsmogelijkheid zes jaar na inwerkingtreding van de huidige wet vervalt, waardoor er vanaf dat tijdstip nog uitsluitend Nederlandse kapiteins mogen worden aangesteld, behoeft de Zeevaartbemanningswet tijdig aanpassing voor wat betreft de nationaliteitseis ten aanzien van de kapitein.²

Met het onverkort vasthouden aan de huidige Nederlandse nationaliteitseis ten aanzien van de kapitein kunnen veiligheidsproblemen ontstaan in de Nederlandse zeevaart. Immers, niet de gebleken geschiktheid zou in dat geval voor de reder de doorslag geven bij het besluit tot aanstelling van de kandidaat-kapitein maar, onder druk van de krappe arbeidsmarkt, de nationaliteit van de betrokkene.

In het onderhavige voorstel wordt het mogelijk gemaakt om naast Nederlanders ook andere nationaliteiten als kapitein aan te stellen. Voorgesteld wordt om onderdanen van de EU-lidstaten en andere staten van de EER eveneens tot de kapiteinsfunctie toe te laten. Daarnaast wordt voorgesteld om de Minister de bevoegdheid te geven onderdanen van de aspirant-lidstaten van de EU alsmede van een aantal derdelanden als kapitein toe te laten, *indien en nadat* er met die staten door Nederland een overeenkomst³ is gesloten in het kader van erkenning van de vaarbevoegdheden. De reden van deze keuze, zoals reeds hiervoor is aangegeven, wordt gevormd door het feit dat het uitbreiden van de kapiteinsfunctie tot onderdanen van EU- en andere staten van de EER onvoldoende soelaas biedt. Binnen al deze landen zijn niet genoeg officieren beschikbaar en bovendien worden deze landen binnen kortere of langere termijn zelf geconfronteerd met tekorten. Er moet dus verder worden gezocht naar capabele en geschikte officieren om de Nederlandse vloot te kunnen bemannen.

¹ Staten aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

² Het huidige artikel 83 in de Zeevaartbemanningswet luidt: «Artikel 30 vervalt zes jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet». Dit betekent dat artikel 83 geldt tot en met 31 maart 2004. Artikel 30 houdt de ontheffingsmogelijkheid in van de Nederlandse nationaliteitseis ten aanzien van de kapiteinsfunctie op Nederlandse zeeschepen.

³ Waar in deze memorie wordt gesproken over «overeenkomst» wordt daarmee bedoeld een schriftelijke afspraak («undertaking») in de zin van voorschrift I/10 van de Bijlage van het STCW-Verdrag.

Op de Nederlandse vloot zijn op dit moment al ongeveer tweeduizend buitenlandse officieren aangesteld. Voor een deel zijn zij afkomstig uit een aantal aspirant-lidstaten van de EU. Dit vanwege het feit dat de opleidingen in die landen en daarmee de kennis en kunde van de officieren van een behoorlijk hoog niveau is. Daarnaast vanwege het feit dat de betrokkenen een soortgelijke attitude hebben ten opzichte van de werkzaamheden aan boord als Nederlandse officieren en veel ervaring hebben met de specifieke eigenschappen van het varen in veelal Noord-Europese wateren.

De overige buitenlandse officieren zijn afkomstig uit een beperkt aantal landen. De keuze ten gunste van deze nationaliteiten is door de overheid in overleg met de scheepsbeheerders gemaakt op basis van beschikbaarheid, kwaliteit, kennis en kunde. Het hoofd van de Scheepvaartinspectie is belast met de toetsing van de kwaliteit, kennis en kunde van de desbetreffende officieren. Omdat er inmiddels al een aantal jaren ervaring bestaat met officieren uit de zojuist bedoelde landen en deze officieren ook vertrouwd zijn met het varen onder Nederlandse vlag, heeft Nederland met in totaal 21 landen, in het kader van erkenning van vaarbevoegdheden, een overeenkomst afgesloten zoals hiervoor genoemd. Het betreft zeven aspirant EU-lidstaten te weten Bulgarije, Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië. Verder is een soortgelijke overeenkomst afgesloten met dertien staten uit de categorie zogenaamde «derdelanden» te weten Australië, Canada, China, Hong Kong, Indonesië, India, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Pakistan, Russische Federatie, Singapore, Vietnam en Zuid-Afrika.

Met de Filippijnen is reeds op 31 mei 2001 op verdragsniveau een dergelijke overeenkomst gesloten¹, die tevens geldt voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Aan de procedure voor het afsluiten van een overeenkomst als hiervoor bedoeld is een groot aantal Europese eisen verbonden ter waarborging van de kwaliteit van degenen die als officier, waartoe ook de kapitein behoort, tot de Nederlandse vloot zullen worden toegelaten. Op deze manier worden de kwaliteit en veiligheid van de Nederlandse vloot steeds gewaarborgd.

In de Nederlandse rechtsorde geldt dat daar waar er Nederlandse wetgeving van toepassing is, er doorgaans een autoriteit is aangewezen die verantwoordelijk is voor de toepassing en het toezicht op de naleving. Of een Nederlandse wet of bepaling van toepassing is aan boord van een Nederlands zeeschip hangt af van de aard van die wet, waarbij tevens gelet dient te worden op de tekst, het doel en de strekking van die wet of bepaling². Aan de kapitein zijn als het ware de «burgemeesterstaken» toebedeeld op een Nederlands zeeschip. De voornaamste hiervan is de handhaving van de openbare orde en veiligheid aan boord als wezenlijk onderdeel van de uitoefening van de Nederlandse rechtsmacht over het schip. Ten tweede heeft de kapitein een substantieel aantal taken en bevoegdheden in het kader van de opsporing van strafbare feiten en de toepassing van dwangmiddelen – waaronder tijdelijke vrijheidsbeneming – ingevolge Titel VIA van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. De kapitein heeft voorts belangrijke taken en verantwoordelijkheden in oorlogstijd en in tijden van crisis, gewapend conflict of oplopende spanning. Tenslotte kunnen worden genoemd zijn (haar) bevoegdheid tot het opmaken van een testament als openbaar ambtenaar (notarisfunctie) en het vastleggen van geboorte en overlijden aan boord door middel van een voorlopige akte, die in het scheepsjournaal wordt ingeschreven (fungeren als ambtenaar van de Burgerlijke Stand)³.

In de reguliere MBO en HBO-zeevaartopleidingen in Nederland worden (afhankelijk van het niveau en de afstudeerrichting) 40 tot 60 lessen besteed aan onderwijs in relevante Nederlandse wet- en regelgeving. Voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken door de kapitein zijn

¹ Het bilaterale Verdrag met de Filippijnen treedt op 1 juni 2002 in werking.

² Een in Nederland geregistreerd zeeschip, dat de Nederlandse nationaliteit bezit en de vlag van het Koninkrijk voert, is geen Nederlands grondgebied. Dientengevolge is de Nederlandse wetgeving niet als het ware automatisch van toepassing ten aanzien van Nederlandse zeeschepen. Met de aard van een wet wordt hier bedoeld of deze een strafrechtelijk, fiscaalrechtelijk, civielrechtelijk of publiekrechtelijk karakter heeft.

³ Dit overzicht is geenszins uitputtend. De kapitein heeft naar Nederlands recht overigens niet de bevoegdheid om personen aan boord te trouwen.

daarbij de bepalingen uit het strafrecht, het burgerlijk recht en het administratief recht van belang.

De buitenlandse kandidaat-kapitein in kwestie zal ten minste moeten voldoen aan de Nederlandse eisen van kennis en kunde die worden gesteld aan de uitoefening van deze overheidstaken, wil hij (zij) deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen dragen. Daarom zal de buitenlandse kandidaat-kapitein zich, als onderdeel van de module Nederlandse wetgeving, een component «handhaving van openbare orde aan boord ten tijde van crises, gewapende conflicten en andere bijzonder omstandigheden» met goed gevolg eigen moeten hebben gemaakt, alvorens deze kan worden aangesteld.

Omdat de regering belang hecht aan het behoud van werkgelegenheid in de zeescheepvaartsector alsmede aan het behoud van de maritieme infrastructuur, wordt flankerend beleid gevoerd in de vorm van afspraken tussen overheid en de brancheorganisaties in de zeescheepvaartsector. Deze afspraken zijn vastgelegd in het «*Convenant maritieme arbeidsmarkt en nautisch onderwijs*». De afspraken in dit raamconvenant hebben enerzijds betrekking op het bevorderen van werkgelegenheid voor (Nederlandse) officieren en kapiteins en anderzijds op een herstructurering¹ en revitalisering van het Nederlandse maritieme onderwijs.

Uiterlijk na drie jaar zal de wettelijke versoepeling van de aanstellingsmogelijkheden van buitenlandse kapiteins door scheepsbeheerders en de in het eerdergenoemde raamconvenant neergelegde afspraken tussen de overheid en de brancheorganisaties in de sector, op doelmatigheid en doeltreffendheid worden geëvalueerd. Dit volgt uit het voorgestelde artikel II. Deze evaluatie zal aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

§ 2. Inleiding: de nationaliteit van de kapitein op Nederlandse zeeschepen

Tot 1930, dat wil zeggen tot de periode van grote recessie met massawerkloosheid, kende Nederland geen wettelijk voorschrift ten aanzien van de nationaliteit van de kapitein.

In de Wet van 14 juni 1930, houdende de nieuwe wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst van kapitein en schepelingen (Stb. 241), wordt een artikel 341a ingevoegd luidend: «Op Nederlandsche schepen mogen alleen Nederlandsche onderdanen als kapitein in dienst worden gesteld.» Dat er op dat moment ook inderdaad buitenlandse kapiteins op Nederlandse schepen werkzaam waren blijkt uit artikel IX, onder b, van de Overgangsbepalingen: «Vreemdelingen, die op 1 november 1928 als kapitein in dienst zijn op een Nederlands schip, kunnen ook na de inwerking dezer wet als zodanig dienst doen.» Blijkens de memorie van toelichting was de reden voor het invoeren van de nationaliteitseis gelegen in de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de kapitein. Het laat zich raden dat de achterliggende reden van het voorschrift om als kapitein de Nederlandse nationaliteit te hebben was gelegen in de arbeidsmarktsituatie van dat moment. Met dit voorschrift werd een belangrijk deel van de arbeidsmarkt in de zeescheepvaartsector afgeschermd voor buitenlanders ten gunste van werkgelegenheid voor Nederlanders.

De aanleiding voor het eerdergenoemde kamerbreed gesteunde amendement van de Zeevaartbemanningwet, inhoudende dat de scheepsbeheerder onder bepaalde omstandigheden af mag wijken van de Nederlandse nationaliteitseis ten aanzien van de kapitein, was wederom de arbeidsmarktsituatie. Ditmaal omgekeerd aan de situatie van 1930: er bestond nu een tekort aan Nederlandse kapiteins en beperking van de kapiteinsfunctie tot Nederlanders vormde een bedreiging voor de continuïteit en de groei van de Nederlandse vloot.

¹ Er wordt géén wettelijke herstructurering bedoeld maar een kwaliteitsverbetering van het nautische onderwijs.

Het wezenlijke verschil tussen de situatie thans en de situatie ten tijde van het genoemde amendement in 1997 is, dat zowel de regering als de Tweede Kamer er destijds vanuit gingen dat het tekort aan kapiteins van tijdelijke aard zou zijn. Op grond van deze aanname is de ontheffingsmogelijkheid van de Nederlandse nationaliteitseis voor de kapitein toen gebonden aan een maximale duur van zes jaar. De branche en de individuele scheepsbeheerders behoorden in die periode van zes jaar de nodige maatregelen te treffen om hun schepen weer met Nederlandse kapiteins te kunnen bemannen, zodat verdere ontheffingen niet meer nodig werden geacht. De evaluatie van de kapiteins-dispensatieregeling leert echter anders.

De nog in 1997 veronderstelde tijdelijke krapte op de arbeidsmarkt voor officieren in Nederland is structureel van aard gebleken. Omdat uit onderzoek blijkt dat het tekort aan Nederlandse officieren in het algemeen en daarmee ook het tekort aan Nederlandse kapiteins nog verder zal toenemen en het feit dat daarin vooralsnog geen verandering mag worden verwacht, is het openstellen van de kapiteinsfunctie voor buitenlanders onvermijdelijk geworden. De continuïteit en groei van de zeescheepvaart onder Nederlandse vlag zijn immers afhankelijk van het door de scheepsbeheerder kunnen voldoen aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan het bemannen van zeeschepen.

Indien op grond van de wet uitsluitend Nederlanders als kapitein dienst kunnen doen op een Nederlands schip, heeft de scheepsbeheerder, indien er geen (geschikte) Nederlander voor handen is, geen andere keuze dan uitvlaggen¹. De neerwaartse spiraal van het uitvlaggen en daarmee het verdwijnen van rederijen uit Nederland, zal opnieuw zijn intrede kunnen doen. Dit met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid van de Nederlandse officieren, de toegevoegde waarde van de sector aan de Nederlandse economie en de (personeelsvoorziening van de) maritieme infrastructuur.

De Nederlandse vloot is nog steeds één van de veiligste vloten ter wereld. Met het toelaten vanaf 1998 van buitenlandse officieren is daarin geen verandering gekomen. Immers elke zeevarende, ongeacht of hij in Nederland of elders is opgeleid, moet ten minste voldoen aan de opleidingseisen die zijn neergelegd in het op 7 juli 1978 te Londen tot stand gekomen Internationale Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wacht dienst, 1978 (Trb. 1981,144), zoals herzien op 7 juli 1995 (Trb. 1996, 249). Dit verdrag zal hierna worden aangeduid als het «STCW-Verdrag». De buitenlandse zeevarende dient daarnaast nog te voldoen aan het gestelde in Richtlijn nr. 2001/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 inzake het minimumopleidings-niveau van zeevarenden (PbEG L 136).²

Met het toelaten van de buitenlandse kapitein zullen ten aanzien van de kwaliteitsvereisten geen veranderingen optreden. De kapitein moet in elk geval voldoen aan de genoemde kwaliteitseisen maar zal daarnaast ook moeten beschikken over eigenschappen die hem geschikt maken voor deze functie. De scheepsbeheerder zelf is het meest gebaat bij een kwalitatief goede en veilige kapitein en dient dan ook alles in het werk stellen om een geschikte kapitein te werven. De scheepsbeheerder zal daarnaast de continuïteit van zijn bedrijf moeten bewaken en daarmee rekening houden in zijn personeelsbeleid.

De Regering acht het van belang dat de buitenlandse kapitein, naast de eerdergenoemde kennis en kunde, kennis heeft van hetgeen van hem verwacht wordt ten tijde van crisis en oorlogsomstandigheden. De reeds verplichte module Nederlandse wetgeving zal derhalve voor buitenlandse

¹ Uitvlaggen betekent het onder buitenlandse vlag brengen van zeeschepen. Hierdoor is de Nederlandse jurisdictie niet langer van toepassing op de betreffende zeeschepen.

² In het STCW-Verdrag '95 en in de betreffende Europese richtlijnen wordt gesproken over «seafarers». De bedoelde opleidingsvereisten hebben betrekking op gekwalificeerde zeevarenden welke in Nederland in zijn algemeenheid worden aangeduid als «officieren».

kapiteins worden uitgebreid met een onderdeel «handhaving van de openbare orde en veiligheid aan boord ten tijde van crises, gewapende conflicten en andere bijzondere omstandigheden». Zulks ter waarborging van de veiligheid van het schip en de bemanning in dergelijke situaties. Deze bepaling zal, gezien het specifieke karakter van de zeevisserij, niet gelden voor de schipper van een zeevissersschip.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat Nederland tot nu toe gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die artikel 39, vierde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (voorheen artikel 48)¹, namelijk om bepaalde functies die (mede) de uitoefening van openbaar gezag inhouden, voor te behouden aan personen met de nationaliteit van de eigen lidstaat. Het geen gebruik meer maken van het optionele artikel 39, vierde lid, van het EG-Verdrag ten aanzien van EU-onderdanen, waartoe het nieuwe eerste lid van artikel 30 van de Zeevaartbemanningswet² strekt, past volledig binnen het beginsel van vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten.

§ 3. De uitkomsten van de evaluatie kapiteins-dispensatieregeling

Met artikel 30 van de Zeevaartbemanningswet en de «Regeling ontheffing nationaliteitseis kapitein» (Staatscourant 1998, nr. 64, pag. 8) is de ontheffingsmogelijkheid van de in artikel 29, eerste lid, van de Zeevaartbemanningswet neergelegde verplichting geconcretiseerd. De mogelijkheid van het eveneens als kapitein dienst doen op een Nederlands zeeschip is in het genoemde artikel beperkt tot daartoe gekwalificeerde onderdanen uit EU-lidstaten en andere EER-staten. De hiervoor genoemde evaluatie leert echter dat een structurele uitbreiding tot onderdanen van deze twee categorieën staten onvoldoende is. Uit de evaluatie en uit internationale arbeidsmarktanalyses blijkt eveneens dat het tekort aan gekwalificeerde officieren zich ook voordoet, dan wel zich op korte termijn zal gaan voordoen, binnen de gehele EU en zelfs wereldwijd binnen alle OESO-landen. De betrokken landen kampen alle met hetzelfde kernprobleem namelijk: jongeren kiezen doorgaans niet langer voor een zeevarend beroep.

Dit betekent dat er over de grenzen van Nederland, EU, EER en OESO-landen heen, zal moeten worden gezocht naar goed opgeleide capabele officieren en kapiteins. Met name in die landen die wel beschikken over voldoende officieren en die tevens voldoen aan de door Nederland gestelde kwaliteitseisen. Het betreft de zogenaamde *labour-supplying countries*.

Om voor ontheffing van de Nederlandse nationaliteitseis voor de kapitein in aanmerking te komen, moet een scheepsbeheerder steeds een bedrijfs-economische onderbouwing van het verzoek opstellen in samenhang met het door de onderneming gevoerde bemanningsbeleid. Daarnaast dient de scheepsbeheerder door middel van gegevens en bewijsstukken aan te tonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen op de nationale arbeidsmarkt om een Nederlandse kapitein te werven en aan te stellen. Deze arbeidsmarkttoets bestaat uit een aantal componenten³. Tenslotte moet de scheepsbeheerder *nadaten gedurende de termijn* dat de ontheffing is verleend, in overleg met de Scheepvaartinspectie, in zijn bemanningsbeleid maatregelen treffen zodat op termijn (weer) Nederlandse kapiteins in vacatures kunnen worden aangesteld.

In totaal zijn er aan 51 buitenlandse kapiteins 98 dispensaties verstrekt⁴. In eerste instantie zijn er door het hoofd van de Scheepvaartinspectie⁵ ontheffingen verleend met een beperkte duur. In een latere fase – dat wil zeggen vanaf april 2000 – zijn er bij voorkeur ontheffingen verleend met

¹ Volgens de bestendige jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is het stellen van de eis van het bezit van de eigen nationaliteit door een lidstaat geoorloofd als het gaat om functies «die, al dan niet rechtstreeks, het deelnemen aan de uitoefening van overheidsgezag inhouden en die werkzaamheden omvatten, strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, en die derhalve bij de betrokken functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat veronderstellen, alsmede een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding.» De betrokken persoon behoeft niet door de overheid te zijn aangesteld of anderszins in dienst te zijn genomen. Jurisprudentie Hof van Justitie EG 1989, p. 1591 (zaak 33/88), 1986, p. 2121 (zaak 66/85) en 1980, p. 3881 (zaak 149/79). Deze bestendige lijn is nadien nogmaals bevestigd in een arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1996, NJ 1997, nr. 375 (zaak nr. C-473/93: Europese Commissie tegen het Groothertogdom Luxemburg). Vgl. de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Zeevaartbemanningswet, blz. 14. Kamerstukken II 1996/97, 25 233, nr. 3.

² Artikel I, onderdeel C van het onderhavige wetsvoorstel.

³ Conform de artikelen 3 en 4 van de «Regeling ontheffing nationaliteitseis kapitein» dient de scheepsbeheerder aan te tonen dat er wervings- en selectie-activiteiten zijn ondernomen – waaronder inschakeling van het Centraal Arbeidsbureau Scheepvaart, het plaatsen van advertenties in dag- en vakbladen etc. – alvorens het ontheffingsverzoek kan worden ingewilligd door de Scheepvaartinspectie.

⁴ Het betreft de periode welke het evaluatierapport beslaat namelijk vanaf april 1998 tot en met februari 2001. In 2001 (tot en met september) zijn er aan 34 personen 40 ontheffingen verleend (bron: Divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat).

⁵ De Scheepvaartinspectie is thans onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat onder de naam Divisie Scheepvaart.

een maximale geldigheidsduur van twee jaar. Met andere woorden de ontheffingsprocedure is maximaal flexibel ingezet.

Elk door de individuele scheepsbeheerder ingediend verzoek om ontheffing, is in de praktijk steeds gehonoreerd. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het indienen van- en de behandeling van een ontheffingsverzoek de facto voornamelijk van administratieve betekenis is.

Immers, de scheepsbeheerder kan relatief eenvoudig aantonen dat hij zich voldoende heeft ingespannen om een geschikte Nederlandse kapitein aan te stellen, maar daar niet in is geslaagd omdat er feitelijk geen aanbod van Nederlanders is. Daarbij komt dat rechtstreekse bemoeienis door het hoofd van de Scheepvaartinspectie met het operationele bemanningsbeleid van de individuele scheepsbeheerder zich niet verhoudt tot één van de centrale uitgangspunten van het huidige zeescheepvaartbeleid, waarbij de individuele reder primair verantwoordelijk is gesteld voor het bemannen van zijn zeeschepen. Tenslotte wordt er met de ontheffingsprocedure niets toegevoegd aan de «bewaking» van de veilige vaart. De door de scheepsbeheerder in dienst te nemen buitenlandse kapitein moet immers volledig voldoen aan alle nationale eisen van kennis en kunde. Het toetsen van de kennis en kunde maakt echter geen integraal onderdeel uit van de ontheffingsprocedure.

Gesteld kan worden dat de ontheffingsprocedure uitsluitend relatief zware administratieve uitvoeringslasten en hoge kosten voor zowel scheepsbeheerders als overheid met zich brengt. De belangrijkste conclusie die uit het evaluatierapport moet worden getrokken is dat het vasthouden aan de eis van het hebben van de Nederlandse nationaliteit voor de functie van kapitein, contraproductief werkt en ten koste zal gaan van de zeescheepvaartsector. De kapiteinsfunctie op Nederlandse zeeschepen kan niet langer voorbehouden blijven aan Nederlandse onderdanen. Ten aanzien van buitenlandse kapiteins moet vanzelfsprekend wel onverkort worden vastgehouden aan de Nederlandse eisen ten aanzien van kwalificaties, kennis en kunde. Dit ter waarborging van de veiligheid van de vaart en het mariene milieu.

§ 4. Afschaffing ontheffingsprocedure

Binnen de gewijzigde aanpak voor het bemannen van Nederlandse zeeschepen en vanwege de toenemende tekorten aan Nederlandse potentieel, is een aanvraag tot individuele ontheffing niet meer passend. Ofwel de aan te stellen kapitein voldoet aan alle formele en inhoudelijke eisen, ofwel de kapitein voldoet niet en kan dus niet worden aangesteld.

De arbeidsmarkttoets, welke een belangrijk onderdeel uitmaakt van de huidige ontheffingsprocedure, heeft geen betrekking op de (on)geschiktheid voor het uitoefenen van de functie van kapitein door de werkzoekende kapitein in kwestie.

Omdat de ontheffingsmogelijkheid per definitie van tijdelijke aard is, wordt de buitenlandse officier niet in het strategisch personeelsbeleid van de scheepsbeheerder betrokken. Deze categorie officieren kan niet in de functie van kapitein worden benoemd en zal dus op termijn elders emplooi gaan zoeken. Met het verdwijnen van de kapiteinsdispensatieregeling kan de scheepsbeheerder echter ook zijn buitenlandse officieren – indien en nadat er tussen Nederland en het herkomstland een overeenkomst is gesloten in het kader van erkenning van vaarbevoegdheden – volledig betrekken in dit personeelsbeleid. Dit is zowel in het belang van de scheepsbeheerder, de betrokken buitenlandse officier, als van de veilige vaart. Onderdeel van het personeelsbeleid vormt

immers het voortdurend investeren in de kennis en kunde, c.q. de *employability van de officieren*. Dit zal de continuïteit van het bedrijf en de bedrijfsvoering aan boord ten goede komen.

Bijkomend voordeel is verder dat scheepsbeheerders meer rekening kunnen houden met het sociale en culturele klimaat aan boord omdat zij bij de samenstelling van de bemanning meer flexibiliteit aan de dag kunnen leggen. Het risico van het sociale isolement waar officieren, ongeacht of zij de Nederlandse of een andere nationaliteit bezitten, in kunnen geraken als zij zich aan boord tussen uitsluitend «buitenlandse zeevarenden» bevinden met een andere moedertaal en culturele achtergrond, kan daarmee worden voorkomen.

Tenslotte zal de geldigheid van het «vaarbevoegdheidsbewijs van erkenning» niet meer worden gekoppeld aan een bepaald zeeschip of aan bepaalde zeeschepen omdat dit de benodigde flexibele inzetbaarheid van buitenlandse kapiteins niet ten goede komt. Het desbetreffende vaarbevoegdheidsbewijs van erkenning wordt aan de rechthebbende afgegeven en is geldig op alle Nederlandse schepen waarvoor dit bewijs geldig is.

§ 5. Gevolgen voor de administratieve lasten

Met het voorliggende voorstel van wet wordt beoogd de individuele ontheffing te vervangen door een vrijstellingsregeling voor bepaalde nationaliteiten.

De leges welke thans voor de behandeling van de individuele ontheffingsaanvraag door de Scheepvaartinspectie in rekening worden gebracht zijn rechtstreeks afhankelijk van de in beslag genomen tijd.¹

De indirecte arbeidskosten bedragen bij benadering tussen de € 500 tot € 545 op basis van een hele dag in manuren per ontheffingsaanvraag bij een individuele scheepsbeheerder. In het kader van de gevraagde bedrijfseconomische onderbouwing en de inzage in het bemanningsbeleid van de scheepsbeheerder, moet voor een gedegen rapportage éénmalig worden gerekend met twee dagen in manuren per rapportage en arbeidskosten variërend van € 900 tot € 1 100.²

Het laten vervallen van de huidige ontheffingsprocedure zal zowel een kostenbesparing alsmede een administratieve lastenverlichting opleveren voor de scheepsbeheerders. Het gaat om een directe gemiddelde besparing op jaarbasis – gebaseerd op het aantal afgegeven ontheffingen vanaf januari 2001 tot en met september 2001 – van ca. € 8 484 (betreft leges), plus om indirecte arbeidskostenbesparingen van tenminste € 26 650 (exclusief rapportages) voor de scheepsbeheerders.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft d.d. 1 november 2001 een positief oordeel uitgesproken met betrekking tot onderhavig voorstel van wet.

§ 6. Vrijstelling nationaliteitseis EU-lidstaten, EER-staten en aspirant EU-lidstaten

Met dit voorstel wordt het mogelijk gemaakt in de kapiteinsfunctie op Nederlandse zeeschepen, naast Nederlanders, ook onderdanen van de EU-lidstaten en EER direct toe te laten, door middel van wijziging van de daartoe strekkende bepalingen in de Zeevaartbemanningswet. De erkenning van zeevaarddiploma's die zijn afgegeven door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten van de EU vloeit voort uit de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen, nr. 89/48/EEG (PbEG L 19) van

¹ Het gaat om een bedrag van 74 per uur. De Scheepvaartinspectie brengt in de praktijk per ontheffingsverzoek 159 in rekening bij de scheepsbeheerder.

² Bron is de brancheorganisatie in de handelsvaart; de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KvNR). Bovenstaande cijfers zijn een indicatie van het gemiddelde. De werkelijke lastendruk verschilt per scheepsbeheerder en per ontheffingsaanvraag.

21 december 1989, betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger onderwijs diploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten. Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen nr. 92/51/EEG (PbEg L 209) van 18 juni 1992, betreft een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG. Deze richtlijnen zijn ook van toepassing in de EER.

Daarnaast moet worden voldaan aan de daartoe strekkende eisen zoals neergelegd in de specifieke Europese richtlijn voor de Zeevaartberoepen, te weten de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie nr. 2001/25/EG van 4 april 2001, inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden. Tenslotte zijn eisen geformuleerd in de (Nederlandse) Zeevaartbemanningwet.

In Richtlijn 2001/25/EG worden de eerdergenoemde Richtlijnen 89/48/EG en 92/51/EG van toepassing verklaard bij de procedure voor de onderlinge erkenning van vaarbevoegdheidsbewijzen afgegeven door een EU-lidstaat. Tevens voorziet deze Richtlijn in een procedure tot vaststelling van criteria voor de erkenning van vaarbevoegdheidsbewijzen van buiten de EU.

Eén van de eisen in de procedure is, dat indien Nederland of enige andere EU-lidstaat vaarbevoegdheden afgegeven door een EER-staat dan wel niet-EU-lidstaat wenst te erkennen, zij dit voornemen aan de Europese Commissie moet voorleggen. Indien de Commissie, dan wel enige andere EU-lidstaat binnen drie maanden na het voorleggen van het voornemen bezwaar maakt tegen erkenning, bijvoorbeeld omdat het niveau en de inrichting van de opleidingen aldaar onvoldoende wordt bevonden en er naar het oordeel van het betreffende EU-lid onvoldoende waarborg bestaat voor de kwaliteit van de betrokken officier, zullen de kwalificaties van het land terzake niet kunnen worden erkend en kunnen de officieren afkomstig uit het onderhavige land niet worden toegelaten tot de Nederlandse vloot.

Ook voor wat betreft het openstellen van de kapiteinsfunctie voor onderdanen van aspirant-EU-lidstaten¹ geldt hetgeen hiervoor is aangegeven. Er moet zolang zij nog niet formeel EU-lidstaat zijn een schriftelijke afspraak in de vorm van een Memorandum of Understanding (MoU)² worden afgesloten. Nederland heeft inmiddels met de aspirant-EU-lidstaten Bulgarije, Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië, een MoU afgesloten.

§ 7. Toelating nationaliteiten afkomstig uit zogenaamde derdelanden

In het wetsvoorstel wordt de kapiteinsfunctie opengesteld voor onderdanen van de EU-lidstaten en van de overige EER-staten. De Minister kan de kapiteinsfunctie openstellen voor onderdanen van de aspirant-EU-lidstaten en overige derdelanden, mits er een MoU is afgesloten.

Van de bevoegdheid tot het openstellen van de kapiteinsfunctie kan de Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik maken met inachtneming van het gestelde in het STCW-Verdrag en Richtlijn nr. 2001/25/EG inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden alsook hetgeen in paragraaf 6 is gemeld aangaande het mogelijk voornemen van bezwaar door andere EU-lidstaten.

In principe kunnen personen tot de kapiteinsfunctie worden toegelaten, indien zij de nationaliteit bezitten van een andere staat dan hiervoor genoemd en met welke staat Nederland een schriftelijke afspraak («undertaking») tot erkenning van vaarbevoegdheden als bedoeld in voorschrift

¹ Er zijn thans 13 aspirant-EU-lidstaten waarmee ingevolge een besluit van de Raad van de Europese Unie wordt onderhandeld: Estland, Letland, Litouwen, Tjechië, Slowakije, Polen, Hongarije, Slovenië, Kroatië, Roemenië, Bulgarije, Malta en Cyprus.

² Bedoeld wordt een internationale beleidsafpraak.

I/10 van de Bijlage van het STCW-Verdrag, doorgaans in de vorm van een MoU heeft gemaakt¹.

Het is daarbij niet mogelijk om in de kapiteinsfunctie, evenals overigens in de overige gekwalificeerde functies aan boord, personen aan te stellen met de nationaliteit van een staat waarmee de EU een associatieakkoord heeft afgesloten zonder een door Nederland afgesloten MoU met de betrokken staat.² Nederland is daartoe immers verplicht in het kader van de tenuitvoerlegging van het STCW-Verdrag en de specifieke Europese richtlijn dienaangaande (2001/25/EG). De associatieakkoorden bieden, mede gelet op de jurisprudentie terzake, Nederland zonder meer de ruimte om wettelijke eisen te stellen aan een persoon met de nationaliteit van een geassocieerde staat, die in Nederland toegang wil verkrijgen tot een gereguleerd beroep.

Ingeval een aspirant-kapitein de nationaliteit heeft van een bepaalde staat en de vaarbevoegdheid hem (haar) is afgegeven door die andere staat, zal het hoofd van de Scheepvaartinspectie een dubbele toetsing doen. Deze zal enerzijds moeten toetsen of de nationaliteit van de betreffende aspirant-kapitein zich kwalificeert voor toelating als bedoeld in artikel 30 en anderzijds of de betrokkene voldoet aan de kwaliteitseisen zoals neergelegd in het «Besluit Zeevaartbemanning»³. Het laatste moet blijken uit het feit of er tussen Nederland en de Staat van afgifte van het vaarbevoegdheidsbewijs een schriftelijke afspraak tot erkenning van vaarbevoegdheden bestaat.

De toelating van officieren uit MoU-landen bij ministeriële regeling geeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid steeds adequaat en flexibel te kunnen reageren op ontwikkelingen die tot aanpassing noodzaken. Dit mede in het kader van de EU en de Internationale Maritieme Organisatie van de Verenigde Naties (IMO). De waarborging van de kwaliteit van buitenlandse officieren op Nederlandse zeeschepen en daarmee de waarborging van een veilige vaart staat bij elke afzonderlijke beoordeling steeds voorop.

Op dit moment heeft Nederland een verdrag afgesloten met de Republiek der Filippijnen. Met 20 andere staten,⁴ inclusief de eerdergenoemde aspirant-EU-listaten, zijn inmiddels MoU's afgesloten.

Voor toekomstige MoU-landen geldt in ieder geval dat deze op de zogenaamde Witte Lijst⁵ van de IMO moeten staan. Daarnaast moet de school waar de persoon zijn (haar) kwalificaties heeft behaald door het desbetreffende land zijn aangemeld bij de IMO. Voorts wordt de MoU pas afgesloten als duidelijk is gebleken dat het onderwijs en de nationale kwaliteitsborging voldoen aan de Nederlandse kwaliteitsnormen.

Ná afsluiting van het MoU moeten tussentijdse wijzigingen in het systeem van opleidingen in het MoU-land worden gemeld aan Nederland, zodat eventuele aanpassingen in het wederzijdse erkenningsstelsel kunnen plaats vinden. De MoU's zelf bevatten eveneens de mogelijkheid tot tussentijdse opzegging, bijvoorbeeld als de kwaliteit van de opleidingen niet meer of onvoldoende gewaarborgd kan worden.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat er met betrekking tot de toelating van derdelanders tot de kapiteinsfunctie één uitzondering geldt op de hoofdregel in het wetsvoorstel namelijk dat er een MoU dient te zijn afgesloten: gezinsleden⁶ van EU-onderdanen, die zelf de nationaliteit bezitten van een staat buiten de EU of EER, mits zij zich kunnen beroepen op het EU-gemeenschapsrecht en dientengevolge de status hebben van EU-onderdaan, kunnen met inachtneming van alle kwalificatievereisten in toegang krijgen tot de kapiteinsfunctie aan boord van een Nederlands

¹ Het STCW-Verdrag laat nadrukkelijk de ruimte aan staten die partij zijn bij dit verdrag, om de schriftelijke afspraken («undertakings») in een verdrag neer te leggen dan wel in een internationale beleidsafpraak (Memorandum of Understanding, MoU).

² Het gaat in de praktijk slechts om drie staten te weten Tsjechië, Slowakije en Hongarije. Vier associatieakkoorden, te weten met Turkije, Marokko, Tunesië en Israël, bevatten geen afspraken met betrekking tot het erkennen van beroepskwalificaties. De resterende zes associatieakkoorden zijn met staten afgesloten waarmee Nederland een MoU heeft afgesloten.

³ Op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 16 augustus 2000, kenmerk DGG/J-00/004155, Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Stafafdeling Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Zaken.

⁴ Per 23 april 2002 omvatten de MoU-landen 21 staten. Met de Filippijnen is op 31 mei 2001 een verdrag gesloten, dat vooruitlopend op de bekrachtiging door het Koninkrijk reeds voorlopig wordt toegepast. Naast een 7-tal aspirant-EU-lidstaten (te weten Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Kroatië, Polen en Roemenië) betreft het Australië, Canada, China, Hong Kong, Indonesië, India, Nieuw Zeeland, Oekraïne, Pakistan, Russische Federatie, Singapore, Vietnam en Zuid-Afrika.

⁵ Op de Witte Lijst van de IMO staan alle landen vermeld die voldoen aan de eisen zoals neergelegd in het herziene STCW'95-Verdrag.

⁶ Tot de gezinsleden behoren de echtgenoot (echtgenote), de geregistreerde partner (op basis van een samenlevingscontract) en eventuele kinderen tot de leeftijd van 21 jaar.

zeeschip. Zij dienen dan wel te voldoen aan alle andere vereisten van de Zeevaartbemanningswet voor de afgifte van een vaarbevoegdheidsbewijs (van erkenning) als kapitein.

§ 8. Het Convenant maritieme arbeidsmarkt en nautisch onderwijs

Met de versoepeling van de nationaliteitseis voor de kapiteinsfunctie kunnen in principe ongewenste neveneffecten ontstaan voor de Nederlandse werkgelegenheid aan boord en voor de Nederlandse maritieme infrastructuur. In dit verband worden aanvullende maatregelen nodig geacht om eventuele nadelige effecten te voorkomen. Deze aanvullende maatregelen worden getroffen in de vorm van een convenant tussen de overheid en de betrokken brancheorganisaties in de zeevaart op het terrein van de maritieme arbeidsmarkt en het nautisch onderwijs.

Het convenant is primair bedoeld om een structurele inspanning van scheepsbeheerders en andere partners in de zeevaartsector te bewerkstelligen, teneinde arbeidsplaatsen voor Nederlandse officieren te behouden en verdringingseffecten door de komst van buitenlandse officieren, in zijn algemeenheid afkomstig uit labour supplying countries gelegen in Azië en Oost-Europa, tegen te gaan. Secundair is het gericht op het behoud van een zodanige «kritische massa» aan Nederlandse gekwalificeerde zeevarenden zodanig de maritieme kennis, kunde en infrastructuur in Nederland is gewaarborgd. Eén en ander met inachtneming van het vrije verkeer van werknemers binnen de EU¹.

Alhoewel de zeevisserijsector krachtens artikel 29, tweede lid van de Zeevaartbemanningswet, reeds de mogelijkheid heeft om onder voorwaarden buitenlandse kapiteins aan te stellen en deze sector derhalve formeel niet wordt geraakt door het onderhavige voorstel, wordt ook zij geconfronteerd met dezelfde problemen als de handelsvaart ten aanzien van het werven en behouden van goed personeel. Ook heeft de zeevisvaartsector groot belang bij het behoud – in Nederland – van goed nautisch onderwijs en bij een optimale aansluiting van dit onderwijs op de behoeften van de sector. In verband daarmee is ook de visserijsector partij bij het convenant.

Het convenant heeft een tweeledige strekking. Het ziet enerzijds toe op de factor arbeid en anderzijds op de factor onderwijs, waarin begrepen een herstructurering en revitalisering van het nautische onderwijs in Nederland.

Belangrijk ijkpunt van het convenant is het uitzicht op arbeid dat door de sector wordt geboden aan studenten en aan afgestudeerden van de nautische onderwijsinstellingen. Eveneens zal getracht worden het nog onbenutte potentieel «aan de wal of op een buitenlandse vloot werkzaam» (opnieuw) te interesseren voor een functie aan boord van een Nederlands zeeschip. Dit kan door (ex-)officieren en/of afgestudeerden aan een nautisch opleidingsinstituut, welke nimmer zijn gaan varen, te benaderen.

Een ander ijkpunt vormt de aansluiting tussen het nautische onderwijs en de maritieme arbeidsmarkt welke dient te worden verbeterd. Immers, met de versoepeling van de nationaliteitseis van de kapitein, wordt de kwaliteit van de aan te stellen persoon in de kapiteinsfunctie van doorslaggevende aard. Het maken van een kwaliteitsslag binnen het nautische onderwijsstelsel in Nederland ligt daarmee in de rede. Eén en ander dient te worden gerealiseerd zo mogelijk met behulp van de inzet van middelen afkomstig uit de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen) beheerd door sociale partners in de zeevaartsector.

¹ Krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap artikel 39, eerste en tweede lid (voorheen artikel 48).

§ 9. Aanvulling op de verplichte wetgevingsmodule voor de buitenlandse kandidaat-kapitein op een Nederlands zeeschip

Overal waar de Nederlandse wetgeving van toepassing is, is er iemand verantwoordelijk gesteld voor toepassing en toezicht op de naleving. Op Nederlands grondgebied is de burgemeester de eerst aangewezen autoriteit voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester heeft daarnaast in de Nederlandse rechtsorde een aantal andere bijzondere taken met bijbehorende verantwoordelijkheden, onder meer op het terrein van de openbare gezondheid en de rampenbestrijding. Op Nederlandse zeeschepen die zich op volle zee bevinden zijn Nederlandse wetten van toepassing, voorzover de desbetreffende wet dit bepaalt (werkingsfeer) of omdat dit uit de aard van de wet voortvloeit. In het laatste geval dient tevens te worden gelet op het doel en de strekking van die wet. Aan de kapitein zijn als het ware de «burgemeesterstaken» toebedeeld.

Alhoewel buitenlandse kapiteins in hun land van herkomst veelal ook al kennis moeten hebben genomen van «natte wetgeving» en «hoe te handelen in tijden van crisis en gewapend conflict», is het, mede ter uitvoering van het STCW-Verdrag,¹ voor hen thans reeds verplicht² een opleidingsmodule wetgeving met gunstig gevolg te hebben afgesloten. Immers, er moeten dusdanige randvoorwaarden worden gecreëerd, opdat de kapitein van een Nederlands schip in overeenstemming met de Nederlandse wetgeving en rechtsorde kan handelen. Ook moet hij (zij) bekend en vertrouwd worden gemaakt met de Nederlandse attitude ten aanzien van zaken als piraterij, het binnenvaren in onveilige havens, versteekelingen aan boord en het optreden bij ernstige ordeverstoringen.

Daarom zal de, voor de buitenlandse, dus ook die afkomstig uit EU-lidstaten en de EER, kandidaat-kapiteins, eerste stuurlieden en hoofdwerktuigkundigen, reeds jarenlang bestaande en verplichte module Nederlandse wetgeving moeten worden aangepast. Aan genoemde module zal een nieuw onderdeel «Hoe te handelen ten tijde van crises, gewapend conflict en andere bijzondere omstandigheden» worden toegevoegd dat ziet op de in deze paragraaf genoemde aspecten. Door middel van aanpassingen in het Besluit Zeevaartbemanning zal dit onderdeel eveneens in de beroepsvereisten voor de Nederlandse zeevarenden worden opgenomen. Op deze wijze kan de Nederlandse rechtsorde aan boord te allen tijde op, naar Nederlandse maatstaven, verantwoorde wijze wordt gehandhaafd en de veiligheid van schip en bemanning worden gewaarborgd.

De buitenlandse kandidaat-kapitein zal ten genoegen van het hoofd van de Scheepvaartinspectie moeten aantonen dat betrokkene met gunstig gevolg de opleidingsmodule wetgeving heeft afgesloten, naast de overige eisen die zijn gesteld. Eerst daarna kan aan de kandidaat (kandidate) een vaarbevoegdheidsbewijs van erkenning als kapitein worden afgegeven.

§ 10. Evaluatie van de wetswijziging

De voorgestelde versoepeling van de nationaliteitseis voor de functie van kapitein zal drie jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd.

De uitkomsten en resultaten van de convenants-afspraken zoals neergelegd in het «Convenant maritieme arbeidsmarkt en nautisch onderwijs» zullen integraal onderdeel uitmaken van deze evaluatie. Daartoe zal een nulmeting plaatsvinden en zullen vervolgens de personele ontwikkelingen op de Nederlandse vloot nauwkeurig worden gevolgd, zodat een compleet en representatief beeld ontstaat ten behoeve van de evaluatie.

¹ Voorschrift I/10 (erkenning van vaarbevoegdheidsbewijzen), tweede lid, van de Bijlage van het STCW-Verdrag.

² Artikel 9, vierde lid, Besluit zeevaartbemanning handelsvaart en zeilvaart.

Slechts door deze resultaten integraal bij de evaluatie van de wet te betrekken kan een volledig en waarheidsgetrouw beeld ontstaan over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de wetswijziging en het flankerend beleid in de praktijk.

II. Hoofdpijnen van de wetswijziging

De versoepeling van de nationaliteitseis voor de kapitein op Nederlandse zeeschepen is, met inbegrip van de daaraan gestelde nadere voorwaarden, in beginsel van toepassing op alle Nederlandse zeeschepen, anders dan vissersvaartuigen, die bedrijfsmatig worden gebruikt.

De nadere uitwerking van het nieuwe eerste lid van artikel 29 wordt gerealiseerd in artikel 30. Gekozen is voor een voortzetting van de scheiding in artikel 30 van de Zeevaartbemanningwet tussen de functies van kapitein op een schip in de handelsvaart en op een zeevissersvaartuig. Dit onder meer omdat er te veel verschillen bestaan tussen de eisen die aan de uitoefening van de desbetreffende functies gesteld worden.

Zo ziet noch het eerdergenoemde STCW-Verdrag, noch enig ander verdrag toe op de kennis en kunde in de zeevisserij. Het opleidingsniveau en daarmee de kennis en kunde van officieren in de handelsvaart (waaronder ook vallen de zeeschepen in de baggersector) is mondiaal in het STCW-Verdrag volledig geregeld.

Daarnaast wordt deze kennis en kunde in de EU en de EER nog eens extra gewaarborgd door de Europese richtlijnen nr. 89/48/EEG (PbEG L 19) en nr. 92/51/EEG (PbEG L 209) inzake een tweetal algemene stelsels van erkenning van respectievelijk; hoger onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van tenminste drie jaar worden afgesloten en; van overige beroepsopleidingen. Deze Europese richtlijnen zien, met uitzondering van de opleidingen in Nederland en Duitsland, niet toe op de zeevisserij.

Ook de specifieke Europese richtlijn voor de Zeevaartberoepen, te weten Richtlijn nr. 2001/25/EG (PbEG L 136) inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden ziet toe op de borging van kennis en kunde van (gekwalificeerde) zeevarenden. Dit betekent dat, anders dan in de zeevaart, de beroepsmatige kwaliteit van de Europese en EER-officieren en daarmee ook van aspirant-kapiteins reeds volledig is gewaarborgd, zodat het vrije verkeer van werknemers ook kan gaan gelden voor de functie van kapitein op schepen in de handelsvaart.

Het voorgaande betekent dat er in de zeevisserij bij alle buitenlandse aspirant-schippers, inclusief EU- en EER-onderdanen met uitzondering van Duitse aspirant-schippers met een Duitse schippers-vaarbevoegdheid, de opleiding, kennis en kunde zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de in hun thuisland afgeronde opleiding en ervaring. Ook de buitenlandse schipper zal het vissersvaartuig te allen tijde veilig moeten kunnen voeren. In een regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat zullen kwaliteitseisen worden gesteld, waaraan moet worden voldaan teneinde als schipper met de nationaliteit van een andere staat te kunnen worden toegelaten tot Nederlandse vissersvaartuigen.

Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn het STCW-Verdrag en de Bemanningsrichtlijn niet van toepassing ten aanzien van zeevissersvaartuigen.

III. Artikelen

Artikel I, onderdelen A, B, C en D

Aan het huidige artikel 20 van de Zeevaartbemanningswet wordt een derde lid toegevoegd, inhoudende dat het hoofd van de Scheepvaartinspectie vaststelt, dat een persoon oftewel de Nederlandse nationaliteit bezit, oftewel één van de nationaliteiten bezit als bedoeld in artikel 30, alvorens aan deze gekwalificeerde persoon het noodzakelijke vaarbevoegdheidsbewijs of vaarbevoegdheidsbewijs van erkenning wordt uitgereikt.

Aan de huidige nationaliteitseis in artikel 29, eerste lid, van de Zeevaartbemanningswet, inhoudende dat de kapitein op een Nederlands zeeschip een Nederlander behoort te zijn, worden in onderdeel b de categorieën met een vrijstelling zoals omschreven in artikel 30, toegevoegd.

Artikel 30, eerste lid, betreft de personen die van rechtswege zijn vrijgesteld van de eis van het Nederlanderschap en dus zonder meer toegang hebben tot de kapiteinsfunctie op Nederlandse zeeschepen. Het gaat om personen die de nationaliteit bezitten van een van de lidstaten van de EU en personen die de nationaliteit bezitten van een van de overige staten van de EER.

Artikel 30, tweede lid, categorie a, ziet op personen die de nationaliteit bezitten van een van de staten waarmee onderhandelingen worden gevoerd met het oog op mogelijke toetreding tot de EU. Omdat op dit moment nog niet alle aspirant-EU-lidstaten voldoen aan de Nederlandse kwaliteitseisen, dan wel een aantal van deze landen geen *labour-supplier* zijn maar zelf ook varen met buitenlandse officieren en kapiteins, men denke hierbij bijvoorbeeld aan Cyprus en Malta, is niet aan alle aspirant-EU-lidstaten verzocht een schriftelijke overeenkomst terzake van wederzijdse erkenning van vaarbevoegdheden af te sluiten.

Artikel 30, tweede lid, onderdeel b, betreft een categorie personen die worden toegelaten tot de kapiteinsfunctie uitsluitend en nadat er een schriftelijke afspraak («undertaking») is gemaakt met de betreffende staat inzake de wederzijdse erkenning van de vaarbevoegdheidsbewijzen noodzakelijk voor de uitoefening van de kapiteinsfunctie, doorgaans in de vorm van een zogenaamd Memorandum of Understanding (internationale beleidsafpraak).

Artikel 30, derde lid, onderdelen a en b, houdt de te volgen procedures in bij het erkennen en verstrekken van vaarbevoegdheidsbewijzen van personen als bedoeld in het tweede lid.

Ten aanzien van categorieën zoals bepaald in artikel 30, tweede lid, kunnen volgens het vierde lid nadere beperkingen of voorschriften worden gesteld door de Minister. Bijvoorbeeld indien er in bevoegde internationale gremia besloten wordt tot aanpassingen van kwalificatievereisten voor officieren of tot wijzigingen in de te volgen procedures bij het wederzijds erkennen van vaarbevoegdheidsbewijzen, kan de Minister er krachtens deze bepaling adequaat en tijdig op reageren. Dit geldt ook indien er voorwaarden of beperkingen ten aanzien van buitenlandse kapiteins op Nederlandse schepen (afgezien van kapiteins met een van de nationaliteiten van de EU- of EER-staten) zouden voortvloeien uit andere internationale verplichtingen of afspraken van het Koninkrijk.

Het huidige artikel 83 in de Zeevaartbemanningswet, inhoudende de horizonbepaling van de geldigheid van de huidige ontheffingsmogelijkheid, komt te vervallen.

Artikel II

Het nieuwe artikel II bevat de verplichting van de evaluatie en de evaluatietermijn van deze wetswijziging. De thans voorgestelde versoepeling van de nationaliteitseis voor de kapitein zal, met inbegrip van de toepassing ervan in de praktijk, na drie jaar op haar doelmatigheid en doeltreffendheid worden gezien.

Artikel III

Conform de bepalingen in de Tijdelijke referendumwet treedt dit wetsvoorstel in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos