

Vergaderjaar 2003–2004

29 394

Voorziening om ter uitvoering van besluiten van instellingen van de Europese Unie regels te kunnen stellen ten aanzien van buitenlandse schepen (Wet buitenlandse Schepen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 maart 2004

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid. Het verslag volgt de opbouw van de memorie van toelichting en behandelt alleen die onderdelen van de memorie waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennis genomen van de voorziening om ter uitvoering van besluiten van instellingen van de Europese Unie regels te kunnen stellen ten aanzien van buitenlandse schepen, ofwel de Wet buitenlandse schepen. De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan adequate regelgeving ten behoeve van de veiligheid op de Europese wateren. De ontwikkeling waarbij regelgeving zich niet enkel richt op schepen die varen onder een Europese vlag, maar op alle schepen die varen in Europese wateren, wordt toegejuicht. Het bijkomend effect dat eenduidige regelgeving leidt tot een eerlijke concurrentiepositie is positief. Volgens het nader rapport bestaat het voornemen te komen tot een nieuwe structuur met de inwerkingstelling van de Rijksskaderwet zeescheepvaart. De leden van de PvdA-fractie informeren naar de gevolgen van deze wet voor onderhavige voorziening en overige wetgeving op het gebied van zeevaart. Daarnaast vragen zij om een toelichting op de termijn waarop deze wet aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het stellen van eisen aan buitenlandse schepen in Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie kan rekenen op steun van de VVD. De leden van de VVD-fractie hebben hierover nog wel een aantal vragen. De Raad van State heeft zich negatief uitgelaten over het wets-

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), Ondervoorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Ten Hoopen (CDA), Voorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. Leden: Heemskerck (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Vos (GL), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (CU), De Grave (VVD), Szabó (VVD), Van Winsen (CDA), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Halsema (GL), Buijs (CDA), Vergeer (SP), Jager (CDA), Mastwijk (CDA), Eurlings (CDA), Giskes (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Brink (LPF), Luchtveld (VVD), Hessels (CDA)

voorstel. Een aantal aanbevelingen van de Raad van State is overgenomen. Een aantal anderen echter niet. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is de Raad van State om een nader advies te vragen, zodat de Tweede Kamer weet of de Raad van State nu wel een positief oordeel geeft over het wetsvoorstel zoals het nu voorligt.

2.1 Internationale ontwikkelingen

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de Wet buitenlandse schepen vooruit loopt op mogelijke Europese Richtlijnen. Kan de regering aangegeven op welke termijn deze richtlijnen worden verwacht? Kan de regering garanderen dat de eisen die gesteld worden aan buitenlandse schepen in alle EU lidstaten tegelijkertijd ingevoerd worden? Oftewel kan de regering een level-playingfield garanderen voor de Nederlandse havens met havens in de ons omringende landen? In welke mate heeft het stellen van veiligheidseisen aan buitenlandse schepen gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens?

2.2 Havenstaatcontrole

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de gevolgen van de beperkte mogelijkheden van havenstaatcontroles, bijvoorbeeld bij schepen waarmee slechts binnenlandse zee-reizen worden gemaakt. Zij ontvangen graag meer informatie over de wijze waarop toezicht plaatsvindt op dergelijke schepen.

3. Volkenrechtelijke aspecten

De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennis genomen van de relatief terughoudende houding van Nederland bij het vestigen en uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van buitenlandse schepen. Zij ontvangen graag van de regering een toelichting op deze houding en roepen op tot een uitbreiding van de activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving.

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven welke veiligheidsvoorschriften gelden voor buitenlandse schepen op binnenwateren? Op pagina vijf staat dat deze schepen zich onderwerpen aan de rechtsmacht van Nederland. Welke wetten handelen over de veiligheidseisen aan schepen op de binnenwateren? Is hierin expliciet opgenomen dat de eisen ook gelden voor buitenlandse schepen? Zo ja, kan dan aangegeven worden waarom de arbeidsinspectie regio Zuidwest in 1999 in het onderzoek naar de arbeidstijden op hotelschepen heeft kunnen constateren dat binnenschepen uitvlaggen om zo niet aan de strenge Nederlandse arbeidstijden te hoeven voldoen? Hoe kan de regering stellen dat «buitenlandse schepen zich onderwerpen aan de Nederlandse rechtsmacht» als zij duidelijk niet aan alle Nederlandse wetten – zoals het arbeidstijdenbesluit – hoeven te voldoen? Hebben arbeidstijden op buitenlandse schepen geen invloed op de veiligheid van deze schepen? Kan een overzicht gegeven worden van alle wetten op binnenwateren waar buitenlandse schepen wel aan moeten voldoen?

In het advies van de Raad van State staat dat door het invoeren van de Wet buitenlandse schepen eisen kunnen worden gesteld aan de arbeidsomstandigheden aan boord van deze schepen in buitenwateren. Kan aangegeven worden waarom de Nederlandse wet wat dit betreft strenger is op de buitenwateren dan op de binnenwateren? Gesteld wordt dat de Wet buitenlandse schepen geen betrekking heeft op de binnenwateren. Is de regering bewust van het feit dat de Europese omschrijving van een binnenwater zegt dat een binnenwater «een bevaarbare, niet aan getij onderhevige waterweg of rivier is, waarvan de stroming of het water-

milieu op geen enkele wijze door zeeën of oceanen wordt beïnvloed (richtlijn 1999/32/EG, amendement aangenomen op 4 juni 2003)»? Kan de regering aangegeven of dit inhoudt dat alle buitenlandse schepen die op wateren varen waar sprake is van getijdenwerking onder de Wet buitenlandse schepen vallen? Zo ja, wat betekent dit voor schepen die over de Westerschelde naar Antwerpen varen? Deze schepen bevinden zich niet in Nederlands binnenwater en varen ook niet naar een Nederlandse haven. Kan geconcludeerd worden dat deze schepen buiten het bereik van de Wet buitenlandse schepen vallen en buiten de wetgeving voor de schepen op de Nederlandse binnenwateren? Geldt ditzelfde voor buitenlandse schepen op de Eems, de Oosterschelde en de Biesbosch, die niet van of naar een Nederlandse haven varen? Moeten/kunnen veiligheidseisen gesteld worden aan buitenlandse schepen die diep doordringen in onder andere Zeeland en die niet naar een Nederlandse haven varen? Ook stelt artikel 7 lid 2 dat de bevoegdheden van de toezichthouder zich beperken tot buitenlandse schepen die zich in een Nederlandse haven of de Nederlandse territoriale zee bevinden. Houdt dit in dat de toezichthouder in ieder geval geen bevoegdheden heeft in die gebieden waar sprake is van getijdenwerking en die binnen de territoriale basislijn liggen ondanks het feit dat het schip van of naar een Nederlandse haven vaart? Acht de regering het wenselijk dat de toezichthouder tevens bevoegdheden krijgt op wateren tussen de territoriale zee en de Nederlandse havens? Zo ja, wanneer gaat de regering dit regelen? Zo nee, grijpt de regering het voorzitterschap van de EU aan om dit alsnog mogelijk te maken?

4. Onderhavige wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan strafrechtelijke vervolging in aansluiting en ter aanvulling op bestuurlijke handhaving, aangezien dit in het wetsvoorstel niet uitgesloten wordt. In veel gevallen zal strafrechtelijke handhaving een noodzakelijke sluitpost zijn. De leden van de PvdA-fractie informeren naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie betrokken zal worden bij de invoering van de Europese richtlijnen en hoe een toereikende inzet van justitie gewaarborgd is. De leden van de PvdA-fractie verzoeken voorts om een toezegging van de regering dat de handhaving van de onderhavige voorziening adequaat en met voortvarendheid wordt opgepakt.

De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor het feit dat de regering gekozen heeft voor een tijdige implementatie van de Europese Richtlijn en dus niet gekozen heeft voor een herziening van de huidige wetten rondom de bevoegdheden op Nederlandse en/ of buitenlandse schepen. Wel willen de leden van de VVD-fractie graag weten of en zo ja welke stappen de regering gaat nemen om de nationale wetgeving rondom de zeescheepvaart te herzien. Op welke termijn denkt de regering met de Zeeschepenwet te komen (punt 5 nader verslag)? Worden hierin alle eisen die aan schepen worden gesteld in nationale wetten samen gevoegd? Oftewel komt er een nieuwe integrale wet waarin de Wvvs, de Wet buitenlandse schepen, de Wet havenstaatcontrole, Scheepvaartverkeerswet en wellicht ook andere wetten worden samengevoegd?

5. Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen wie de toezichthouder is die op pagina 7/8 genoemd wordt?

6. Lasten voor overheid en bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel extra inspecties er jaarlijks zullen worden uitgevoerd? Hoe groot zijn de extra lasten voor de Nederlandse overheid? Hoeveel arbeidsplaatsen zijn hiermee gemoed?

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse overheden toezicht houden op de veiligheid binnen haar territoriale wateren.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om alle buitenlandse schepen die van of naar een Nederlandse (zee-)haven varen, en niet alleen zeeschepen, onder deze wet te laten vallen? De leden van de VVD-fractie begrijpen dat onderhavige wet een nationale wet is, omdat de wet alleen betrekking heeft op de Europese wateren van het Koninkrijk. De leden van de VVD-fractie hebben wel een aantal vragen over het veiligheidsregiem dat gaat gelden op Antilliaanse en Arubaanse schepen in «Europese wateren die onder Nederlandse jurisdictie vallen». In het tweede lid van artikel 1 worden Antilliaanse en Arubaanse schepen gelijkgesteld aan buitenlandse schepen. Conform artikel 3 van het Statuut moeten veiligheidseisen voor schepen onder Nederlandse vlag bij Rijkswet worden gesteld. Waarom denkt de regering ineens Antilliaanse schepen in Koninkrijkswateren als buitenlandse schepen aan te mogen merken?

Artikel 2

De leden van de PvdA-fractie plaatsen vraagtekens bij de keuze om het wetsvoorstel niet van toepassing te laten zijn op buitenlandse oorlogsschepen en overheidsschepen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat deze beide categorieën schepen in vredetijd geen immuniteit behoeven te krijgen en vragen hierover een toelichting van de regering.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat wordt bedoeld met «Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie». Word(en)(t) hiermee de toekomstige exclusieve economische zone bedoeld of de territoriale wateren? De regering verwijst voor een omschrijving van het toepassingsbereik van deze terminologie in haar reactie op het advies van de Raad van State naar de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hierin is echter geen verdere uitwerking gegeven. Wel staat in artikel 4 «*De raad is bevoegd een onderzoek in te stellen naar voorvallen op, boven of onder het grondgebied van Nederland met inbegrip van Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie*». Kan hieruit geconcludeerd worden dat ook de kustwateren niet onder artikel 2 van de Wet buitenlandse schepen vallen?

Artikel 3

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het feit dat het wetsvoorstel geen ruimte biedt voor zelfstandig nationaal beleid ten aanzien van buitenlandse schepen. Hoewel volgens de memorie van toelichting de communautaire verplichtingen, op grond waarvan dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven, geen wezenlijke ruimte zou bieden aan nationaal beleid, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af in hoeverre Nederland zou kunnen kiezen voor aanvullende voorschriften, wanneer de wetgever van mening zou zijn dat Europese richtlijnen onvol-

doende waarborgen bieden voor een veilige scheepvaart. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie heeft de regering naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State over de delegatie van regelgevende bevoegdheid toereikend geantwoord en hebben de opmerkingen van de Raad geleid tot een terechte aanpassing van de delegatiebevoegdheden. Daarnaast wijzen de leden van de PvdA-fractie in dit kader op de tendens om communautaire verplichtingen in verordeningen vast te leggen, in plaats van in richtlijnen. Verordeningen behoeven geen implementatie in nationale wetgeving. Wel benadrukken de leden daarbij dat zij veronderstellen dat de regering zich bij de toepassing van de regelingen bewust is van de door haar vastgestelde afspraken met betrekking tot delegatie van regelgevende bevoegdheden en dat in geval van twijfel of discutabele navolging van de bevoegdheden te rade wordt gegaan bij de Staten-Generaal.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij geen voorstander zijn van de verregaande delegatie in de Wet buitenlandse schepen. Dit komt de transparantie van de wetgeving niet ten goede. In artikel 3 is aangegeven dat de ministeriële regeling betrekking heeft op de uitvoering van een besluit van de Europese Unie. In andere artikelen wordt ook gedelegeerd naar lagere wetgeving. Waarom is een dergelijke bepaling in deze artikelen niet opgenomen? Waarom is niet voor alle delegaties aangegeven dat ze alleen betrekking mogen hebben op het één op één implementeren van Europese Regelgeving?

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in artikel 4. de mogelijkheid wordt geboden om kosten voor de werkzaamheden door te berekenen aan exploitanten. Vanzelfsprekend onderschrijven de leden van de PvdA-fractie het principe dat de vervuiler betaalt, maar de concurrentiepositie van Nederland als distributieland mag niet verslechteren doordat in vergelijking met omliggende landen hoge kosten worden doorberekend ten behoeve van handhaving. De leden van de PvdA-fractie informeren daarom naar de wijze waarop afstemming met betrekking tot de hoogte van de kosten ten opzichte van omliggende landen plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat op pagina 6 voor Nederlandse schepen de Schepenwet eisen stelt met betrekking tot de veiligheid. Daar dit een rijkswet is, zijn deze eisen ook van toepassing op Antilliaanse schepen en Arubaanse schepen. Kan de regering uitleggen hoe het mogelijk is om zowel in een rijkswet eisen te stellen aan Antilliaanse schepen, als ook in een nationale wet? Geldt in dit geval niet dat de eisen in de Rijkswet boven de eisen in de nationale wet staan? Kan de regering garanderen dat over het van toepassing zijn van de eisen met betrekken tot de Antilliaanse en Arubaanse schepen in de Wet buitenlandse schepen geen onduidelijkheid bestaat? Op welke wijze zijn de Antillen en Aruba op de hoogte gesteld van het feit dat binnen de Europese wateren andere wetten gaan gelden (indien het daadwerkelijk mogelijk is hun schepen onder het regiem van de Wet buitenlandse schepen te plaatsen)?

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de invoering van onderhavige wet is ingegeven door de vaststelling van besluiten van de instellingen van de Europese Unie. De handhaving van de wet wordt organisatorisch ondergebracht bij de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Deskundigen van andere divisies kunnen worden ingeschakeld bij benodigde specialistische hulp. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze samenwerking wordt gezocht met buiten-

landse inspectiediensten, waarbij kennis, ervaringen en technische apparatuur kunnen worden uitgewisseld. Ook informeren de leden naar de visie van de regering op een mogelijke bundeling van inspectiediensten op Europees niveau. De meerwaarde van verregaande samenwerking of bundeling van krachten zou juist bij handhaving van wetgeving op zee groot kunnen zijn.

Artikel 7

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de achtergronden van de keuze om de bevoegdheid tot aanhouding of tot stopzetting van een activiteit niet als bestuursdwang aan te merken. Zij willen daarbij vooral meer informatie ontvangen over de mogelijkheden van het opleggen van boetes wanneer er geen sprake is van bestuursdwang, bijvoorbeeld in het geval dat zich een conflict voordoet over de interpretatie van de aanleiding voor de aanhouding of stopzetting of in het geval dat de exploitant volhardt in een weigering van het voldoen aan de voorschriften van de handhaver. De leden vragen zich af of de aanvulling uit artikel zeven (waarin is vastgesteld dat een kapitein of exploitant strafbaar is bij het doorbreken van een aanhouding) hiertoe in alle gevallen voldoende mogelijkheden biedt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Hoopen

De griffier van de commissie,
Roovers