

Vergaderjaar 2003–2004

29 476 (R 1754)

Wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en de invoering van een nieuwe regeling van tuchtrechtspraak voor de zeescheepvaart

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 21 september 1998 en het nader rapport d.d. 11 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 1998, no. 98.003157, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Schepenwet in verband met de Raad voor de Transportveiligheid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 1998, nr. 98.003157, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 september 1998, nr. W09.98 0257/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft in overweging om het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba.

De lange periode, gelegen tussen het advies van de Raad en het nader rapport, houdt verband met de voorbereidingen voor de invoering van een moderne regeling van tuchtrechtspraak voor zeevarenden ter vervanging van de huidige regeling in de Schepenwet en met de grondige heroverweging van het voorstel van rijkswet die, mede in het licht van de ontwikkelingen die zich sinds het advies van de Raad op het gebied van het ongevalsonderzoek hebben voorgedaan, aan dit nader rapport is voorafgegaan.

1. Het voorstel van rijkswet gaat blijkens de memorie van toelichting uit van de premisse dat uit artikel 3, eerste lid, onder e van het Statuut voor het Koninkrijk (hierna: het Statuut) niet kan worden afgeleid dat onderzoek naar de oorzaak van scheepsrampen aangelegenheden zijn van het Koninkrijk. Deze letterlijke uitleg van de aangehaalde bepaling verdient echter een nadere beschouwing in het licht van de artikelen 91, 92 en 94 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 1982 (hierna: het zeerecht-verdrag).

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ingevolge artikel 91, eerste lid, van het zeerechtverdrag stelt iedere staat de voorwaarden vast voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren.

In Nederland, in Aruba en in de Nederlandse Antillen geregistreerde en aldaar van een zeebrief voorziene schepen voeren de Nederlandse vlag op grond van onderscheidenlijk artikel 3, eerste lid, van de Zeebrievewet 1926, artikel 4, eerste lid, van het Curaçaosch Zeebrievbesluit 1933 en artikel 28, eerste lid, van het Nederlands-Antilliaans Zeebrievbesluit.

Eveneens in artikel 91, eerste lid, van het zeerechtverdrag is bepaald dat een schip de nationaliteit heeft van de staat wiens vlag het gerechtigd is te voeren. Aan de uitsluitende rechtsmacht van die staat is een schip ingevolge artikel 92, eerste lid, van het zeerechtverdrag op volle zee onderworpen en het is ingevolge artikel 94, eerste lid, van het zeerechtverdrag ook die staat die gehouden is doeltreffend zijn rechtsmacht en toezicht uit te oefenen. Naar de mening van de Raad van State van het Koninkrijk kunnen de aangehaalde bepalingen, gelezen in samenhang en in verbinding gebracht met het feit, dat de betrokken schepen de Nederlandse vlag voeren, slechts leiden tot de conclusie, dat onder «Staat» bedoeld in de artikelen 91, 92 en 94 van het zeerechtverdrag, slechts kan worden verstaan hetzij de Nederlandse staat, hetzij het Koninkrijk der Nederlanden.

Dit brengt met zich, dat regelgeving terzake van administratieve, technische en sociale aangelegenheden (artikel 94, eerste lid, van het zeerechtverdrag) haar basis dient te vinden in regelgeving tot stand gebracht door de Nederlandse regering, dan wel door de regering van het Koninkrijk. Op grond van artikel 94, tweede lid, onder b, van het zeerechtverdrag moet iedere staat ingevolge zijn binnenlandse wetgeving over elk schip dat zijn vlag voert rechtsmacht op zich nemen. Dat laat, mede gelet op het feit dat bij het zeerechtverdrag het Koninkrijk partij is en de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van die rechtsmacht op dat niveau behoort te zijn verankerd, slechts de conclusie over, dat de grondslag voor regelgeving met betrekking tot schepen onder Nederlandse vlag, ongeacht in welk register zij zijn ingeschreven, op het niveau van het Koninkrijk tot stand zal moeten zijn gekomen.

Dit laat onverlet de mogelijkheid dat de verder noodzakelijke regelingen bij landsverordening en wet totstandkomen, doch de in de memorie van toelichting ontwikkelde gedachte dat zelfstandige landsverordeningen van Aruba en de Nederlandse Antillen naast de Wet Raad voor de Transportveiligheid daarin zouden kunnen voorzien, acht de Raad onjuist.

Het college merkt in dit verband overigens op dat in laatstgenoemde wet, waarover de Raad van State van het Koninkrijk geen advies heeft uitgebracht, de basis kan worden gevonden voor onderzoek van ongevallen overkomen aan in Aruba en in de Nederlandse Antillen geregistreerde, de Nederlandse vlag voerende schepen, mits de definitie van Nederlands zeeschip in de Wet Raad voor de Transportveiligheid wordt aangepast en van deze wet een rijkswet zou worden gemaakt.

De Raad meent dat als algemeen uitgangspunt voor de landen dient te gelden dat divergentie van regelingen met betrekking tot hetzelfde onderwerp behoort te worden voorkomen. In dit verband is van belang, dat de regeling van de commissies van onderzoek zo nauw verbonden is met het aspect «veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren», zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder e, van het Statuut, dat de Raad ook daarom een uitleg van deze bepaling in de zin dat het gaat om een aangelegenheid van het Koninkrijk zou kunnen onderschrijven. Voorzover tegen die interpretatie van artikel 3, eerste lid, onder e, uit anderen hoofde bezwaren zouden bestaan, zou toepassing moeten worden gegeven aan artikel 3, tweede lid, van het Statuut teneinde op de juiste wijze uitvoering te geven aan het zeerechtverdrag.

De Raad is van mening dat de artikelen 91, 92 en 94 van het zeerechtverdrag met zich brengen, dat de regelgeving met betrekking tot de onderzoekscommissies een basis dient te vinden in een rijkswet, eventueel een Rijkswet Raad voor de Transportveiligheid, althans voorzover deze de zeescheepvaart betreft.

Het college merkt ten slotte ten overvloede op, dat de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Statuut en de internationaalrechtelijke status van de

landen Aruba en de Nederlandse Antillen beletten dat in Aruba en de Nederlandse Antillen geregistreerde schepen onder de landsvlag zouden gaan varen.

Het voorstel van rijkswet dient te worden heroverwogen.

1. In zijn advies stelt de Raad zich op het standpunt dat regelgeving met betrekking tot het onderzoek van scheepvaartongevallen haar basis dient te vinden in rijkswetgeving en dat als algemeen uitgangspunt voor de landen dient te gelden dat divergentie van regelingen met betrekking tot hetzelfde onderwerp behoort te worden voorkomen. Dit standpunt, dat ondergetekende verstaat als een pleidooi voor een uniforme regeling op rijksniveau van het onderzoek naar de oorzaak van scheepsrampen, wordt door ondergetekende niet gedeeld.

De Raad stelt dat de artikelen 91, 92 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag, gelezen in samenhang met het gegeven dat Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen alle de vlag van het Koninkrijk voeren, met zich brengen dat de regelgeving met betrekking tot het onderzoek van scheepvaartongevallen een basis in rijkswetgeving dient te vinden. Aan deze stelling ligt de aanname ten grondslag dat aan het VN-Zeerechtverdrag argumenten kunnen worden ontleend met betrekking tot de wijze waarop binnen de interne rechtsorde van het Koninkrijk aan dat verdrag uitvoering moet worden gegeven. Dit is naar het oordeel van ondergetekende echter niet het geval.

Artikel 94, zevende lid, van het VN-Zeerechtverdrag verplicht de vlaggenstaat ertoe om onderzoek te doen naar ongevallen met de onder zijn vlag varende zeeschepen («*Each State shall cause an inquiry to be held (...)*»). Het verdrag verplicht er niet toe om dienaangaande ook wetgeving tot stand te brengen. Evenmin laat het verdrag zich uit over de vorm waarin of het niveau waarop de verdragsluitende partijen invulling moeten geven aan de uit artikel 94, zevende lid, voortvloeiende verplichting. Dat het Koninkrijk zich ten aanzien van alle in het Koninkrijk geregistreerde schepen van één vlag bedient, is voor de toepassing van het VN-Zeerechtverdrag irrelevant. De vlag die een schip voert, symboliseert de nationaliteit van het schip, doch het staat de vlaggenstaat vrij om – zoals ook uit de reeds jaar en dag bestaande internationale scheepvaartpraktijk blijkt – als symbool van zijn nationaliteit één of meer (koopvaardij)vlaggen te hanteren. Ook staat het de vlaggenstaat vrij om zich ten aanzien van zijn schepen van meerdere registraties of wettelijke regimes te bedienen, zonder dat van deze registers of regimes door middel van verschillende vlaggen dient te blijken. Aan het aantal vlaggen, registers of wettelijke regimes waarvan een staat zich bedient, worden in het VN-Zeerechtverdrag geen consequenties verbonden. Van belang is slechts dat de vlaggenstaat met elk individueel schip waaraan het zijn nationaliteit verleent, een wezenlijke band onderhoudt. Uit het vereiste van de wezenlijke band vloeit, zoals ook uiteengezet in het nader rapport bij de Wet scheepsuitrusting (Kamerstukken II 1999/2000, 26 878, B), niet voort dat de in het kader van die band te stellen regels op het niveau van het Koninkrijk tot stand zouden moeten worden gebracht, noch dat die regels eenvormig zouden moeten zijn.

De verhoudingen binnen het Koninkrijk worden beheerst door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit is ook het kader waarbinnen de koninkrijksregering en de landen van het Koninkrijk uitvoering geven aan de externe verplichtingen van het Koninkrijk. De vraag op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan artikel 94, zevende lid, van het VN-Zeerechtverdrag, behoort daarom binnen de kaders van het Statuut te worden beantwoord. Bij de beantwoording van die vraag is niet relevant dat, zoals de Raad opmerkt, het Koninkrijk partij is bij het VN-Zeerechtverdrag. Dat geldt immers voor alle verdragen die een of meer van de landen van het Koninkrijk verbinden. Alleen het Koninkrijk is volkenrechtelijk rechtssubject en als zodanig komt uitsluitend aan het Koninkrijk verdragsluitende bevoegdheid toe. Aan het gegeven dat het Koninkrijk partij is bij een bepaald verdrag, komt dan ook geen enkel onderscheidend vermogen toe.

In de context van het Statuut is van belang of een onderwerp een aangelegenheid van het Koninkrijk of een aangelegenheid van de landen is. Voor aangelegenheden van het Koninkrijk geldt immers dat deze (in beginsel) in rijkswetgeving behoren te worden geregeld, terwijl de behartiging van de landsaangelegenheden aan de landen wordt overgelaten. Geconstateerd moet worden dat het onderzoek van scheepvaartongevallen in het Statuut niet als aangelegenheid van het Koninkrijk is aangemerkt. Regeling in rijkswetgeving is derhalve niet noodzakelijk. Dit laat onverlet dat de landen tot een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut kunnen besluiten. Tot een dergelijke onderlinge regeling hebben de landen echter geen aanleiding gezien. In het onderzoek van scheepvaartongevallen wordt al sinds 1952 naar tevredenheid op landsniveau voorzien, in Nederland door de Raad voor de Scheepvaart en in de Nederlandse Antillen en Aruba door de Commissie van Onderzoek. Bovendien dient te worden bedacht dat een schip geen feitelijke relaties onderhoudt met het Koninkrijk als zodanig. Het Koninkrijk is voor de reder gezichtloos; de feitelijke relaties worden onderhouden met het land waar het schip is geregistreerd. Ook met het oog op deze band tussen schip en land van registratie ligt het voor de hand om het ongevalsonderzoek in en door het land van registratie te laten behartigen.

Van belang is overigens ook dat het onderzoek van scheepvaartongevallen niet alleen betrekking heeft op schepen onder eigen vlag. Het onderzoek kan, indien zich een ongeval heeft voorgedaan in de kustwateren van een land, ook betrekking hebben op schepen onder vreemde vlag (zie o.m. artikel 70, eerste lid, van de Schepenwet). Behartiging van het ongevalsonderzoek op landsniveau maakt het mogelijk om deze beide aspecten van het onderzoek van scheepvaartongevallen, dat wil zeggen zowel het onderzoek uit hoofde van de vlaggenstaatjurisdictie als het onderzoek uit hoofde van de kuststaatjurisdictie, integraal te benaderen. Deze integrale benadering zou worden doorbroken, wanneer het onderzoek van ongevallen, overkomen aan schepen onder koninkrijksvlag, in een regeling op rijksniveau wordt ondergebracht. Duidelijk moge zijn dat een dergelijke scheiding tussen onderzoeken in het kader van vlaggenstaatjurisdictie en onderzoeken in het kader van kuststaatjurisdictie niet doelmatig zou zijn. Bovendien zou zij, ook in de externe betrekkingen van het Koninkrijk, tot onnodige verwarring kunnen leiden.

In zijn advies verwijst de Raad naar artikel 3, tweede lid, van het Statuut. Voorzover de Raad daarmee heeft willen opmerken dat het Statuut wellicht niet verplicht tot een uniforme regeling op rijksniveau, maar dat een dergelijke regeling desalniettemin wenselijk zou zijn, blijkt uit het voorgaande genoegzaam dat deze opvatting door ondergetekende niet wordt gedeeld.

Tot besluit wordt nog ingegaan op 's Raads opmerking ten overvloede. Hoewel er momenteel geen enkel voornemen bestaat om aparte koopvaardijvlaggen in te voeren voor de verschillende registers in het Koninkrijk, hecht ondergetekende eraan om het misverstand dat de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Statuut en de internationaalrechtelijke status van de Nederlandse Antillen en Aruba daaraan in de weg zouden staan, weg te nemen. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, bestaan er internationaal geen beletselen tegen de invoering van aparte koopvaardijvlaggen voor de landen van het Koninkrijk. Slechts de nationaliteit van het Koninkrijk als vlaggenstaat is ondeelbaar; het aantal vlaggen waarvan het Koninkrijk zich ten aanzien van zijn schepen wenst te bedienen, is vrij. Ook uit het Statuut volgt niet dat het Koninkrijk zich niet van meerdere koopvaardijvlaggen zou mogen bedienen. Wel brengt naar het oordeel van ondergetekende artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut met zich dat de eventuele invoering van een systeem van aparte koopvaardijvlaggen bij of krachtens rijkswet zou moeten geschieden, omdat er een onlosmakelijk verband bestaat tussen de nationaliteit van het Koninkrijk en de vlag of vlaggen die als symbool van die nationaliteit door schepen mogen worden gevoerd.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van rijkswet op een aantal punten aan te passen. De belangrijkste aanpassing betreft het feit dat – zoals ook in het gewijzigde opschrift tot uitdrukking komt – niet langer aansluiting wordt gezocht bij de Wet Raad voor de Transportveiligheid, maar thans wordt aangesloten bij het voorstel Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Deze aanpassing is uiteraard ingegeven door het feit dat de nieuw in te stellen Onderzoeksraad naar verwachting spoedig de taken van de Raad voor de Transportveiligheid zal overnemen, waarna laatstgenoemde raad wordt ontbonden. Verder wordt met het voorstel ook aangesloten bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak (Kamerstukken II 2002/03, 28 803, nr. 1 ev.). Voor het onderhavige voorstel van rijkswet heeft de nieuwe context waarin de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart thans wordt geplaatst, geen ingrijpende consequenties. Aan het uitgangspunt dat de Raad voor de Scheepvaart zal worden opgeheven, verandert immers niets, terwijl ook de voorzieningen die in dat verband moeten worden getroffen voor de overgang van 's Raads taken geen andere zijn.

De wijze waarop wetstechnisch gestalte wordt gegeven aan de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart, is gewijzigd. In het aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegde voorstel werden de hoofdstukken III, IV en V van de Schepenwet voor alle landen met onmiddellijke ingang geschrapt. Daarbij was in een overgangsbepaling geregeld dat de hoofdstukken III en IV, voorzover betrekking hebbend op ongevallenonderzoek in de Nederlandse Antillen en Aruba, voor die landen van kracht zouden blijven, totdat ook in die landen in de benodigde landswetgeving zou zijn voorzien. Momenteel bestaat er echter onvoldoende zicht op wanneer die wetgeving gereed kan zijn. Bij nader inzien komt het dan ook wenselijker voor om de hoofdstukken III en IV voor de Nederlandse Antillen en Aruba in fasen te laten vervallen. De aanvankelijk gekozen constructie, waarbij delen van die hoofdstukken bij wijze van overgangsrecht van kracht blijven, heeft immers als nadeel dat de regelgeving die ten tijde van de inwerkingtreding van de wijzigingswet geldt, wordt bevroren en nadien niet meer gewijzigd kan worden. In situaties zoals de onderhavige, waarin onvoldoende inzicht bestaat met betrekking tot de benodigde duur van de overgangsregeling, verdient het de voorkeur om dergelijke constructies te vermijden.

In het oorspronkelijke voorstel ontbrak een overgangsbepaling voor eventuele bij de Raad voor de Scheepvaart aanhangige beroepen. Hierin is door middel van het nieuwe artikel II alsnog voorzien. Voorts is de overgangsbepaling met betrekking tot de reeds bij de Raad in behandeling zijnde onderzoeken van ongevallen gewijzigd: in het oorspronkelijke voorstel zouden alle bij de Raad in behandeling zijnde onderzoeken worden overgedragen aan de nieuwe raad. Om redenen van doelmatigheid is er in het nieuwe artikel III echter voor gekozen om alleen de onderzoeken waarvoor nog geen zittingsdatum is bepaald, aan de Onderzoeksraad voor veiligheid over te dragen. Is al wel een zittingsdatum vastgesteld, dan is het doelmatiger om het onderzoek door de Raad voor de Scheepvaart te laten afronden.

De oorspronkelijk voorgestelde wijziging van artikel 26b, negende lid, is geschrapt, nu daarin reeds door het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2002/03, 29 010 (R 1739), nr. 1 e.v.) wordt voorzien. Nieuw toegevoegd is artikel I, onderdeel B, dat verband houdt met het streven om de uit wet- en regelgeving voortvloeiende administratieve lasten te reduceren.

Tot besluit is de memorie van toelichting in overeenstemming gebracht met het gewijzigde voorstel en op een aantal punten ook redactioneel gewijzigd.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van rijkswet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de

Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 21 september 1998, no. W09.98.0257/K, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 18, eerste lid, het woord «beroep» vervangen door «administratief beroep», gelet op de definitie in artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht.
- Met het oog op de specifiek juridische betekenis van het woord in artikel 19, derde lid, het woord «bevoegde» vervangen door: geschikt.