

Vergaderjaar 2003–2004

29 713

Regels ten aanzien van het veilig laden en lossen van zeeschepen (Wet laden en lossen zeeschepen)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 juli 2004 en het nader rapport d.d. 5 augustus 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 mei 2004, no. 04.002024, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ten aanzien van het veilig laden en lossen van zeeschepen (Wet laden en lossen zeeschepen), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 mei 2004, nr. 04.002024, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 2004, nr. W09.04.0197/V, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel geeft voorschriften voor het veilig laden en lossen van zeevarende bulkschepen in binnen de Europese Unie gelegen terminals. Verkeerde belading, waarbij de constructie van het schip wordt overbelast of waarbij delen van de constructie in de laadruimten worden beschadigd, is in het verleden meermalen de oorzaak geweest van ernstige ongevallen met deze categorie schepen. Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan richtlijn 2001/96/EG.¹ Deze richtlijn is op haar beurt grotendeels geïnspireerd op enkele resoluties van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), onder meer betreffende de gedragscode voor laden en lossen («BLU-Code»),² en op bepalingen uit het Internationaal Verdrag voor de Beveiliging van Mensenlevens op Zee (SOLAS-verdrag).³ De Raad van State maakt opmerkingen over Koninkrijksaspecten, certificering, de gebondenheid aan het laad- of losplan en uitzonderingen op het bepaalde in het wetsvoorstel. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Koninkrijksaspecten

Zowel de richtlijn als de resoluties en SOLAS-bepalingen zijn gericht op het vergroten van de veiligheid van zeevarende bulkschepen; hetzelfde geldt dus voor het wetsvoorstel.⁴

Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder e, van het Statuut bepaalt dat het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren een Koninkrijksaangelegenheid is. Uitvoering van de veiligheidsvoorschriften uit het SOLAS-verdrag heeft dan ook tot nu toe in hoofdzaak plaatsgevonden in Koninkrijksregelingen (Schepenwet en Schepen-

¹ Richtlijn 2001/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften en procedures voor veilig laden en lossen van bulkschepen; PbEG L 13.

² Resolutie A.797 (19) van 23 november 1995; resolutie A.862 (20) van 27 november 1997.

³ Trb. 1976, 157; nadien meermalen gewijzigd.

⁴ Zie artikel 1 van de richtlijn.

besluit 1965). Dat roept de vraag op of ook in dit geval een regeling op Koninkrijksniveau aangewezen zou zijn.

De richtlijn en het wetsvoorstel beogen het bevorderen van de veiligheid van zeegaande bulkschepen. Behalve aan terminalexploitanten worden ook aan kapiteins verplichtingen opgelegd. Daardoor raakt het in het wetsvoorstel voorgeschrevene aan artikel 3 van het Statuut. Nu evenwel de richtlijn van toepassing is op alle bulkschepen, ongeacht welke vlag zij voeren, die voor het laden of lossen van vaste bulklading terminals in de lidstaten aandoen en het wetsvoorstel een implementatie van deze richtlijn inhoudt, meent de Raad dat in dit geval de keuze voor een nationale wet verantwoord is.

Het voorgaande neemt evenwel niet weg dat de SOLAS-bepalingen waarop de richtlijn ten dele is gebaseerd ook verbindend zijn voor Aruba en de Nederlandse Antillen (het SOLAS-verdrag is goedgekeurd en bekrachtigd voor het hele Koninkrijk), en dat de BLU-code, als IMO-aanbeveling, ook tot de andere landen binnen het Koninkrijk gericht is. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de manier waarop in de overige landen van het Koninkrijk deze materie is of zal worden geregeld. De Raad adviseert dit als nog te doen.

1. Het standpunt van de Raad dat een nationale wet in dit geval het aangegeven instrument is om de richtlijn te implementeren, wordt door mij onderschreven. Naar ik aanneem, zal aan dat standpunt – hoewel niet uitdrukkelijk in het advies verwoord – mede de overweging ten grondslag hebben gelegen dat het voorstel van wet strekt tot implementatie van een richtlijn die, gelet op het feit dat zij niet mede op de Associatieregeling voor landen en gebieden overzee (LGO) is gebaseerd, uitsluitend verbindend is voor het rijksgedeelte Nederland. Ook om die reden ligt uitvoering in rijkswetgeving niet voor de hand.

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting niet is ingegaan op de manier waarop de overige landen van het Koninkrijk uitvoering geven of zullen geven aan de SOLAS-bepalingen en de aanbevolen BLU-Code, en adviseert dat alsnog te doen. Aangezien het onderhavige voorstel van wet strekt ter implementatie van de richtlijn en het daarbij niet relevant is hoe de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoering geven aan het SOLAS-verdrag en de aanbevolen BLU-Code, zie ik echter geen aanleiding om daar in de memorie van toelichting specifiek op in te gaan. Wel was in de memorie van toelichting al aandacht besteed aan de overlap tussen de richtlijn en het SOLAS-verdrag en dientengevolge op de relatie tussen de Schepenwet, waarin uitvoering wordt gegeven aan het SOLAS-verdrag, en het voorstel van wet. In paragraaf 4.2 over de relatie met de Schepenwet wordt in dat kader gesproken over Nederlandse schepen, waarmee – nu de Schepenwet een Rijkswet is – worden bedoeld schepen die de vlag van het Koninkrijk voeren. Voor alle duidelijkheid is in de betreffende paragraaf de aanduiding Nederlands schip in die zin aangepast. Wat betreft de BLU-Code merk ik op dat de aanbeveling tot naleving ervan in Bekendmaking aan de Scheepvaart nr. 320/1998, die in de toelichting bij artikel 28 wordt genoemd, geldt voor alle schepen die varen onder de vlag van het Koninkrijk. Voor de volledigheid is deze bekendmaking ook vermeld in paragraaf 4.2, als gevolg waarvan ook de toelichting bij artikel 28 minimaal is aangepast.

2. Certificering

Artikel 5, eerste lid, bepaalt dat de terminalexploitant ervoor zorgt dat in de terminal een gecertificeerd kwaliteitssysteem wordt toegepast, dat voldoet aan bij ministeriële regeling aan te wijzen ISO-normen of daaraan gelijkwaardige normen. Het artikel geeft echter niet aan wie bevoegd is tot certificering. Uit de definitie van «klassenbureau» (artikel 1, eerste lid, onder m) volgt dat deze bureaus bevoegd zijn onderzoeken te verrichten ten behoeve van certificering; maar het gaat daarbij, zo blijkt uit de tekst, om de certificering van schepen, en niet om die van haventerminals. Ook de memorie van toelichting maakt niet duidelijk wie bevoegd is tot certificering.

De Raad adviseert in artikel 5 te bepalen wie bevoegd is tot certificering van haventerminals.

2. Het advies van de Raad om in artikel 5 van de wet te bepalen wie bevoegd is tot certificering van terminals, heb ik niet overgenomen. Blijkens artikel 5

van de richtlijn heeft de Europese wetgever ervoor gekozen om aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de markt en – anders dan bijvoorbeeld bij de zogenaamde nieuwe-aanpakrichtlijnen gebruikelijk is – geen certificeringsinstanties aangewezen. Dit betekent dat voor het toezicht op de certificeringsinstanties wordt aangesloten bij de daarvoor in de markt bestaande mechanismen. Daarbij speelt in Nederland de Raad voor Accreditatie een belangrijke rol.

Wat betreft de klassenbureaus merk ik op dat een aantal van deze bureaus hun traditionele werkzaamheden met betrekking tot de certificering van schepen heeft uitgebreid met werkzaamheden met betrekking tot de certificering van bedrijven en producten overeenkomstig de in het kader van de genoemde zelfregulering totstandgekomen internationale, Europese en nationale normen, waaronder de ISO 9001:2000-norm voor kwaliteitszorgsystemen. De (publiekrechtelijke) werkzaamheden van klassenbureaus bij de certificering van schepen – in het kader waarvan hun betrokkenheid bij schade aan het schip op grond van artikel 14 van het voorstel van wet is geregeld – moeten duidelijk worden gescheiden van hun (private) werkzaamheden bij het verlenen van certificaten voor kwaliteitszorgsystemen conform bepaalde ISO-normen. De definitie in artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van het voorstel van wet verwijst naar de rol van klassenbureaus bij de eerstgenoemde (publiekrechtelijke) werkzaamheden.

3. Uitzonderingen

Op grond van artikel 2, tweede lid, vallen voorzieningen die slechts in uitzonderlijke situaties worden gebruikt voor het laden of lossen van bulkschepen buiten het bereik van het wetsvoorstel. Daarnaast is het wetsvoorstel niet van toepassing wanneer bij laad- en losactiviteiten alleen gebruik wordt gemaakt van de voorzieningen van het schip. Deze uitzonderingen vloeien voort uit de richtlijn, maar ze komen niet voor in het SOLAS-verdrag of de BLU-Code, aldus de memorie van toelichting.¹

Naar het oordeel van de Raad dient de toelichting te verduidelijken of de eerste uitzondering betreft gevallen waarin het schip in gevaar verkeert, waardoor in het kader van de hulpverlening de lading van het schip geheel of gedeeltelijk moet worden gelost – zoals de toelichting op artikel 2 doet vermoeden –, of dat deze uitzondering ook op andere gevallen ziet.

De toelichting op artikel 2 gaat wel in op de eerste uitzondering, maar niet op de tweede. De tweede uitzondering kan aanleiding geven tot onduidelijkheid, juist doordat het hier gaat om een uitzondering die niet in de BLU-Code voorkomt. Kapiteins van schepen van buiten de Europese Unie die in een Nederlandse haven willen laden of lossen zullen op basis van de BLU-Code immers verwachten dat een laad- of losplan wordt opgesteld, en dat de laad- of losactiviteiten zullen plaatsvinden volgens de bepalingen van de Code. Bovendien kan waarschijnlijk niet in alle gevallen vooraf met zekerheid worden vastgesteld dat bij het laden en lossen niet een beroep gedaan moet worden op de voorzieningen van de terminal.

Het college raadt aan in het licht van het bovenstaande in de toelichting (nader) aandacht te besteden aan de uitzonderingen die in artikel 2, tweede lid, zijn opgenomen.

3. De Raad adviseert om in de toelichting de twee uitzonderingen in artikel 2, tweede lid, te verduidelijken. Wat betreft de eerste uitzondering merk ik op dat deze bijvoorbeeld betrekking heeft op terminals waar het laden of lossen van vaste bulkclading in of uit bulkschepen niet tot de normale bedrijfsactiviteiten behoort. Er kunnen zich situaties voordoen waarin zo'n terminal toch (ongepland) voor het laden of lossen van bulkschepen wordt aangedaan, wat het geval kan zijn bij nood ten behoeve van de hulpverlening – zoals de Raad al vermoedt –, maar ook in andere gevallen, bijvoorbeeld bij gevaar van het schip door schuivende lading of bij reparatie van een schip in een reparatiehaven. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De onduidelijkheid die de Raad voorziet ten aanzien van de tweede uitzondering zal zich niet snel voordoen. Het kan inderdaad zo zijn dat een schip dat gebruik maakt van zijn eigen uitrusting alsnog de voorzieningen van de terminal moet gebruiken, bijvoorbeeld als zijn eigen uitrusting kapot gaat. Het is echter – in ieder geval in Nederland – zeer ongebruikelijk dat een bulkschip

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, laatste alinea.

met eigen uitrusting die uitrusting ook gebruikt, aangezien het laden of lossen met gebruik van de voorzieningen van een terminal veel sneller gaat. Een bulkschip gebruikt zijn eigen uitrusting alleen in gevallen waarin geen terminal voorhanden is, een situatie die in Nederland niet goed voorstelbaar is. In het theoretische geval dat anders dan gepland de voorzieningen van de terminal moeten worden gebruikt, is de wet van toepassing zodra bekend is dat die voorzieningen gebruikt gaan worden. Nu de BLU-Code een aanbeveling is, is het overigens niet zo dat kapiteins zullen verwachten dat in iedere haven in de wereld volgens de BLU-Code wordt geladen en gelost en gegevens worden verstrekt. Dat ligt overigens wel anders voor het opstellen van het laad- of losplan, een verplichting uit het SOLAS-verdrag, maar aan die verplichting kan zoals gezegd alsnog gevolg worden gegeven op het moment dat blijkt dat een schip toch van de voorzieningen van de terminal gebruik moet maken. Het feit dat de BLU-Code en het SOLAS-verdrag de tweede uitzondering van de richtlijn niet letterlijk kennen, sluit overigens niet uit dat uit de aard van de verplichtingen volgt dat deze alleen van toepassing zijn op situaties waarin tussen de terminal en het schip wordt samengewerkt. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn op drie uitzonderingen na overgenomen. De derde kanttekening is niet overgenomen, omdat de huidige tekst van artikel 9, tweede lid, in samenhang met de andere artikelliden, naar mijn mening beter aansluit bij de tekst van de richtlijn. De vierde kanttekening bij het voorstel van wet is niet overgenomen, omdat de formulering over de reparatie van eventuele schade aansluit bij die van de richtlijn. De vierde kanttekening bij de memorie van toelichting is deels overgenomen; het woord «laten» is niet vervallen maar tussen haakjes blijven staan, om aan te geven dat de reparatie door een gespecialiseerd bedrijf kan worden gerepareerd.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van wet en de memorie van toelichting in twee opzichten te wijzigen en aan te vullen. Ten eerste is in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting de verwijzing naar het Schepenbesluit 2004, dat op het moment van aanbidding van het voorstel van wet aan de Raad nog niet was vastgesteld en bekendgemaakt, geactualiseerd. Ten tweede is de inwerkingtredingsbepaling in artikel 28 van het voorstel van wet aangepast in verband met de Tijdelijke referendumwet. Artikel 24 van het voorstel van wet betreft een delegatiegrondslag voor toekomstige implementatie van Europese en internationale regelgeving, waardoor het voorstel op grond van de Tijdelijke referendumwet een referendabele wet zal worden. Daarom is bepaald dat de inwerkingtreding bij koninklijk besluit zo nodig kan plaatsvinden onder toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet. De memorie van toelichting is op dit punt ook aangevuld en tekstueel verbeterd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat, a.i.,
S. M. Dekker

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.04.0197/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In artikel 1, eerste lid, onder f, mede gelet op aanwijzing 123 Aanwijzingen voor de regelgeving, «waaronder wordt begrepen» vervangen door: waaronder wordt verstaan.
- In artikel 8, eerste lid, onder c, na «heeft ontvangen» invoegen: alvorens vaste bulklading wordt geladen.
- In artikel 9, tweede lid, «Over iedere verandering in» vervangen door: Over ieder voornemen tot verandering van.
- In artikel 14, eerste lid, verduidelijken of de terminalvertegenwoordiger ook degene is die de reparaties moet (laten) uitvoeren, aangezien de huidige formulering en de toelichting daarover geen uitsluitel geven.
- In artikel 27 tweemaal «Wet laden en lossen bulkschepen» vervangen door: Wet laden en lossen zeeschepen.
- In hetzelfde artikel, tweede lid, na de verwijzing naar artikel 7 de woorden «eerste en tweede lid» laten vervallen, aangezien artikel 7 maar twee leden telt.

Memorie van toelichting

- In het algemeen deel, paragraaf 2.1, «kan vaak teruggedleid worden op» vervangen door: kan vaak worden herleid tot.
- In paragraaf 9.1, tweede zin, «is beperkt» vervangen door: zijn beperkt.
- In het artikelsgewijs deel, in de laatste zin van de toelichting op artikel 1, onderdeel c, aangeven welke richtlijn wordt bedoeld.
- In de toelichting op artikel 14 in de eerste zin «(laten worden) gerepareerd» vervangen door: worden gerepareerd.