

Vergaderjaar 1995–1996

**24 753**

## **Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet in verband met de wijziging van de bepalingen met betrekking tot het varen onder invloed**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

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

Het voeren of sturen van een varend schip op een scheepvaartweg onder invloed van alcohol of een andere stof die de vaardigheid om dat te doen kan verminderen, is in Nederland op 1 september 1988 onder een specifieke strafrechtelijke regeling gebracht. Op die datum trad de Scheepvaartverkeerswet in werking. Deze wet verstaat onder het «voeren van een schip» het feitelijk de leiding hebben over een schip wat het deelnemen daarvan aan het scheepvaartverkeer betreft (artikel 1, eerste lid, onderdeel e). Degene die feitelijk de besturing van het schip uitvoert (de roerganger), wordt aangemerkt als degene die het schip «stuurt». De artikelen 27, 28 en 29 van de Scheepvaartverkeerswet regelen het verbod op het varen onder invloed, de opsporing van overtreders en de mogelijkheid een vaarverbod op te leggen. Artikel 31, tweede lid, bepaalt de strafmaat voor de overtreding van deze artikelen op een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie. Op grond van artikel 31, twaalfde lid, zijn de hier bedoelde strafbare feiten misdrijven.

Voor de totstandkoming van de Scheepvaartverkeerswet was het varen onder invloed niet specifiek strafbaar gesteld en waren dergelijke gedragingen slechts strafbaar voor zover zij onder de omschrijving vielen van het algemene in artikel 426, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht omschreven delict. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel dat tot de Scheepvaartverkeerswet heeft geleid (kamerstukken II 1987/88, 20 289, nr. 3, pag. 55 e.v.), is uiteengezet waarom het wenselijk was voor het varen onder invloed een afzonderlijke regeling tot stand te brengen. Tevens is daarin aangegeven waarom er destijds niet voor is gekozen (volledig) aan te sluiten bij de overeenkomstige regeling voor het wegverkeer in de Wegenverkeerswet en geen strafbaarstelling op te nemen op grond van de enkele aanwezigheid van een wettelijk vastgelegd promillage alcohol in de uitgeademde lucht of het afgenomen bloed van de overtreder. Het hoofdargument voor deze afwijking lag in het – in vergelijking met het wegverkeer – relatief geringe aantal ongevallen in het scheepvaartverkeer met ernstig persoonlijk letsel, dat te wijten is aan het gebruik van alcoholhoudende drank. Voorts werd destijds aangenomen dat het gebruik van ademanalyse of bloedonderzoek als uitsluitend

bewijsmiddel, los van de veroorzaakte gevaarstelling, verder zou gaan dan nodig is voor de opsporing en vervolging van de in artikel 27, eerste, tweede of derde lid, geregelde delicten.

## **2. Aanleiding tot dit wetsvoorstel**

### *a. de ervaringen sinds de inwerkingtreding van de Scheepvaartverkeerswet*

Het aantal ongevallen in het scheepvaartverkeer is sinds 1 september 1988 niet opvallend gestegen. Er is evenmin aanleiding om te veronderstellen dat het aantal ongevallen dat te wijten is aan het gebruik van alcoholhoudende drank een sterke toename heeft vertoond of vertoont. Wel is de in 1988 gehanteerde veronderstelling dat het gebruik van ademanalyse of bloedonderzoek als uitsluitend bewijsmiddel, los van de veroorzaakte gevaarstelling, verder zou gaan dan nodig is voor de opsporing van de in artikel 27, eerste, tweede of derde lid, geregelde delicten, niet houdbaar gebleken. Door het Korps Landelijke Politie Diensten, divisie Mobiliteit en de rivierpolitie van Rotterdam is aangegeven dat het in de praktijk niet goed mogelijk is de in de toelichting op artikel 27 van de Scheepvaartverkeerswet genoemde indicaties voor alcoholgebruik in alle gevallen te hanteren. In de toelichting op dit artikel is aangegeven dat aangeknoopt diende te worden bij uiterlijk waarneembare gedragingen van het schip of van de verdachte zelf bij de verkeersdeelneming. Hierbij kan, volgens de memorie van toelichting, worden gedacht aan o.m. het zig-zag varen, onjuiste koers varen, onverlicht varen, het uitvoeren van verkeerde manoeuvres, alsook aan het wartaal praten door de marifoon. Voor wat betreft de verdachte zelf zou moeten worden gelet op de fysieke toestand van de betrokkene, zoals het sterk ruiken naar alcohol, zijn gedrag of andere uiterlijk waarneembare omstandigheden. Uit een inventarisatie van het politieoptreden blijkt dat er in de praktijk ook vrijwel alleen wordt opgetreden na het constateren van afwijkend vaargedrag, hetzij door de politie, hetzij door derden. Veelal is er dan al sprake van een ongeval of bijna-ongeval.

Op grond van artikel 28, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, is degene die op een scheepvaartweg een varend schip voert of stuurt slechts dan verplicht zijn medewerking te verlenen aan een ademtest, als de opsporingsambtenaar de verdenking heeft dat gehandeld wordt in strijd met artikel 27, eerste of derde lid. Een dergelijke verdenking kan – naar de geest van de wet en de toelichting daarop – alleen gerechtvaardigd ontstaan op grond van uiterlijk waarneembare gedragingen van het schip of de verdachte zelf, zoals hierboven weergegeven. De indruk, bij voorbeeld tijdens een routine-controle, dat degene die het schip voert of stuurt onder invloed is, is onvoldoende grond om diegene aan te merken als verdachte van handelen in strijd met artikel 27. De politie heeft in een dergelijke, mogelijk zeer gevaarlijke, situatie geen opsporingsbevoegdheden en mist ook de mogelijkheid om een vaarverbod op te leggen. Het vaststellen van een promillage op grond van artikel 29, derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet zou voor dit probleem geen sluitende oplossing hebben kunnen bieden, omdat een zodanig promillage slechts een «ernstig vermoeden oplevert dat de betrokkene verkeert in een toestand als bedoeld in artikel 27, eerste lid». Een dergelijk promillage levert derhalve slechts zogenaamd «steunbewijs» op en is geen zelfstandige grond voor een strafbaarstelling. Een zodanig promillage is ook niet vastgesteld. Inmiddels is weliswaar het Besluit ademanalyse binnenvaart tot stand gekomen, maar dat besluit heeft uitsluitend betekenis voor de opsporing en vervolging van overtreding van de alcoholbepalingen van de Scheepvaartverkeerswet in de bestaande vorm.

De noodzaak om voor de gesignaleerde problemen een oplossing te bieden, vormt de eerste reden voor dit wetsvoorstel.

De tweede reden wordt gevormd door een ander probleem, dat zich sinds de totstandkoming van de Scheepvaartverkeerswet niet meer dan enkele malen heeft voorgedaan, maar ernstig genoeg is om tot een voorstel tot wetwijziging te komen. Het gaat hierbij om het – gelukkig zeer zeldzame verschijnsel dat een loods op een loodsplichtig zeeschip op een van de Nederlandse scheepvaartwegen dienst doet onder invloed van alcohol. Een van de gevallen waarin verondersteld werd dat een ongeval (mede) te wijten zou zijn aan het onder invloed van alcohol zijn van de loods, heeft geleid tot kamervragen van de VVD-Tweede Kamerleden Te Veldhuis, Blaauw en Korthals aan de Minister van Justitie (kamerstukken II, 1993/94, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 121). In de beantwoording van deze kamervragen is door de Minister van Justitie, mede namens mijn ambtsvoorganger, aangegeven dat vervolging van een loods wegens het varen onder invloed niet mogelijk is, omdat van een loods niet gezegd kan worden dat hij een schip voert of stuurt in de zin van de Scheepvaartverkeerswet. De loods treedt in het algemeen op als adviseur van de kapitein of de verkeersdeelnemer, met betrekking tot de te voeren navigatie. Dit is slechts anders indien de loods, met toestemming van de kapitein, zelf optreedt als verkeersdeelnemer (zie artikel 2, eerste lid, van de Loodsenwet). Dit laatste zal in voorkomende gevallen in de praktijk echter moeilijk te bewijzen zijn.

In de antwoorden op de aangehaalde kamervragen is reeds aangegeven dat het bestaande tuchtrecht voor registerloodsen geen sluitend alternatief vormt. De Nederlandse loodsencorporatie heeft van haar verantwoordelijkheid in dezen op zeer positief te waarden wijze blijk gegeven door in de Beroepsuitoefeningsverordening registerloodsen een nieuw artikel 4a (Stcrt. 1994, 74) op te nemen, met specifieke voorschriften voor het (niet) gebruiken van alcohol voorafgaand aan en tijdens het werk. Nog afgezien van het feit dat voor dergelijke zware inbreuken op de verkeersveiligheid te water een tuchtrechtelijke sanctie naar mijn mening onvoldoende is en bedreiging met een strafsanctie op zijn plaats is, doen op de Nederlandse scheepvaartwegen niet alleen registerloodsen die behoren tot de Nederlandse loodsencorporatie dienst, maar ook loodsen van de Vlaamse loodsdienst op grond van het Reglement van 20 mei 1843 ter uitvoering van artikel IX van het Tractaat van 19 april 1839, en van Hoofdstuk II, afdelingen 1 en 2, van het Tractaat van 5 november 1842 betreffende het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht (Stb. 1843, 45) (dat overigens naar verwachting zal worden vervangen door het nog niet in werking getreden op 11 januari 1995 te Middelburg tot stand gekomen nieuwe Scheldereglement (Trb. 1995, 48)), en van de Duitse loodsdienst op grond van het op 8 april 1960 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (Trb. 1960, 69) (het zgn. Eems/Dollard-verdrag). Loodsen van de Vlaamse of de Duitse loodsdienst vallen niet onder het tuchtrecht zoals dat is neergelegd in de Nederlandse Loodsenwet. Dit vormt een extra reden om in de Scheepvaartverkeerswet een strafbepaling op te nemen voor het loodsen van schepen onder invloed.

#### *b. de moties-Blaauw*

De Tweede Kamer heeft in maart 1994 tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de herziening van de financiële relatie tussen het Rijk en de loodsen, de invoering van een verkeersbegeleidingstarief en een aantal technische wijzigingen, een tweetal moties over dit onderwerp

van het Tweede Kamer-lid Blaauw aangenomen. De eerste motie (kamerstukken II 1993/94, 23 099, nr. 14) verzocht de regering de artikelen 27, 28 en 29 van de Scheepvaartverkeerswet zodanig te wijzigen dat een registerloods aan boord van zeeschepen voor de toepassing van deze artikelen gelijk wordt gesteld aan degene die een schip voert of stuurt in de zin van de Scheepvaartverkeerswet. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze motie, met dien verstande dat, zoals uiteengezet, de strafbaarstelling niet is beperkt tot de registerloods, maar zich uitstrekt tot iedere loods, derhalve met inbegrip van de loodsen van de Vlaamse en de Duitse loodsdienst.

De tweede motie (kamerstukken II 1993/94, 23 099, nr. 15) verzoekt de regering de Nederlandse scheepvaartreglementen aan te passen aan de inhoud van de artikelen 1.02 en 1.03 van het Rijnvaartpolitiereglement (RPR), opdat het «varen onder invloed» met een promillage van 0,8 of meer in alle Nederlandse wateren als overtreding wordt vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt eveneens tot uitvoering van deze tweede motie. Omdat de Scheepvaartverkeerswet geen basis biedt voor het opnemen van een promillagegrens in de op de wet gebaseerde scheepvaartreglementen en de promillagegrens een bestanddeel van de delictsomschrijving vormt, dient het genoemde promillage in de wet zelf te worden vastgelegd. Het RPR vormt in dezen een uitzondering, omdat de basis daarvoor primair ligt in de Herziene Rijnvaartakte. Daarnaast vereist artikel 11 van de Grondwet dat de bloedproef bij of krachtens een wet in formele zin wordt geregeld.

#### *c. de bevindingen van het Centraal Overleg Verkeersveiligheid te Water*

Aan het slot van de beantwoording van de in onderdeel a aangehaalde kamervragen heeft de Minister van Justitie gerefereerd aan overleg met de politie en het Openbaar Ministerie in het Centraal Overleg Verkeersveiligheid te Water over de effectiviteit en de toepasbaarheid van de artikelen 27, 28 en 29 van de Scheepvaartverkeerswet in de praktijk. Uit dit overleg tussen vertegenwoordigers uit de handhavingspraktijk en vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Justitie is naar voren gekomen dat doeltreffende opsporing van alcoholmisbruik te water zeer gebaat zou zijn met een duidelijke promillagegrens die aangeeft dat men niet meer in staat geacht moet worden om een schip veilig te kunnen voeren. Daarbij ware de norm die in internationale regelgeving, te weten het RPR, is opgenomen (0,8 promille) over te nemen. Daarmee wordt dan direct het verschil in het regime op de scheepvaartwegen waarop het RPR van toepassing is en de overige scheepvaartwegen weggenomen. Tevens is in dit overleg aangegeven dat het wenselijk is te voorzien in de mogelijkheid van een bloedproef, analoog aan de regeling voor het wegverkeer.

### **3. De inhoud van het wetsvoorstel**

#### *a. de promillage-grens en het voorlopig ademonderzoek*

In het wetsvoorstel wordt, zoals hierboven aangegeven, een zelfstandige strafbaarstelling opgenomen voor het varen onder invloed, bij een norm die overeenstemt met de huidige norm uit het RPR. De norm waarboven het varen onder invloed strafbaar is, wordt gesteld op driehonderdvijftig microgram alcohol per liter uitgeademde lucht, dan wel een alcoholgehalte van 0,8 milligram alcohol per milliliter bloed (artikel 27, tweede lid), dezelfde norm die het RPR kent. Bij de totstandkoming in het verband van de Internationale Martieme Organisatie in juli 1995 van het verdrag tot vervanging van het op 7 juli 1978 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de normen voor zeevarenden inzake opleiding,

diplomering en wachtdienst (STCW-verdrag) (Trb. 1981, 144), is een aanbeveling (nr. 35) aan de lid-staten aangenomen, om een norm voor het toelaatbare bloed/alcohol-promillage voor opvarenden van schepen onder de vlag van de desbetreffende lid-staat op te nemen in de desbetreffende regelgeving. Ook deze aanbeveling vermeldt een promillage van maximaal 0,8 milligram alcohol per milliliter bloed. Gezien de internationale acceptatie van de norm van 0,8 promille – zowel voor de Rijnvaart (RPR), als voor de zeescheepvaart (de aanbeveling bij het nieuwe STCW-verdrag) – wordt deze norm in het wetsvoorstel gevolgd. In de overeenkomstige wetgeving voor het wegverkeer (artikel 8, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994) is een norm van 0,5 promille opgenomen. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtverkeer (bewijzen van bevoegdheid, bestrijding drank- en drugsgebruik) (kamerstukken II, 1995/96, 24 513, nr. 2), is in het voorgestelde artikel 2.12, derde lid, van de Wet Luchtverkeer, een norm van 0,2 promille opgenomen. De noodzaak tot het aansluiten bij de internationale normering van dit onderwerp in het scheepvaartverkeer, maakt het aanvaardbaar dat daarvoor een ander promillage wordt gehanteerd dan bij de andere wijzen van vervoer.

Om tegemoet te komen aan het in paragraaf 2, onderdeel a, genoemde bezwaar dat een ademtest niet kan worden afgenomen als, bij voorbeeld tijdens een routinecontrole, de indruk ontstaat dat een bepaalde persoon onder invloed is, maar geen van de hierboven in paragraaf 2 genoemde uiterlijk waarneembare gedragingen valt waar te nemen, wordt het in het voorgestelde artikel 28, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, mogelijk gemaakt ook buiten gevallen waarin een verdenking bestaat, op eerste vordering van een opsporingsambtenaar een voorlopig ademonderzoek af te nemen. Indien de uitkomsten van dit voorlopig onderzoek of andere redenen aanleiding geven tot een verdenking van overtreding van artikel 27, eerste, tweede of vierde lid, kan vervolgens een (uitgebreid) ademonderzoek plaatsvinden. Deze regeling is conform de artikelen 160, vijfde lid, en 163, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. De regels die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het ademonderzoek worden gebaseerd op artikel 28a, elfde lid, van de Scheepvaartverkeerswet. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de overeenkomstige regeling die is gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994. Het gaat hierbij om het Besluit alcoholonderzoeken en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen, die, ingevolge artikel 65 van de Invoeringswet Wegenverkeerswet 1994, op de Wegenverkeerswet 1994 berusten. Het Besluit ademanalyse binnenvaart, dat is gebaseerd op artikel 28, vijfde lid (oud), van de Scheepvaartverkeerswet, zal door het niet overnemen van het genoemde artikellid van rechtswege vervallen.

#### *b. de bloedproef als aanvulling op de ademanalyse*

Het tweede deel van het onderhavige wetsvoorstel wordt gevormd door een regeling van de bloedproef; het logische sluitstuk van een regeling waarin in principe het enige bewijs wordt geleverd door de uitkomsten van een ademanalyse. Zowel artikel 11 van de Grondwet als artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), stellen eisen aan het invoeren van een dergelijk opsporingsmiddel. Artikel 11 van de Grondwet vereist een basis in een wet in formele zin. Aan deze eis wordt voldaan met het onderhavige wetsvoorstel. Artikel 8 EVRM staat een dergelijke maatregel slechts toe indien dat (in dit geval) noodzakelijk is voor de openbare veiligheid.

Uit onderzoek is gebleken dat het ontbreken van de mogelijkheid om een bloedproef af te nemen in zes van de 36 alcoholgerelateerde incidenten die geregistreerd zijn in de periode oktober 1992 tot en met

oktober 1993 door de betrokken opsporingsambtenaren als een probleem werd ervaren. Bij dit cijfer moet bedacht worden dat er in die periode meer potentiële bloedproefgevallen geweest zijn, die echter buiten de statistieken zijn gebleven als gevolg van het ontbreken van het instrumentarium waarin dit wetsvoorstel tracht te voorzien. Indien de afweging gemaakt wordt tussen de potentiële bedreiging van de openbare veiligheid die gevormd wordt door het varen onder invloed van alcohol of andere middelen en de inbreuk die de invoering van de bloedproef maakt op de door artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM beschermde rechten, is er reden om de eerstgenoemde bedreiging het zwaarste te laten wegen en voor te stellen – uiteraard onder voorwaarden – de bloedproef in deze gevallen als mogelijk opsporingsmiddel in te voeren.

Er zijn daarenboven situaties die regeling behoeven om het wettelijke systeem van waarborgen en opvolgende maatregelen sluitend te maken. Het betreft gevallen waarin de verdachte niet zelfstandig strafbaar is wegens het weigeren van medewerking aan de ademanalyse, maar er voor de bewijsvoering toch nog een bloedproef noodzakelijk of wenselijk is.

Het gaat daarbij om de volgende gevallen:

1°. onwenselijkheid van de ademanalyse om bijzondere geneeskundige redenen

Deze groep van gevallen wordt expliciet in het voorgestelde artikel 28a, vierde lid, van de Scheepvaartverkeerswet, aangegeven. Voor een geslaagde ademanalyse is het noodzakelijk dat de verdachte met enige kracht tenminste twee maal ononderbroken ongeveer anderhalve liter lucht in het apparaat blaast. Uit de praktijk van het wegverkeer, waar van de ademanalyse op ruime schaal gebruik wordt gemaakt sinds de invoering bij de wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet van 1 juli 1987 (Stb. 315), blijkt dat verwondingen aan bijvoorbeeld mond, lippen of kaak, maar ook astma of een liesbreuk, het krachtig blazen kunnen belemmeren. Ook kan in sommige gevallen het gebruik van apparatuur voor ademanalyse met het oog op de gezondheid van de verdachte ongewenst zijn;

2°. verdachte is niet in staat zijn wil te uiten

Verdachten die in een bewusteloze toestand verkeren zijn vanzelfsprekend niet in staat tot medewerking aan een ademanalyse. Bij gebrek aan elke vorm van wilsuïting is er ook geen sprake van een strafbare weigering. Voor dit geval is een aparte regeling in artikel 28a, tiende lid, opgenomen, waar een bloedproef noodzakelijkerwijs deel van uitmaakt. Overigens is de categorie verdachten die een bloedproef zal moeten ondergaan wegens verwondingen of coma opgelopen bij een (al dan niet door alcohol veroorzaakt) ongeval in het scheepvaartverkeer, uit de aard der zaak naar verwachting kleiner dan het geval is in het wegverkeer;

3°. onvoltooid ademonderzoek

Soms leidt de medewerking van de verdachte aan de ademanalyse desondanks niet tot een voltooid onderzoek. Zeer sporadisch is dit het gevolg van het falen van de apparatuur. Meestal is de verdachte, zonder medische oorzaak, eenvoudigweg tijdelijk niet in staat voldoende krachtig in het apparaat te blazen. Ook is het mogelijk dat een verdachte dit simuleert. In een dergelijk geval zijn er opvolgende middelen nodig om tot een sluitende bewijsvoering te kunnen komen. Zonder bloedproef voor deze gevallen zou de situatie kunnen ontstaan dat de verdachte door het

simuleren van medewerking aan de ademanalyse op eenvoudige wijze de bewijsvoering kan belemmeren. Een strafbare weigering tot medewerking is in een dergelijk geval nauwelijks te bewijzen, evenmin als het al dan niet onder invloed zijn van de verdachte.

#### 4°. invloed van andere stoffen dan alcohol

Een bloedproef is noodzakelijk om de aanwezigheid in het bloed van andere stoffen dan alcohol aan te tonen, waardoor de bekwaamheid tot het behoorlijk voeren van een schip of het adviseren van de kapitein vermindert. Het kan hierbij ook gaan om een combinatie van stoffen, bij voorbeeld drugs en alcohol. Zelfs kan zich de situatie voordoen dat het effect van een op zichzelf onschuldige hoeveelheid alcohol gevaarlijk versterkt wordt door het gebruik ervan in combinatie met bepaalde medicijnen of drugs. De ademanalyse geeft in een dergelijk geval geen strafbare hoeveelheid alcohol aan;

#### 5°. de mogelijkheid van een tegenonderzoek

In het systeem zoals dat nu wordt voorgesteld, wordt in principe het enige bewijs tegen de verdachte gevormd door de uitslag van de ademanalyse. In de bestaande praktijk bij het wegverkeer doet dat bij veel verdachten de behoefte voelen aan een onafhankelijk tegenonderzoek. Het niet bieden van de mogelijkheid daartoe stuit ook op internationaal-rechtelijke bezwaren, waarbij in het bijzonder gedacht moet worden aan artikel 6 EVRM. In het voorgestelde artikel 28a, elfde lid, van de Scheepvaartverkeerswet, wordt het bieden van de mogelijkheid voor een tegenonderzoek uitdrukkelijk geregeld. Een serieus tegenonderzoek met het ademanalyse-apparaat zelf is echter om technische redenen en uit oogpunt van doelmatigheid niet goed mogelijk (zie ook de memorie van toelichting bij de invoering van de ademanalyse als enige bewijsgrond in de Wegenverkeerswet (kamerstukken II, 1985/86, 19 285, nr 3)). In de regelgeving voor het wegverkeer is sinds 1 juni 1991 voor verdachten de mogelijkheid opgenomen om na de ademanalyse op eigen kosten bij wijze van tegenonderzoek een bloedproef te laten doen (zie artikel 10a van het Besluit alcoholonderzoeken). Ook met betrekking tot dit punt is het wenselijk aan te sluiten bij het bestaande stelsel in het wegenverkeersrecht door een bloedproef in te voeren.

In combinatie met het voorgestelde artikel 28a, negende lid, van de Scheepvaartverkeerswet, dat als tweede alternatief voorziet in andere onderzoeken (bij voorbeeld een urine-onderzoek) in geval van medische bezwaren tegen de bloedproef (met name hemofiliepatiënten), biedt het wetsvoorstel een gesloten systeem voor het bewijzen van «varen onder invloed».

Het systeem is vrijwel identiek aan dat van de Wegenverkeerswet 1994. De op de Wegenverkeerswet 1994 gebaseerde uitvoeringsregelgeving ten aanzien van de alcoholonderzoeken (het Besluit alcoholonderzoeken en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen) zal ook van toepassing verklaard worden voor de uitvoering van de bij dit wetsvoorstel te wijzigen Scheepvaartverkeerswet.

#### *c. de strafbaarstelling van de dienstdoende loods die onder invloed verkeert*

Het derde onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel betreft de gelijkstelling voor de toepassing van de artikelen 27, 28, 28a en 29 van de loods die aan boord van een varend schip de kapitein of de verkeersdeelnemer adviseert over de te voeren navigatie met degene die een varend

schip voert of stuurt. Het dient hier derhalve te gaan om een «loods». Door de wijziging van artikel 1, tweede lid, van de Scheepvaartverkeerswet in artikel I, onderdeel A, dient hier onder «loods» te worden verstaan: degene die bij of krachtens de wet of verdrag bevoegd is verklaard als loods op te treden. Zoals reeds uiteengezet gaat het hier om registerloodsen (van de Nederlandse loodsdienst) en om loodsen van de Vlaamse of de Duitse loodsdienst, die hun bevoegdheid op het Nederlandse territorium ontleen aan het Scheldereglement respectievelijk het Eems/Dollard-verdrag.

Overwogen is nog of het wenselijk is ook de certificaatloods, bedoeld in het Besluit certificaatloodsen, strafbaar te stellen indien zij onder invloed hun werkzaamheden verrichten. Certificaatloodsen vallen niet onder de definitie van «loods», omdat zij niet bij of krachtens de wet bevoegd zijn verklaard om als loods op te treden. Om als loods op te treden in het beloodsingsgebied, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het Besluit certificaatloodsen, is het beschikken over een certificaat geen vereiste. Voor zover de Scheepvaartverkeerswet en de Loodsenwet gelden in het genoemde beloodsingsgebied, is noch voor de scheepvaart het gebruikmaken van de diensten van een loods in dat gebied verplicht gesteld, noch het beschikken over een certificaat voor degenen die zich in dat gebied als loods aanbieden. Het Besluit certificaatloodsen maakt het – ter uitvoering van een EG-richtlijn – slechts mogelijk om aan personen die aan bepaalde eisen voldoen een certificaat te verlenen. Het certificaat is derhalve in feite een – voor de praktijk zeer belangrijk – kwaliteitskeurmerk. Het feit dat certificaatloodsen vrijwel uitsluitend werkzaam zijn op schepen die (voor een gedeelte van de reis) buiten de Nederlandse territoriale zee varen, dan wel op schepen die in zogenaamde «onschuldige doorvaart» zijn, levert problemen op bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarenboven leidt de omstandigheid dat er geen verplichting bestaat gebruik te maken van de diensten van een certificaatloods er toe dat het bewijs dat een persoon als certificaatloods onder invloed dienst deed, uiterst moeilijk te leveren zou zijn. Er dient immers niet alleen bewezen te worden dat de desbetreffende persoon onder invloed was, maar ook dat hij als certificaatloods daadwerkelijk dienst deed. Voorts gaat het bij de certificaatloodsen om een kleine groep (enkele tientallen personen), waarbij zich tot dusverre geen problemen hebben voorgedaan. Artikel 27, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit certificaatloodsen, maakt het mogelijk in deze gevallen het certificaat in te trekken. Op grond van bovenstaande overwegingen wordt het onwenselijk geacht de certificaatloods daarnaast onder de in dit wetsvoorstel opgenomen strafbepaling te brengen.

Een loods (in de zin van de Scheepvaartverkeerswet) dient aan boord van een varend schip te zijn – evenals degene die het schip voert of stuurt – voordat hij onder de werking van de strafbepaling kan vallen. Schepen die stilliggen zijn niet loodsplichtig, dus de loods kan op een niet-varend schip niet in functie zijn. Het komt wel voor dat ten anker liggende schepen om een loods aan boord verzoeken, bij voorbeeld bij de vrees voor slechte weersomstandigheden, en dan ook een loods aan boord krijgen, maar die gevallen leveren onvoldoende grond op voor de uitbreiding van de strafbaarstelling tot loodsen aan boord van een stilliggend schip. Zoals gezegd zijn loodsen op een niet-varend schip (nog) niet in functie en moet in de praktijk de bevoegdheid van artikel 29, tweede lid, om een vaarverbod op te leggen, voldoende waarborg kunnen bieden tegen ongewenste situaties.

De taakomschrijving van de loods aan boord van een schip («de kapitein of de verkeersdeelnemer adviseren over de te voeren navigatie»), is ontleend aan artikel 2, eerste lid, van de Loodsenwet. Dit artikellid is



alleen van toepassing op registerloodsen, maar de taakomschrijving stemt overeen met de dienstverlening door loodsen van de Vlaamse of Duitse loodsdienst. Voor die gevallen waarin de loods optreedt als verkeersdeelnemer is de strafbepaling langs twee wegen van toepassing, aangezien de loods in die gevallen zowel als loods optreedt, als aange-merkt kan worden als degene die het schip voert.

Van het – naast de algemene norm van artikel 426, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht – in het wetsvoorstel specifiek strafbaar stellen van functionarissen, anders dan loodsen, die bij de begeleiding van het scheepvaartverkeer zijn betrokken, indien zij onder invloed hun werk doen, is afgezien. In dit verband zou bij voorbeeld gedacht kunnen worden aan de functionarissen die ingevolge het besluit van 15 april 1992, houdende regelen met betrekking tot de bevoegdheid tot het geven van verkeersinformatie dan wel verkeersaanwijzingen en de daartoe aan de bevoegde personen te stellen eisen (Stb. 234), belast zijn met het geven van verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen aan de scheepvaart. Er is echter voor gekozen de specifiek strafbaar te stellen groep te beperken tot personen aan boord van een schip. Niet alleen vallen de functionarissen die verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen geven in het algemeen onder het ambtenarenrecht (dat regels stelt ten aanzien van het gebruik van alcohol tijdens het werk), maar ook zou een onderscheid in dit opzicht tussen de verschillende groepen van personen die aan de wal werkzaam zijn en betrokken zijn bij de begeleiding en de afwikkeling van het scheepvaartverkeer, niet goed zijn te motiveren.

#### **4. Handhaving**

Uit een inventarisatie van de politie over de periode oktober 1992 tot en met oktober 1993 blijkt dat er die periode in totaal 36 alcoholgerelateerde incidenten waren die leidden tot optreden van de politie, vrijwel in alle gevallen als gevolg van afwijkend vaargedrag. Vanuit de praktijk is het niet mogelijk een nauwkeurige schatting te geven van het aantal gevallen dat daarbij zou komen als gevolg van het invoeren van het opsporings-instrumentarium, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, maar naar verwachting zal het niet om grote aantallen gaan. Wel kan vastgesteld worden dat het gebruik van ademanalyseapparatuur voor alcohol-onderzoeken in de praktijk een relatief efficiënte en dus weinig tijdrovende wijze van opsporing is. Daarnaast zal er in de handhavingspraktijk gebruik gemaakt worden van de ervaringen die opgedaan zijn bij het wegverkeer en van de reeds bestaande faciliteiten en procedures. Hierbij moet dan in het bijzonder gedacht worden aan de kennis van de uitvoerings-regelgeving, de aanwezige expertise, de aanwezigheid van goedgekeurde en aangewezen apparatuur voor ademanalyse en bloedonderzoek en een aangewezen laboratorium voor het bloedonderzoek. De extra handhavings-lasten als gevolg van de toegenomen mogelijkheden om alcoholmisbruik op het water tegen te gaan, laten zich, zoals gezegd, moeilijk nauwkeurig inschatten. In absolute zin zal het naar verwachting om (zeer) beperkte aantallen gaan. De toename in de werklast als gevolg van het invoeren van de door dit wetsvoorstel beoogde mogelijkheden zal naar verwachting zonder substantiële wijzigingen in de inzet van menskracht en materieel op te vangen zijn.

#### **5. Artikelsgewijze toelichting**

Na het bovenstaande kan de artikelsgewijze toelichting zeer beperkt blijven. De formulering van het nieuwe artikel 27, eerste, tweede en derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet, is grotendeels ontleend aan artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994. Het voorgestelde artikel 27, vierde tot en met zevende lid, stemt overeen met het bestaande artikel 27, derde tot en

met zesde lid, met dien verstande dat er in het voorgestelde artikel 27, zesde lid, onder b, een redactionele verbetering is aangebracht. Het nieuwe artikel 28 is ontleend aan artikel 160, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Artikel 28a stemt grotendeels overeen met artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994. Het voorgestelde artikel 29 is vrijwel identiek aan het bestaande artikel 29 van de Scheepvaartverkeerswet, met dien verstande dat het tweede lid (oud), niet is overgenomen, aangezien aan een dergelijke bevoegdheid geen behoefte meer bestaat nu de wet zelf een promillage-grens noemt, waarboven sprake is van een zelfstandige strafbaarstelling. Artikel 29a stemt overeen met het bestaande artikel 28, zevende lid, en 29, zesde lid, van de Scheepvaartverkeerswet.

De wijziging in artikel 31, tweede lid, (artikel I, onderdeel C) hangt samen met de noodzaak ook de overtreding van de nieuwe bepalingen onder de in dat artikellid opgenomen strafmaat te brengen en tevens enkele vernummeringen door te voeren. Analoog aan de regeling in artikel 177, eerste lid, onderdeel a, van de Wegenverkeerswet 1994, wordt voorgesteld het handelen in strijd met artikel 28 minder zwaar te sanctioneren dan overtreding van de andere nieuwe bepalingen (zie het voorgestelde artikel 31, derde lid). Op grond van het nieuwe artikel 31, dertiende lid, wordt de overtreding van de in artikel 31, tweede lid (nieuw), strafbaar gestelde feiten als misdrijf aangemerkt, terwijl handelen in strijd met artikel 28 een overtreding vormt. Dit onderscheid stemt overeen met de regeling in (artikel 178 van) de Wegenverkeerswet 1994.

De inwerkingtreding van de wetswijziging vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zo kan worden verzekerd dat de benodigde uitvoeringswetgeving tegelijkertijd in werking kan treden met de wetswijziging en dat voor de inwerkingtreding van de wetswijziging voldoende tijd bestaat om de met opsporing en vervolging belaste organen op de onderhavige wijziging voor te bereiden.

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