

Vergaderjaar 1996–1997

24 753

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 november 1996

Het verheugt ondergetekende dat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, onder het voorbehoud dat de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zijn beantwoord, de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er gegevens voorhanden zijn over de omvang van het drankgebruik op het water. Zij konden zich voorstellen dat deze problematiek – ook relatief – groter is in de pleziervaart dan in de beroepsvaart.

De gegevens die voorhanden zijn ten aanzien van de omvang van het drankgebruik te water kunnen slechts ontleend worden aan de ervaringen uit de handhavingspraktijk, aangezien een systematisch periodiek onderzoek tot dusverre niet is gehouden. Onder de huidige wetgeving – met beperkte handhavingsmogelijkheden – is het aantal geconstateerde overtredingen ongeveer 50 per jaar. Gezien de huidige wetgeving gaat het daarbij om relatief zware gevallen, waarbij sprake is van een «kennelijke staat van dronkenschap». Bij het Korps Landelijke Politiediensten bestaat de indruk dat het probleem van het «varen onder invloed» in de recreatievaart inderdaad groter is dan in de beroepsvaart. Het algemene verschil in gebruik van pleziervaartuigen en andere binnenschepen, het vaak meer beperkte vaargebied waarin de recreatievaart plaatsvindt en het interne toezicht binnen de beroepsmatig opererende binnenvaartrederijen, worden genoemd als factoren die dit verschil verklaren. De hier genoemde indrukken zijn echter kwalitatief van aard en niet op cijfermatig onderzoek gebaseerd.

De aan het woord zijnde leden stelden voorts een aantal vragen bij de promillage-grens van 0,8 in plaats van 0,5, zoals bij het wegverkeer. Zij vroegen allereerst of niet primair de vraag gesteld moet worden hoe veilig een schip vaart dat wordt bestuurd of geloodst door iemand met een promillage van 0,8 in het lichaam. Zij vroegen of hierdoor ongelukken kunnen ontstaan en of met een dergelijk promillage een veilige vaart nog mogelijk is. Indien dat laatste het geval is, waarom geldt dan – zo vroegen zij – voor het wegverkeer een andere norm? Vervolgens wensten zij te vernemen om hoeveel glazen alcohol het gaat bij deze norm.

Bij de beantwoording van de eerste vraag is van belang dat niet aan de hand van een promillage-grens bepaald kan worden of iedere persoon onder die omstandigheden nog veilig een schip kan besturen of loodsen. Bij dergelijke grenzen dient uiteraard te worden uitgegaan van gemiddelde personen onder gemiddelde omstandigheden. De hoofdnorm van de Scheepvaartverkeerswet is en blijft dat het strafbaar is om een schip te besturen onder zodanige invloed dat het besturen niet meer naar behoren kan plaatsvinden. Het is de primaire verantwoordelijkheid van de betrokkene dat hij veilig het schip kan besturen of loodsen. Daarnaast wordt een norm van 0,8 promille gehanteerd waarboven de verkeersdeelnemer of loods strafbaar is. De vraag van de aan het woord zijnde leden hoe veilig een schip vaart dat wordt bestuurd of geloodst door iemand met een promillage van 0,8 in zijn of haar lichaam kan moeilijk in abstracto worden beantwoord. Gesteld kan worden dat in het algemeen het varen onder invloed niet wenselijk is. De vraag dient veeleer te zijn of – bij een bepaalde norm – in het algemeen onverantwoorde situaties zullen optreden. Internationaal wordt deze grens voor het scheepvaartverkeer gelegd bij 0,8 promille. Naar huidig inzicht is bij een dergelijk promillage in het algemeen de veilige vaart nog voldoende gewaarborgd. De aard van het scheepvaartverkeer is een andere dan die van het wegverkeer. Het vormt een punt van overweging dat door de lagere snelheden in het algemeen iets meer tijd beschikbaar is voor een reactie, zodat een iets hogere grens dan bij het wegverkeer gehanteerd kan worden. De doorslaggevende reden voor het hanteren van de grens van 0,8 promille ligt echter – zoals reeds gezegd – in de internationale acceptatie van de norm. Aangezien deze op grond van de Herziene Rijnvaartakte geldt op de scheepvaartwegen waar het Rijnvaartpolitierglement geldt (in hoofdzaak de Rijn, de Waal en de Lek), is een strengere norm voor andere scheepvaartwegen – waar de verkeersintensiteit meestal (veel) minder is – niet te verdedigen. Indien er aantoonbare redenen zouden zijn om aan te nemen dat een dergelijke grens onverantwoord is, dient in internationaal verband overleg te worden gevoerd, in het bijzonder om tot aanpassing van de situatie op de scheepvaartwegen te komen die onder het regime van de Herziene Rijnvaartakte vallen. Bij 0,8 promille alcohol in het bloed gaat het bij personen met een lichaamsgewicht van 60 kg om plm. vier tot vijf glazen alcoholhoudende drank in 2 uur tot 3 uur.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ten slotte welke voornemens bestaan om de (gewijzigde) wetgeving te handhaven. Zij vroegen of er bij het scheepvaartverkeer – analoog aan het wegverkeer – speciale controles op het gebied van het drankgebruik zijn te verwachten.

Bij het Korps Landelijke Politiediensten bestaat het voornemen om na invoering van de gewijzigde wetgeving tot enkele landelijke acties per jaar te komen, naast naar verwachting enkele duizenden reguliere ademtests. Daarnaast zijn nog acties mogelijk van de Rivierpolitie Rotterdam en alle andere regiokorpsen die de politiedienst verrichten in de gebieden die vrijwel uitsluitend voor recreatie worden gebruikt (plassen en meren).

De leden van de D66-fractie informeren naar de zin van artikel 4a van de Beroepsuitoefeningsverordening registerloodsen na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen wat de meerwaarde is van deze tuchtrechtelijk gehandhaafde bepaling ten opzichte van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling.

De hoofdnorm van artikel 4a van de Beroepsuitoefeningsverordening registerloodsen is het verbod voor een registerloods om zijn beroep uit te oefenen na zodanig gebruik van alcohol of een andere stof, dat de vaardigheid voor het verrichten van zijn taken kan zijn verminderd. Deze

bepaling geeft voorts het bestuur van de desbetreffende regionale loodsencorporatie mogelijkheden tot ingrijpen bij overtreding of dreigende overtreding van dit verbod. Ten slotte heeft het bestuur van de regionale loodsencorporatie de mogelijkheid om na twee keer optreden ingevolge deze bepaling tegen een bepaalde registerloods, de betrokkene te schorsen totdat is gebleken dat er geen redelijk vermoeden meer is dat de betrokken loods het verbod wederom zal overtreden. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Loodsenwet, kan het Tuchtcollege loodsen bij overtreding van het verbod een berisping, een geldboete van ten hoogste vijfduizend gulden, een schorsing of beperking van de bevoegdheid voor de duur van ten hoogste één jaar of een verval of beperking van de bevoegdheid voor onbepaalde tijd opleggen.

De beantwoording van de vraag of artikel 4a van de Beroepsuitoefeningsverordening registerloodsen nog meerwaarde heeft na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dient in principe te geschieden door de Nederlandse loodsencorporatie (NLC). De ledenvergadering van de NLC is ingevolge de Loodsenwet bevoegd – op voorstel van de algemene raad van de NLC – verordeningen vast te stellen. Het betreft hier een bevoegdheid tot het regelen van een interne aangelegenheid, waarbij de Rijksoverheid niet is betrokken. Ondergetekende wil hierbij echter wel opmerken dat de regeling in de Beroepsuitoefeningsverordening registerloodsen op een aantal punten andere mogelijkheden biedt dan het onderhavige wetsvoorstel. Zo maakt de eerstgenoemde regeling preventief ingrijpen door de betrokken regionale loodsencorporatie mogelijk. Ondergetekende is van mening dat het van belang is dat in voorkomende gevallen vanuit het collegiaal verband waarin iemand werkzaam is, corrigerend kan worden opgetreden, zonder dat tussenkomst van een opsporingsambtenaar is vereist. Dit geldt tevens voor de mogelijkheid bij structurele problemen een registerloods te schorsen, totdat is gebleken dat er geen gevaar voor nieuwe overtredingen meer bestaat. Ten slotte staan het Tuchtcollege loodsen andere sanctiemogelijkheden ter beschikking dan waarover de strafrechter bij een veroordeling wegens overtreding van de onderhavige bepalingen van de Scheepvaartverkeerswet beschikt; het Tuchtcollege loodsen kan schorsing, al dan niet tijdelijke beperking en zelfs verval van de bevoegdheid om op te treden als registerloods opleggen.

De leden van de fractie van D66 vroegen vervolgens of de regering er bij de totstandkoming van het nieuwe STCW-verdrag naar heeft gestreefd een lager promillage dan 0,8 tot stand te brengen.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Tijdens de onderhandelingen over het nieuwe STCW-verdrag is van Nederlandse zijde naar voren gebracht dat in Nederland voor het wegverkeer een promillage van 0,5 geldt en is de vraag aan de orde gesteld of het niet wenselijk zou zijn dit promillage ook in de desbetreffende aanbeveling bij het STCW-verdrag op te nemen. In het internationale overleg tussen de betrokken deskundigen van de verschillende landen bleek echter weinig steun te bestaan voor deze gedachte. Een zeer ruime meerderheid van de betrokken landen steunde het voorstel voor een promillage van 0,8.

De aan het woord zijnde leden wensten voorts te vernemen of het verschil dat wordt gemaakt in de promillage-grens tussen de scheepvaart, het wegverkeer en de luchtvaart anders te rechtvaardigen is dan door te verwijzen naar de internationale acceptatie van de verschillende normen.

Hierboven is in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie al aangegeven dat er in het algemeen enig onderscheid te maken is tussen de scheepvaart, het wegverkeer en de luchtvaart, in

verband met de gebruikelijke snelheden en de daarmee samenhangende wenselijke reactie-tijden. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat er in dit opzicht geen goed onderscheid te maken is tussen de risico's die gelopen worden voor bemanning, passagiers en omgeving bij de verschillende transportmodaliteiten. Zoals reeds aangegeven is de internationaal voorgeschreven norm die geldt op de scheepvaartwegen waarop het Rijnvaartpolitiereglement van toepassing is, de doorslaggevende reden geweest voor de keus van een grens van 0,8 promille.

De leden van de D66-fractie wensten te vernemen of er een indruk bestaat van de kans dat een overtreder van de voorgestelde regels zich hiervoor zal moeten verantwoorden.

Momenteel bestaat er nog geen goed inzicht in de aantallen overtreders van de voorgestelde nieuwe normen en het aantal processen-verbaal dat zal kunnen worden opgemaakt, zodat het niet erg zinvol is om verwachtingen uit te spreken omtrent de pakkans. Naar verwachting zal pas enige tijd (één tot twee jaar) na invoering van de nieuwe wetgeving een enigszins te onderbouwen antwoord op deze vraag kunnen worden gegeven. In overleg tussen het Openbaar Ministerie en de politie zal gestreefd worden naar een zo groot mogelijke pakkans, uiteraard binnen de mogelijkheden die de beschikbare capaciteit bij de politie bieden. In elk geval zal de opsporing van overtreders van de nieuwe wetgeving ten opzichte van de bestaande wetgeving worden vergemakkelijkt, als gevolg van de invoering van een promillage-grens en de mogelijkheid van routine-controles. Het Openbaar Ministerie verwacht dat door de invoering van een promillage-grens het aantal gevallen waarin vervolging door het OM of eventuele veroordeling door de rechter wegens onvoldoende bewijsvoering achterwege blijft, tot een minimum zal worden beperkt.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of overmatig drankgebruik op een schip strafbaar is ingeval daardoor bijvoorbeeld de redding van een overboord geslagene mislukt.

De eventuele strafbaarheid bij overmatig drankgebruik aan boord van een schip wordt primair bepaald door de wetgeving van de staat binnen welks rechtsmacht een schip zich bevindt op het moment dat het ongeval plaatsvindt. In het algemeen zal, evenals dat in Nederland het geval is, «dood door schuld» (artikel 307 Sr), «verlaten van een hulpbehoevende» (artikel 450 Sr) of «openbare dronkenschap» (artikel 426 Sr) strafbaar zijn gesteld. Als bewezen kan worden dat de redding van een overboord geslagen persoon is mislukt als gevolg van het overmatig drankgebruik door (andere) bemanningsleden, kan een dergelijk delict – ervan uitgaande dat er geen sprake is van opzet – ten laste worden gelegd. Ingevolge artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht is de Nederlandse strafwet van toepassing op ieder die zich buiten Nederland aan boord van (o.a.) een Nederlands schip aan enig strafbaar feit schuldig maakt. Indien een dergelijk voorval zich aan boord van een Nederlands schip voordoet, behoort vervolging wegens de genoemde strafbare feiten in Nederland derhalve tot de mogelijkheden.

De leden van de fractie van D66 informeerden naar de wijze waarop over overmatig alcoholgebruik in de scheepvaart op dit moment voorlichting wordt gegeven en vroegen naar een reactie op de bevindingen van de Raad voor de Scheepvaart naar aanleiding van het ongeval op de «Alina» DZ 3.

Ten aanzien van de opleidingen voor toekomstige zeevarenden in de zeescheepvaart en de zeevisvaart is in de opleidingseisen opgenomen dat

in het kader van het vak «gezondheidsleer» aandacht wordt geschonken aan de gevolgen van het gebruik van alcohol, medicijnen en drugs. De voorlichting over alcoholgebruik aan zeevarenden die reeds werkzaam zijn in de scheepvaart is momenteel een zaak die uitsluitend de rederijen aangaat. Het ongeval met de «Alina» DZ 3 en de uitspraak van de Raad voor de Scheepvaart met betrekking tot dat ongeval (1996, nr. 16, bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 22 mei 1996, nr. 96), tonen wederom duidelijk aan dat alcoholgebruik – ook in de scheepvaart – grote risico's met zich meebrengt. Mede naar aanleiding van het ongeval met de «Alina» wordt momenteel bezien of er reden is van overheidswege of vanuit de redersorganisatie specifieke voorlichting aan de scheepvaart over dit onderwerp te geven.

De leden van de D66-fractie vroegen vervolgens waarom de factoren die ertoe hebben geleid dat de certificaatloodsen niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel worden gebracht (opsporings- en vervolgingsproblemen; kleine groep waarbij zich tot dusverre geen problemen hebben voorgedaan) geen rol hebben gespeeld bij de bedreiging met het afnemen van het certificaat. De aan het woord zijnde leden vinden het voor de hand liggen beide gevallen gelijk te behandelen: óf zowel bedreiging met intrekking van het certificaat én inschakeling van het strafrecht óf geen van beide. Deze leden vragen naar een motivering van de gekozen systematiek.

Intrekking van het certificaat van een certificaatloods kan – volgens artikel 27, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit certificaatloodsen – plaatsvinden indien de certificaatloods van onvoldoende kennis of vakbekwaamheid heeft blijkgegeven. Indien blijkt – bij voorbeeld uit een onderbouwde klacht van de kapitein of een rederij of uit een ongeval – dat een certificaatloods onder invloed zijn werk heeft gedaan, kan gesproken worden van onvoldoende vakbekwaamheid, zodat zijn certificaat kan worden ingetrokken. De voor een dergelijke intrekking vereiste motivering is, mede gezien de moeilijkheden bij opsporing en vervolging van strafbare feiten die zijn gepleegd aan boord van (veelal niet-Nederlandse) schepen op zee, eenvoudiger dan de bewijslast in een eventuele strafprocedure. Het komt ondergetekende voor dat – uitgaande van de situatie dat intrekking van het certificaat onder de aangegeven omstandigheden mogelijk is – de vraag of daarnaast ook een strafrechtelijke sanctiemogelijkheid van toepassing moet zijn, beantwoord moet worden na afweging van de problemen die strafrechtelijke handhaving met zich meebrengt vanuit een oogpunt van opsporing en vervolging, tegen de feitelijk geconstateerde problemen bij de desbetreffende groep certificaatloodsen. In aanmerking genomen dat in het algemeen terughoudendheid bij de inzet van het strafrechtelijk instrumentarium dient te worden nagestreefd, is op basis van deze afweging in het wetsvoorstel gekozen voor de voorgestelde systematiek.

De leden van de fractie van D66 vroegen ten slotte of het in de toekomst te verwachten is, dat loodsen uit andere EU-landen dan België of Duitsland dienst zullen doen in Nederlandse wateren.

Het optreden als registerloods is in Nederland voorbehouden aan loodsen die behoren tot de Nederlandse loodsencorporatie. De uitzonderingen op deze regel worden, ingevolge artikel 4, vierde lid, van de Loodsenwet, gevormd door de tot de Belgische loodsdienst behorende loodsen die krachtens het Scheldereglement als zodanig optreden en de tot de Duitse loodsdienst behorende loodsen die krachtens het Eems-Dollardverdrag als zodanig optreden. De Nederlandse nationaliteit is geen vereiste voor toetreding tot de Nederlandse loodsencorporatie. De toelating van loodsen uit andere EU-landen valt onder de werking van de

Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's en de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen (zie artikel 9, eerste lid, onder a, 2°, van de Loodsenwet). Indien voldaan wordt aan de overige in artikel 22, eerste lid, van de Loodsenwet, genoemde vereisten, kunnen ook loodsen uit andere EU-landen toetreden tot de Nederlandse loodsencorporatie. Waarschijnlijk als gevolg van de zeer grondige kennis van lokale omstandigheden die logischerwijs vereist is voor de uitoefening van het loodsenberoep, is tot op heden niet gebleken van belangstelling van loodsen uit andere EU-landen.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat een van de aanleidingen voor dit wetsvoorstel was dat loodsen van de Vlaamse en de Duitse loodsdienst niet vallen onder het tuchtrecht van de Nederlandse Loodsenwet, zodat een strafbepaling in de scheepvaartverkeerswetgeving nodig is. Zij vroegen of er andere, vergelijkbare omissies bekend zijn in de scheepvaartverkeerswetgeving, die een bedreiging kunnen vormen voor de verkeersveiligheid op de Nederlandse scheepvaartwegen, en zo ja, of hiervoor ook actie wordt ondernomen.

Op dit moment draagt ondergetekende geen kennis van omissies in de Nederlandse scheepvaartverkeerswetgeving als gevolg van het feit dat loodsen van de Vlaamse en de Duitse loodsdienst niet onder het tuchtrecht voor de Nederlandse registerloodsen vallen. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat bepaalde gedragingen van Vlaamse of Duitse loodsen in Nederland tuchtrechtelijk zouden worden bestraft indien het een loods van de Nederlandse loodsdienst zou betreffen, terwijl de Vlaamse of Duitse autoriteiten geen actie ondernemen. Er zijn momenteel echter geen gevallen bekend waarin dit een gevaar op zou kunnen leveren voor de veiligheid op de Nederlandse scheepvaartwegen.

Naar aanleiding van de promillage-grens van 0,8 voor het scheepvaartverkeer, die afwijkt van die voor het wegverkeer, vroegen de leden van de GPV-fractie of hier het argument van internationale consensus voorrang krijgt op het argument van verkeersveiligheid. Zij vroegen in hoeverre de minister het mogelijk en wenselijk acht om op dit punt met striktere regelgeving af te wijken van de internationale normering.

In antwoord op het eerste deel van deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de fractie van PvdA en D66, die hiervoor zijn opgenomen. Voor wat betreft het tweede deel van de vraag kan ondergetekende antwoorden dat het niet mogelijk is om striktere regelgeving in te voeren voor de scheepvaartwegen die onder het Rijnvaartpolitierglement vallen (in hoofdzaak de Rijn, de Waal en de Lek), omdat de norm van 0,8 promille die daar geldt is gebaseerd op een internationaal verdrag (de Herziene Rijnvaartakte). Zoals bekend is het niet mogelijk om in nationale wetgeving af te wijken van een verdrag. Voor de overige Nederlandse scheepvaartwegen zou theoretisch wel een lagere promillage-grens kunnen worden vastgesteld. Vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid en vanuit het standpunt dat het beleidsmatig niet verdedigbaar is voor de zeer drukke scheepvaartwegen waar het Rijnvaartpolitierglement geldt een hogere promillage-grens te hanteren dan daarbuiten, acht ondergetekende het onwenselijk in Nederland voor die scheepvaartwegen waar dit juridisch zou kunnen, een striktere norm in te voeren. Daarnaast zou de toepasselijkheid van twee normen binnen één rechtsgebied tot ongewenste handhavingsproblemen leiden. Deze opmerking van de aan het woord zijnde leden heeft overigens wel geleid tot het inzicht dat uit de voorgestelde nieuwe tekst van de Scheepvaartverkeerswet niet uitdrukkelijk blijkt dat het nieuwe artikel 27, eerste tot en met vierde lid, slechts ten dele van toepassing is op de scheepvaartwegen waar het Rijnvaartpolitierglement geldt. De bij deze nota naar aanleiding

van het verslag gevoegde nota van wijziging bevat een zodanige aanpassing van het nieuwe artikel 29a van de Scheepvaartverkeerswet, dat een en ander tot uitdrukking wordt gebracht.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat de handhaving van de gewijzigde wetgeving zonder substantiële wijzigingen en inzet van materieel zal kunnen plaatsvinden en informeerden welke plannen of verwachtingen bestaan ten aanzien van routinecontroles en de frequentie daarvan. Ten slotte wensten zij te vernemen wat de verwachtingen zijn over de preventieve werking van regelmatige controles.

De handhaving van de gewijzigde wetgeving zal geschieden door een verschuiving binnen de taken van het politieapparaat. Denkbaar is wel dat in de toekomst – bij een daartoe gebleken noodzaak in verband met een groter aantal af te handelen gevallen – uit efficiëntie-overwegingen standaard aan boord van politievaartuigen ademanalyseapparatuur zal worden geplaatst. Dat vergt zowel in aanschaf- en onderhoudskosten, alsmede voor de noodzakelijke opleidingen voor het personeel een vrij aanzienlijke investering. Hierboven is in antwoord op de laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie reeds aangegeven welke plannen momenteel bestaan ten aanzien van routinecontroles. De preventieve werking van regelmatige controles is naar verwachting in de relatief «gesloten» wereld van de beroepsmatige binnenvaart aanzienlijk. Ook ten aanzien van de recreatievaart zal – onder andere door berichtgeving in de voor deze doelgroep bestemde media – een goede preventieve werking uitgaan van regelmatige controles.

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