

Vergaderjaar 1996–1997

**25 254**

## **Regels betreffende het toezicht aan boord van schepen onder buitenlandse vlag in Nederlandse havens op de naleving van internationale voorschriften op het gebied van de veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden (Wet havenstaatcontrole)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 juni 1997

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en dankt de commissie voor haar spoedige reactie. Zij merkt naar aanleiding van de vragen en opmerkingen het volgende op en spreekt de hoop uit dat daarmee de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

#### **I. Algemeen**

##### *1. Inleiding*

Het verheugt ondergetekende dat een aantal fracties met instemming kennis heeft genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Voor alle duidelijkheid zij nogmaals gesteld dat het bij dit wetsvoorstel in de eerste plaats gaat om de veiligheid (in ruime zin) van de scheepvaart op zee. De veiligheid van de havenbedrijvigheid behoort niet tot de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

##### *2. Het MOU*

Opgemerkt wordt dat het op 26 januari 1982 te Parijs tot stand gekomen Memorandum inzake havenstaatcontrole (Trb. 1982, 59 en 1996, 248) (het zogenaamde Memorandum of Understanding on Port State Control, hierna: het MOU), in tegenstelling tot richtlijn nr. 95/21/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lid-staten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (PbEG L 157) (hierna: de richtlijn), geen bindende werking heeft. Gelet op de motivatie van de richtlijn, is naar de mening van de aan het woord zijnde leden het MOU niet toereikend gebleken voor het realiseren van effectieve havenstaatcontrole. Gevraagd wordt of dit verband hield met een gebrek aan eenduidigheid van de handhavingsbepalingen en of de richtlijn in dit opzicht een verbetering biedt.

Ondergetekende is van mening dat het MOU, sinds zijn totstandkoming in 1982, een zeer belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een effectieve havenstaatcontrole in de bij het MOU aangesloten landen. Het MOU is echter in principe een afspraak op regeringsniveau met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole, met inbegrip van een geharmoniseerde regeling van toe te passen criteria, procedures en instrumenten. De richtlijn sluit inhoudelijk voor het grootste deel aan bij het MOU, maar maakt de daarin neergelegde verplichtingen afdwingbaar met gebruikmaking van de instrumenten die het EG-verdrag daaromtrent bevat. Bij niet-naleving van het MOU kan een aangesloten land weliswaar ter verantwoording worden geroepen door de andere bij het MOU aangesloten landen, maar bij niet-nakoming van de richtlijn, kan het desbetreffende land ook door de Europese Commissie op zijn verplichtingen worden gewezen en uiteindelijk zelfs voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden gedaagd. Daarnaast biedt de richtlijn een aantal aanvullingen op het MOU (zie daarvoor de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel (kamerstukken II 1996/97, 25 254, nr. 3, pag. 5)), die overigens inmiddels in het MOU zijn opgenomen. Alhoewel de richtlijn op onderdelen ook een zekere verbetering van de eenduidigheid van de handhavingsbepalingen bevat, dient zij in de eerste plaats te worden gezien als een Europees instrument om op communautair niveau de prioriteiten van de lid-staten van de Europese Unie ten aanzien van havenstaatcontrole te regelen.

Bij de volgende vraag wordt de regering gevraagd of de in het MOU gemaakte afspraken in Nederland stringenter worden nageleefd dan in de havens van andere MOU-lid-staten en of er in Nederlandse havens vaker schepen worden aangehouden dan in de havens van de andere lid-staten van het MOU.

De Nederlandse Scheepvaartinspectie houdt zich aan de in het kader van het MOU gemaakte afspraken en voert deze stringenter uit. De Nederlandse inspectieresultaten, zoals bijvoorbeeld het percentage geconstateerde tekortkomingen en het aanhoudingspercentage, komen overeen met de gemiddelde resultaten van de 18 MOU-autoriteiten.

Het volgende overzicht geeft voor het jaar 1996 inzicht in het percentage geïnspecteerde schepen en het percentage aangehouden schepen in havens van de lid-staten van het MOU:

	percentage geïnspecteerd	waarvan aan- gehouden	aantal aangehou- den
België	5%	23%	66
Canada	24%	9%	62
Denemarken	20%	11%	50
Finland	35%	3%	14
Frankrijk	24%	14%	177
Duitsland	25%	11%	147
Griekenland	29%	25%	158
Ierland	6%	1%	1
Italië	30%	15%	214
Nederland	26%	15%	277
Noorwegen	35%	4%	22
Polen	38%	10%	67
Portugal	13%	8%	24
Rusland	10%	1%	3
Spanje	36%	15%	231
Zweden	26%	5%	30
Ver.Koninkrijk	33%	10%	176

Uit het overzicht blijkt dat, hoewel Nederland getalsmatig het grootste aantal schepen heeft aangehouden, dit aantal in verhouding tot het aantal geïnspecteerde schepen niet bijzonder afwijkt van de omringende landen, met name Frankrijk en Duitsland, waar het scheepvaart-handelspatroon mag worden vergeleken met dat van Nederland.

Voorts wordt gevraagd of de regering kan aangeven of er in andere lid-staten van de Europese Unie evenzeer bereidheid bestaat om de richtlijn uit te voeren.

Ondergetekende merkt hierover op dat de bereidheid van lid-staten van de Europese Unie tot uitvoering van een richtlijn in feite niet relevant is. Op grond van artikel 189 jo. artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, is elke lid-staat verplicht EG-richtlijnen uit te voeren in zijn nationale recht.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij er mee instemmen dat havenstaatcontrole niet alleen plaatsvindt ten aanzien van schepen onder de vlag van de 18 landen die bij het MOU zijn aangesloten, maar ten aanzien van alle schepen onder buitenlandse vlag. Zij gaan ervan uit dat voor deze twee categorieën schepen dezelfde voorschriften en sancties gelden.

Naar aanleiding van deze opmerking wil ondergetekende de mogelijk ontstane suggestie wegnemen dat momenteel bij het uitvoeren van havenstaatcontrole onderscheid wordt gemaakt tussen schepen die de vlag voeren van een bij het MOU aangesloten land en andere schepen. De bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole wordt ontleend aan de internationale verdragen. Alle schepen onder buitenlandse vlag, ongeacht welke, worden daar in principe op gelijke wijze aan onderworpen. Evenals het MOU gaat de richtlijn uit van de (reeds bestaande) gelijke behandeling van alle schepen. Ondergetekende kan dan ook bevestigen dat voor alle buitenlandse schepen dezelfde voorschriften en sancties (zullen) gelden.

De aan het woord zijnde leden zijn verontrust over de toename van het percentage geconstateerde tekortkomingen aan schepen in de laatste jaren en vragen naar een verklaring voor het hoge percentage en de stijging daarvan. Zij vragen of moet worden geconcludeerd dat reders onverantwoordelijker met schepen omgaan door deze met meer tekortkomingen te laten varen en informeren wat de regering voornemens is te doen om deze ontwikkeling te keren. Het lijkt de leden van de CDA-fractie dat het onderhavige wetsvoorstel daarvoor onvoldoende is.

Na een aantal jaren met een stijging van het aantal tekortkomingen op geïnspecteerde schepen, kan uit de beschikbare cijfers geconcludeerd worden dat deze stijging tot stilstand is gekomen. Over de jaren 1990 tot en met 1996 werden over gemiddeld 10 500 geïnspecteerde schepen per jaar de volgende aantallen tekortkomingen geregistreerd:

1990	22 623
1991	25 930
1992	27 136
1993	43 071
1994	53 210
1995	54 451
1996	53 967

De sterke stijging in de jaren 1992 tot en met 1994 is deels veroorzaakt door de invoering van een methodiek om doelgericht de slechtere

schepen te selecteren voor inspecties. Ook andere interne factoren zijn van invloed geweest op de gesignaleerde toename; hierbij ware vooral te denken aan de ontwikkeling van nieuwe richtlijnen en criteria voor de inspecties en aan de toevoeging aan het MOU van nieuwe internationale voorschriften waarvan de naleving wordt gecontroleerd. Als externe factor is zeker te noemen de toename, zowel kwantitatief als kwalitatief, van het aantal voorschriften waaraan schepen moeten voldoen.

Niettemin kan worden gesteld dat de hoge percentages ook zijn veroorzaakt doordat in de afgelopen jaren reders en vlaggenstaten onvoldoende uitvoering hebben gegeven aan hun verplichtingen. Op diverse fronten zijn dan ook ontwikkelingen gaande om deze situatie te verbeteren. Zo wordt in de Internationale Maritieme Organisatie gesproken over de verbetering van de implementatie van internationale veiligheids- en milieuverdragen door vlaggenstaten. In de OECD wordt gesproken over de relatie tussen economie en veiligheid. In diverse fora wordt gesproken over de inschakeling van andere verantwoordelijken in de transportketen, zoals verladers, charteraars en verzekeraars, bij het tegengaan van het verschijnsel van substandaard scheepvaart. Ondergetekende hecht eraan de verzekering te geven dat Nederland, gezien onze maritieme belangen, daarin actief deelneemt en op onderdelen een voortrekkersrol vervult.

De leden van de D66-fractie vragen om een verduidelijking van de passages in de memorie van toelichting (pag. 2 en 5), waarin wordt gesteld dat de richtlijn een meerwaarde heeft boven het MOU.

Voor een nadere toelichting op deze passages wordt verwezen naar de beantwoording van de eerste vraag in deze paragraaf.

De aan het woord zijnde leden constateren dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat van de 2100 buitenlandse schepen er de afgelopen jaren rond de 300 zijn aangehouden en informeren welke activiteiten de regering onderneemt om dit aantal verder naar beneden te brengen, ervan uitgaande dat de implementatie van de richtlijn materieel weinig toevoegt aan het regime van het MOU.

Zoals hierboven reeds is vermeld, wordt het probleem van substandaard scheepvaart ook «bij de bron» aangepakt in internationaal verband. Voor wat betreft de bestrijding van dit verschijnsel door middel van havenstaatcontrole is het beleid terzake, ook na de implementatie van de richtlijn in het onderhavige wetsvoorstel, continu in beweging. Zo wordt momenteel in het kader van het MOU gesproken over het weren van schepen die niet aan bepaalde internationale eisen inzake veiligheidsmanagement, zowel aan de wal als aan boord, voldoen. Ook wordt gesproken over de samenwerking, in het bijzonder ten aanzien van het uitwisselen van inspectieresultaten en informatie over schepen, tussen het MOU en een aantal landen rond de Stille Oceaan, waar ook een regionaal systeem van havenstaatcontrole operationeel is geworden (het Tokyo MOU).

De leden van de fractie van D66 vragen vervolgens of het juist is dat België, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en de V.S. de namen van aangehouden schepen publiceren, informeren naar het Nederlandse beleid terzake en vragen of de regering het niet gewenst acht tot publicatie van namen van aangehouden schepen over te gaan.

De bij het MOU aangesloten landen publiceren sinds eind 1994 gezamenlijk bepaalde gegevens van aangehouden schepen (waaronder de namen; zie section 3.14 van het MOU), die overeenkomen met de

gegevens die ingevolge artikel 15 van de richtlijn (geïmplementeerd in artikel 28 van het onderhavige wetsvoorstel) moeten worden gepubliceerd. Een aantal bij het MOU aangesloten landen verzorgt daarnaast ook nog een eigen, ruimere publicatie. Ook Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten van Noord-Amerika kennen een dergelijke publicatie in nationaal kader. Ondergetekende is bereid tot een ruimere publicatie van gegevens dan bedoeld in het MOU, de richtlijn en dit wetsvoorstel, mits daartoe in het verband van het MOU dan wel de Europese Unie kan worden besloten. Een gezamenlijk en geharmoniseerd optreden, zoals geldt voor het gehele verband van havenstaatcontrole, heeft de voorkeur. Naar verwachting zal de Europese Commissie binnenkort met voorstellen komen ter amendering van de richtlijn; voorstellen waarin waarschijnlijk sprake zal zijn van een ruimere publicatie van de namen van aangehouden schepen, inclusief de namen van degenen die voor deze schepen verantwoordelijk zijn, daarbij betrokken partijen en de inspectiegegevens. Enige voorzichtigheid bij deze beleidsontwikkeling is op zijn plaats, aangezien verwacht kan worden dat ook minder bonafide partijen in de scheepvaartsector geïnteresseerd zullen zijn in de «zwarte lijst». Het feit dat een schip op een dergelijke lijst voorkomt kan namelijk worden gebruikt als drukmiddel om een vrachttarief te bedingen dat ver beneden de normale tarieven ligt. Een dergelijk «marktmechanisme» zou een averechts effect kunnen hebben voor bonafide reders. In dit verband is een denkbaar alternatief een zogenaamde «witte lijst», waarop schepen staan vermeld aan boord waarvan geen tekortkomingen zijn geconstateerd.

De leden van de SGP-fractie wensen te vernemen wat in Nederland het reële percentage controles is en in hoeverre uitbreiding wenselijk en mogelijk is. Zij vragen voorts of de regering bereid is tot publicatie van de aanhoudingen over te gaan.

Het percentage buitenlandse schepen dat in Nederlandse havens wordt gecontroleerd is de afgelopen jaren ongeveer gelijk geweest aan het streefcijfer van 25%. Over de afgelopen tien jaar zijn de percentages als volgt:

1987	24,9%
1988	23,7%
1989	30,4%
1990	24,2%
1991	27,4%
1992	30,6%
1993	27,5%
1994	29,0%
1995	25,9%
1996	25,7%.

Verhoging van de percentages zou – door de inzet van meer inspecteurs – wel mogelijk zijn, maar ondergetekende acht dat niet wenselijk. Met het in het kader van het MOU afgesproken controle-percentage van 25% in alle havens van de MOU-lid-staten wordt elk schip voldoende regelmatig gecontroleerd. Naar schatting wordt langs deze weg door alle lid-staten van het MOU samen plm. 80% van de schepen die in de regio varen gecontroleerd. Een hoger percentage in MOU-verband lijkt dan ook weinig zinvol. Een hoger percentage in Nederland zou leiden tot een verstoring van de concurrentiepositie van de Nederlandse havens ten opzichte van de andere havens in de regio. Voor het antwoord op de vraag naar de bereidheid tot publicatie van de aanhoudingen, verwijst ondergetekende naar het hierboven opgenomen antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie.

### 3. De richtlijn

De leden van de PvdA-fractie vragen of de vlaggenstaatcontrole en de havenstaatcontrole in de Nederlandse Antillen en Aruba wel toereikend zijn.

Zoals de aan het woord zijnde leden reeds aangeven, wordt de vlaggenstaatcontrole op in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen in het kader van de Schepenwet (een rijkswet) door de Scheepvaartinspectie (een Koninkrijksorgaan) uitgeoefend. De in Nederland gevestigde leiding van de Scheepvaartinspectie besteedt voortdurend aandacht aan de vlaggenstaatcontroles door de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook de bevoegdheid tot havenstaatcontrole is geregeld in de Schepenwet, en wel in de artikelen 67 en 69. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Wet havenstaatcontrole (kamerstukken II 1996/97, 25 255 (R 1586)), wijzigt deze artikelen van de Schepenwet slechts in zoverre dat de daarin neergelegde regeling niet meer voor Nederland geldt, nu het in de bedoeling ligt dat voor Nederland ter implementatie van de (alleen voor Nederland geldende) richtlijn het onderhavige wetsvoorstel gaat gelden. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba verandert er als gevolg van de wijziging van de Schepenwet niets; de bevoegdheid tot havenstaatcontrole bestond reeds en blijft ook bestaan. Het MOU geldt – als specifiek regionaal bedoelde afspraak – niet in de Nederlandse Antillen en Aruba. De Schepenwet en de nationale wetgeving ter uitvoering van het MARPOL-verdrag en het Metingsverdrag, bieden voldoende basis om van de verdragsrechtelijke bevoegdheid tot havenstaatcontrole ook in de Nederlandse Antillen en Aruba gebruik te kunnen maken. Op 9 februari 1996 is overigens te Barbados een regionaal Caraïbisch samenwerkingsverband inzake havenstaatcontrole ondertekend door 9 landen (waaronder de Nederlandse Antillen). Inmiddels heeft ook Aruba de overeenkomst ondertekend. Deze overeenkomst is echter nog niet in werking getreden.

In de memorie van toelichting (pag. 4/5) is reeds uiteengezet dat het wetsvoorstel niet van toepassing is op schepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden te voeren, ongeacht de vraag of de desbetreffende schepen zijn geregistreerd in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Ingevolge de Schepenwet is de Scheepvaartinspectie – als Koninkrijksorgaan – belast met het toezicht op de schepen die de vlag van het Koninkrijk voeren (vlaggenstaatcontrole). Ondergetekende acht het niet goed denkbaar schepen die dezelfde (Koninkrijks)vlag voeren als de schepen die in Nederland staan geregistreerd en door hetzelfde Koninkrijksorgaan worden gecontroleerd, aan havenstaatcontrole te onderwerpen. Havenstaatcontrole wordt uitgeoefend op buitenlandse schepen. Schepen die in de Nederlandse Antillen en Aruba zijn geregistreerd hebben dezelfde nationaliteit als schepen die in Nederland zijn geregistreerd en kunnen – evenmin als de personen die uit die landen afkomstig zijn en de Nederlandse nationaliteit hebben – als «buitenlands» worden beschouwd. Eventuele tekortkomingen aan schepen die op de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geregistreerd, kunnen, voor wat Nederland betreft, slechts in het kader van de vlaggenstaatcontrole aan de orde komen. Dit is geheel conform hetgeen geldt voor in Nederland geregistreerde schepen. Het inzetten van het instrument havenstaatcontrole op bedoelde schepen, uit te voeren door een inspectiedienst die dezelfde schepen reeds aan vlaggenstaatcontrole onderwerpt, is ook om andere redenen principieel onjuist. Stel dat de vlaggenstaatcontrole in het Koninkrijk der Nederlanden kwalitatief onvoldoende zou zijn – hetgeen ondergetekende ten sterkste bestrijdt – dan zou havenstaatcontrole door dezelfde inspectie-autoriteiten geen meerwaarde hebben. Wel zou daarbij

impliciet aan de buitenwereld worden kenbaar gemaakt dat het Koninkrijk klaarblijkelijk onvoldoende optreedt als vlaggenstaat. Overigens dient te worden opgemerkt dat schepen die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geregistreerd uiteraard wel in de havens buiten het Koninkrijk aan havenstaatcontrole worden onderworpen, voor zover dit volgens de internationale verdragen mogelijk is. Wanneer deze controle plaatsvindt in een haven van een van de overige bij het MOU aangesloten landen, geschiedt zij volgens het gestelde in het MOU of de richtlijn. De hiervan opgemaakte inspectierapporten worden aan de Scheepvaartinspectie gestuurd, die – in het kader van de vlaggenstaatcontrole – extra aandacht besteedt aan de eventueel geconstateerde tekortkomingen. Deze extra aandacht bestaat uit verzoeken om opheldering aan de rederij en/of aanvullende vlaggenstaatinspecties. Wanneer het om een in het buitenland aangehouden schip gaat, wordt hierover tevens door de Scheepvaartinspectie gerapporteerd aan de Internationale Maritieme Organisatie.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat door de internationale scheepvaartgemeenschap de Nederlandse Antillen al jaren wordt aangemerkt als «flag of convenience»(FOC)-land. Voorzover ondergetekende bekend is het niet de internationale scheepvaartgemeenschap, maar de internationale transportvakbond, die deze aanduiding voor de Nederlandse Antillen hanteert. Overigens doelt het begrip «flag of convenience» vooral op de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningsleden die op schepen onder een dergelijke vlag varen, en niet op de veiligheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen of schepen die varen onder de vlag van de Nederlandse Antillen en van Aruba inderdaad uitgezonderd moeten worden van het wetsvoorstel, gezien het aantal tekortkomingen aan deze schepen.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst ondergetekende naar het hierboven gegeven antwoord op een overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

De aan het woord zijnde leden wensen te vernemen of de schepen die varen onder Nederlands Antilliaanse of Arubaanse vlag niet eenzijdig profiteren van de richtlijn, nu die niet geldt in de havens van de Nederlandse Antillen en Aruba. Zij vragen voorts hoe het verdrag van Barbados zich verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel.

Dat de richtlijn (en het wetsvoorstel ter implementatie daarvan) niet van toepassing is in de havens van de Nederlandse Antillen en Aruba, levert geen voordelen op voor aldaar geregistreerde schepen, aangezien ook in die havens slechts buitenlandse (dat wil zeggen: niet in de Nederlandse Antillen, Aruba of Nederland geregistreerde) schepen aan havenstaatcontrole worden onderworpen. Nederlands Antilliaanse en Arubaanse schepen hebben, evenals in Nederland geregistreerde schepen, slechts een andere positie in Nederlandse havens, omdat zij daar niet aan havenstaatcontrole, maar aan vlaggenstaatcontrole (kunnen) worden onderworpen. De havens in de Nederlandse Antillen en Aruba ontlenen geen concurrentievoordeel aan het feit dat de richtlijn daar niet van toepassing is, omdat havens feitelijk slechts onderling concurreren in de desbetreffende regio. De richtlijn is van toepassing in alle havens van de Europese Unie. Juist ter voorkoming van concurrentievervalsingen tussen de havens als gevolg van de uitoefening van (meer of minder intensieve) havenstaatcontrole, is het internationale beleid gericht op de afsluiting van regionale afspraken, onder de voorwaarden zoals die zijn weergegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van

Rijkswet tot wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Wet havenstaatcontrole (kamerstukken 1996/97, 25 255 (R1586), nr. 4).

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe wordt omgegaan met andere geassocieerde landen en vragen of die evenmin gecontroleerd worden in de aan hen gelieerde Europese havens.

Ondergetekende merkt hierover op dat de structuur van het Koninkrijk der Nederlanden – die inhoudt dat in de drie landen die het Koninkrijk vormen op gelijke voet dezelfde nationaliteit wordt verleend aan aldaar geregistreerde schepen – in Europa vrij uniek is. Andere landen die onder het associatieverdrag vallen verlenen hun «eigen» nationaliteit aan daar geregistreerde schepen en die schepen worden derhalve aan havenstaatcontrole onderworpen. Zoals bekend heeft Frankrijk een aantal «overzeese provincies» in het Caraïbisch gebied. Deze provincies maken deel uit van de Franse Republiek en vallen dus niet onder het associatieregime. Aldaar geregistreerde schepen vallen onder de Franse rechtsregels. Zij worden in Franse havens niet aan havenstaatcontrole, maar aan vlaggenstaatcontrole onderworpen.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens waarom deze wet ook van toepassing is op vissersvaartuigen. Dit bevreemdt deze leden te meer omdat deze schepen niet geheel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Zij vragen of het vanwege deze uitzonderingen niet beter is deze schepen in het onderhavige wetsvoorstel buiten beschouwing te laten of eventueel in een apart traject onder te brengen.

Havenstaatcontrole op vissersvaartuigen is internationaal geen onbekend instrument. Een deel van het SOLAS-verdrag, het MARPOL-verdrag en het Metingsverdrag, zijn, met inbegrip van de havenstaatcontrole-bepalingen uit deze verdragen, van toepassing op vissersvaartuigen. De huidige regeling van havenstaatcontrole ter uitvoering van deze verdragsrechtelijke bevoegdheid in de Schepenwet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Meetbrievenwet 1981, zondert vissersvaartuigen dan ook niet uit. Vissersvaartuigen vallen echter wel buiten de reikwijdte van het MOU en van de richtlijn. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt voor Nederland een uitputtende regeling te bieden voor de uitoefening van havenstaatcontrole. Gezien het feit dat de aangehaalde internationale verdragen Nederland ertoe verplichten bevoegd te zijn tot havenstaatcontrole op vissersvaartuigen, zou in de aangehaalde wetten de bestaande bevoegdheid tot havenstaatcontrole alleen voor vissersvaartuigen gehandhaafd moeten blijven. Dat zou naar de mening van ondergetekende zowel voor de betrokken burgers als voor de toezichthoudende instantie een onoverzichtelijke situatie opleveren. Onverkorte toepassing van het onderhavige wetsvoorstel op vissersvaartuigen is, om in de memorie van toelichting (pag. 11/12) uiteengezette redenen, niet mogelijk. Het enige resterende alternatief zou dan een afzonderlijke Wet havenstaatcontrole vissersvaartuigen zijn. De in deze wet op te nemen materie zou echter grotendeels identiek zijn aan het onderhavige wetsvoorstel. Gezien de grote samenhang tussen de wijze van havenstaatcontrole op vissersvaartuigen en die op andere zeeschepen, handhaaft ondergetekende haar voorkeur voor de complete regeling van de havenstaatcontrole in Nederland in het onderhavige – uitputtende – wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen of het waar is dat bij de havenstaatcontrole een stevige groei heeft plaatsgevonden van het aantal aangehouden schepen onder de vlag van de Nederlandse Antillen. Zo ja, welke mogelijkheden ziet de regering om deze trend om te buigen?



De hieronder getoonde aanhoudingscijfers over de periode 1991 tot en met 1996 voor schepen onder de vlag van de Nederlandse Antillen vertonen inderdaad een stijgende lijn. Met uitzondering van de jaren 1992 en 1993 is deze stijging proportioneel echter dezelfde als de gemiddelde stijging in het gehele MOU-gebied. De reeds eerder genoemde verbetering van de inspectie-criteria en de daarmee gepaard gaande grotere effectiviteit van de havenstaatcontrole moet dan ook als hoofdoorzaak voor deze stijging worden gezien. Het is echter wenselijk dat deze trend meer dan in het afgelopen jaar wordt omgebogen, waartoe bij de binnenkort in gang te zetten reorganisatie van de Scheepvaartinspectie van het Koninkrijk ook bijzondere aandacht zal worden besteed aan de waarborging van de kwaliteit van de vlaggenstaatcontrole op de Nederlandse Antillen en Aruba. Zoals hiervoor al werd vermeld, besteedt de Scheepvaartinspectie reeds extra aandacht aan de inspectieresultaten van deze schepen in het kader van de vlaggenstaatcontrole.

Ter illustratie moge onderstaand overzicht dienen:

**Schepen onder Antilliaanse vlag**

	aantal geïnspect.	waarvan aangehouden	gemiddeld MOU
1991	63	4,8%	5,2%
1992	76	7,9%	5,6%
1993	83	3,6%	10,2%
1994	68	10,3%	14,9%
1995	68	14,7%	17,4%
1996	63	14,3%	16,8%

De aan het woord zijnde leden wensen voorts te vernemen of de vermelding in de memorie van toelichting dat de aanvullingen die het wetsvoorstel biedt op de reeds in Nederland geldende regelingen, geen extra beslag leggen op de Scheepvaartinspectie, betekent dat bepaalde taken afvallen of dat de aanvullende bepalingen niet gehandhaafd (behoeven te) worden.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen er geen taken voor de Scheepvaartinspectie afvallen. De huidige wettelijke bevoegdheden tot havenstaatcontrole worden ook reeds op dit moment in Nederland volgens de criteria, procedures en instrumenten van het MOU uitgeoefend. Zoals gezegd ligt het grootste belang van de richtlijn in het voor de lid-staten van de Europese Unie afdwingbaar maken van de regels van het MOU. De richtlijn biedt daarnaast op enkele onderdelen een meerwaarde boven het MOU. Die onderdelen zijn opgesomd in de memorie van toelichting (pag. 5/6, onder a tot en met f). De toevoeging van het Metingsverdrag aan de lijst van te hanteren verdragen betekent voor de Scheepvaartinspectie slechts de controle per schip op één relatief eenvoudig document (de meetbrief) extra. Dit document werd toch al vrijwel standaard ingezien. De publicatie van bepaalde inspectiegegevens wordt voor Nederland niet verzorgd door de Scheepvaartinspectie, maar door het secretariaat van het MOU. De doorberekening van inspectiekosten levert weliswaar een administratieve last op, maar daar staan de opbrengsten tegenover. De beroepsmogelijkheden die gecreëerd zijn leveren voor de Scheepvaartinspectie geen extra taken op. De extra controlevoorschriften betekenen weliswaar een aanpassing van de wijze van werken van de Scheepvaartinspectie, maar geen taakverzwaring. Overigens zijn deze extra controlevoorschriften inmiddels ook opgenomen in het MOU en worden dus reeds toegepast. De beroepskwalificaties voor scheepvaartinspecteurs uit de richtlijn leveren in Nederland geen problemen op, aangezien de huidige inspecteurs daar al aan voldoen.

De volgende vraag van de leden van de D66-fractie betreft de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel op vissersvaartuigen. Zij vragen of dit ook in de andere lid-staten van de Europese Unie het geval is en, zo nee, of de regering kan aangeven waarom dat niet zo is.

Onder verwijzing naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de toepassing van dit wetsvoorstel op vissersvaartuigen, merkt ondergetekende op dat de richtlijn en het MOU geen betrekking hebben op vissersvaartuigen. In de andere lid-staten van de Europese Unie dient de richtlijn uiteraard omgezet te worden in de nationale wetgeving, maar dat behoeft niet te gebeuren in een wettelijke regeling die ook van toepassing is op vissersvaartuigen. Zoals reeds aangegeven is een deel van het SOLAS-verdrag, het MARPOL-verdrag en het Metingsverdrag, met inbegrip van de bepalingen inzake havenstaatcontrole uit die verdragen, wel van toepassing op vissersvaartuigen. Aangezien in het algemeen alle lid-staten van de Europese Unie partij zijn bij deze verdragen, dient in hun wetgeving derhalve ook voorzien te zijn in de mogelijkheid van havenstaatcontrole op vissersvaartuigen, op analoge wijze als in het onderhavige wetsvoorstel is geregeld. Dat hoeft echter niet in dezelfde regeling te zijn als waarin de richtlijn wordt uitgevoerd.

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij het uitzonderen van schepen die op de Nederlandse Antillen en Aruba zijn geregistreerd van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zij vragen of dit wel volledig in overeenstemming is met de bedoeling van de richtlijn en hoe andere lid-staten van de Europese Unie met vergelijkbare «tweede registraties» hiermee omgaan.

Voor een reactie op deze vragen verwijst ondergetekende naar het hierboven gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van het SGP vragen voorts in hoeverre het toezicht krachtens de Schepenwet via de vlaggenstaatcontrole op de betreffende schepen vergelijkbaar is met de havenstaatcontrole en informeren hoe bijvoorbeeld de intensiteit van het toezicht zich verhoudt tot de 25%-norm van het MOU.

Vlaggenstaatcontrole en havenstaatcontrole dienen te worden gezien als zeer goed te onderscheiden instrumenten voor de waarborging van de veiligheid van de zeescheepvaart, waarbij havenstaatcontrole in feite moet worden aangemerkt als een controle op de juiste uitoefening van vlaggenstaatcontrole door andere landen en op de naleving van de internationale voorschriften door de reder van het desbetreffende schip. Vlaggenstaatcontrole, dat wil zeggen het toezicht dat door de maritieme autoriteiten van een bepaald land wordt uitgeoefend op schepen die de vlag van dat land voeren, is en blijft het primaire instrument voor de veiligheid van de scheepvaart. De vlaggenstaat heeft in principe een zekere autonomie, met daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden, voor de schepen die zijn vlag voeren. Op grond van de internationale verdragen is een staat verplicht een juiste vlaggenstaatcontrole uit te oefenen op de «eigen» schepen. De internationale verdragen op het terrein van de scheepvaart kennen zeer uitgebreide voorschriften waaraan bij de bouw en uitrusting van zeeschepen moet worden voldaan. Tevens zijn internationaal gedetailleerde regels vastgesteld met betrekking tot de regelmatige inspecties en het toezicht waaraan schepen door de vlaggenstaatautoriteit moeten worden onderworpen. Deze regels gelden voor alle schepen die de vlag van een bepaald land voeren, zodat een intensief toezicht met een volledige dekking is voorgeschreven. Havenstaatcontrole is een – eveneens internationaal geregelde bevoegdheid – tot het

uitoefenen van toezicht op buitenlandse schepen die een andere «havenstaat» aandoen. Havenstaatcontrole is naar zijn aard minder intensief dan vlaggenstaatcontrole, aangezien het in wezen, zoals gezegd, een controle op de juiste uitoefening van de vlaggenstaatcontrole en de naleving van de internationale voorschriften door de reder van het betreffende schip betreft.

De aan het woord zijnde leden vragen om een nadere toelichting op de uitbreiding van havenstaatcontrole op vissersvaartuigen, informeren naar de wijze waarop andere landen daarmee omgaan en wensen te vernemen in hoeverre dit leidt tot extra lasten ten opzichte van het huidige toezicht.

Onder verwijzing naar hetgeen hierover is opgemerkt bij een vraag over hetzelfde onderwerp van de leden van de D66-fractie, merkt ondergetekende op dat hier derhalve geen sprake is van extra lasten ten opzichte van het huidige toezicht.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts om een nadere toelichting op het uitzonderen van exploitanten van vissersvaartuigen van de verplichting tot vergoeding van de kosten, bedoeld in artikel 14.

Zoals hierboven al is uiteengezet, bevat het voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van vissersvaartuigen geen andere regels dan ook al op dit moment gelden voor de havenstaatcontrole op deze schepen. Daaronder valt niet de vergoeding van de kosten voor de inspectie, bedoeld in artikel 14. De richtlijn kent wel een dergelijke vergoeding van kosten, maar is niet van toepassing op vissersvaartuigen. Er is geen reden om vissersvaartuigen geheel of gedeeltelijk onder het regime van de richtlijn te brengen, nu deze daarop niet van toepassing is. Een dergelijke nationale uitbreiding van het regime van de richtlijn, zou mogelijkerwijs op internationaalrechtelijke bezwaren kunnen stuiten – de verdragen waarop havenstaatcontrole op vissersvaartuigen is gebaseerd, kennen niet uitdrukkelijk de bevoegdheid toe tot doorberekening van inspectiekosten – en zou de concurrentiepositie van de Nederlandse havens schaden ten opzichte van buitenlandse havens waar de inspectiekosten niet worden doorberekend.

#### *4. Handhaving*

Vervolgens worden enkele vragen gesteld naar de sanctionering. De eerste vragen betreffen de sancties en boetes die worden geheven en of geldboetes niet te gemakkelijk zijn en wel daadwerkelijk bijdragen tot gedragsverandering en verbetering aan de schepen.

De strafbepalingen zijn geregeld in de artikelen 33 en 34 van het wetsvoorstel. Overtreding van artikel 12, tweede lid, wordt bedreigd met een straf die vergelijkbaar is met de sanctie op overtreding van vergelijkbare verboden op grond van de Scheepvaartverkeerswet (zie artikel 31, derde lid, onder a, van laatstgenoemde wet). Overtreding van de artikelen 12, eerste en derde lid, en 13, eerste tot en met derde lid, wordt gekwalificeerd als economische delict (zie artikel 34 van dit wetsvoorstel). Deze strafrechtelijke sancties hebben echter niet rechtstreeks betrekking op de niet-naleving van de technische voorschriften die worden overtreden, maar op de handhaving van de opgelegde maatregelen (aanhouding, stopzetting van een activiteit, verbod een haven binnen te varen, etc.). Het doel van de onderhavige wetgeving – gedragsverandering bij rederijen die hun schepen met tekortkomingen laten varen – wordt niet primair nagestreefd met strafrechtelijke sancties, maar met maatregelen die in de praktijk van het zeescheepvaartbedrijfsleven effectiever worden geacht, te weten het aanhouden van een schip, het stoppen van een activiteit aan

boord of het weigeren van een schip in een haven. Indien een grote kans bestaat dat een schip met tekortkomingen in een haven wordt aangehouden, en slechts mag vertrekken nadat is gewaarborgd dat dit veilig kan, zal de reder er hopelijk voor zorgen dat zijn schip in orde is. Aanhouding van schepen is een effectief middel, omdat het tegelijkertijd een eind maakt aan de ongewenste gedraging (het onveilig varen) en de desbetreffende reder economische nadeel berokkent omdat hij zijn schip niet meer kan gebruiken. Een en ander vergt uiteraard een langdurig en consequent volgehouden handhavingsinspanning, maar er zijn tekenen dat dit beleid vruchten gaat afwerpen. In 1996 is het aantal aangehouden schepen gedaald, zoals blijkt uit het overzicht dat gegeven is aan het begin van paragraaf 2 van dit deel van de nota naar aanleiding van het verslag. Ondergetekende acht het bedreigen met en het eventueel kunnen opleggen van hechtenis en boetes weliswaar een onmisbaar onderdeel van de sanctionering van de onderhavige wetgeving, maar ziet dat als een sluitstuk van de noodzakelijke handhavingsinspanning. Zonder dat sluitstuk kunnen niet de nodige middelen worden ingezet om reders die, bijvoorbeeld, aan een aanhouding willen ontsnappen, daarvan effectief te kunnen weerhouden en uiteindelijk strafrechtelijk te vervolgen.

Tevens wordt gevraagd waarom de regering twijfelt aan de invoering van de bestuurlijke boete in de scheepvaartregelgeving. De leden van de SGP-fractie vinden de argumentatie van het niet hanteren van de bestuurlijke boete in dit wetsvoorstel niet overtuigend en vragen of dat niet mogelijk is, los van de eventueel bredere invoering daarvan in de scheepvaartregelgeving. Zij vragen wat overigens de stand van zaken van dat laatste is.

Uit het antwoord op de vorige vraag blijkt al dat het primaire sanctie-instrument bij de uitoefening van havenstaatcontrole de aanhouding van het schip is. Het feit dat de aanhouding voortduurt totdat het veilige vertrek van het schip is gewaarborgd, zal voor de reder in het algemeen een sterke stimulans zijn om zijn schip te laten voldoen aan de voorschriften. In elk geval wordt met de aanhouding voorkomen dat het schip met ontoelaatbare tekortkomingen verder vaart. Het opleggen van een bestuurlijke boete (en hetzelfde geldt voor een strafrechtelijke boete) kan de aanhouding van een schip naar de mening van ondergetekende niet vervangen. Het economische voordeel van het laten varen van schepen met tekortkomingen kan zeer hoog zijn. Ten behoeve van een effectieve afschrikking zouden de bestuurlijke of strafrechtelijke boetes navenant hoog moeten zijn. Maar zelfs bij (zeer) hoge boetes, zou zich het verschijnsel kunnen voordoen dat reders deze boetes voldoen en het desbetreffende schip zonder herstel van de tekortkomingen laten doorvaren. Bestuurlijke of strafrechtelijke sanctionering zou dus slechts naast de aanhouding kunnen plaatsvinden, aangezien het laten doorvaren van een schip met tekortkomingen volgens ondergetekende niet kan worden aanvaard.

Zoals in de memorie van toelichting (pag. 8/9) is uiteengezet, kan de bestuurlijke boete in principe niet worden ingevoerd alleen voor buitenlandse schepen. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid zou een overeenkomstige sanctie ook voor Nederlandse schepen bij de uitoefening van vlaggenstaatcontrole dienen te gelden. Voorts zou ook de Scheepvaartinspectie, als eerstaangewezen orgaan voor de oplegging van de bestuurlijke boete, dienen te zijn toegerust voor het opleggen daarvan. Gezien het feit dat de zeescheepvaartsector een mondiaal opererende bedrijfstak is, is in het bijzonder de executie van opgelegde boetes een complexe aangelegenheid. Ten slotte is nog van belang dat een in vergelijking met andere landen zwaardere sanctionering (aanhouding én bestuurlijke boete) bij de uitoefening van havenstaatcontrole in Neder-

landse havens – nog afgezien van de mogelijke internationaalrechtelijke belemmeringen – de concurrentiepositie van de Nederlandse havens zou benadelen. Samengevat kan worden gesteld dat de invoering van de bestuurlijke boete in de zeescheepvaartwetgeving een complexe aangelegenheid is, die alleen op voor Nederlandse en buitenlandse schepen vergelijkbare wijze zou kunnen worden ingevoerd en waarbij rekening moet worden gehouden met de internationaalrechtelijke mogelijkheden en de concurrentiepositie van de Nederlandse vloot en de Nederlandse havens. Een en ander vergt een dermate grondige afweging dat een wetsvoorstel tot implementatie van de onderhavige richtlijn daarvoor niet het juiste kader is. Deze problematiek wordt in zijn geheel meegewogen in het lopende codificatieproject voor het publieke zeerecht. De voorstellen daarvoor zullen het parlement naar verwachting op een termijn van ongeveer twee jaar bereiken.

## **II. Artikelen**

### *Artikel 1*

De leden van de CDA-fractie achten een nauwkeuriger definitie van de begrippen «nadere inspectie», «gedetailleerde inspectie» en «uitgebreide inspectie» noodzakelijk, omdat deze begrippen onduidelijk zijn omschreven.

Het begrip «nadere inspectie» is in het wetsvoorstel gehanteerd en in (artikel 1, onderdeel f) gedefinieerd, als overkoepelend begrip voor de termen «gedetailleerde inspectie» en «uitgebreide inspectie» uit de artikelen 6 en 7 van de richtlijn. Zoals in de memorie van toelichting (pag. 10) is aangegeven, zijn de twee laatstgenoemde begrippen in de richtlijn niet goed af te grenzen, te meer daar de gedetailleerde inspectie ook de uitgebreide inspectie omvat. Door het hanteren van het overkoepelende begrip «nadere inspectie» in het wetsvoorstel, wordt aangegeven dat de «inspectie» onder omstandigheden een vervolg kan krijgen. Dit vervolg is in feite altijd een gedetailleerde inspectie, die in sommige gevallen een uitgebreide inspectie is. Het opnemen in het wetsvoorstel van een onderscheid tussen een gedetailleerde en een uitgebreide inspectie, zou tot een voor de betrokkenen in de uitvoeringspraktijk onoverzichtelijke situatie leiden. Ondergetekende handhaaft daarom haar voorkeur voor de wijze waarop de desbetreffende begrippen in het wetsvoorstel zijn gebruikt. Gezien het feit dat dit geen enkele spanning oplevert met de inhoud en de strekking van de richtlijn, stuit dat ook vanuit het oogpunt van een juiste implementatie van de richtlijn, niet op bezwaren.

### *Artikel 2*

De leden van de fractie van de VVD wensen te vernemen wat wordt verstaan onder «houten schepen van primitieve bouw» en vragen hoeveel bemanningsleden een dergelijk schip kan herbergen en of een dergelijk schip gebruikt kan worden voor commerciële doeleinden.

Bij de term «houten schepen van primitieve bouw» kan bijvoorbeeld gedacht worden aan schepen die gebruikt worden in de lokale commerciële vaart in de Perzische Golf (dhows), de Indonesische archipel (prauwen) en het Verre Oosten (Chineze jonken). In onze regio komen deze schepen niet voor. Een tweede reden om deze schepen uit te zonderen van havenstaatcontrole is gelegen in het feit dat zij ingevolge de internationale verdragen ook zijn uitgezonderd van de toepassing van de daarin opgenomen eisen. Deze schepen hebben uiteenlopende aantallen bemanningsleden.

Deze leden informeren voorts welke gevolgen er zijn voor Nederlandse vissersvaartuigen in het buitenland, nu de onderhavige wet ook van

toepassing is op buitenlandse vissersvaartuigen in Nederland, waartoe de richtlijn niet verplicht.

Hoewel de richtlijn niet verplicht tot havenstaatcontrole op vissersvaartuigen, is de bevoegdheid daartoe in de internationale verdragen wel voorzien. Zoals in paragraaf 3 op een vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, brengt dit wetsvoorstel geen inhoudelijke wijziging in de onderwerping van vissersvaartuigen aan havenstaatcontrole in Nederland. Consequenties van dit wetsvoorstel voor Nederlandse vissersvaartuigen in het buitenland zijn dan ook niet te verwachten.

#### *Artikel 3*

De leden van de VVD-fractie vragen wat de meerwaarde is van artikel 3, vierde lid, nu de daar gemaakte uitzondering reeds gemaakt is in artikel 28.

Artikel 28 zondert – conform de richtlijn – vissersvaartuigen uit van de verplichting tot publicatie van gegevens van aangehouden schepen. Indien in artikel 3, vierde lid, de uitzondering van artikel 3, derde lid, niet zou zijn opgenomen, zou in het rapport aan de kapitein van een vissersvaartuig steeds moeten worden opgenomen dat publicatie van de gegevens van een vissersvaartuig, ingevolge artikel 28 van het wetsvoorstel, niet mogelijk is. De meerwaarde van artikel 3, vierde lid, ligt in het feit dat deze vermelding in het rapport voor de kapitein van een vissersvaartuig achterwege kan blijven. De bepaling dient derhalve een voornamelijk praktisch doel.

#### *Artikel 5*

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom in artikel 5, tweede lid, onder c, gesproken wordt over in een ministeriële regeling op te nemen categorieën van een inspectie uit te zonderen schepen, nu in artikel 2 van het wetsvoorstel reeds is bepaald op welke schepen de wet van toepassing is.

In artikel 2 is, in navolging van de richtlijn, de reikwijdte van het wetsvoorstel bepaald. Binnen de categorie schepen waarop het wetsvoorstel in principe van toepassing is, dienen echter onder omstandigheden bepaalde schepen te worden uitgezonderd van een inspectie. Artikel 7, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat schepen die minder dan zes maanden tevoren door een andere lid-staat van de Europese Unie zijn geïnspecteerd, niet aan een inspectie worden onderworpen, mits deze schepen niet op de lijst van bijlage I bij de richtlijn voorkomen, er geen tekortkomingen zijn gemeld na een voorgaande inspectie en er geen gegronde redenen zijn om een inspectie te verrichten. Het is, mede met het oog op mogelijke toekomstige wijzigingen van de richtlijn op dit punt, niet zinvol om een dergelijke uitzondering, onder de gedetailleerde voorwaarden die de richtlijn noemt, in de wettelijke bepaling betreffende de reikwijdte van het wetsvoorstel op te nemen. Daarom is ervoor gekozen in artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel, een grondslag op te nemen om deze gevallen bij ministeriële regeling van een inspectie uit te zonderen.

#### *Artikel 7*

De vraag wordt gesteld in hoeverre artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel een overlap vertoont met het voorstel van wet voor de Zeevaartbemanningwet (kamerstukken II 1996/96, 25 233, nrs. 1 e.v.).

Het wetsvoorstel voor de Zeevaartbemanningwet is van toepassing op Nederlandse schepen. De in artikel 7, eerste lid, onder b, van het onderhavige wetsvoorstel genoemde richtlijn verplicht tot het uitvoeren van havenstaatcontrole, dat wil zeggen controle op buitenlandse schepen. Er is voor gekozen alle bepalingen in de Nederlandse wetgeving die betrekking hebben op havenstaatcontrole, in het onderhavige wetsvoorstel onder te brengen. Het onderhavige wetsvoorstel sluit daarom volledig aan bij het wetsvoorstel voor de Zeevaartbemanningwet en vertoont geen overlap.

#### *Artikel 9*

De leden van de D66-fractie informeren of het uit veiligheidsoogpunt niet beter zou zijn dat – naast de Scheepvaartinspectie – ook de nautisch beheerder van de betreffende scheepvaartweg betrokken zou worden bij het stellen van de voorwaarden waaronder een schip naar een reparatiewerf mag vertrekken.

Artikel 9 van het wetsvoorstel is ontleend aan artikel 11, eerste lid, van de richtlijn. Dit artikel stelt dat de voorwaarden waaronder het schip mag vertrekken worden vastgesteld door de «bevoegde instantie» van de lid-staat. Uit artikel 4 van de richtlijn blijkt dat met «bevoegde instantie» bedoeld wordt op het orgaan dat in een lid-staat is belast met de inspectie van de schepen. In Nederland is dat de Scheepvaartinspectie. Om de nautisch beheerder van de desbetreffende scheepvaartweg een formele, in de wet geregelde betrokkenheid bij de vaststelling van de genoemde voorwaarden te geven, zou derhalve op gespannen voet staan met de richtlijn. In de praktijk zal de Scheepvaartinspectie indien dit nodig of wenselijk is, uiteraard overleg voeren met de desbetreffende nautisch beheerder over de te stellen voorwaarden, zoals zij thans ook reeds doet.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de consequentie is van de juridische houdbaarheid van artikel 9 van het wetsvoorstel voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, als gevolg van het feit dat het advies van de Raad van State ten aanzien van de implementatie van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn in artikel 11 van het wetsvoorstel niet wordt gevolgd.

Zoals in het nader rapport (kamerstukken II 1996/97, 25 254, B, pag. 9, onder punt 12) is aangegeven, vertoont artikel 11 van de richtlijn een inconsistentie. In artikel 11, vierde lid, onder i, wordt er – geheel in overeenstemming met de logica en de bestaande praktijk – van uit gegaan dat de bedoelde voorwaarden waaraan een schip moet voldoen bij het uitvaren worden gesteld «door de bevoegde instantie van een Lid-Staat in een haven van inspectie». In artikel 11, eerste lid, wordt bepaald dat die voorwaarden moeten worden vastgesteld door de bevoegde instantie van de vlaggenstaat. Om deze innerlijke tegenstrijdigheid in artikel 11 van de richtlijn op te lossen, is in het wetsvoorstel gekozen voor de meest logische en praktische benadering. Aangezien de bevoegde instantie van de vlaggenstaat in de praktijk op korte termijn vaak moeilijk bereikbaar zal zijn en deze instantie in elk geval de lokale situatie moeilijk kan beoordelen, is er in het wetsvoorstel voor gekozen de bevoegde instantie van de havenstaat – in Nederland derhalve de Scheepvaartinspectie – de voorwaarden te laten vaststellen. Ondergetekende vertrouwt er op dat, indien deze vraag wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dit rechterlijk college kan worden overtuigd van de verdedigbaarheid van deze keuze, die in lijn is met de bestaande praktijk en de strekking van de richtlijn.

## Artikel 12

De leden van de D66- en de PvdA-fractie vragen of is voorzien in enige vorm van compensatie voor het verlies aan inkomsten van de havenbeheerder, in gevallen waarin een aangehouden schip een ligplaats blokkeert en vragen welke mogelijkheden er zijn om de aanhouding zoveel mogelijk te bekorten.

In enige vorm van compensatie voor het verlies aan inkomsten van de havenbeheerder is in het wetsvoorstel niet voorzien. Voor de havenbeheerder staat eventueel de privaatrechtelijke weg open; hij kan agerend op grond van onrechtmatige daad trachten de geleden schade op de reder van het aangehouden schip te verhalen. De Scheepvaartinspectie streeft voortdurend naar het zo kort mogelijk laten voortduren van de aanhouding van het schip. Niet alleen wordt bij de afhandeling van gerepareerde schepen zo spoedig mogelijk (en 24 uur per dag) voorzien in de opheffing van de aanhouding, maar ook bestaat de reeds genoemde mogelijkheid het schip – onder voorwaarden – te laten vertrekken naar een reparatiewerf. In onderling overleg kan aan een aangehouden schip ook een andere ligplaats, waar de ligging van het schip de exploitatie van de haven minder of niet belemmert, worden aangewezen.

Mede naar aanleiding hiervan vragen de leden van de PvdA-fractie of er volgens de regering tussen de havenbeheerder en de Scheepvaartinspectie voldoende afstemming van bevoegdheden bestaat, zodat er geen overlap of onduidelijkheden optreden.

Het wetsvoorstel leidt formeel niet tot een overlap tussen de bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie en de havenbeheerder. In de praktijk raken de verschillende bevoegdheden elkaar uiteraard regelmatig. Er is dan ook een zeer intensieve samenwerking tussen de Scheepvaartinspectie en de havenbeheerders ontstaan, die goed verloopt. De goede ervaringen met de bestaande samenwerking, geven reden te veronderstellen dat problemen in dit opzicht zich niet zullen voordoen.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet wenselijk is wettelijk te voorzien in een schaderegeling voor havenbeheerders en of een dergelijke regeling niet tevens zou moeten gelden voor gevallen waarin de Wet bestrijding ongevallen Noordzee van toepassing is.

Tegen de achtergrond van hetgeen hierboven is gesteld, is ondergetekende van mening dat de havenbeheerder voldoende instrumenten tot zijn beschikking heeft om de schade die hij lijdt als gevolg van de aanhouding van een schip te beperken of te voorkomen. Zoals gezegd kan hij langs de privaatrechtelijke weg zijn schade verhalen op het aangehouden schip. Voorts kan hij in goed overleg met de Scheepvaartinspectie bewerkstelligen dat een aangehouden schip op een zodanige ligplaats wordt afgemeerd dat de exploitatie van de haven minder of niet wordt belemmerd.

De Wet bestrijding ongevallen Noordzee kent (zie artikel 12) reeds een schaderegeling voor havenbeheerders. Indien een schip nadat een ongeval op zee heeft plaatsgevonden van overheidswege naar een Nederlandse haven, in beheer bij het Rijk of een ander openbaar lichaam, wordt gebracht, vergoedt het Rijk de «redelijke kosten» van de maatregelen getroffen door het daartoe bevoegde gezag, die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om het gevaar, verbonden aan het brengen van het schip naar en het verblijf in de haven te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Het binnenbrengen van een schip kan nodig zijn om op een veiliger en doeltreffender manier dan op zee mogelijk zou zijn, schadelijke



gevolgen van het ongeval te voorkomen, beperken of ongedaan te maken. Hierbij is gedacht aan kosten die een havenbeheerder ten gevolge van maatregelen van het Rijk moet maken voor bijvoorbeeld het leggen van olieschermen, het ontruimen van kaden en het gereedhouden van de brandweer.

#### *Artikel 26*

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze in andere lid-staten van de Europese Unie de beroepsgang tegen besluiten is geregeld en of hier sprake is van ongewenste nationale differentiatie. Zij vragen voorts in hoeverre het aannemelijk is dat een beroep op de minister niet beschouwd wordt als een beroep op een onafhankelijk orgaan, nu de Scheepvaartinspectie ondergeschikt is aan de minister.

De richtlijn bepaalt in artikel 10 dat de eigenaar of de exploitant van het schip of diens agent het recht heeft beroep in te stellen tegen een door de bevoegde instantie genomen besluit tot aanhouding. Ondergetekende draagt geen gedetailleerde kennis van de wetgeving in alle andere lid-staten van de Europese Unie ter uitvoering van de richtlijn, maar artikel 10, tweede lid, van de richtlijn regelt dat de lid-staten daartoe de met hun nationale wetgeving overeenstemmende beroepsprocedures dienen toe te passen. Derhalve zal in elke lid-staat van de Europese Unie een beroepsprocedure zijn geregeld, die in overeenstemming is met het in de desbetreffende lid-staat geldende bestuursrecht. Ongewenste nationale differentiatie in de verschillende lid-staten wordt door deze bepaling van de richtlijn voorkomen.

In het onderhavige wetsvoorstel is voor Nederland dan ook aangesloten bij het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht. Volgens dit stelsel dient voorafgaand aan een beroep op de rechter een bezwaarschrift te worden ingediend bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft genomen, tenzij tegen de desbetreffende beschikking administratief beroep openstaat. In het onderhavige wetsvoorstel is in artikel 26 voorzien in administratief beroep op de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit administratief beroep vervangt slechts de bezwaarschriftprocedure bij de Scheepvaartinspectie. Van de beslissing van de minister op het administratief beroep staat volgens de Algemene wet bestuursrecht beroep open bij de rechter, evenals dat het geval zou zijn geweest van de beschikking van de Scheepvaartinspectie op een bezwaarschrift. De verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Scheepvaartinspectie is derhalve niet bepalend, aangezien ook van het besluit van eerstgenoemde beroep openstaat op de rechtbank.

#### *Artikel 29*

Ten slotte wordt gevraagd of de regering kan aangeven hoe de bepalingen uit de richtlijn die verplichte samenwerking tussen bestuursorganen voorschrijven en die niet zijn geïmplementeerd, al dan niet door middel van dit wetsvoorstel, hun verplichtende werking krijgen.

De bepalingen uit (artikel 14 van) de richtlijn betreffende samenwerking tussen de bestuursorganen zijn niet geïmplementeerd in dit wetsvoorstel en zullen evenmin worden uitgevoerd in de op grond van artikel 29 van het wetsvoorstel vast te stellen ministeriële regeling, omdat het gaat om afstemming van het gebruik van bevoegdheden tussen de verschillende autoriteiten in een lid-staat en het overleg daarover. Dit overleg staat los van eventuele rechten en verplichtingen die voor de exploitant en de kapitein in het leven worden geroepen. Implementatie van een dergelijke in de dagelijkse bestuurspraktijk volkomen gebruikelijke handelwijze in

algemeen verbindende voorschriften is niet noodzakelijk of wenselijk. De samenwerking tussen de bevoegde instanties van de verschillende lid-staten (artikel 14, tweede en derde lid, van de richtlijn) is reeds vastgelegd in het MOU en op die wijze, mede via de verwijzing daarnaar in de richtlijn, verbindend.

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