

Vergaderjaar 1998–1999

26 383

Wijziging van de Wet havenstaatcontrole in verband met de totstandkoming van richtlijn nr. 98/25/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 april 1998 (PbEG L 133) houdende wijziging van richtlijn nr. 95/21/EG betreffende de naleving, met betrekking tot 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)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 april 1999

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.

Het verheugt ondergetekende dat de leden van de SP-fractie met instemming kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Terecht constateren deze leden dat het wetsvoorstel beoogt de veiligheid aan boord van schepen te verbeteren en de risico's voor het milieu te beperken.

De International Safety Management Code (hierna: ISM-code) levert immers, door middel van de invoering van een veiligheidsmanagement-systeem aan boord van schepen en aan de wal, een essentiële bijdrage aan de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het mariene milieu. Het onderhavige wetsvoorstel dient – evenals richtlijn 98/25/EG – met name om de uitvoering en naleving van de bepalingen van de ISM-code te bevorderen, door de invoering van een verplichte aanhouding – door de havenstaat – van schepen die onder de werkingssfeer van die code vallen en die na 1 juli 1998 geen ISM-certificaten aan boord hebben (artikel 9bis van richtlijn 95/21/EG).

De leden van de SP-fractie vragen of er in Nederland en andere EU-landen al ervaringen zijn met de handhaving van artikel 9bis van richtlijn 95/21/EG en, indien dit het geval is, welk aandeel schepen nog niet beschikt over een ISM-certificaat, terwijl tevens andere tekortkomingen worden geconstateerd.

In de periode 1 juli 1998 tot en met 30 september 1998 is door de landen van het Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (hierna: MOU) een geconcentreerde inspectiecampagne gehouden, gericht op de internationale implementatie van de ISM-code. Het volgende overzicht geeft inzicht in de aantallen geïnspecteerde schepen en het aantal aanhoudingen in verband met gebreken op het gebied van de implementatie van de ISM-code.

	aantal inspecties	ISM-plichtig	ISM-aanhoudingen
gehele MOU-regio	3 633	1 575 (43%)	81 (5%)
Nederlandse havens	470	215 (46%)	19 (9%)

Al deze aanhoudingen gingen tevens gepaard met gebreken op ander gebied dan de ISM-code.

In de gehele MOU-regio werd aan drie schepen de toegang tot alle havens geweigerd, na opheffing van de aanhouding nadat andere gebreken waren hersteld. Deze drie schepen hadden dus in het geheel niet voorzien in de implementatie van de ISM-code. In andere gevallen konden voorkomende gebreken in de certificatie vóór het opheffen van de aanhouding worden hersteld.

Na 30 september 1998 maakt de controle op de implementatie van de ISM-code een vast onderdeel uit van de normale havenstaatcontrole onder het Parijse MOU, richtlijn 95/21/EG en de Wet havenstaatcontrole.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie welke sancties beschikbaar zijn indien een schip niet beschikt over een ISM-certificaat en tevens andere tekortkomingen geconstateerd worden.

Naar aanleiding van deze vraag merkt ondergetekende op dat in het geval een schip niet beschikt over een ISM-certificaat de havenstaatautoriteiten op grond van artikel 9bis in beginsel verplicht zijn over te gaan tot de aanhouding van dat schip. Het al of niet aanwezig zijn van andere tekortkomingen is in dat geval niet meer relevant, met dien verstande dat in het geval aan boord van het schip geen enkele andere tekortkoming is geconstateerd (dan het ontbreken van een ISM-certificaat), er geen andere redenen aanwezig zijn op grond waarvan het schip kan worden aangehouden en de voortzetting van de ISM-aanhouding zou leiden tot congestie in de haven, de inspecteur de aanhouding kan opheffen. In een dergelijk geval wordt het schip echter de toegang tot alle andere havens in de lidstaten van de Europese Unie of andere bij het MOU aangesloten havenstaten geweigerd, totdat het beschikt over de vereiste ISM-certificaten. Het behoeft geen verdere uitleg dat deze zgn. «banning-procedure» niet alleen een sanctiemaatregel, maar ook een pressiemiddel vormt om de naleving van de ISM-code te bevorderen.

In het geval aan boord van het schip naast het ontbreken van het ISM-certificaat tevens nog een of meerdere andere tekortkomingen worden geconstateerd, wijst ondergetekende erop dat richtlijn 95/21/EG in bijlage VI een niet-limitatieve lijst met aanhoudingsgronden kent, die eveneens tot de aanhouding van een schip kunnen leiden. De op deze lijst genoemde tekortkomingen kunnen derhalve op zichzelf de aanhouding van een schip rechtvaardigen. Indien het gaat om tekortkomingen die een duidelijk gevaar inhouden voor de veiligheid, de gezondheid of het milieu kan ook een activiteit aan boord worden stopgezet. Het besluit of een schip daadwerkelijk wordt aangehouden is bij constatering van deze andere tekortkomingen ter beoordeling van de inspecteur.

Dit neemt niet weg dat in het geval van het ontbreken van het ISM-certificaat de aanhouding verplicht is. De sanctie is in het geval van het ontbreken van het ISM-certificaat terwijl tevens andere tekortkomingen worden geconstateerd hetzelfde: aanhouding van het schip. De aanhouding duurt tot het moment dat het ISM-certificaat is afgegeven en alle tekortkomingen naar genoegen van de inspecteur zijn verholpen. De bovenbedoelde aanhoudingsgronden van bijlage VI van richtlijn 95/21/EG zijn geïmplementeerd in artikel 7 van de Wet havenstaatcontrole. Het onderhavige wetsvoorstel voegt hieraan nog toe de verplichte aanhoudingsgrond van artikel 9bis van de richtlijn.

De leden van de SP-fractie stellen voorts de vraag welke procedure wordt gevolgd als een schip wel beschikt over een ISM-certificaat, maar desondanks tekortkomingen worden geconstateerd. Hieraan kan worden gekoppeld de vraag van de leden of sowieso aan boord geïnspecteerd kan worden indien een geldig ISM-certificaat aanwezig is.

Ondergetekende merkt op dat het antwoord op deze vraag in feite reeds besloten ligt in de beantwoording van de vorige vraag. Het antwoord op het tweede deel van de vraag (of sowieso aan boord geïnspecteerd kan worden) luidt bevestigend. De aanwezigheid van een geldig ISM-certificaat zegt alleen iets over de invoering en toepassing van het veiligheidsmanagementsysteem aan boord van het schip en aan de wal. Alhoewel het veiligheidsmanagementsysteem een essentiële bijdrage levert aan de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het mariene milieu, vormt het ISM-certificaat geen garantie dat het schip en de bemanning ook volledig voldoen aan de overige eisen van de toepasselijke internationale verdragen.

Met betrekking tot de procedure die gevolgd wordt indien een ISM-certificaat aanwezig is, maar desondanks tekortkomingen worden geconstateerd, merkt ondergetekende het volgende op. Bij de beantwoording van deze vraag moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen tekortkomingen in het kader van het ISM-veiligheidsmanagementsysteem aan boord en «andere» tekortkomingen. Tekortkomingen hoeven namelijk niet per definitie betrekking te hebben op het veiligheidsmanagementsysteem, maar kunnen ook bestaan uit het niet voldoen aan andere bepalingen uit de toepasselijke internationale verdragen. In dat laatste geval geldt dat, zoals reeds gezegd, op grond van bijlage VI van de richtlijn kan worden besloten tot aanhouding van het schip. Deze procedure werd hiervoor reeds beschreven in het antwoord op de vorige vraag.

Voor zover de leden van de SP-fractie doelen op tekortkomingen in het ISM-kader, geldt het volgende: In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel p. 5) is reeds uiteengezet dat de ISM-certificaten slechts worden afgegeven nadat uit onderzoek is gebleken dat door de walorganisatie wordt voldaan aan de vereisten van de ISM-Code en aan boord van het schip gehandeld wordt overeenkomstig het goedgekeurde veiligheidsmanagementsysteem. De aanwezigheid van een ISM-certificaat biedt daarmee in beginsel de garantie dat daadwerkelijk wordt voldaan aan de eisen van de ISM-code. Hiermee ontkent ondergetekende overigens niet dat er in de praktijk situaties kunnen voorkomen waarin nog niet geheel wordt voldaan aan de bepalingen van de ISM-code. Hierbij kan gedacht worden aan nieuw op te richten rederijen dan wel aan toevoeging aan de vloot van nieuwe schepen of nieuwe scheepstypen. Onder genoemde omstandigheden kunnen, met het oog op de tijd die de invoering van het veiligheidsmanagementsysteem in beslag kan nemen, interim-ISM-certificaten worden afgegeven aan rederijen en schepen die nog niet aan alle ISM-vereisten voldoen, waarbij echter strenge

voorwaarden en termijnen voor de volledige implementatie worden gehanteerd.

De leden vragen of het land dat het ISM-certificaat heeft afgegeven wordt onderworpen aan een externe kwaliteitsaudit.

Noch de relevante internationale verdragen, noch de Europese wetgeving voorzien momenteel in de mogelijkheid om externe kwaliteitsaudits te houden bij de maritieme administraties van vlaggenstaten. Het enige middel om druk uit te kunnen uitoefenen op vlaggenstaten om hun verplichtingen ingevolge internationale verdragen na te komen is om hen bij voortduring te attenderen op de geconstateerde gebreken op onder hun vlag varende schepen en op de regelmatige publicatie van de inspectieresultaten.

Weliswaar is in het kader van het sub-comité voor vlaggenstaat-implementatie van de Internationale Maritieme Organisatie een z.g. «self-assessment-formulier» ten behoeve van maritieme administraties ontwikkeld, doch gebruik hiervan is op dit moment en naar het zich laat aanzien ook in de nabije toekomst, niet verplicht, zodat er ook geen sancties kunnen worden verbonden aan een slechte score. Overigens levert een mindere kwaliteit van de implementatie van internationale verdragen door een betreffend land wel op dat een schip onder die vlag eerder wordt geselecteerd voor inspectie in het kader van havenstaatcontrole.

De leden van meergenoemde fractie vragen wie de inspecties uitvoeren, welke deskundigheidseisen worden gesteld aan de inspecteurs en hoe wordt verzekerd dat de inspecteurs voldoende onafhankelijk kunnen optreden van de havenautoriteiten die, zoals de SP-leden stellen, een groot economisch belang hebben bij het toelaten van zoveel mogelijk schepen.

In Nederland worden de inspecties in het kader van havenstaatcontrole exclusief uitgevoerd door de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie. De Scheepvaartinspectie ressorteert onder het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Zowel het MOU van Parijs als richtlijn 95/21/EG stellen eisen aan de beroepskwalificaties van de scheepvaartinspecteurs. Deze beroepskwalificaties, die zijn opgenomen in bijlage VII van de richtlijn, garanderen de nodige deskundigheid van de inspecteurs, ook voor wat betreft het toezicht op de naleving van de ISM-code. Daarnaast zijn een aantal ambtenaren van de Scheepvaartinspectie ook opgeleid in de techniek van audits zoals die worden gehouden ter toetsing van het veiligheidsmanagementsysteem. De onafhankelijkheid van de inspecteurs wordt gewaarborgd doordat zij als ambtenaar van de Scheepvaartinspectie geen commerciële belangen mogen hebben in Nederlandse havens noch in de geïnspecteerde schepen. Bovendien mogen zij als inspecteur niet werkzaam zijn voor een klassebureau dat belast is met de afgifte van certificaten aan schepen of de uitvoering van onderzoeken ten behoeve van de afgifte van certificaten (zie artikel 12 van richtlijn 95/21/EG). De inspecteurs, die bovendien een identiteitskaart bij zich dragen waaruit blijkt dat zij gemachtigd zijn tot het uitvoeren van havenstaatcontrole, kunnen derhalve op een voldoende onafhankelijke en deskundige manier optreden ten opzichte van de havenautoriteiten. Graag maakt ondergetekende van deze gelegenheid gebruik om te verklaren dat de door de SP-leden genoemde grote economische belangen van de havenautoriteiten ook met zich meebrengen dat zoveel mogelijk veilige schepen worden toegelaten tot de haven; een incident met een onveilig schip kan immers grote economische schade voor de haven veroorzaken.

De SP-leden vragen of er een vorm van systematische terugkoppeling van handhavingsactiviteiten is, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke rapportages.

Ook op deze vraag luidt het antwoord van ondergetekende bevestigend. In de jaarverslagen van het Parijse MOU worden, naast meer algemene ontwikkelingen op het gebied van havenstaatcontrole, door middel van tabellen en statistieken uitgebreide overzichten gegeven van onder meer het aantal uitgevoerde inspecties, het aantal aanhoudingen en het aantal tekortkomingen.

Bovendien bestaat er in het kader van het MOU een elektronisch informatie-systeem (Sirenac) ten behoeve van de uitwisseling van inspectiegegevens en de evaluatie van controle-inspanningen en resultaten. Dit Sirenac-informatie-systeem geeft aan de in het MOU participerende administraties dagelijks een up-to-date overzicht van alle in het kader van het MOU gehouden inspecties. Per maand verschijnt een op basis van Sirenac-gegevens door het secretariaat van het MOU opgesteld overzicht van in die periode aangehouden schepen (incl. naam schip, IMO-nummer, periode van aanhouding, tekortkomingen etc.). Dit overzicht verschijnt zowel schriftelijk als op Internet.

In dit verband wil ondergetekende opmerken dat zowel binnen het MOU als binnen de EU discussie gaande is om de in het Sirenac-systeem voorhanden zijnde inspectiegegevens in ruimere mate dan tot nu toe aan belanghebbenden ter beschikking te stellen.

De leden van de SP-fractie stellen voorts nog de vraag welke beperkingen het wetsvoorstel stelt aan de bevoegdheden van de inspectie-ambtenaar om een schip aan te houden in het geval dat tekortkomingen worden geconstateerd die onder de werkingssfeer van het STCW-Verdrag vallen.

Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (p. 5, nr. 6) houdt de wijziging van bijlage VI van richtlijn 95/21/EG (door richtlijn 98/42/EG) onder meer in dat daarin ten aanzien van bepaalde onder het STCW-Verdrag vallende tekortkomingen wordt bepaald dat dit de enige redenen tot aanhouding krachtens dit verdrag zijn. Bevatte bijlage VI tot op heden een niet-limitatieve lijst met tekortkomingen die de aanhouding op zichzelf kunnen rechtvaardigen, met de wijziging van bijlage VI van de richtlijn is een beperking aangebracht in de aanhoudingsbevoegdheid van de inspecteur. Van alle onder het STCW-Verdrag vallende tekortkomingen kunnen alléén nog de onder punt 3.8 van bijlage VI genoemde tekortkomingen tot de aanhouding van een schip leiden. Overige tekortkomingen die onder het STCW-Verdrag vallen kunnen derhalve op zichzelf geen aanhouding rechtvaardigen (in tegenstelling tot eventuele niet in de bijlage genoemde tekortkomingen die onder andere internationale verdragen vallen). Het wetsvoorstel voorziet in de implementatie van bijlage VI via de aanpassing van artikel 7, eerste lid, onderdeel a. Door het gebruik van het woord «kunnen» wordt aangegeven dat er verschillen in de reikwijdte en strekking van de in de bijlage genoemde aanhoudingsgronden bestaan.

Tot slot stellen de SP-leden nog de vraag of de ISM-code ook eisen aan de kwaliteit van scheepsbrandstoffen stelt, waarbij zij doelt op het bijmengen van afvalstoffen bij de brandstof en de daaraan verbonden risico's voor de veiligheid en het milieu. Indien dit niet het geval is, vragen de leden of de regering mogelijkheden ziet om de ISM-code voor dit aspect uit te breiden.

De ISM-code zelf bevat geen specifieke eisen met betrekking tot brandstof. Voor een veilige bedrijfsvoering is het echter noodzakelijk dat kwalitatief

goede brandstof, die tenminste voldoet aan de specificaties die door de motorenfabrikant werden voorgeschreven, wordt ingenomen. Het is immers bekend dat bijgemengde afvalstoffen aanleiding kunnen zijn tot motorschade en uitval van de voortstuwing, waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Het wordt dus bij de beoordeling van het veiligheidsmanagementsysteem wel van de scheepsbeheerder verwacht dat hij aandacht heeft besteed aan procedures die er toe leiden dat te allen tijde brandstof van de juiste kwaliteit wordt ingenomen.

Overigens leent de ISM-code zich naar zijn aard niet voor het opnemen van bovenbedoelde «technische» eisen. Evenmin als andere veiligheidszorgsystemen is de ISM-code bedoeld voor het stellen van feitelijke normen aan bijvoorbeeld brandstofkwaliteit.

Tenslotte zij vermeld dat met betrekking tot de brandstofkwaliteit wel normen zijn gesteld in Annex VI van het Marpol-Verdrag. Deze normen strekken onder meer ertoe te voorkomen dat de brandstof (chemische) stoffen bevat die de veiligheid van de scheepvaart, de toestand van machines of de bemanning in gevaar brengen, ofwel leiden tot vervuiling van de lucht. Annex VI zal echter naar verwachting pas in 2003 internationaal van kracht worden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos