

Vergaderjaar 2002–2003

**29 010 (R 1739)**

## **Wijziging van de Schepenwet en de Wet behoud scheepsruimte 1939 in verband met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel**

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Met ingang van 1 juli 2001 is in Nederland de Inspectie Verkeer en Waterstaat (verder: IVW) ingesteld, ter uitvoering van het besluit de inspectiefunctie binnen het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelfstandiger te positioneren. In de IVW zijn de Scheepvaartinspectie in Nederland, de Rijksverkeersinspectie, de Nederlandse Luchtvaart Autoriteit, de Handhavingdienst Luchtvaart en de Rijksdienst voor Radiocommunicatie opgegaan. De organisatorische onderbrenging van de desbetreffende inspectiediensten in de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft ook gevolgen voor de wijze waarop deze diensten in de bestaande wet- en regelgeving worden aangeduid. Zo wordt de Scheepvaartinspectie en werden de Rijksverkeersinspectie en de Rijksdienst voor Radiocommunicatie op een aantal plaatsen in de formele wetgeving genoemd. Aangezien het uitdrukkelijk de bedoeling is de oude (bestaande) benamingen van de samenstellende delen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zo snel mogelijk op te doen houden te bestaan, is het wenselijk deze benamingen in de wet- en regelgeving te vervangen. Daarbij dient overigens nog te worden opgemerkt dat de divisie Telecom van de IVW met ingang van 22 juli 2002 is overgedragen aan het Ministerie van Economische Zaken (zie het besluit van 22 juli 2002, houdende de herindeling van de ministeriële taak met betrekking tot het telecommunicatie- en postbeleid alsmede met betrekking tot het beleid ten aanzien van de kabelsector en digitale televisie en radio via de ether (Stb. 419)).

Inmiddels is in Nederland met ingang van 1 juli 2002 de Wet van 18 april 2002 tot wijziging van enkele wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Stb. 244) in werking getreden, waarbij de vermeldingen van de aanduidingen «Rijksverkeersinspectie» en «Rijksdienst voor Radiocommunicatie» op het niveau van de formele wet zijn vervangen. Voor de aanpassing van de vermeldingen op het niveau van algemene maatregel van bestuur is het

Besluit van 24 oktober 2001, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht als bedoeld in artikel 10 van de Spoorwegwet, alsmede overige aanpassingen van besluiten samenhangende met de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (Stb. 520) totstandgekomen, dat op dezelfde datum als de aangehaalde wet in werking trad. Deze wetgeving voorziet niet in vervanging van de aanduiding van de Scheepvaartinspectie. De reden daarvoor is dat de Scheepvaartinspectie is ingesteld ingevolge artikel 10 van de Schepenwet. De Schepenwet is een rijkswet. Van de Scheepvaartinspectie maakt naast de Scheepvaartinspectie in Nederland ook de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen deel uit, welke laatstgenoemde dienst ook de desbetreffende taken uitvoert in Aruba. Het is uiteraard – nog afgezien van de noodzaak ook voorzieningen te treffen voor de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen en Aruba, die niet zal opgaan in de Inspectie Verkeer en Waterstaat – niet mogelijk de Schepenwet als rijkswet bij «gewone» wet te wijzigen.

Het formeel-juridische bestaan van de Scheepvaartinspectie in Nederland vindt op dit moment nog zijn neerslag in het feit dat de ambtenaren die werkzaam zijn bij het overeenkomstige onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, te weten de divisie Scheepvaart, naast hun benoeming als ambtenaar bij de divisie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, hun benoeming behouden bij de Scheepvaartinspectie. Daarmee worden eventuele problemen ten aanzien van hun wettelijke bevoegdheden ondervangen.

## **2. De wettelijke regeling van de positie van de Scheepvaartinspectie**

De Scheepvaartinspectie is een orgaan dat niet alleen in Nederland en ten behoeve van in Nederland geregistreerde schepen werkzaamheden verricht, maar ook een onderdeel heeft dat wordt gevormd door ambtenaren die in landsdienst van de Nederlandse Antillen zijn, en dat werkzaamheden verricht in de Nederlandse Antillen en ten behoeve van aldaar geregistreerde schepen. Deze ambtelijke dienst maakt functioneel deel uit van de in de Schepenwet geregelde Scheepvaartinspectie. Op grond van het Protocol inzake scheepvaart bij de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 1985, 542; PB 1985, 88; AB 1985, 28) verricht de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen ook de overeenkomstige werkzaamheden in Aruba. De Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen maakt geen deel uit van de IVW. Verder is de positie van de Scheepvaartinspectie primair geregeld bij en krachtens de Schepenwet, die ingevolge artikel 57 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden de status van rijkswet heeft. Ambtenaren van de Scheepvaartinspectie worden overigens ook genoemd in enkele andere rijkswetten (zie artikel 32, eerste lid, onder b, van de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart en artikel 7, eerste lid, onder b, van de Wet behoud scheepsruimte 1939) (zie daarvoor de artikelsgewijze toelichting op artikel II). Voorts hebben de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie zowel in Nederland als in de Nederlandse Antillen en Aruba ook taken en bevoegdheden toegekend gekregen bij en krachtens lands- (d.w.z. geen rijks-) wetgeving. Voor Nederland kan o.a. gewezen worden op de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Binnenschepenwet, de Wet pleziervaartuigen en de Wet havenstaatcontrole. Voor wat betreft de in de Nederlandse «nationale» wetgeving geregelde taken van de Scheepvaartinspectie zal een afzonderlijk aanpassingswetsvoorstel worden ingediend. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de noodzakelijke aanpassingen door te voeren ten aanzien van de bij en krachtens rijkswet geregelde taken en bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie in Nederland.

### 3. Uitgangspunten voor dit wetsvoorstel

In principe bestaan er drie mogelijkheden om hetgeen bij en krachtens de Schepenwet geregeld is ten aanzien van de positie van de Scheepvaartinspectie te wijzigen. Allereerst zou het denkbaar zijn de benaming Scheepvaartinspectie overal waar deze voorkomt te vervangen door iets anders, bijvoorbeeld door de (divisie Scheepvaart van de) IVW. Zoals hiervoor is uiteengezet is dat niet mogelijk, aangezien de Scheepvaartinspectie van de Nederlandse Antillen en Aruba niet van naam verandert en organisatorisch ook niet opgaat in de IVW.

Ten tweede zou het mogelijk zijn alle taken en bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie door middel van een wetswijziging te attribueren aan een minister, om dan vervolgens te voorzien in mandatering van die bevoegdheden aan de IVW of de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen en Aruba. Dat levert echter een probleem op bij de keuze van de desbetreffende minister. Attributie bij uitsluiting aan de (Nederlandse) Minister van Verkeer en Waterstaat als lid van de ministerraad voor het Koninkrijk, zou er toe leiden dat deze minister ook bevoegdheden dient te mandateren aan niet hiërarchisch aan hem ondergeschikte ambtenaren in Nederlands-Antilliaanse landsdienst. Nog afgezien van de complicaties die daardoor in de praktijk veroorzaakt kunnen worden (de algemene regeling van mandaatverhoudingen zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht geldt bijvoorbeeld niet in de Nederlandse Antillen en Aruba), zou een dergelijke regeling ook de zelfstandige positie van de drie landen in het Koninkrijk ten opzichte van elkaar miskennen. Attributie aan de drie voor het desbetreffende beleidsterrein in de drie landen van het Koninkrijk verantwoordelijke ministers, zou tot een complexe toedeling van bevoegdheden en minstens even complexe onderliggende mandaatbesluiten leiden. De Minister van Vervoer en Communicatie van Aruba zou dan immers bevoegdheden dienen te mandateren aan hiërarchisch onder zijn ambtgenoot van de Nederlandse Antillen ressorterende ambtenaren, ter vervanging van het aangehaalde Protocol inzake scheepvaart bij de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba. Een dergelijke ingrijpende wijziging in de opzet van de formele bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie (zonder dat inhoudelijke wijzigingen worden beoogd), die uitsluitend het gevolg is van de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat, voert naar de mening van ondergetekende te ver.

De derde resterende optie is neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel. Daarmee wordt niet meer, maar ook niet minder geregeld dan wat de bedoeling is: de Scheepvaartinspectie blijft formeel bestaan, met inbegrip van het deel dat in de Nederlandse Antillen en in Aruba werkzaamheden verricht. Geregeld wordt slechts dat als gevolg van het organisatorisch opgaan van de Nederlandse Scheepvaartinspectie in de IVW, de taken en bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie in Nederland en ten aanzien van de in Nederland thuisbehorende schepen (zie artikel 2, eerste lid, van de Schepenwet) worden verricht respectievelijk uitgeoefend door ambtenaren van de IVW. Daarmee wordt bereikt dat de aanduiding Scheepvaartinspectie als zodanig in Nederland verdwijnt en ook uit de «nationale» Nederlandse wetgeving kan worden geschrapt, maar dat de Scheepvaartinspectie formeel blijft bestaan. Alleen wordt vastgelegd dat in Nederland en ten aanzien van in Nederland geregistreerde schepen de wettelijke taken en bevoegdheden worden uitgeoefend door de IVW.

Hierop bestaat echter één belangrijke uitzondering: het als zodanig ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Schepenwet bij koninklijk besluit benoemde hoofd van de Scheepvaartinspectie, beschikt over bevoegdheden die voor de gehele Koninkrijk gelden. Zo is het hoofd van de

Scheepvaartinspectie (zie artikel 6, eerste lid, van de Schepenwet) belast met de afgifte van certificaten. Deze bevoegdheid is in de praktijk uiteraard gemandateerd aan de in de onderscheiden landen van het Koninkrijk werkzame ambtenaren van de Scheepvaartinspectie. Het Schepenbesluit 1965 en het Vissersvaartuigenbesluit 2002 kennen bijvoorbeeld op vele plaatsen het voorschrift dat iets «ten genoegen van het hoofd van de Scheepvaartinspectie» moet worden aangetoond. Op basis van dergelijke bepalingen, alsmede op basis van andere aan het hoofd van de Scheepvaartinspectie geattribueerde bestuursbevoegdheden, heeft het hoofd van de Scheepvaartinspectie o.a. beleidsregels vastgesteld, die voor het gehele Koninkrijk gelden. Tegen deze achtergrond is het niet mogelijk voor de taken en bevoegdheden van het hoofd van de Scheepvaartinspectie die hij bij of krachtens rijkswetgeving uitvoert, onderscheid te maken tussen zijn werkzaamheden in Nederland en ten behoeve van het gehele Koninkrijk. Daarom is voor het hoofd van de Scheepvaartinspectie in het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 10 een uitzondering gemaakt. Ook in de «nationale» Nederlandse wetgeving zijn aan het hoofd van de Scheepvaartinspectie taken en bevoegdheden toegekend. Deze gelden echter per definitie uitsluitend in Nederland dan wel ten aanzien van in Nederland geregistreerde schepen, en niet voor de andere landen van het Koninkrijk. Ter wille van de overzichtelijkheid is ervoor gekozen – zie het desbetreffende aanpassingswetsvoorstel – in die «nationale» gevallen de taken en bevoegdheden van het hoofd van de Scheepvaartinspectie wel over te dragen aan de IVW. Na inwerkingtreding van deze wijzigingen zal het hoofd van de Scheepvaartinspectie als zodanig alleen nog maar optreden in aangelegenheden die in principe niet alleen voor Nederland, maar ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba relevant kunnen zijn.

Eén taak van het hoofd van de Scheepvaartinspectie verdient in dit verband nog bijzondere vermelding: ingevolge artikel 11 van de Schepenwet zendt het hoofd van de Scheepvaartinspectie jaarlijks een «bere-deneerd verslag over de werking en de toepassing van de wettelijke voorschriften en den gang van den dienst» aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, die dit verslag doet toekomen aan de Staten-Generaal en aan de Gouverneur en de Staten van de Nederlandse Antillen. Dit voorschrift vertoont veel overeenkomsten met het jaarbericht dat ingevolge artikel 14, vierde lid, van de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 aan het parlement zal worden toegezonden. In de praktijk zal het verslag van het hoofd van de Scheepvaartinspectie deel uitmaken van het jaarbericht van de IVW.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I, onderdeel A, onder 1**

De IVW (zie daarvoor artikel 1, tweede lid, van het Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat) staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Aangezien in de praktijk een van de IVW-ambtenaren (en dat behoeft niet de inspecteur-generaal te zijn; momenteel is de hoofddirecteur-inspecteur van de divisie Scheepvaart van de IVW als zodanig benoemd) ook tot hoofd van de Scheepvaartinspectie zal zijn benoemd, is het verwarrend wanneer deze functionaris ingevolge de Schepenwet ook de titel van inspecteur generaal heeft. Om aan deze verwarring een einde te maken worden in artikel 10, eerste lid, van de Schepenwet de woorden «met den titel van inspecteur generaal» geschrapt. Deze aanduiding komt overigens in de wet- en regelgeving op scheepvaartterrein niet voor, afgezien van artikel 3 van de Instructie Ambtenaren Scheepvaartinspectie. Het laatstgenoemde besluit is echter

in een groot aantal opzichten verouderd en zal bij gelegenheid integraal worden herzien dan wel worden ingetrokken. De wijziging van de Schepenwet in dit opzicht heeft, ook voor betrokkene, geen inhoudelijke betekenis. In de praktijk wordt de titel niet gevoerd.

### **Artikel I, onderdeel A, onder 2**

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat in de Schepenwet wordt bepaald dat de taken en bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie in Nederland worden uitgevoerd door ambtenaren van de IVW. Die taken en bevoegdheden zijn niet alleen geregeld in de Schepenwet zelf, maar ook in een groot aantal wettelijke regelingen die zijn vastgesteld krachtens de Schepenwet. Alleen al in het Schepenbesluit 1965 en het Vissersvaartuigenbesluit 2002 en de daarop gebaseerde regelingen wordt (het hoofd respectievelijk de ambtenaren van) de Scheepvaartinspectie vele tientallen malen genoemd. Gekozen is derhalve voor de formulering «bij of krachtens» deze rijkswet. Hierboven is reeds uiteengezet dat de toekenning van de bij of krachtens rijkswetgeving uitgeoefende taken en bevoegdheden van het hoofd van de Scheepvaartinspectie aan een IVW-ambtenaar niet mogelijk is, zodat een uitzondering wordt gemaakt voor die functionaris. De ambtenaren van de Scheepvaartinspectie die werkzaam zijn binnen de IVW verrichten krachtens rijkswetgeving uitsluitend taken die in Nederland en ten aanzien van schepen die in Nederland «thuisbehoren» (zie artikel 2, tweede lid, van de Schepenwet). Momenteel is de Scheepvaartinspectie in Nederland als «divisie Scheepvaart» ondergebracht in de IVW. Aangezien niet is te overzien of die benaming ook in de ver(de)re toekomst gehandhaafd zal blijven, wordt voorgesteld de aanduiding «divisie Scheepvaart» op het niveau van de Schepenwet niet te introduceren, maar te bepalen dat de desbetreffende IVW-ambtenaren door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden aangewezen. Deze constructie heeft nog een ander voordeel; sommige bevoegdheden (bijvoorbeeld ten aanzien van de controle op de aan boord van schepen aanwezige gevaarlijke stoffen in de lading) worden niet uitgeoefend door ambtenaren van de divisie Scheepvaart van de IVW, maar door ambtenaren van de divisie Vervoer (de voormalige Rijksverkeersinspectie) van de IVW. Daarmee kan bij het hanteren van deze aanwijzingsbevoegdheid op een formeel eenvoudige en flexibele wijze rekening worden gehouden. De aanwijzingsbevoegdheid zal worden gemandateerd aan de inspecteur-generaal van de IVW.

Voorts wordt voorgesteld aan artikel 10 een vijfde lid toe te voegen dat noodzakelijk wordt omdat in het nieuwe vierde lid wordt bepaald dat de bevoegdheden van ambtenaren van de Scheepvaartinspectie «in Nederland» worden uitgeoefend door de IVW. Ambtenaren van de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen en Aruba zijn echter – ook in Nederland- bevoegd toezicht uit te oefenen en andere werkzaamheden te verrichten voor aldaar geregistreerde schepen (zie artikel 2, tweede lid, van de Schepenwet). Het voorgestelde vijfde lid strekt ertoe om vast te leggen dat daarin geen wijziging wordt aangebracht.

### **Artikel I, onderdeel B**

In artikel 26b, negende lid, van de Schepenwet is bepaald dat het secretariaat van de Algemene Commissie tot Voorkoming van Arbeidsongevallen Zeevarenden berust bij het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken. Dit directoraat-generaal is enkele jaren geleden opgegaan in het directoraat-generaal Goederenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het secretariaat van de genoemde commissie is echter feitelijk inmiddels ondergebracht bij de IVW. Om in de toekomst bij derge-

lijke organisatorische herschikkingen geen formele problemen te ontmoeten, wordt voorgesteld uitsluitend nog te bepalen dat het secretariaat van de commissie berust bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

## **Artikel II**

In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting is er reeds op gewezen dat de aanduiding «scheepvaartinspectie» op rijkswetniveau ook nog voorkomt in artikel 32, eerste lid, onder b, van de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart en artikel 7, eerste lid, onder b, van de Wet behoud scheepsruimte 1939.

Artikel 32, eerste lid, van de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart kan ongewijzigd blijven. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de (dubbel)benoeming van de ambtenaren van de divisie Scheepvaart van de IVW als ambtenaar van de Scheepvaartinspectie worden beëindigd. Met «de ambtenaren van de scheepvaartinspectie» in onderdeel b, wordt dan nog slechts bedoeld op het hoofd van de Scheepvaartinspectie en de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie in de Nederlandse Antillen en Aruba. De ambtenaren van de divisie Scheepvaart van de IVW kunnen zonedig op basis van artikel 32, eerste lid, onderdeel f, door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden aangewezen.

Artikel 7, eerste lid, onder b, van de Wet behoud scheepsruimte 1939, kan niet ongewijzigd blijven, omdat de daarin genoemde «Verkeersinspectie» (bedoeld is de Rijksverkeersinspectie) is opgegaan in de IVW. Om in deze bepaling zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijziging van de Scheepwet wordt voorgesteld in dit onderdeel naast «de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie» (dat wil zeggen: van de Nederlandse Antillen en Aruba) slechts te voorzien in een basis voor aanwijzing door de Minister van Verkeer en Waterstaat van ambtenaren van de IVW en van Rijkswaterstaat.

## **Artikel III**

Artikel I, onderdeel A, aanhef en onder 1, en onderdeel B, kunnen zonder bezwaar op zo kort mogelijke termijn in werking treden, omdat zij geen inhoudelijke samenhang hebben met het eveneens in procedure te brengen wetsvoorstel dat uitsluitend terminologische aanpassingen in de Nederlandse wetgeving aanbrengt. Aangezien het hier een rijkswet betreft, waarover op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Tijdelijke referendumwet geen referendum kan worden gehouden, bestaat tegen deze korte inwerkingtredingstermijn geen bezwaar. Artikel I, onderdeel A, onder 2, en artikel II dienen gelijktijdig in werking te treden met het genoemde aanpassingswetsvoorstel, zodat de inwerkingtreding van die bepalingen wordt bepaald op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs