

Vergaderjaar 2003–2004

29 394

Voorziening om ter uitvoering van besluiten van instellingen van de Europese Unie regels te kunnen stellen ten aanzien van buitenlandse schepen (Wet buitenlandse schepen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 oktober 2003 en het nader rapport d.d. 24 december 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 mei 2002, no.02 002290, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een voorziening om ter uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties regels te kunnen stellen ten aanzien van schepen onder vreemde vlag (Wet voorschriften buitenlandse schepen).

Het wetsvoorstel strekt ertoe een wettelijke voorziening te creëren op grond waarvan uitvoering kan worden gegeven aan voor Nederland bindende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, voorzover deze verdragen en besluiten ertoe verplichten regels te stellen ten aanzien van buitenlandse schepen. Met het voorstel is onder meer beoogd de uitvoering van een aantal specifieke communautaire en regionale verplichtingen met betrekking tot buitenlandse schepen mogelijk te maken. Het wetsvoorstel is opgezet als een raamwet. Kern van het wetsvoorstel is artikel 3, dat het zonder meer mogelijk maakt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van een besluit van één of meer van de instellingen van de Europese Unie, een voor Nederland bindend verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Deze regels kunnen betrekking hebben op de veiligheid van buitenlandse schepen, op de veiligheid en gezondheid van opvarenden van buitenlandse schepen, het vervoer van lading aan boord van buitenlandse schepen, met inbegrip van het vervoer van dieren, en de leef- en werkomstandigheden aan boord van deze schepen. De Raad van State is van mening dat er geen noodzaak bestaat voor een zo ruime en algemene delegatie van wetgevende bevoegdheid. Verder maakt de Raad ook opmerkingen over de overige bepalingen van het wetsvoorstel. Hij is van mening dat over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 15 mei 2002, nr. 02.002290, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 oktober 2002, nr. WO9.02.0200/V, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Implementatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur Artikel 3 van het wetsvoorstel verschaft een algemene wettelijke grondslag voor de vaststelling van regels ter uitvoering van voor Nederland bindende verdragen of besluiten van de Europese Unie, van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties met betrekking tot de veiligheid van buitenlandse schepen en hun opvarenden, het vervoer van lading aan boord van deze schepen en de leef- en werkomstandigheden aan boord daarvan. Met het wetsvoorstel wordt beoogd een algemene voorziening te bieden ter uitvoering van communautaire en andere internationale verplichtingen, terwijl op deze wijze ook het risico dat de wet regelmatig aanpassing zou behoeven, kan worden geminimaliseerd, aldus de memorie van toelichting. Voorts wordt er in de memorie van toelichting op gewezen dat de communautaire en internationale verplichtingen waaraan op grond van dit wetsvoorstel uitvoering kan worden gegeven, geen wezenlijke ruimte laten voor nationaal beleid.¹

Volgens het kabinetsstandpunt van 12 augustus 1999 over de versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten dient als uitgangspunt te gelden, dat implementatie van internationale verplichtingen plaatsvindt volgens de gebruikelijke procedures en op het geëigende niveau van regeling. Aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) geeft ten aanzien van delegatie bij EG-implementatie (met de aanwijzingen 23 en 24 Ar) het algemene kader voor de bepaling van de gevallen waarin tot delegatie van regelgevende bevoegdheid kan worden besloten, welk kader naar het oordeel van de Raad ook in het onderhavige geval dient te worden gerespecteerd. Zolang de te implementeren regels van technische en gedetailleerde aard zijn en weinig ruimte laten voor een beleidsinhoudelijke keuze bij de implementatie, bestaat tegen een delegatie weinig bezwaar. Maar aanwijzing 339 Ar verzet zich ertegen om een ongelimiteerde delegatie in de wet op te nemen. Bij de implementatie van communautaire en andere internationale regelingen dient naar de mening van de Raad de gebruikelijke procedure op het geëigende niveau van wetgeving te worden gevolgd, tenzij er dringende redenen zijn om daarvan af te wijken. Uit de memorie van toelichting blijkt niet welke dringende redenen er zijn om het wetsvoorstel niet in overeenstemming te laten zijn met vorengenoemd kabinetsstandpunt. De voorgestelde delegatiebepaling is naar de mening van het college te ruim en te algemeen, de bevoegdheid is niet gekoppeld aan nauwkeurig afgebakende onderwerpen en ook niet beperkt tot de materie van (een onderdeel van) een bestaande wet. Het wetsvoorstel zelf voorziet alleen in strafbaarstelling en in handhavingbevoegdheden. Voor de materiële regels en voor een eventueel vergunningstelsel komt het voorstel neer op een vrijwel blanco delegatie. Ten slotte is de bevoegdheid niet beperkt tot EG-besluiten, maar geldt zij ook voor verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Bij de laatstgenoemde categorie doet zich het probleem van korte implementatietermijnen in veel mindere mate voor. De Raad is van mening dat artikel 3 niet in overeenstemming is met het kabinetsstandpunt en de daarin omschreven ruimte voor delegatie respectievelijk aanwijzing 339 Ar, zoals die aanwijzing thans luidt.

1. Implementatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur De Raad refereert aan het kabinetsstandpunt over versnelde implementatie en wijst op het daarin neergelegde uitgangspunt dat de implementatie van internationale verplichtingen plaatsvindt volgens de gebruikelijke procedures en op het geëigende niveau van regeling. Met het wetsvoorstel is echter niet beoogd aan dat uitgangspunt te tornen. Wat het voorstel beoogt, is een voorziening te treffen voor de bijzondere situatie dat de Schepenwet als rijkswet niet het juiste kader is om ten aanzien van buitenlandse schepen uitvoering te geven aan communautaire besluiten met betrekking tot de zeescheepvaart. Deze op artikel 80, tweede lid, van het EG-verdrag gebaseerde besluiten zijn binnen het Koninkrijk immers uitsluitend voor het land Nederland verbindend. Uitvoering daarvan in rijkswetgeving is, om redenen uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, nodig noch wenselijk. Het voorstel om naast de Schepenwet, waarin (voorzover het koninkrijksaangelegenheden betreft) voor het Koninkrijk invulling wordt gegeven aan de vlaggenstaatsjurisdictie, een aparte wettelijke voorziening te treffen waarmee het land Nederland ter voldoening aan communautaire regelgeving nadere invulling kan geven aan zijn «territoriale» bevoegdheden

¹ Eerste alinea van de toelichting op artikel 3.

als haven- en kuststaat, dient vooral tegen deze achtergrond te worden beschouwd.

Het vorenstaande laat onverlet dat de opmerkingen van de Raad aanleiding zijn geweest om de delegatie van regelgevende bevoegdheid waarin het wetsvoorstel voorzagt, te heroverwegen. Zo is bij nader inzien de mogelijkheid om naast EU-verplichtingen tevens uitvoering te geven aan internationale verdragsverplichtingen komen te vervallen en is de materie waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, beperkt tot de materie waarop ook de Schepenwet betrekking heeft. Door de koppeling tussen de krachtens de Schepenwet gestelde regels en de krachtens dit wetsvoorstel te stellen regels (zie artikel 3), is een duidelijk aansluiting bij de Schepenwet gezocht. Door die aansluiting is de noodzaak voor (het oorspronkelijke) artikel 4 komen te vervallen.

Dat het wetsvoorstel het karakter van een raamwet blijft houden, is naar het oordeel van ondergetekende onontkoombaar. De verschillende richtlijnen waartoe dit voorstel van wet tot uitvoering strekt, bevat een grote diversiteit aan verplichtingen. Het gaat onder meer om de registratie van opvarenden, de stabiliteits-eisen met betrekking tot ro-ro-passagiersschepen, het stelsel van verplichte onderzoeken voor bepaalde ro-ro-veerboten en hogesnelheids-passagiersschepen en het verplicht aan boord hebben van een reisgegevens-recorder. Door deze diversiteit aan communautaire verplichtingen is het niet mogelijk om op het niveau van de wet in een algemene norm te voorzien.

In het gewijzigde artikel 3 is voorzien in delegatie van regelgevende bevoegdheid op het niveau van een ministeriële regeling. Deze keuze vloeit voort uit de aard van de te implementeren richtlijnen. Die richtlijnen bevatten veelal technische en gedetailleerde regels, alsmede specifieke aanvullingen van geringe aard op reeds bestaande regels. Zo bepaalt bijvoorbeeld richtlijn nr. 1998/41/EG van de Raad van de Europese Unie van 18 juni 1998 inzake de registratie van opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen (PbEG L 188) dat voor het vertrek van een passagiersschip gegevens als namen, voornamen en leeftijd van de passagiers aan een registratiebeambte moeten worden doorgegeven. Richtlijn nr. 1998/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen (PbEG L 144) bevat gedetailleerde en technische eisen inzake de veiligheidseisen (o.m. bescherming tegen en opsporing van brand en reddingsmiddelen) met betrekking tot passagiersschepen die voor binnenlandse reizen worden gebruikt. Richtlijn nr. 2003/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 april 2003 betreffende specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen (PbEU L 123) bevat gedetailleerde eisen met betrekking tot de invloed van een hoeveelheid aangenomen verzameld zeewater op de stabiliteit van die schepen, alsmede de wijze waarop die aangenomen hoeveelheid zeewater wordt berekend. Het bij ministeriële regeling stellen van dergelijke regels is in lijn met het kabinetsstandpunt inzake delegatie van regelgevende bevoegdheid.

*2. De Nederlandse rechtsmacht aangaande buitenlandse zeeschepen
Het wetsvoorstel roept vragen op over de territoriale reikwijdte van de Nederlandse rechtsmacht en de volkenrechtelijke grenzen die daaraan zijn gesteld. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de normstellende rechtsmacht en de handhavingrechtsmacht. De Raad maakt in dit verband de volgende opmerkingen.*

a. Artikel 3 van het wetsvoorstel voorziet in de vaststelling van regels voor buitenlandse schepen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel bepaalt echter niets over de territoriale reikwijdte van deze regels: of zij alleen zullen gelden in de territoriale zee, in de Nederlandse exclusieve economische zone, of zelfs in de volle zee. Het is noodzakelijk dat de territoriale reikwijdte van de wet in de wet zelf wordt vastgelegd. Dat de EG-richtlijnen daar zelf niet altijd duidelijk over zijn, doet aan die noodzaak niet af.

b. Artikel 13 van het wetsvoorstel voorziet onder meer in de strafbaarstelling van de overtreding van regels die op grondslag van het wetsvoorstel zullen

worden vastgesteld. Het vierde lid bepaalt dat de toepassing van het eerste en het tweede lid van dit artikel wordt beperkt door de in het volkenrecht erkende uitzonderingen. Het vierde lid is volgens de toelichting op dit artikel opgenomen, omdat het VN-Zeerechtverdrag¹ zich in een aantal gevallen verzet tegen het opleggen van vrijheidsbenemende straffen aan bemanningen van buitenlandse schepen. In het wetsvoorstel ontbreekt evenwel een bepaling die rechtsmacht van de Nederlandse rechter vestigt. Volgens de artikelen 2 en 3 van het Wetboek van Strafrecht is de Nederlandse strafwet toepasselijk op eenieder die zich in Nederland of buiten Nederland aan boord van een Nederlands schip aan een strafbaar feit schuldig maakt. De Nederlandse strafwet is dus niet van toepassing op buitenlandse zeeschepen die zich buiten de Nederlandse territoriale zee bevinden. Indien beoogd wordt bepaalde overtredingen die worden begaan aan boord van buitenlandse schepen buiten de Nederlandse territoriale zee strafbaar te stellen, dient daartoe een formeel-wettelijke voorziening te worden getroffen die de Nederlandse rechtsmacht vestigt. De in artikel 3 voorziene delegatie kan daartoe niet dienen.

c. In artikel 15 van het wetsvoorstel wordt een wijziging voorgesteld van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS). Daarin wordt voorzien in een uitbreiding van de mogelijkheden om op grond van die wet uitvoering te geven aan communautaire en internationale verplichtingen. Volgens artikel 5, derde lid, WVVS is het in het eerste lid van dat artikel voorziene verbod ook van toepassing op buitenlandse schepen gedurende de tijd dat deze zich in de Nederlandse territoriale zee bevinden. Niet duidelijk is of het de bedoeling is om de toepassing van de verplichtingen die uit de communautaire en andere internationale regels voortvloeien ook van toepassing te doen zijn op andere zeegebieden waarin de buitenlandse zeeschepen zich bevinden. In dat geval dient de uitbreiding van de rechtsmacht te worden gepreciseerd.

d. Het wetsvoorstel voorziet in een groot aantal bestuursrechtelijke en handhavingsbevoegdheden van de Nederlandse overheid ten opzichte van buitenlandse zeeschepen met daaruit voortvloeiende verplichtingen voor de kapiteins van deze schepen. In dit verband kan worden gewezen op artikel 3, tweede lid, onder b en c, en derde lid, op artikel 4, eerste lid, onder b, alsmede op de artikelen 5, 6, 8, 9 en 10. Niet geregeld is in welke zeegebieden deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. De reikwijdte van deze bevoegdheden zal in de wet zelf moeten worden vastgelegd.

e. Op grond van artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel is een toezichthouder bevoegd woongedeelten van buitenlandse schepen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Dit binnentreden van woongedeelten aan boord van buitenlandse schepen is een beperking van artikel 12 GW en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 12 GW verlangt een formeelwettelijke grondslag voor deze bevoegdheid. De omschrijving van de zeegebieden waarin deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend zal ook daarom in het wetsvoorstel zelf moeten worden opgenomen.

De Raad is van mening dat het wetsvoorstel dient te worden aangepast in het licht van vorenstaande opmerkingen.

2. De Nederlandse rechtsmacht aangaande buitenlandse zeeschepen

a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de artikelen 2 en 3 de territoriale reikwijdte nader bepaald. Naar aanleiding daarvan is de memorie van toelichting eveneens aangepast.

De verschillende richtlijnen tot implementatie waarvan dit wetsvoorstel strekt, bevatten veelal een verschillend toepassingsbereik. Zo is richtlijn nr. 1998/18/EG van toepassing op passagiersschepen en hogesnelheidsschepen die worden gebruikt voor nationale reizen. Richtlijn nr. 1999/35/EG is van toepassing op de veilige exploitatie van geregelde diensten van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersschepen van en naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap. Derhalve is in artikel 2 bepaald dat het wetsvoorstel van toepassing is op buitenlandse schepen in Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie. Voor de omschrijving van dit toepassingsbereik

¹ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen; Montego-Bay, 10 december 1982, Trb.1983, nr. 83.

is aangesloten bij het voorstel van rijkswet tot instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid) (Kamerstukken II 2002/03, 28 634 (R 1727)).

b. De communautaire besluiten ter uitvoering waarvan dit wetsvoorstel strekt, zijn veelal van toepassing in een haven van een van de lidstaten van de EU of in de territoriale zee van een van die lidstaten, komende vanuit of op weg naar een haven van een lidstaat. Er is in die gevallen dan ook geen sprake van het strafbaar stellen van overtredingen die begaan zijn buiten de Nederlandse territoriale zee. Voor die situaties behoeft dan ook geen Nederlandse rechtsmacht buiten de territoriale zee te worden gevestigd. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad, is het vierde lid van artikel 11 (het oorspronkelijke artikel 13) komen te vervallen.

c. De inhoud van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10a van de Wvvs is bij nader inzien opgenomen als artikel 7, vierde lid, artikel 8b en artikel 10, derde lid, van genoemde wet.

Voor de territoriale werking van die regels voor buitenlandse schepen is aangesloten bij artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel: buitenlandse schepen in Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie. In de uitvoeringsregelgeving zal, mede in het licht van het te implementeren communautaire besluit, nader worden bepaald in welke wateren de desbetreffende regels van toepassing zijn.

d. De reikwijdte van de in het wetsvoorstel opgenomen bestuursrechtelijke en handhavingsbevoegdheden is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad opnieuw bezien. Zoals onder a is aangegeven, is de territoriale reikwijdte van het wetsvoorstel nader bepaald in artikel 2 jo. artikel 3 van het wetsvoorstel. Daarmee is de reikwijdte van artikel 4 (oorspronkelijk artikel 5) voldoende bepaald.

Wel zijn de artikelen 5 en 7 (oorspronkelijk 6 en 8) aangepast. In artikel 5 is tot uitdrukking gebracht dat de uitoefening van de hiervoor bedoelde bevoegdheden wordt beperkt door het in het VN-Zeerechtverdrag neergelegde recht op onschuldige doorvaart door de territoriale zee. Daarnaast is in artikel 7, tweede lid, nader geregeld in welke wateren een buitenlands schip aangehouden kan worden dan wel bepaalde activiteiten met of aan boord van buitenlandse schepen stopgezet kunnen worden. Een toezichthouder is bevoegd tot het toepassen van de handhavingsinstrumenten van artikel 7 van het wetsvoorstel indien een schip zich in een Nederlandse haven bevindt, of in de Nederlandse territoriale zee, komende vanuit of op weg naar een haven.

Door de voorgaande aanpassingen van het wetsvoorstel, is aanpassing van artikel 8 (oorspronkelijk artikel 9) niet nodig. Aanhouding kan immers alleen geschieden in de in artikel 7 genoemde wateren. De memorie van toelichting is naar aanleiding van genoemde wijzigingen aangepast.

e. In artikel 6 (oorspronkelijk artikel 7) is opgenomen in welke wateren het recht op binnentreden van woongedeelten aan boord van buitenlandse schepen bestaat.

3. Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen

In artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel worden voor de toepassing van deze wet Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen gelijkgesteld met buitenlandse schepen hoewel ook zij de vlag van het Koninkrijk voeren en dus volkenrechtelijk gezien geen buitenlandse schepen zijn. In de toelichting op deze bepaling wordt opgemerkt dat deze gelijkstelling met buitenlandse schepen nodig is om Nederland, dat als enige van de drie landen van het Koninkrijk gehouden is tot uitvoering van de desbetreffende communautaire richtlijnen, in staat te stellen die richtlijnen volledig, dus ook ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen in Nederlandse wateren te implementeren. Daarbij wordt een uiteenzetting gegeven van de bezwaren die verbonden zijn aan het uitvoering geven aan deze richtlijnen door middel van wetgeving van de vlaggenstaat.

De Raad wijst er in de eerste plaats op dat alle schepen die zijn geregistreerd in één van de landen van het Koninkrijk de vlag van het Koninkrijk voeren, zodat het reeds uit dien hoofde niet gewenst is en op gespannen voet met het VN-Zeerechtverdrag staat Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen

gelijk te stellen met buitenlandse schepen. Bovendien geldt het wetsvoorstel ook ten aanzien van de uitvoering van verplichtingen voortvloeiende uit het Koninkrijk bindende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Door de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen gelijk te stellen met buitenlandse schepen wordt het bereik van de verdragen en volkenrechtelijke besluiten eenzijdig door Nederland beperkt.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering van mening is dat de communautaire richtlijnen alleen van toepassing zijn op in Nederland geregistreerde schepen. Of een communautaire richtlijn al dan niet van toepassing is op Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen dient naar het oordeel van de Raad steeds afzonderlijk te worden getoetst aan het gemeenschapsrecht.

De Raad adviseert om het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat onderscheid wordt gemaakt tussen het toepassing geven aan regelingen van de Europese Unie, voorzover zij niet tevens gelden voor de landen en gebieden overzee, en het toepassing geven aan de overige communautaire en internationale regelingen.

4. Aangezien verdragen en besluiten en eventueel communautaire regelingen die van toepassing zijn op alle schepen die de Koninkrijksvlag voeren voor het gehele Koninkrijk op uniforme wijze dienen te worden toegepast, verdient het aanbeveling het wetsvoorstel in een rijkswet op te nemen.

3 en 4. Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen en uniforme regeling Koninkrijk

De oorspronkelijke in het voorstel van wet opgenomen voorziening om ter uitvoering van verdragen van een volkenrechtelijke organisatie regels te stellen, is komen te vervallen. Daarmee is tevens tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad dat Nederland het bereik van verdragen eenzijdig beperkt. De gelijkstelling van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen met buitenlandse schepen voor zover het om de op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels gaat, is wel in stand gelaten. De – voor dit wetsvoorstel – relevante EU-besluiten bevatten verplichtingen die gelden voor alle schepen in communautaire wateren van de lidstaten van de EU. Het gaat derhalve niet om verplichtingen die Nederland als vlaggenstaat stelt, maar om verplichtingen die Nederland stelt als haven- dan wel kuststaat. De gelijkstelling van Nederlands-Antilliaanse schepen en Arubaanse schepen met buitenlandse schepen is naar de mening van ondergetekende niet in strijd met artikel 91 van het VN-zeerechtverdrag. Het voorliggende wetsvoorstel doet immers geen afbreuk aan de nationaliteit van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen.

Gelet op het voorgaande, is het naar het oordeel van ondergetekende noch nodig, noch opportuun om in dit stadium de in het voorliggende wetsvoorstel geregelde onderwerpen in een rijkswet te regelen.

5. Regeling in een afzonderlijke wet of aansluiten bij bestaande wetten?

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat steeds vaker richtlijnen en ook verordeningen met betrekking tot zeeschepen van toepassing zijn op alle schepen die – ongeacht hun vlag – van of naar een communautaire haven varen of in EU-wateren activiteiten verrichten. Benadrukt wordt dat de richtlijnen en verordeningen niet zijn ingegeven door overwegingen die hoofdzakelijk betrekking zouden hebben op niet in de Europese Unie geregistreerde schepen, maar door overwegingen die in feite «vlagoverstijgend» zijn en die evenzeer gelden ten aanzien van schepen in de Europese Unie.¹ Dit betekent dat de nationale Nederlandse regels en de regels die voor buitenlandse schepen gelden in veel gevallen met elkaar overeenstemmen. De voor Nederlandse schepen vastgestelde regels zijn opgenomen in afzonderlijke Nederlandse (rijks)wetten.

Niet duidelijk is waarom nu voor een opzet wordt gekozen die ertoe leidt dat dezelfde materie voor Nederlandse en buitenlandse schepen in afzonderlijke wetten moet worden geregeld en waarom niet wordt aangesloten bij bestaande wetten die nu alleen voor Nederlandse schepen gelden. In twee gevallen is reeds voor deze benadering gekozen. De Scheepvaartverkeerswet en – in mindere mate – de WVVS kennen nu al de mogelijkheid om regels te stellen voor buitenlandse schepen. Daarin komt geen verandering, aldus de toelichting op artikel 3.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2 – Achtergronden van het wetsvoorstel.

5. Regeling in een afzonderlijke wet of aansluiten bij bestaande wetten
Terecht merkt de Raad op dat de Scheepvaartverkeerswet en de Wet
voorkoming verontreiniging door schepen ook ten aanzien van buitenlandse
schepen in regelgevende bevoegdheid voorzien. In de memorie van toelichting
bij het onderhavige wetsvoorstel is echter uiteen gezet dat het huidige
wettelijke kader, de Schepenwet, de Wet voorkoming verontreiniging door
schepen en de Scheepvaartverkeerswet, niet afdoende is om ten aanzien van
buitenlandse schepen regels te stellen. De communautaire wetgever stelt met
betrekking tot een grote diversiteit van onderwerpen regels. Die onderwerpen
c.q. regels zijn lang niet altijd in het bestaande Nederlandse wettelijke kader
onder te brengen. Daarnaast speelt de reeds hiervoor besproken problematiek
van de territoriale werkingssfeer van communautaire besluiten.
Uiteraard is het wel mogelijk om binnen de bestaande scheepvaartregelgeving
te komen tot een opzet waarbij in eenzelfde regeling de voorschriften voor
zowel Nederlandse als buitenlandse schepen zijn opgenomen. Een dergelijke
opzet betekent echter een ingrijpende herziening van het bestaande kader.
Zo'n herziening zou – in dit stadium – niet bijdragen aan een spoedige
implementatie van de Europese regels met betrekking tot buitenlandse
schepen. Een herziening van het bestaande wettelijke kader zou bovendien niet
alleen gericht zijn op implementatie van Europese regels en derhalve niet in
overeenstemming zijn het kabinetsbeleid dat in implementatieregelgeving
geen – aanvullende – nationale (beleids)keuzes worden geregeld.
Gezien de nadelen van een andere opzet en de noodzaak om Europese regels
tijdig te kunnen implementeren, geeft ondergetekende de voorkeur aan de in
dit wetsvoorstel gekozen structuur.
Het ligt overigens wel in het voornemen om in de – nabije – toekomst tot een
nieuwe structuur te komen. Mede naar aanleiding van de territoriale beperking
van de werkingssfeer van communautaire regelgeving, is een voorstel van
rijkswet (Rijkskaderwet zeescheepvaart) in procedure gebracht. Dat voorstel
heeft tot doel om voor de zeescheepvaart, binnen de kaders van het Statuut en
het volkenrecht, te voorzien in een herijking van de verhoudingen binnen het
Koninkrijk. Het voorstel van rijkswet beoogt onder meer de uitvoering van
verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties op het gebied van
veiligheid van zeeschepen aan ieder van de landen op te dragen. Het
voornemen is om voor Nederland een zeeschepenwet op te stellen op grond
waarvan onder meer voorschriften met betrekking tot de veiligheid van zowel
Nederlandse als buitenlandse schepen zullen worden gesteld.

*6. Bevoegdheid van de kuststaat om regels te stellen volgens het Zeerecht-
verdrag*

*De artikelen 21 en 27 van het VN-Zeerechtverdrag regelen respectievelijk de
bevoegdheid van kuststaten om algemene wettelijke voorschriften uit te
vaardigen met betrekking tot de onschuldige doorvaart van buitenlandse
schepen in hun territoriale zee en de strafrechtelijke jurisdictie die de kuststaat
mag uitoefenen aan boord van een buitenlands schip dat zich gedurende een
onschuldige doorvaart in zijn territoriale zee bevindt. In deze artikelen staan de
onderwerpen opgesomd waarvoor de kuststaat regels kan uitvaardigen. Deze
regels, zo blijkt uit de opsommingen, zien niet op interne aangelegenheden
aan boord van het schip die niet direct gevolgen hebben buiten het schip. Het
wetsvoorstel voorziet daarentegen in het stellen van regels die onder meer
betrekking kunnen hebben op de veiligheid en gezondheid van opvarenden
van buitenlandse schepen en de leef- en werkomstandigheden aan boord.
Naar de mening van de Raad dient de opsomming in overeenstemming te zijn
met het VN-Zeerechtverdrag. Hij adviseert het wetsvoorstel aan te passen.*

*6. Bevoegdheid van de kuststaat om regels te stellen volgens het Zeerecht-
verdrag*

In – het gewijzigde – artikel 3 is in algemene zin bepaald met betrekking
waartoe regels kunnen worden gesteld. Daarbij is aangesloten bij de krachtens
de Schepenwet te stellen regels. Daarmee is tevens tegemoet gekomen aan de
door de Raad gemaakte opmerking met betrekking tot de in het oorspronke-
lijke wetsvoorstel neergelegde opsomming.

7. Onderzoek van walorganisaties

In het wetsvoorstel (artikel 3, tweede lid) wordt bepaald dat de regels ter uitvoering van EG-besluiten, verdragen en bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties betrekking kunnen hebben op onderzoeken waaraan walorganisaties van exploitanten kunnen worden onderworpen. Aangenomen moet worden dat de onderzoeken zich niet kunnen uitstrekken tot walorganisaties buiten Nederland, omdat Nederland in het buitenland daartoe niet bevoegd is, tenzij de plaatselijke autoriteiten daaraan hun medewerking zouden willen verlenen.

De Raad adviseert artikel 3, tweede lid, op dit punt te preciseren.

7. Onderzoek van walorganisaties

In het gewijzigde artikel 3 van het wetsvoorstel komt het begrip walorganisatie niet meer voor. Derhalve is de voorgestelde precisering niet meer nodig.

8. Oorlogsschepen en andere overheidsschepen

In artikel 2 van het wetsvoorstel zijn oorlogsschepen, marinehulpschepen en andere schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van een militaire taak uitgezonderd van de toepassing van de wet. In de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de Schepenwet en de Wet havenstaatcontrole, die een overeenkomstige uitzondering kennen. Artikel 2 sluit wel geheel aan bij de uitzondering die in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Schepenwet wordt gemaakt ten aanzien van de hier bedoelde schepen. In artikel 2, tweede lid, van de Wet havenstaatcontrole worden echter ook nog genoemd «voor andere dan handelsdoeleinden gebruikte overheidsschepen en pleziervaartuigen». Nu het wetsvoorstel van toepassing is op buitenlandse zeeschepen dient naar de mening van de Raad aangesloten te worden bij het VN-Zeerechtverdrag, dat in artikel 32 de immuniteit erkent van oorlogsschepen en andere overheidschepen die voor niet-handelsdoeleinden worden gebruikt. De Wet havenstaatcontrole sluit in dit opzicht beter aan bij het verdrag.

De Raad adviseert de redactie van artikel 2 aan te vullen met een verwijzing naar andere dan voor handelsdoeleinden gebruikte overheidsschepen.

8. Oorlogsschepen en andere overheidsschepen

Artikel 2 is overeenkomstig het voorstel van de Raad van State aangevuld. De toelichting op dat artikel is aan deze wijziging aangepast.

9. Doorberekening van de kosten van aanhouding

Artikel 5, aanhef en onderdeel c, voorziet erin dat bij ministeriële regeling, voorzover nodig ter uitvoering van een besluit of verdrag, regels kunnen worden gesteld met betrekking tot verschuldigde vergoedingen die voor de kosten van aanhouding van een buitenlands zeeschip in rekening kunnen worden gebracht aan de exploitant van het schip. In de toelichting wordt opgemerkt dat richtlijnen daartoe kunnen verplichten, waarbij verwezen wordt naar de havenstaatcontrolerichtlijn (nr.95/21/EG).¹ De Raad wijst erop dat deze richtlijn betrekking heeft op toezicht op buitenlandse schepen in de havens. Het wetsvoorstel is echter ook van toepassing op schepen op onschuldige doorvaart in de territoriale zee. Artikel 26 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat geen bedragen mogen worden geheven in deze omstandigheden, tenzij in verband met bijzondere diensten die aan het schip worden verleend. Aanhouding van een schip is echter een maatregel ten behoeve van toezicht of opsporing en niet een bijzondere dienst die aan het schip wordt verleend. Bovendien wijst het college op aanwijzing 163 Ar, waarin is bepaald dat bij de opneming in een regeling van bepalingen over het doorberekenen van kosten voor toelating of repressieve handhaving van voorschriften, het rapport «Maat houden» in acht moet worden genomen. Volgens de uitgangspunten van dit rapport worden kosten van preventieve en repressieve handhaving in beginsel niet doorberekend. Uitzonderingen zijn wel mogelijk maar moeten goed worden gemotiveerd. Een richtlijn of een verdrag zou dan wel moeten verplichten tot het doorberekenen van kosten van aanhouding, maar het kan worden betwijfeld of dit hier het geval is, reeds vanwege de strijdigheid met artikel 26 van het VN-Zeerechtverdrag.

De Raad adviseert onderdeel c van artikel 5 te schrappen.

¹ Tweede alinea van de toelichting op artikel 5.

9. Doorberekening van de kosten van aanhouding
Zoals onder punt 2, onder d, is aangegeven, is artikel 7 gewijzigd. Op grond van het gewijzigde artikel, is aanhouding van een buitenlands schip mogelijk indien een dergelijk schip in de territoriale zee vaart en afkomstig is uit of op weg is naar een Nederlandse haven, of zich in een Nederlandse haven bevindt. Daarnaast is naar aanleiding van de opmerking van de Raad met betrekking tot de in het rapport «Maat houden» neergelegde uitgangspunt dat de kosten van preventieve en repressieve handhaving niet worden doorberekend, in het vergoedingsartikel (artikel 4, onderdeel c), meer tot uitdrukking gebracht dat de doorberekening van de kosten van aanhouding alleen geschiedt indien een communautair besluit daartoe verplicht. Deze wijziging heeft tevens geleid tot aanpassing van de toelichting op dat artikelonderdeel.

10. Handhaving

In het wetsvoorstel wordt een zwaar accent gelegd op de uitvoering van controle en toezicht op een breed terrein met betrekking tot de veiligheid van buitenlandse zeeschepen en het tegengaan van vervuiling door deze schepen. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer «Milieuvervuiling door zeeschepen»¹ blijkt dat er nog het een en ander schort aan effectiviteit van de opsporing van vervuilende schepen en de vervolging van geconstateerde overtredingen en dat in het bijzonder de samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten te wensen overlaat. Daarom ware in de memorie van toelichting nader in te gaan op de reeds genomen en de te nemen maatregelen die nodig zijn voor een toereikende uitvoering van het wetsvoorstel. De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

10. Handhaving

Op grond van het wetsvoorstel kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de veiligheid van buitenlandse schepen. Daarnaast worden in de Wvvs de mogelijkheden verruimd om op grond van die wet uitvoering te geven aan o.m. communautaire verplichtingen ten aanzien van buitenlandse schepen. In beide stelsels van regels is voorzien in het toezicht op de naleving van die regels.

De omvang van de krachtens dit wetsvoorstel uit te voeren controle en toezicht op de krachtens artikel 3, eerste lid, gestelde regels, zal pas precies duidelijk zijn nadat die regels zijn vastgesteld. Of en in welke mate vervolgens van de bevoegdheden van het wetsvoorstel gebruik gemaakt zal worden, is nu niet aan te geven. Dat neemt niet weg dat in het wetsvoorstel is voorzien in een adequate regeling met betrekking tot het toezicht op de naleving en de handhaving van bedoelde regels. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is hieraan aandacht besteed.

Voorzover het wetsvoorstel betrekking heeft op de Wvvs, verwijst ondergetekende naar aanleiding van de gemaakte opmerking van de Raad naar het inmiddels bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve zone en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 2). De in dat wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen hebben tot doel het mogelijk te maken om ook in de Nederlandse exclusieve economische zone handhavend op te treden tegen lozingen door schepen, ongeacht de vlag die ze voeren.

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen met betrekking tot het voorstel van wet zijn overgenomen, met uitzondering van de kanttekeningen, opgenomen onder het vierde, vijfde en elfde gedachtestreepje. In het gewijzigde artikel 3, komen de begrippen, bedoeld in het vierde en vijfde gedachtestreepje niet meer voor. Het eerste en tweede lid van artikel 11 (het oorspronkelijke artikel 13) zijn geformuleerd overeenkomstig Ar 146. Derhalve is de kanttekening onder het elfde gedachtestreepje niet overgenomen.

De redactionele kanttekeningen met betrekking tot de memorie van toelichting zijn overgenomen.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 040, nr. 2.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorstel van wet en de memorie van toelichting op de volgende punten aan te passen.

In artikel 1 van het wetsvoorstel is in verband met de wijzigingen in onder meer artikel 7 (oorspronkelijk artikel 8) een definitie van het begrip haven opgenomen.

In artikel 7 is een nieuw derde lid toegevoegd. Op grond van dat lid kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de toepassing van de handhaving-instrumenten mogelijk is in geval van overtreding van EU-verordeningen. Voor de achtergrond van die bepaling wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting.

De bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang (het oorspronkelijke artikel 10) is komen te vervallen. Zoals onder punt 1 is aangegeven, is in het gewijzigde wetsvoorstel meer aansluiting gezocht bij de Schepenwet. Genoemde wet bevat geen voorziening inzake de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang. Het in dit wetsvoorstel handhaven van de bevoegdheid om bestuursdwang uit te oefenen zou betekenen dat er met betrekking tot buitenlandse en Nederlandse schepen verschillende handhaving-instrumenten kunnen worden toegepast. Dat is, gezien de aansluiting bij de in de Schepenwet geregeld materie, niet wenselijk. Het wetsvoorstel, alsmede de artikelsgewijze toelichting is aan het vervallen van artikel 10 aangepast. Daarnaast is de toelichting op artikel 7, vijfde lid, (inzake bestuursdwang; was oorspronkelijk artikel 8) aangepast.

In het wetsvoorstel is een nieuw artikel (artikel 13) toegevoegd. Voorgesteld wordt om twee nieuwe doelstellingen aan de Scheepvaartverkeerswet toe te voegen, te weten het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen en het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's in verband met schepen. Deze voorgestelde wijziging strekt er mede toe een goede toepassing van Verordening (EG) nr. 417/2002 (PbEG L 64) en van Verordening (EG) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van [...] betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU [...])¹ mogelijk te maken.

In artikel 14 (het oorspronkelijke artikel 15) van het onderhavige voorstel wordt een aantal wijzigingen in de Wvvs aangebracht. Zoals onder punt 2, onder c, is uiteengezet, is het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10a Wvvs opgenomen in de artikelen 7, 8b en 10 van de Wvvs. Daarnaast zijn twee nieuwe artikelen (artikel 10a en artikel 36a) aan de Wvvs toegevoegd. In verband met die artikelen zijn de artikelen 20, onderscheidenlijk 37 van de Wvvs gewijzigd en is de in artikel 15 (oorspronkelijk artikel 16) van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Wed aangepast. Voor de achtergrond van deze artikelen wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting.

De inwerkingtredebepaling (artikel 16) is gewijzigd. Bij nader inzien bestaat er geen noodzaak meer voor het bij koninklijk besluit in werking laten treden van de regels voor buitenlandse schepen. Dat is nog wel nodig voor de wijzigingen van de Wvvs en de daarmee verband houdende wijziging van de Wed. Naast dit wetsvoorstel, is nog een aantal andere voorstellen van wet in procedure gebracht waarbij de Wvvs wordt gewijzigd. Het gaat o.m. om het voorstel van wet, houdende wijziging van een aantal wetten op het terrein van de scheepvaart in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2002/03, 29 011) en het voorstel van wet tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve zone en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2002/03, 28 984). Op grond van de nu voorgestelde inwerkingtreding wordt zeker gesteld dat de verschillende wijzigingen van de Wvvs in de juiste volgorde van kracht worden. Tot slot is in artikel 17 (oorspronkelijk artikel 18) de citeertitel aangepast aan de wijziging van het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel.

De Raad van State heeft mitsdien blijkens het vorenstaande bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹ De definitieve tekst van deze verordening is nog niet vastgesteld.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 oktober 2002, no.W09.02.0200/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- Het volledige opschrift, waarin sprake is van het stellen van regels ten aanzien van schepen onder vreemde vlag, daar die regels ook worden gesteld ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen terwijl deze toch niet onder vreemde vlag varen, wijzigen.
- In artikel 1, onderdeel a, «een zeeschip, niet zijnde een zeeschip dat gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden te voeren» de leesbaarheid bevorderen door dit te wijzigen in: een zeeschip dat niet gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden te voeren.
- In artikel 1, onderdeel b, «of degene die deze vervangt» wijzigen in: of diens vervanger.
- In of bij artikel 3, eerste lid, duidelijk maken welke personen met «opvarenden» worden bedoeld.
- In of bij artikel 3, tweede lid, onderdeel c, verduidelijken wat met «walorganisaties» wordt bedoeld, in het bijzonder of deze organisaties in Nederland gevestigd dienen te zijn.
- De aanhef van artikel 5 formuleren als volgt: Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat exploitanten van buitenlandse schepen een bij die regeling bepaalde vergoeding zijn verschuldigd voor de kosten van:.
- In artikel 6, derde lid, ter voorkoming van verwarring met een communautair besluit, «een besluit» wijzigen in: een besluit van Onze Minister.
- In artikel 10, ter voorkoming van verwarring met een communautair besluit, «een besluit» wijzigen in: een besluit van Onze Minister.
- In artikel 11, derde lid, «de administratie van de staat» wijzigen in: de autoriteiten van de staat.
- In artikel 12, eerste lid, «iedere belanghebbende» wijzigen in: een belanghebbende (artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht).
- In artikel 13, eerste en tweede lid, «overtreding» dat in deze artikelleden met een wat andere betekenis wordt gebruikt dan het strafrechtelijke begrip «overtredingen» in het daaropvolgende derde lid, mede gelet op aanwijzing 58, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving vervangen door een ander begrip.

Memorie van toelichting

- In de uitvoerige paragraaf 2, Achtergronden van het wetsvoorstel, in de vele daarin naar voren komende onderwerpen de overzichtelijkheid bevorderen door middel van systematisch rangschikken over onderdelen en het aanbrengen van onderdeelopschriften.
- In paragraaf 2, derde alinea, uiteenzetten waarom voor reeds lange tijd bestaande verdragen, zoals het vermelde verdrag van 1977, reeds opgestelde uitvoeringsvoorschriften nog steeds niet van kracht zijn.
- Bij artikel 5 een indicatie geven van de hoogte van de desbetreffende vergoedingen, en uiteenzetten hoe deze ter voorkoming van aanzienlijke overschrijding van de werkelijke, en redelijkerwijs in aanmerking te nemen kosten zullen worden gelimiteerd.
- Bij artikel 5, onderdeel b, uiteenzetten, om welke «andere werkzaamheden» het hier gaat en welke rechtsbasis de vergoeding van de daarin vermelde «andere werkzaamheden» heeft, indien deze niet «op grond van deze wet» worden verricht.
- In de toelichting op artikel 13 een indicatie geven van de aard van de uitzonderingen in het volkenrecht aangaande het opleggen van vrijheidsbenemende straffen aan bemanningen van buitenlandse schepen.