

Vergaderjaar 2009–2010

32 288

Wijziging van de Zeebrievenwet in verband met het uitbreiden van de grondslag voor het intrekken van een zeebrief

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In Nederland geregistreerde zeeschepen worden op aanvraag voorzien van een zeebrief. Met de zeebrief ontstaat het recht om op het zeeschip de Nederlandse vlag te voeren en kan de nationaliteit van het zeeschip overal ter wereld worden aangetoond. Met de afgifte van een zeebrief voldoet de Nederlandse staat aan artikel 91, tweede lid, van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1984, 55, hierna: VN-Zeerechtverdrag). De internationale rechtsorde vereist dat staten elkaar kunnen aanspreken op gemaakte afspraken. Veel havenstaten hebben in nationale regelgeving de verplichting neergelegd voor kapiteins van buitenlandse zeeschepen om in havens de nationaliteit van het schip aan te tonen. De reden hiervoor is dat een havenstaat bij gebleken gebreken aan een schip de vlaggenstaat kan identificeren, informeren en indien nodig aanspreken.

Het kabinet is gebleken in geval van incidenten over onvoldoende effectieve bestuursrechtelijke mogelijkheden te beschikken om hiertegen te kunnen optreden. Onderzocht is of met bestaande bestuursrechtelijke middelen doeltreffende maatregelen tegen zeeschepen kunnen worden genomen. De bestaande mogelijkheden zijn blijkens artikel 8, vierde lid, van de Zeebrievenwet echter beperkt tot het intrekken van een zeebrief wegens kaapvaart, zeeroof of slavenhandel, wanneer het gevaar ontstaat dat Nederland door het gebruik van het schip in een oorlog wordt betrokken of indien met het schip enig van overheidswege gegeven en bekend gemaakt bijzonder voorschrift tot handhaving van het niet deelnemen aan een oorlog opzettelijk wordt overtreden. Dit al sedert 1926 bestaande wettelijke instrumentarium bleek onvoldoende om in de huidige tijd effectief op te kunnen treden tegen gedragingen door schepen onder Nederlandse vlag die naar moderne maatstaven ongewenst zijn. Ook andere bestuursrechtelijke mogelijkheden ontbreken. Om hierin alsnog te voorzien is besloten om de gronden voor intrekking van een zeebrief te verruimen. Het voornemen daartoe is aangekondigd in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 26 juni 2009¹.

¹ Kamerstukken 31 700 XIV, nr. 186.

Een zeeschip dat in een buitenlandse haven geen geldige zeebrief («certificate of registry») weet te overleggen zal in veel gevallen op grond van de nationale regelgeving van de havenstaat in overtreding zijn. De Algemene Vergadering van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) heeft in resolutie A.787(19) inzake de procedures voor havenstaatcontrole aanbevolen om bij de controle op buitenlandse schepen ook toe te zien op de aanwezigheid van een «certificate of registry». De meeste havenstaten hebben deze aanbevelingen overgenomen.

2. Intrekkingsgronden

Allereerst wordt in de Zeebrievenwet een grondslag opgenomen voor het intrekken van een zeebrief in geval van het verrichten van handelingen die tot gevolg kunnen hebben dat schade wordt toegebracht aan andere schepen, dier opvarenden of lading. Deze grondslag is nodig om in voorkomende gevallen effectief te kunnen optreden.

Naast gedragingen die schade teweeg kunnen brengen aan andere schepen, dier opvarenden of lading, kan het voorkomen dat een zeeschip zodanig wordt gebruikt dat de betrekkingen met andere staten worden benadeeld, zonder dat materiële schade aan een ander schip, diens opvarenden of daarop aanwezige lading dreigt of wordt toegebracht. Dergelijke gedragingen zullen in de meeste gevallen niet onmiddellijk leiden tot betrokkenheid in een oorlog of tot een vergroting van de kans daartoe, waardoor artikel 8, vierde lid, onderdeel c, van de Zeebrievenwet geen grond biedt om een zeebrief in te trekken. Het nieuwe onderdeel e van artikel 8, vierde lid, biedt die mogelijkheid wel. Het gebruik van het schip moet een zodanige inbreuk maken op de rechtsorde dat het desbetreffende schip niet langer geacht kan worden deel uit te maken van de Nederlandse rechtsgemeenschap. Veelal zal het gaan om situaties waarin ook een ernstige inbreuk op de rechtsorde zou worden gemaakt als de handelingen waartegen de andere staat bezwaar maakt op Nederlands territorium of in Nederlandse territoriale wateren zouden plaatsvinden. Hierbij kan vooral gedacht worden aan overtredingen van internationale normen die op zichzelf een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde.

Naar verwachting zal in de praktijk niet snel worden overgegaan tot het gebruik van deze intrekkingsgrond. In geval van (dreigende) verstoring van buitenlandse betrekkingen zal doorgaans in eerste instantie langs diplomatieke weg naar een oplossing worden gezocht.

Het ontnemen van het document dat de nationaliteit van een schip bewijst (de vergelijking kan worden getrokken met een paspoort) is een zware bestuursrechtelijke maatregel en zal pas als ultimum remedium worden toegepast. Zo zal de eigenaar worden gewaarschuwd voordat tot intrekking wordt overgegaan. Vanzelfsprekend zal bij de toepassing van deze bevoegdheid hogere regelgeving, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Ingeschat wordt dat van een dreiging van intrekking van een zeebrief een preventieve werking uitgaat.

Als sluitstuk wordt door invoeging van een nieuw artikel 4b in de Zeebrievenwet een grondslag opgenomen om na intrekking van een zeebrief op grond van artikel 8, vierde lid, een eventuele nieuwe aanvraag voor een zeebrief te kunnen afwijzen. Thans biedt de wet daartoe geen mogelijkheid.

Dit wetsvoorstel leidt niet tot een wijziging van de lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse burgers.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa