

Vergaderjaar 2009–2010

32 288

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 november 2009 en het nader rapport d.d. 12 januari 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 2009, no. 09.002978, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Zeebrievenwet in verband met het uitbreiden van de grondslag voor het intrekken van een zeebrief, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de opneming van twee grondslagen in de Zeebrievenwet voor de intrekking van een zeebrief. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de noodzaak een intrekkinggrond in verband met de internationale betrekkingen van het Koninkrijk op te nemen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 oktober 2009, nr. 09.002978, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2009, nr. W09.09.0435/IV, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

Het verheugt de regering dat de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. De opmerkingen van de Raad worden in het navolgende besproken.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Volgens de toelichting hebben ervaringen met demonstraties van zeeschepen tegen de walvisvaart in 2008 en 2009 tot de overtuiging geleid «dat er in dit soort gevallen effectieve bestuursrechtelijke mogelijkheden om hiertegen te kunnen optreden ontbreken.» Het voorstel verruimt de gronden voor intrekking van een zeebrief² om alsnog in die mogelijkheden te voorzien. Voorgesteld wordt de Zeebrievenwet aan te vullen met een grondslag voor intrekking wegens het verrichten van handelingen die tot gevolg kunnen hebben dat schade wordt toegebracht aan andere schepen, zich daarop bevindende opvarenden of daarop aanwezige lading (hierna: de d-grond). Ook voorziet het

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.

² Een zeeschip waaraan een zeebrief is afgegeven, is gerechtigd de Nederlandse vlag te voeren (artikel 3, eerste lid, Zeebrievenwet).

voorstel in de mogelijkheid van intrekking in verband met het gebruik van een zeeschip waardoor de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden of kunnen worden benadeeld (hierna: de e-grond).

De toelichting gaat niet in op de vraag in welke gevallen, waarvoor de e-grond uitkomst moet bieden, thans effectieve bestuursrechtelijke mogelijkheden om op te treden ontbreken.¹ Wel verwijst zij naar een brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 juni 2009 waarin deze bewindspersonen melding maken van diverse incidenten tussen schepen van de Sea Shepherd Conservation Society (SSCS) enerzijds en Japanse walvisvaartschepen anderzijds.² Deze brief kenschetst de gedragingen van SSCS als onrechtmatig en als overtredingen van de internationale regels omtrent goed zeemanschap en van het internationale zeeaanvaringsverdrag (COLREGs).³ Volgens de brief is Nederland als vlaggenstaat aangesproken op het gedrag van de gezagvoerders van de Steve Irwin, een schip van de SSCS dat in Nederland is geregistreerd en waarvoor de Inspectie Verkeer en Waterstaat een zeebrief heeft afgegeven.

Toepassing van de e-grond is volgens de toelichting mogelijk wanneer het gebruik van het schip een zodanige inbreuk maakt op de rechtsorde dat het desbetreffende schip niet langer geacht kan worden deel uit te maken van de Nederlandse rechtsgemeenschap. Veelal zal het daarbij 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. Verwacht wordt dat in de praktijk niet snel zal worden overgegaan tot toepassing van de e-grond. Doorgaans zal in geval van (dreigende) verstoring van buitenlandse betrekkingen in eerste instantie langs diplomatieke weg naar een oplossing worden gezocht. De intrekking van een zeebrief wordt dan ook als een ultimatum remedium beschouwd en zal niet zonder voorafgaande waarschuwing geschieden, aldus de toelichting.

2. Noodzaak en reikwijdte van de e-grond

Onduidelijk is in welke situaties de voorgestelde e-grond een meerwaarde heeft ten opzichte van de d-grond. De toelichting bevat geen concrete aanduiding van de als problematisch ervaren situaties, waarin de d-grond niet, maar de e-grond wel soelaas biedt. De Raad wijst erop dat in de reeds vermelde kamerbrief wordt gesproken van onrechtmatige gedragingen van de SSCS en overtredingen van de internationale regels omtrent goed zeemanschap en van het internationale zeeaanvaringsverdrag (COLREGs). Het komt de Raad voor dat in gevallen als deze in het algemeen een beroep kan worden gedaan op de d-grond om de zeebrief van een schip in te trekken. In zoverre bestaat geen behoefte aan de e-grond. Voor zover invoering van de e-grond niettemin noodzakelijk wordt geacht, merkt de Raad het volgende op.

De e-grond heeft een subjectief karakter omdat zijn toepassing afhankelijk is van de vraag of een buitenlandse staat een gedraging van een schip onder Nederlandse vlag als hem onwelgevallig wenst aan te merken en hij hieraan gevolgen wenst te verbinden voor zijn betrekkingen met het Koninkrijk. Ook is intrekking mogelijk zodra van Nederlandse zijde wordt gesteld dat er vrees bestaat voor ernstige benadeling van de buitenlandse betrekkingen. Bovendien waarborgt de voorgestelde bepaling niet dat de in de toelichting beschreven terughoudendheid bij gebruikmaking van de e-grond wordt betracht. Voor een beperking van de toepassing tot gevallen waarin een gedraging moet worden gekwalificeerd als een zodanige inbreuk op de rechtsorde dat het desbetreffende schip niet langer geacht kan worden deel uit te maken van de Nederlandse rechtsgemeenschap, biedt de tekst van de bepaling immers geen aanknopingspunten. Gelet op het voorgaande is de voorgestelde e-grond onvoldoende concreet en objectief geformuleerd en doet hij afbreuk aan de rechtszekerheid van de houder van een zeebrief. Naar het oordeel van de Raad klemt dit te meer omdat wordt beoogd de e-grond mede te kunnen toepassen op schepen die worden gebruikt voor de uitoefening van het internationaal erkende recht om op volle zee te demonstreren.

¹ De toelichting voldoet daarmee niet aan het uitgangspunt van zelfstandige leesbaarheid en schiet in zoverre tekort in de weergave van de verantwoording van het voorstel. Zie ook aanwijzing 212 Ar.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 186.

³ De Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bedoeld in artikel 1 van het op 20 oktober 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, (Trb. 1974, 51).

Met het oog op de rechtszekerheid en dit recht om te demonstreren acht de Raad het van belang dat de reikwijdte van de e-grond nauwkeurig wordt afgebakend door middel van een specificatie van de ernstige gedragingen waarop het voorstel ziet. Dat brengt de voorgestelde bepaling in overeenstemming met de in de toelichting neergelegde gedachte dat niet elke gedraging die een andere staat mishaaft tot intrekking kan leiden, maar slechts die welke als een zodanig ernstige inbreuk op de rechtsorde moeten worden aangemerkt dat het desbetreffende schip niet langer geacht kan worden deel uit te maken van de Nederlandse rechtsgemeenschap.

De Raad adviseert de noodzaak van de e-grond in het licht van het vorenstaande dragend te motiveren, en deze zodanig te formuleren dat hij geen ruimere reikwijdte heeft dan noodzakelijk is voor het probleem dat hij beoogt op te lossen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de gevallen waarin de e-grond (benadeling buitenlandse betrekkingen) uitkomst moet bieden, is de memorie van toelichting aangevuld met een nadere uitleg over het oordeel van de regering dat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt om effectief op te treden. Voorts is een nadere omschrijving toegevoegd van situaties waarin het voorstelbaar is dat de intrekkingsgrond kan worden aangewend.

De Raad is van oordeel dat onvoldoende duidelijk is wat de meerwaarde is van de e-grond (benadeling buitenlandse betrekkingen) ten opzichte van de d-grond (toebrengen van schade). Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, biedt de grond de bevoegdheid om een zeebrief in te trekken indien het gebruik van het schip leidt tot een ernstige benadeling van buitenlandse betrekkingen zonder dat sprake is van handelingen die leiden tot schade aan schip, opvarenden of bemanning. Mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting opgenomen dat de inbreuk op de rechtsorde zodanig moet zijn dat de buitenlandse betrekkingen daadwerkelijk worden benadeeld. Daarbij is aangegeven dat vooral gedacht moet worden aan overtredingen van internationale normen die op zichzelf een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde.

Naar het oordeel van de regering zijn thans de mogelijkheden om effectief bestuursrechtelijk op te treden tegen zeeschepen die duidelijk over de schreef gaan, te beperkt. De regering acht de toevoeging van de twee intrekkingsgronden aan het reeds bestaande artikel 8, vierde lid, van de Zeebrievenwet noodzakelijk. Intrekking van een zeebrief heeft tot gevolg dat een zeeschip niet langer de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden mag voeren. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de intrekking van de zeebrief in verhouding moet staan tot het effect van de intrekking voor het gebruik van het zeeschip en voor de bescherming die het zeeschip en de bemanning geniet van de vlaggenstaat. Gekozen is voor twee intrekkingsgronden die op zichzelf een voldoende zwaarwegend belang met zich dragen om intrekking te rechtvaardigen. Bij de uitoefening van de bevoegdheid zullen internationale en nationale wetgeving en rechtsbeginselen uiteraard in acht worden genomen.

Niettemin is de regering met de Raad van mening dat de e-grond een nadere afbakening behoeft. Het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat de in de memorie van toelichting opgenomen begrenzing van de e-grond in de wettekst zelf tot uitdrukking komt. Intrekking vanwege een benadeling van buitenlandse betrekkingen kan slechts dan plaatsvinden indien de gedraging met het schip een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormt. Of deze grond vervolgens concreet kan worden toegepast is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het is uiteindelijk aan de bestuursrechter om te beoordelen of intrekking in het concrete geval de rechterlijke toets kan doorstaan.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een artikel toe te voegen dat de bevoegdheid creëert om na intrekking van een zeebrief op grond van artikel 8, vierde lid, van de Zeebrievenwet een aanvraag voor een nieuwe zeebrief voor het betreffende schip af te wijzen. Het ontbreken van een dergelijke bevoegdheid zou afbreuk doen aan de effectiviteit van de intrekking,

nu de Zeebrievenwet thans niet de mogelijkheid biedt om de afgifte van een zeebrief te weigeren. De memorie van toelichting is hierop tevens aangevuld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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