

Vergaderjaar 1994–1995

24 271

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet bestrijding ongevallen Noordzee en de Wet op de economische delicten in verband met richtlijn nr. 93/75/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (PbEG L 247)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 maart 1995 en het nader rapport d.d. 15 augustus 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 december 1994, no. 94.009691, 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 tot uitvoering van richtlijn nr. 93/75/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (PbEG L 247).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 december 1994, nr. 94.009691, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 maart 1995, nr. W09.94.0735, bied ik U hierbij aan.

De door de Raad gemaakte opmerkingen worden hieronder behandeld.

1. In artikel I, onderdeel A, wordt een omschrijving gegeven van het begrip «exploitant», die afwijkt van de definitie van genoemd begrip in richtlijn nr. 93/75/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (PbEG L 247) (hierna: richtlijn). Volgens de memorie van toelichting sluit de omschrijving beter aan bij het begrippenkader van de Nederlandse wetgeving, zonder afbreuk te doen aan de bedoeling van de richtlijn (algemeen deel, onder het kopje «Uitvoering van de richtlijn in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen», eerste alinea). Bij de Raad van State is de vraag gerezen welk begrippenkader van de Nederlandse wetgeving hier wordt bedoeld, mede gezien het onderwerp «overeenkomst». Daarnaast is het opmerkelijk dat waar in de richtlijn het begrip «exploitant» mede agenten

omvat, dit laatste begrip in het wetsvoorstel in nevenschikking met «exploitanten» wordt gebruikt. De Raad is van oordeel dat, indien geen overtuigende reden kan worden gegeven voor het afwijken van de terminologie op dit punt, het aanbeveling verdient, mede gelet op aanwijzing 56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, het begrip «agenten» op te nemen in de omschrijving van het begrip «exploitant».

1. Met het oog op de goede uitvoerbaarheid van de verplichtingen die de richtlijn zowel aan als jegens de exploitant stelt, is voor het wetsvoorstel gezocht naar een duidelijke afbakening van het begrip «exploitant». De richtlijn bevat geen omschrijving van dit begrip, maar vermeldt op niet limitatieve wijze categorieën personen die exploitant kunnen zijn. Hierbij zijn zowel personen die de zeggenschap kunnen hebben over het gebruik van het schip, namelijk de reders en beheerders, als personen die geen zeggenschap hebben over het gebruik van het schip, namelijk de agenten. De ook in de omschrijving genoemde charteraar wordt als scheepsbevrachter nog eens apart beschreven in artikel 2, onder k, van de richtlijn, en dient ingevolge artikel 4 van de richtlijn de voorgeschreven aangifte te verstrekken aan de exploitant van het schip, waartoe hij ingevolge de definitie zelf behoort. De charteraar kan, afhankelijk van de charterovereenkomst, al dan niet zeggenschap hebben over het gebruik van het schip. Zo wordt algemeen aangenomen dat bij reis- en tijdbevrachting (anders dan bij rompbevrachting) de exploitatie van het schip in handen blijft van de vervoerster (d.i. de vervoerder van de lading, in tegenstelling tot de bevrachter of charteraar, dit is de afzender van de te vervoeren lading).

Teneinde op dit punt nadere duidelijkheid te bieden is in het wetsvoorstel de omschrijving van het begrip «exploitant» toegespitst op degene die de zeggenschap heeft over het gebruik van het schip.

Deze terminologie is ontleend aan de regels in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek waarin de «eigenaar» en «exploitant» de zeggenschap over het gebruik van een vervoermiddel hebben (artikel 1030, onder f, en artikel 1210, onder e). In de Wet aansprakelijkheid olietankschepen wordt degene in wiens handen de exploitatie van een schip is gelegd tot de gebruikers van het schip gerekend (artikel 3, vijfde lid).

In het voorstel van wet is aangesloten bij deze terminologie en is er vanwege dit aspect voor gekozen «agenten», die geen zeggenschap hebben over het gebruik van een schip, niet op te nemen in de omschrijving van het begrip «exploitant». Met de exploitant is derhalve bedoeld degene die, in welke hoedanigheid ook, daadwerkelijk de zeggenschap heeft over het gebruik van het schip.

In dit verband is nader stilgestaan bij de praktische uitvoerbaarheid van de richtlijn op het punt van de aanlevering van de ladinggegevens. Uit de richtlijn vloeit voort dat de ladinggegevens zowel bij de kapitein aan boord van het schip, als bij de exploitant aan de wal voorhanden moeten zijn. Om deze reden luidde de tekst van het wetsvoorstel dat de ladinggegevens aan de kapitein en de exploitant of de agent moeten worden aangeleverd, zulks in afwijking van artikel 4 van de richtlijn, dat bepaalt dat de aangifte aan de kapitein of de exploitant moet worden verstrekt. Het vereiste dat de gegevens door degene die gevaarlijke of schadelijke stoffen voor vervoer aanbiedt moeten worden verstrekt aan de kapitein en de exploitant alvorens de stoffen aan boord worden genomen, kan evenwel in de praktijk problemen opleveren, bijvoorbeeld omdat tussen het moment van aanbieden van lading en het aan boord nemen geruime tijd kan verstrijken. Teneinde deze problemen te vermijden en toch te kunnen voldoen aan de noodzaak dat de gegevens zowel aan boord als aan de wal voorhanden zijn, is het wetsvoorstel in artikel 1, onder B, aangepast, in die zin, dat overeenkomstig de richtlijn de ladinggegevens moeten worden verstrekt aan de kapitein of de exploitant, en dat daarnaast is voorzien in een wederzijdse verplichting voor de kapitein en exploitant om ervoor te zorgen dat de gegevens ook aan de andere partij worden verstrekt. Het beoogde resultaat dat de ladinggegevens zowel aan boord als aan de wal voorhanden zijn, wordt aldus bereikt op een wijze die beter aansluit bij de tekst van artikel 4 van de richtlijn en die in de praktijk goed uitvoerbaar is.

De toelichting is op dit punt aangepast.

2. In het wetsvoorstel is onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke stoffen en schadelijke stoffen. De term «gevaarlijke stoffen» correspondeert met de term

«gevaarlijke goederen» in de richtlijn. De term «schadelijke stoffen» correspondeert met de term «verontreinigende goederen» in de richtlijn.

Genoemd onderscheid brengt mee dat beide termen consequent naast elkaar dienen te worden gebruikt. In artikel I, onderdeel B, worden in het nieuw in te voegen artikel 13a beide begrippen niet steeds samenhangend gebruikt. Het college adviseert de zinsnede «met de correcte technische benamingen van de schadelijke stoffen» in artikel 13a, eerste lid en de zinsnede «de voor vervoer aangeboden schadelijke stoffen» in artikel 13a, tweede lid, aan te vullen met gevaarlijke stoffen.

2. Aan de opmerking van de Raad is tegemoetgekomen door in beide door de Raad genoemde zinsneden van artikel 13a het woord «schadelijke» te laten vervallen.

3. In artikel I, onderdeel B, wordt in het in te voegen artikel 13a, eerste tot en met derde lid, een aantal verplichtingen opgelegd aan degene die schadelijke of gevaarlijke stoffen voor vervoer aanbiedt. Op grond van artikel III, onderdeel 2, worden overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens artikel 13a van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, als economische delicten aangemerkt. Niet valt in te zien waarom in het vierde lid van artikel 13a wordt verboden de verplichtingen gesteld bij dit artikel niet na te komen. Een dergelijke constructie komt in de andere bepalingen van de wet, waarin verplichtingen worden opgelegd die strafbaar worden gesteld in de Wet op de economische delicten, niet voor. Evenmin is gebleken dat deze constructie vanuit een niet-strafrechtelijke invalshoek meerwaarde zou opleveren. Aangezien de bijzondere noodzaak van deze bepaling niet is aangetoond, is de Raad van oordeel dat artikel 13a, vierde lid, uit het wetsvoorstel moet worden geschrapt.

3. Overeenkomstig het advies van de Raad is artikel 13a, vierde lid uit het wetsvoorstel geschrapt.

4. Implementatie van de richtlijn vindt onder andere plaats door het wijzigen van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee. In het algemene deel van de memorie van toelichting, onder het kopje «Uitvoering van de richtlijn in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee», zesde alinea, wordt opgemerkt dat bij de totstandkoming van genoemde wet als uitgangspunt is gekozen dat uit volkenrechtelijke overwegingen het opleggen van een meldingsverplichting door de kuststaat aan schepen onder niet-Nederlandse vlag moest worden beperkt tot de territoriale zee. Hoewel werd erkend dat het mogelijk zou zijn geweest om ten aanzien van Nederlandse schepen de meldingsverplichting ook op te leggen aan schepen in volle zee, werd gemeend dat het onjuist zou zijn kapiteins van Nederlandse schepen op dit punt anders te behandelen dan kapiteins van buitenlandse schepen. Naast de meldingsverplichting van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, en die in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, ter uitvoering van het Marpol-verdrag, waarbij de vlaggestaat aan de onder zijn vlag varende schepen dient voor te schrijven dat voorvallen op zee moeten worden gemeld aan de dichtstbijzijnde kuststaat, bestond geen behoefte meer aan een regeling waarbij de kuststaat aan buitenlandse schepen op volle zee een meldingsverplichting voor ongevallen kan opleggen.

Vervolgens wordt erop gewezen dat de richtlijn op dit punt thans verder gaat en noopt tot het opleggen van een meldingsverplichting aan buitenlandse schepen, ook als deze zich in volle zee bevinden. Waar de richtlijn de benadering kiest die eerder door de Nederlandse regering als volkenrechtelijk bezwaarlijk werd beschouwd, rijst de vraag welke overwegingen van volkenrechtelijke aard hier in het geding zijn en in hoeverre deze bij de vaststelling van de richtlijn een rol hebben gespeeld.

Aan het voorgaande is de rechtmatigheid van de handhaving van de bedoelde meldingsverplichting onlosmakelijk verbonden. In dat verband is van belang dat de meldingsverplichting, zoals omschreven in de richtlijn, alleen voor problemen kan zorgen bij staten die geen partij zijn bij het Marpol-verdrag. In het kader van de richtlijn spelen immers niet de vlaggestaten (zoals in het Marpol-verdrag) maar de kuststaten een cruciale rol. De toelichting dient naar het oordeel van de Raad op dit punt te worden aangevuld.

4. Op grond van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationale verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, zoals gewijzigd en aangevuld bij het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat verdrag, met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1975, 147 en Trb. 1978, 187; hierna het Marpol-verdrag) moeten overtredingen van het verdrag worden verboden en strafbaar gesteld door de partijen bij het verdrag (lees: de vlaggestaten) voor de onder hun vlag varende schepen, ongeacht waar de overtreding wordt begaan (artikel 4, eerste lid, juncto artikel 8). Bovendien moeten overtredingen van de bepalingen van dit verdrag binnen de rechtsmacht van een partij worden verboden en strafbaar gesteld krachtens de wetgeving van die partij (lees: de kuststaat; artikel 4, tweede lid).

Op grond hiervan wordt wereldwijd de verplichting van kapiteins om voorvallen en ongevallen op zee te melden aan de dichtstbijzijnde kuststaat geregeld in de nationale wetgeving van de vlaggestaten van betrokken schepen die partij zijn bij het Marpol-verdrag, dit is de meerderheid van de maritieme landen. Op grond van het beginsel van vrijheid van de volle zee mogen kuststaten een dergelijke verplichting unilateraal alleen opleggen aan buitenlandse schepen voor zover deze zich binnen hun rechtsmacht bevinden, d.w.z. in de territoriale zee. Ook volgens het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb. 1983, 83), hierna het VN-Zeerechtverdrag, kan een meldingsverplichting door een kuststaat aan buitenlandse schepen buiten de territoriale wateren alleen worden opgelegd overeenkomstig algemeen aanvaarde regels en normen, vastgesteld in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie of een algemene diplomatieke conferentie (artikel 211, vijfde en zevende lid van het VN-Zeerechtverdrag).

De richtlijn doorbreekt op regionaal niveau deze systematiek door in artikel 6 zelf voor te schrijven dat elke lid-staat bepaalt dat bij incidenten of omstandigheden op zee die een bedreiging vormen voor zijn kust of daarmee samenhangende belangen, door de kapitein van het betrokken schip bepaalde informatie moet worden verstrekt aan de bevoegde instantie van de betrokken lid-staat. Dit betreft ook schepen op volle zee. Bij de vaststelling van de richtlijn is van de kant van Nederland het aspect van de rechtsbevoegdheid van kuststaten met betrekking tot het opleggen van een meldingsverplichting aan buitenlandse schepen buiten de territoriale wateren uitdrukkelijk aan de orde gesteld. De meerderheid van de lid-staten was echter voorstander van het opnemen van de verplichting, zoals geformuleerd in artikel 6 van de richtlijn. Hier ligt een zeker spanningsveld tussen het internationale en het Europese recht, dat zich met name zal kunnen manifesteren met betrekking tot schepen die varen onder de vlag van een land dat geen lid-staat van de Europese Unie of geen partij bij het Marpol-verdrag is.

De toelichting is op dit punt aangevuld.

5. Op grond van artikel 10, derde alinea, van de richtlijn treft de lid-staat de nodige maatregelen om ten volle gebruik te maken van de rapporten die de schepen hem moeten overleggen ingeval een incident plaatsvindt dat zeer grote schade kan veroorzaken. In de transponeringstabel wordt met betrekking tot genoemd artikelonderdeel opgemerkt dat het Kustwachtcentrum, de directie Noordzee van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, en het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken hier reeds zorg voor dragen. Er is echter niet aangegeven op welk wettelijk voorschrift deze «zorgplicht» berust. Daarin dient alsnog te worden voorzien.

5. De taken van het Kustwachtcentrum met betrekking tot de bestrijding van de schadelijke gevolgen van scheepsongevallen op de Noordzee vloeien voort uit de interdepartementale Overeenkomst voor de Kustwacht, waarin de rampenbestrijding als een van de overheidstaken op de Noordzee is genoemd. De betrokken diensten, waaronder het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken en de directie Noordzee van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, beide ressorterend onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, werken in dit verband samen. Een nadere uitwerking van deze taak is neergelegd in het Rampenplan voor de Noordzee (kamerstukken II, 1987/88, 17 408 nr. 42). De organisatie en de coördinatie van de bestrijding van schadelijke gevolgen van ongevallen op zee vindt plaats overeenkomstig dit

Rampenplan (koninklijk besluit van 21 oktober 1992, ter uitvoering van artikel 11, eerste lid, Wet bestrijding ongevallen Noordzee, Stb. 568). Het Kustwachtcentrum is aangewezen als instantie waaraan ongevallen op zee moeten worden gemeld (besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 13 oktober 1992 tot uitvoering van artikel 4, eerste lid, Wet bestrijding ongevallen Noordzee, Stcrt. 1992, nr. 208). Meer in algemene zin berust de «zorgplicht» van het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken ter zake op het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 27 december 1979 tot instelling van dit directoraat-generaal, Stcrt. 1979, 251, en die van de Directie Noordzee op het Organiek besluit Rijkswaterstaat.

De transponeringstabel is op dit punt aangepast.

6. In de transponeringstabel wordt ter zake van artikel 14, vierde lid, van de richtlijn gesteld dat dit artikellid geen implementatie behoeft. Ingevolge de tweede alinea van genoemd artikellid worden de belangrijkste bepalingen van de richtlijn die in de nationale regelgeving zijn geïmplementeerd via de nationale waarschuwings- en informatiediensten aan de maritieme sector meegedeeld. Hieruit blijkt dat dit onderdeel van genoemd artikellid wel degelijk implementatie behoeft. Daarbij rijst tevens de vraag of en hoe het onderscheid wordt gemaakt tussen de belangrijkste en de minder belangrijke bepalingen.

De Raad beveelt aan aan te geven op welke wijze dit artikellid is geïmplementeerd en de transponeringstabel op dit punt te wijzigen.

6. Over de beoogde uitvoering van de richtlijn zijn betrokken maritieme sectoren reeds medio 1994 bericht. Via de periodieke contacten tussen de overheid en de maritieme sectoren worden belanghebbenden nader geïnformeerd. Evenzo zal de Commissie in kennis worden gesteld van de wijze van uitvoering van de richtlijn.

De transponeringstabel is op dit punt aangepast.

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

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met dien verstande dat bij artikel 1, tweede lid, onderdeel, b is aangegeven dat in de richtlijn de definitie van «schepen» (artikel 1, onder b) is toegespitst op het vervoeren van schadelijke of gevaarlijke stoffen, en dat om deze reden bunkers, proviand en scheepsuitrusting, die immers alleen bestemd zijn voor gebruik aan boord, reeds daarbuiten vallen. Een aparte uitzonderingsbepaling is daarmee overbodig.

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,
W. Scholten*

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,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 maart 1995, no. W09.94.0735, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans tot uitdrukking brengen welke wetten als gevolg van de genoemde richtlijn wijziging behoeven.
- In de memorie van toelichting het «Marpol-verdrag» de eerste keer overeenkomstig aanwijzing 88 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) aanhalen.
- In het algemene deel van de memorie van toelichting, onder het kopje «uitvoering van de richtlijn in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee», vijfde alinea, de eerste volzin, de zinsnede «maar is de toepassing beperkt tot vrachtschepen» vervangen door: maar in toepassing is beperkt tot vrachtschepen.
- In de transponeringstabel bij artikel 1, tweede lid, onderdeel b, mede gelet op aanwijzing 219 Ar zo nauwkeurig mogelijk de vindplaats van de desbetreffende ministeriële regeling aanduiden.
- In de transponeringstabel bij de artikelen 2, 4, 6, eerste en tweede lid, artikel 14, eerste en derde lid, steeds de verwijzing «Wet tot uitvoering van de richtlijn» achterwege laten.
- In de transponeringstabel bij artikel 5, vijfde lid, onderdelen a en b, de eerste volzin achterwege laten.
- In de transponeringstabel bij artikel 5, vijfde lid, onderdeel a, tweede alinea, eerste gedachtenstreep van de richtlijn, de zinsnede «; treedt 1 januari 1995 in werking» schrappen.
- In de transponeringstabel bij artikel 14, tweede lid, de woorden «Behoeft geen implementatie» vervangen door: Zie aanhef van het wetsvoorstel.