

Vergaderjaar 1996–1997

25 254

Regels betreffende het toezicht aan boord van schepen onder buitenlandse vlag in Nederlandse havens op naleving van internationale voorschriften op het gebied van de veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden (Wet havenstaatcontrole)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 13 mei 1997

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij beschouwen een veilige en milieuvriendelijke havenbedrijvigheid evenals gelijkwaardige concurrentieverhoudingen als voorwaarden voor zeehavenbeheerders. Deze leden constateren, dat het toezicht op de naleving van de internationaal inwerkinggetreden verdragen op het gebied van de veiligheid, de voorkoming van mariene verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord kennelijk onvoldoende wordt uitoefend door meerdere staten, die partij zijn bij de desbetreffende verdragen. Zij juichen dan ook toe, dat met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een uitwerking van de EU-richtlijn, die de effectiviteit van de havenstaatcontrole vergroot. Deze leden leggen de regering nog enkele vragen voor.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben daar nog een aantal opmerkingen over.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel voor een Wet havenstaatcontrole. Zij beschouwen het wetsvoorstel als een instrument dat de eenduidigheid en effectiviteit van de havenstaatcontrole kan vergroten, onder meer ten

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteijn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA).
Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Th. A. M. Meijer (CDA), vacature (CD), Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Linden (CDA).

gunste van de veiligheid op zee en in de haven en ter beperking van oneerlijke concurrentie.

2. Het MOU

In het MOU zijn criteria, procedures en instrumenten vastgelegd om de controle te harmoniseren. Het MOU heeft, in tegenstelling tot de richtlijn, geen bindende werking. Gelet op de motivatie achter de totstandkoming van de richtlijn is het MOU niet toereikend geweest voor het realiseren van een effectieve havenstaatcontrole. Hield dit volgens de regering verband met een gebrek aan eenduidigheid van de handhavingsbepalingen? Betekent de richtlijn in dat opzicht een verbetering? Is het volgens de regering zo, dat de in het MOU gemaakte afspraken tot nu toe in Nederland stringenter worden nageleefd dan in andere staten, die partij zijn bij het MOU? Worden in Nederlandse havens vaker schepen aangehouden dan in havens van andere lid-staten? Kan de regering aangeven of er in andere EU-staten evenzeer bereidheid bestaat om de richtlijn uit te voeren?

De leden van de CDA-fractie stemmen ermee in, dat deze controle niet alleen plaatsvindt onder de schepen die varen onder de vlag van de 18 landen die het MOU-verdrag (Memorandum of Understanding on Port State control) hebben ondertekend, maar onder alle schepen onder buitenlandse vlag. De voornoemde leden gaan er dan ook van uit dat deze twee categorieën schepen gelijk worden behandeld.

Deze leden zijn verontrust over de toename van het percentage geconstateerde tekortkomingen aan schepen in de laatste jaren zelfs tot 52% in 1995. Graag willen zij een verklaring voor dit hoge percentage en voor de stijging ervan. Moet worden geconcludeerd dat reders onverantwoordelijker met schepen omgaan door deze met meer tekortkomingen te laten varen? Wat is de regering voornemens om deze ontwikkeling te keren? Het lijkt de leden van de CDA-fractie dat het voorliggende wetsvoorstel onvoldoende is.

In de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat de MOU een goed instrument gebleken is in de strijd tegen zogenaamde schepen die niet aan de gestelde eisen voldoen. Wat is dan de meerwaarde van de richtlijn? Het argument dat het MOU, in tegenstelling tot de richtlijn, niet bindend is, lijkt de leden van de D66-fractie onvoldoende als is gebleken dat de MOU een goed instrument is. Kan de regering de betreffende passage verduidelijken?

Deze leden constateren dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat van de 2100 buitenlandse schepen er de afgelopen jaren rond de 300 zijn aangehouden, waarbij het gaat om schepen die een ernstig gevaar vormen voor de veiligheid of het mariene milieu. Welke activiteiten onderneemt de regering om dit aantal verder naar beneden te brengen, ervan uitgaande dat de implementatie van de richtlijn materieel weinig toevoegt aan het regime van de MOU?

Is het juist dat België, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en de V.S. de namen van aangehouden schepen publiceren? Wat is het Nederlandse beleid terzake? Acht de regering het niet gewenst om ook tot publikatie van de namen van aangehouden schepen over te gaan?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de doelstelling van het MOU is de inspectie van jaarlijks 25% van het aantal buitenlandse schepen. Tevens constateren deze leden dat het aantal aanhoudingen fors is. Zij vragen wat in Nederland het reële percentage controles is, en in hoeverre uitbreiding van de controles wenselijk en mogelijk is. Is de regering bereid tot publikatie van aanhoudingen over te gaan?

3. De richtlijn

Volgens de memorie van toelichting wordt door middel van de in de Schepenwet omschreven toezichthoudende taak van de Scheepvaartinspectie in voldoende mate vlaggenstaatcontrole uitgeoefend op schepen, die zijn geregistreerd in de Nederlandse Antillen en Aruba. Het onlangs ingediende voorstel voor wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Wet havenstaatcontrole (25 255/R 1586) voorziet in de mogelijkheid om havenstaatcontrole uit te voeren in de havens op de Nederlandse Antillen en Aruba. De regering acht het ongewenst dat daarnaast nog havenstaatcontrole in Nederland wordt uitgeoefend. Door de internationale scheepvaartgemeenschap worden de Nederlandse Antillen echter al jaren aangemerkt als een «flag of convenience»(FOC)-land, mede op grond van de groei van het aantal Antilliaanse/Arubaanse schepen, dat in het kader van de havenstaatcontrole in Europa wordt aangehouden. De leden van de PvdA-fractie vragen dan ook of de vlaggenstaatcontrole en de havenstaatcontrole op de Antillen en Aruba wel toereikend zijn. Zij vernamen graag de reactie van de regering hierop.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het toenemende aantal en percentage schepen die varen onder Antilliaanse en Arubaanse vlag, dat niet voldoet aan de eisen. Niettemin vallen deze schepen niet onder deze wet, omdat de Nederlandse Antillen en Aruba onder het associatieverdrag met de EU vallen. Deze leden vragen of deze schepen inderdaad moeten worden uitgezonderd, mede gelet op het grote aantal tekortkomingen aan deze schepen. Er zal toch zeker voorkomen moeten worden, dat voor deze schepen een vrijbrief gaat ontstaan. Formeel is immers deze wet niet op hen van toepassing. Bovendien geldt de richtlijn niet in de havens van de Nederlandse Antillen en Aruba. Profiteren deze schepen dan niet eenzijdig van dit associatieverdrag? Hoe staat het verdrag van Barbados in relatie tot onderhavige wetgeving?

Hoe wordt omgegaan met de andere geassocieerde landen? Worden die evenmin gecontroleerd in de aan hen gelieerde Europese havens, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom deze wet ook van toepassing is op vissersvaartuigen? Het bevreemdt deze leden temeer daar zij niet geheel onder de reikwijdte van deze wet vallen. Is het vanwege de uitzonderingen niet beter deze categorie hier buiten beschouwing te laten, dan wel in een apart traject onder te brengen?

De leden van de D66-fractie vragen of het waar is dat bij de havenstaatcontrole een stevige groei heeft plaatsgevonden van aangehouden schepen onder de vlag van de Nederlandse Antillen? Zo ja, welke mogelijkheden ziet de regering om deze trend om te buigen?

De memorie van toelichting vermeldt dat verwacht wordt dat de aanvullingen die het wetsvoorstel bevat op de reeds door Nederland uitgevoerde bepalingen van de richtlijn geen extra beslag zullen leggen op de capaciteit van de Scheepvaartinspectie. Deze leden vragen de regering of daaruit de conclusie moet worden getrokken dat bepaalde taken afvallen danwel dat de aanvullende bepalingen niet gehandhaafd (behoeven te) worden?

Het wetsvoorstel is, in afwijking van de richtlijn, grotendeels van toepassing op vissersvaartuigen. De leden van de D66-fractie vragen de regering of dit ook in de andere EU-landen het geval is. Zo neen, kan de regering aangeven waarom dat zo is.

De leden van de SGP-fractie hebben vraagtekens bij het uitzonderen van de toepassing van de wet van schepen onder koninkrijksvlag die zijn geregistreerd in de Nederlandse Antillen en Aruba. Zij vragen of dit

volledig in overeenstemming met de bedoeling van de richtlijn is. In dit verband vragen zij ook in hoeverre andere EU-lidstaten met vergelijkbare «tweede registraties» eenzelfde gedragslijn volgen. Deze leden vragen verder in hoeverre het toezicht krachtens de Schepenwet via de vlaggenstaatcontrole op de betreffende schepen vergelijkbaar is met de havenstaatcontrole. Hoe verhoudt zich bijvoorbeeld de intensiteit van het toezicht tot de 25%-norm van het MOU?

De leden van de SGP-fractie vragen ook een nadere toelichting op de uitbreiding van de havenstaatcontrole op vissersvaartuigen – waartoe de richtlijn niet verplicht. Hoe gaan andere landen daar mee om? In hoeverre leidt dit tot extra lasten ten opzichte van het huidige toezicht? Zij vragen tevens een nadere toelichting op het uitzonderen van de exploitanten van vissersvaartuigen van de verplichting tot vergoeding van de kosten, bedoeld in artikel 14.

4. Handhaving

De regering acht bestuurlijke boetes niet wenselijk, noch zinvol in deze branche. Welke sancties en boetes worden dan geheven? Zijn geldboetes niet te gemakkelijk? Dragen die daadwerkelijk bij tot gedragsverandering en verbeteringen aan de schepen? Waarom twijfelt de regering eraan of bestuurlijke boetes wel kunnen worden ingevoerd in de scheepvaartregelgeving?

De leden van de SGP-fractie constateren dat bij de keuze voor het handhavingssysteem de bestuurlijke boete wel is overwogen maar dat hiervoor niet is gekozen. Zij vinden de argumentatie daarvoor nog niet echt overtuigend. Zij vragen of invoering van de bestuurlijke boete in het kader van de havenstaatcontrole niet mogelijk is los van of vooruitlopend op bredere invoering van de bestuurlijke boete in het algemeen in de zeescheepvaartregelgeving. Deze leden vragen overigens wat de stand van zaken van de voorbereiding daarvan is.

II ARTIKELEN

Artikel 1

Ondanks enige aanpassing blijven de begrippen «nadere inspectie», «gedetailleerde inspectie» en «uitgebreide inspectie» onduidelijk gedefinieerd. Nauwkeuriger definitie is noodzakelijk, aldus de leden van de CDA-fractie.

Artikel 2

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt verstaan onder «houten schepen van primitieve bouw». Zij vragen hoeveel bemanningsleden een dergelijk schip kan herbergen, en of een dergelijk schip gebruikt zou kunnen worden voor commerciële doeleinden. Voorts vragen zij welke gevolgen er zijn voor Nederlandse vissersvaartuigen in het buitenland aan het van toepassing verklaren van de onderhavige wet op buitenlandse vissersvaartuigen in Nederland nu dit niet in de richtlijn is vastgelegd.

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van artikel 3, vierde lid, nu de daar gemaakte uitzondering reeds gemaakt is in artikel 28.

Artikel 5

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in artikel 5, tweede lid, onder c, gesproken wordt over in een ministeriële regeling op te nemen categorieën van een inspectie uit te zonderen schepen, nu in artikel 2 van de wet reeds bepaald is op welke schepen de wet van toepassing is.

Artikel 7

Inhoeverre is in artikel overlap met de Scheepvaartbemanningwet?

Artikel 9

Artikel 9 van het voorstel regelt het vertrek naar een geschikte reparatiewerf van een schip dat niet in de haven van aanhouding kan worden gerepareerd. De Scheepvaartinspectie stelt de voorwaarden voor de reis naar de reparatiewerf. De leden van de D66-fractie zouden van de regering vernemen wat de bevoegdheid in deze is van de (nautisch) beheerder van de betreffende vaarweg. Zou het niet beter zijn, bijvoorbeeld uit een oogpunt van veiligheid, deze laatste mede te laten oordelen over het toelaten van het betreffende schip op de vaarweg? Zo zouden twee verantwoordelijkheden tot hun recht komen: die van de Scheepvaartinspectie voor wat betreft de deskundigheid op het gebied van de navigatie van het schip en die van de vaarwegbeheerder voor wat betreft de mogelijkheden/capaciteiten van de vaarweg.

Artikel 11

De Raad van State beveelt aan dat de tekst van het wetsvoorstel in overeenstemming wordt gebracht met het eerste lid van artikel 11 van de richtlijn. De regering geeft hieraan geen gehoor. De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen deze houding heeft voor de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel op dit punt voor het Europese Hof van Justitie.

Artikel 12

In artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel wordt bepaald dat de kapitein van een aangehouden schip verplicht is dat schip na de aanhouding ligplaats te doen nemen op een door een ambtenaar van de Scheepvaartinspectie in overeenstemming met de havenbeheerder aan te wijzen plaats. De leden van de PvdA-, en D66-fractie merken op dat het niet meer mogen verplaatsen van een schip op aanwijzing van de havenbeheerder de ligplaats kan blokkeren en daarmee het normale rendement van die ligplaats. Ook kan geen zeehavengeld worden geïncasseerd van andere schepen. De tarieven zijn immers gebaseerd op vrij korte perioden van aanwezigheid. Bij lange aanwezigheid van een schip op een ligplaats vervallen de inkomsten, die normaliter worden opgebracht door de achtereenvolgende schepen op die ligplaats. Deze leden vragen de regering of is voorzien in enige vorm van compensatie van de effecten hiervan voor de havenbeheerder. Ook vragen zij welke mogelijkheden er zijn om de periode, gedurende welke schepen worden aangehouden, zoveel mogelijk te bekorten.

Mede naar aanleiding hiervan vragen de leden van de PvdA-fractie verder of er volgens de regering tussen de instanties, die zijn belast met de controle, namelijk de havenbeheerder en de Scheepvaartinspectie, voldoende afstemming van bevoegdheden bestaat, zodat er geen overlap of onduidelijkheden optreden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het niet wenselijk is, wettelijk te voorzien in een dergelijke schaderegeling en zou die niet tevens moeten gelden voor gevallen waarin de Wet bestrijding ongevallen Noordzee van toepassing is?

Artikel 26

In de toelichting merkt de regering op dat tegen besluiten administratief beroep bij de minister openstaat teneinde regionale differentiatie te vermijden. De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de beroepsgang in andere EU-landen is geregeld, en of hierbij sprake is van ongewenste nationale differentiatie? In hoeverre is het volgens de regering aannemelijk dat een administratief beroep bij de minister niet beschouwd wordt als een beroep op een onpartijdig orgaan, aangezien de Scheepvaartinspectie ondergeschikt is aan de minister?

Artikel 29

De toelichting stelt dat de bepalingen uit de richtlijn die verplichte samenwerking tussen bestuursorganen onderling voorschrijven, niet zijn geïmplementeerd. Kan de regering aangeven op welke wijze deze bepalingen, al dan niet middels dit wetsontwerp, hun verplichtende werking verkrijgen?

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier voor dit verslag,
Van Luyk