

Vergaderjaar 1999–2000

26 878

Regels met betrekking tot de productie en keuring van uitrusting voor zeeschepen (Wet scheepsuitrusting)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 mei 1999 en het nader rapport d.d. 28 oktober 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 december 1998, no.98.005986, 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 regels met betrekking tot de productie en keuring van uitrusting voor zeeschepen (Wet scheepsuitrusting).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 december 1998, nr. 98.005986, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 mei 1999, nr. W09.98.0579/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Deze opmerkingen komen hieronder aan de orde.

I. Algemeen.

1. De Raad van State heeft in het verleden in meer dan één advies gewezen op de verbanden tussen de landswetgeving, de Koninkrijkswetgeving, de EG-regelgeving en verdragen op het gebied van het zeerecht. Bij deze laatste gaat het allereerst om het op 10 december 1982 te Montego Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb.1984, 55) (hierna te noemen: het Zeerechtverdrag), maar tevens om het Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen van 1966 (LL66), het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee van 1972 (COLREG), het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973 (MARPOL) en het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee van 1974 (SOLAS)¹.

Evenzo heeft de Raad van State van het Koninkrijk in zijn adviezen deze problematiek besproken².

Het thans aan de orde zijnde voorstel van wet voorziet in de implementatie van richtlijn nr.96/98/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1996 inzake uitrusting van zeeschepen (PbEG 1997, L 46) (hierna: de richtlijn).

¹ De Raad wijst onder meer op zijn adviezen no.W09.94.0561/V van 12 december 1994 inzake het Schepenbesluit en Vissersvaartuigenbesluit; no.W09.95.0494/V van 29 januari 1996 inzake de Veiligheidswet pleziervaartuigen; no.W09.96.0165/V van 5 november 1996 inzake de Zeevaartbemanningwet; no. W09.96.0246/V van 12 december 1996 inzake de Wet havenstaatcontrole; no. W09.96.0601/V van 14 juli 1997 inzake de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en andere wetten.

² Onder meer in zijn adviezen no. W09.94.0560/V/K van 12 december 1994 inzake de ontwerp-algemene maatregel van rijksbestuur houdende wijziging Vissersvaartuigenbesluit en no. W02.94.0769/II/K van 2 juni 1995 inzake de Rijkswet houdende goedkeuring van het Zeerechtverdrag.

Het zowel door de Raad van State als door de Raad van State van het Koninkrijk hiervoor genoemde verband wordt hier wederom geïllustreerd doordat dezelfde richtlijn ook wordt geïmplementeerd met een wijziging van een rijkswet: de Schepenwet.

Het vorenstaande geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende beschouwing met betrekking tot de werking van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) en het Zeerechtverdrag:

a. In artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het Statuut is – voorzover hier van belang – bepaald dat het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid (...) van zeeschepen een aangelegenheid is van het Koninkrijk. In paragraaf 3, onderdeel b, van de memorie van toelichting bij het voorstel van wet wordt gesteld dat het stellen van regels ten aanzien van de fabricage en beproeving van scheepsuitrusting – in tegenstelling tot het stellen van regels met betrekking tot de veiligheid van die uitrusting aan boord – op zichzelf geen Koninkrijksaangelegenheid is in de zin van artikel 3.

Het college meent dat artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het Statuut niet zo restrictief behoeft te worden uitgelegd. Uit de overwegingen die aan de richtlijn ten grondslag liggen blijkt dat daarmee is beoogd de veiligheid van het zeevervoer te waarborgen en de kans op scheepsongevallen effectief te verminderen. De regels die gelden voor de fabricage en de beproeving voor scheepsuitrusting kunnen inderdaad mede strekken tot het bereiken van die doelen en kunnen daarom – zij het indirect – wel degelijk betrekking hebben op de veiligheid van de zeeschepen waarop de uitrusting wordt geplaatst en kunnen derhalve ook wel degelijk als aangelegenheden van het Koninkrijk worden aangemerkt. Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk worden – voorzover de betrokken materie geen regeling in de Grondwet vindt en behoudens de internationale regelingen en het bepaalde in artikel 14, derde lid, van het Statuut – bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld (artikel 14, eerste lid, van het Statuut).

De vraag rijst dan of kan worden volgehouden dat regels met betrekking tot de fabricage en beproeving van scheepsuitrusting die bestemd is voor plaatsing aan boord van «Nederlandse schepen» in het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden opgenomen of dat de materie bij of krachtens rijkswet moet worden geregeld. Enerzijds verplicht het gemeenschapsrecht Nederland niet de richtlijn te implementeren ten aanzien van schepen die op grond van Nederlands-Antilliaans of Arubaans, recht gerechtigd zijn de Nederlandse vlag te voeren, zodat de regelgeving ter implementatie van de richtlijn uit dien hoofde niet beslist zou hoeven te gelden in de Nederlandse Antillen of in Aruba, waarbij dan, ingevolge artikel 14, derde lid, van het Statuut, zou moeten worden volstaan met gewone wet of algemene maatregel van bestuur.

Anderzijds zijn de Schepenwet en de daarop gebaseerde lagere regelingen – waarin de richtlijn aangaande de plaatsing van uitrusting aan boord van een schip wordt geïmplementeerd – rijksregelingen. De in deze regelingen thans opgenomen bepalingen – ook de bepalingen met betrekking tot de uitrusting van schepen – gelden in beginsel ook met betrekking tot de in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen. Gelet hierop ligt een beroep op artikel 14, derde lid, van het Statuut naar het oordeel van de Raad niet voor de hand. Noch het feit dat in dezelfde, door de minister op grond van die wet uit te vaardigen regeling, ook weer ontheffingen kunnen worden opgenomen, noch het feit, dat in het voor de Schepenwet voorgestelde artikel 3b, eerste lid, de in de Nederlandse Antillen en in Aruba geregistreerde schepen impliciet worden uitgezonderd door voor het voeren van de vlag alleen naar Nederlandse regels te verwijzen, doet af aan het feit dat in beginsel van gelding voor Aruba en de Nederlandse Antillen sprake is.

b. De Raad gaat vervolgens in op de verhouding tot het Zeerechtverdrag. Uit artikel 94, eerste lid, van dat verdrag vloeit voor het Koninkrijk der Nederlanden de verplichting voort om doeltreffend zijn rechtsmacht en toezicht uit te oefenen in administratieve, technische en sociale aangelegenheden over schepen die zijn vlag voeren. Behalve de Nederlandse schepen voeren ook in de Nederlandse Antillen en in Aruba geregistreerde schepen de Nederlandse vlag. Ingevolge het derde lid, onderdeel a, van het genoemde artikel neemt iedere staat (en zo ook het Koninkrijk der Nederlanden) ten aanzien van de schepen die zijn vlag voeren alle maatregelen die nodig zijn om de veiligheid op zee te verzekeren, onder andere met betrekking tot de uitrusting van schepen. Zoals uit een aantal van de hiervoor genoemde adviezen blijkt is de Raad van State van mening dat het Koninkrijk slechts aan zijn verplichtingen

neergelegd in artikel 94 van het Zeerechtverdrag kan voldoen (doeltreffend) indien de regeling voor de drie rijkssdelen, voorzover uit dit verdrag voortvloeiend, totstandkomt in voor alle betrokken rechtssubjecten gelijke regels. Naar het oordeel van de Raad is een rijkswet het aangewezen instrument om hierin te voorzien. De Raad meent dat ten aanzien van een onderwerp dat naar zijn aard voor het gehele Koninkrijk op gelijke wijze dient te worden geregeld, met toepassing van artikel 14, derde lid, van het Statuut, slechts tijdelijk alleen een regeling voor Nederland kan worden getroffen (bijvoorbeeld als op Nederland de verplichting rust een EG-richtlijn op zo korte termijn te implementeren dat niet kan worden gewacht op het tot stand brengen van een rijkswet).

In verband met de relatie tot het Zeerechtverdrag is dus de centrale vraag of de regels met betrekking tot de fabricage en beproeving van scheepsuitrusting, zoals die zijn opgenomen in de richtlijn en uitgevoerd in het onderhavige wetsvoorstel, zijn aan te merken als «maatregelen die nodig zijn om de veiligheid op zee te verzekeren, onder andere met betrekking tot de uitrusting van schepen» zoals bedoeld in artikel 94, derde lid, onderdeel a, van het Zeerechtverdrag.

De Raad beseft dat de richtlijn geen nieuwe inhoudelijke eisen stelt aan scheepsuitrusting. De richtlijn strekt er slechts toe om te verzekeren dat de scheepsuitrusting voldoet aan de uit verdragen voortvloeiende eisen op het moment dat zij in de handel wordt gebracht. Materieel verandert er in beginsel niets aan het niveau van de veiligheid op zee in algemene zin: of de ingevolge artikel 3 van de Schepenwet voor een schip benodigde certificaten nu worden afgegeven nadat de uitrusting daarvan inhoudelijk is beproefd dan wel nadat is geconstateerd dat daarop in de fabricagefase een «merk van overeenstemming» is aangebracht, de uitrusting voldoet in beide gevallen aan dezelfde verdragseisen.

De conclusie daaruit zou kunnen zijn, dat het in het geval van de implementatie van de richtlijn met betrekking tot scheepsuitrusting niet zozeer gaat om maatregelen die «nodig zijn om de veiligheid op zee te verzekeren» en dat het Zeerechtverdrag dan ook niet met zich brengt dat een en ander een plaats krijgt in een rijkswet. Daarmee wordt wel voorbijgegaan aan de samenhang tussen de betrouwbaarheid van de scheepsuitrusting en de veiligheid op zee, zij het dat door het certificeren van een zeeschip inclusief de uitrusting daarvan, die samenhang wel weer wordt erkend. Ook staat daar tegenover dat de overwegingen die aan de richtlijn ten grondslag liggen uitdrukkelijk verwijzen naar het waarborgen van de veiligheid van het zeevervoer en naar de vermindering van de kans op scheepsongevallen. Nu de richtlijn naar het oordeel van de Raad zich er bovendien niet tegen verzet dat daarin opgenomen bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren op de in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen, geeft de Raad er – mede gelet op artikel 5 van het EG-Verdrag – de voorkeur aan dat de materie bij rijkswet wordt geregeld.

c. Het vorenstaande geeft de Raad tenslotte aanleiding tot de opmerking dat het voeren van de Nederlandse vlag op zee van oudsher en tot de dag van heden door andere staten en door alle publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties die met zeevaart te maken hebben, wordt gezien als een garantie voor de aanwezigheid van voor zijn taak berekend personeel, hoogwaardig materieel en daardoor veilige vaart. Daarvan profiteren ook de Nederlandse Antillen en Aruba. Wil het Koninkrijk der Nederlanden in zijn geheel daarvan de voordelen blijvend plukken, dan zullen maatregelen moeten worden genomen om te verzekeren, dat schepen, uitrusting en bemanning, in welk land van het Koninkrijk de schepen ook mogen zijn geregistreerd, doch alle varende onder Nederlandse vlag, aan dezelfde hoge eisen voldoen. De rijkswet en de algemene maatregel van rijksbestuur zijn bij uitstek de instrumenten geschikt om als basis te dienen voor het verwezenlijken van de hiervoor omschreven doelstelling: het handhaven van de goede naam op het gebied van veiligheid en betrouwbaarheid van de vaart ter zee onder Nederlandse vlag. Waar twijfel zou kunnen bestaan over de juridische noodzaak een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur als instrument van regelgeving te kiezen in plaats van de nationale wet of de algemene maatregel van bestuur, ware ten aanzien van een materie als de onderhavige voor de mogelijkheid van rijksregelgeving te kiezen.

De Raad wijst in dit verband op de officiële toelichting bij artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden waarin de volgende passages voorkomen:

«De in Suriname en de Nederlandse Antillen te boek gestelde zeeschepen nemen onder Nederlandse vlag aan het internationale verkeer deel. Als zodanig onderhouden zij dus op het gebied van de scheepvaart de internationale betrekkingen van het Koninkrijk. In het buitenland wordt tussen deze schepen geen onderscheid gemaakt, in welk Rijksdeel zij ook te boek gesteld zijn. Het is een belang van het Koninkrijk, dat de schepen, welke de vlag van het Koninkrijk voeren, waar zij ook ter wereld verkeren, aan gelijke normen voldoen wat betreft inrichting, uitwatering, uitrusting en bemanning, opdat de goede naam van het Koninkrijk ter zee blijve gewaarborgd.»

«Het is van grote betekenis, dat binnen het Koninkrijk ten aanzien van de veiligheid ter zee uniforme regels gelden en dat deze regels overeenkomen met hetgeen internationaal bij verdrag is vastgesteld.»

Terugkerend naar het voorstel van wet beveelt de Raad aan het voorstel te heroverwegen in die zin dat de regels in een rijkswet worden ondergebracht.

1a. De eerste opmerking van de Raad betreft artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut). 's Raads zienswijze dat het stellen van regels met betrekking tot de productie en beproeving van scheepsuitrusting als een aangelegenheid van het Koninkrijk in de zin van dat artikel zou kunnen worden aangemerkt, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Allereerst zij er op gewezen dat de richtlijn ter uitvoering waarvan het onderhavige voorstel strekt (richtlijn nr. 96/98/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1996 inzake uitrusting van zeeschepen (PbEG 1997, L 46); hierna: de richtlijn) niet alleen de veiligheid aan boord van zeeschepen ten doel heeft, maar er ook toe strekt om het vrije verkeer van scheepsuitrusting binnen de Europese Unie te waarborgen. Het is opmerkelijk dat de Raad in zijn overweging aan dit tweede aspect van de richtlijn voorbijgaat, omdat juist dit aspect en de wijze waarop de communautaire wetgever daaraan invulling heeft gegeven, noodzaken tot het stellen van de in het onderhavige voorstel opgenomen regels. De richtlijn schrijft immers voor dat scheepsuitrusting, bestemd voor communautaire schepen, voortaan nog slechts in de handel mag worden gebracht, indien daarvoor een procedure van overeenstemmingsbeoordeling is gevolgd en de uitrusting van het in de richtlijn bedoelde merk van overeenstemming is voorzien. Dit betekent dat ter uitvoering van de richtlijn regels met betrekking tot het in de handel brengen van scheepsuitrusting moeten worden gesteld, en dat in dat kader voortaan ook de beproeving van uitrusting dient te worden geregeld. Daarbij komt dat in de richtlijn de beproeving niet meer aan de vlaggenstaatsadministratie wordt overgelaten, maar wordt opgedragen aan onafhankelijke keuringsinstanties. Ook de rol van die keuringsinstanties dient te worden geregeld. Bovendien verplicht de richtlijn ertoe om regels te stellen betreffende de eisen waaraan keuringsinstanties moeten voldoen.

In het onderhavige wetsvoorstel zijn uitsluitend de regels opgenomen, die nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan het hierboven aangehaalde tweede aspect van de richtlijn. Het voorstel bevat geen regels die rechtstreeks verband houden met de veiligheid aan boord van zeeschepen, zoals ook blijkt uit het feit dat het voorstel slechts twee normadressaten kent – de fabrikant van scheepsuitrusting (cq. degene die de uitrusting in de handel brengt) – en de keuringsinstanties en zich in het geheel niet richt tot de gebruikers van zeeschepen.

Van belang is voorts dat de toepasselijkheid van de in het voorstel opgenomen regels afhankelijk is van het op Nederlands grondgebied in de handel brengen van scheepsuitrusting en niet, zoals bij de scheepsveiligheidswetgeving in zijn algemeenheid het geval is, van de vraag of een zeeschip de Nederlandse vlag voert. De door de Raad gesignaleerde (indirecte) relatie tussen de veiligheid van uitrusting aan boord van Nederlandse schepen en de op grond van dit wetsvoorstel op de fabrikant rustende verplichting om voor die uitrusting een procedure van overeenstemmingsbeoordeling te volgen, is dus slechts aanwezig voorzover die uitrusting toevalligerwijs in Nederland in de handel

wordt gebracht. Zij is afwezig, indien de aan boord van een Nederlands schip te plaatsen uitrusting in een andere lidstaat in de handel is gebracht. Bovendien dient te worden bedacht dat het wetsvoorstel niet uitsluitend van toepassing is op uitrusting, bestemd voor Nederlandse schepen. Het voorstel voorziet ook hoewel het daartoe geen verplichting oplegt in de overeenstemmingsbeoordeling van uitrusting, bestemd voor schepen uit de andere lidstaten, indien die uitrusting hier te lande in de handel wordt gebracht. In dat geval is evenmin een relatie met de veiligheid van Nederlandse schepen aanwezig.

Ook ten aanzien van de in het wetsvoorstel opgenomen regels inzake keuringsinstanties kan niet worden gesteld dat er een wezenlijke relatie is met de veiligheid aan boord van Nederlandse schepen. Met de keuze van de communautaire wetgever om de beoordeling en beproeving van scheepsuitrusting niet meer aan de vlaggenstaatadministratie over te laten, maar op te dragen aan onafhankelijke keuringsinstanties, wordt op zichzelf geen veiligheidsbelang gediend. De inschakeling van keuringsinstanties houdt verband met het feit dat ter invulling van het vrije verkeer van goederen-aspect van de richtlijn aansluiting is gezocht bij de in de zogeheten «nieuwe aanpak»-richtlijnen toegepaste systematiek van overeenstemmingsbeoordeling, waarin een prominente rol voor keuringsinstanties is weggelegd. Dit alles nog afgezien van het feit dat ook voor de in Nederland aan te wijzen keuringsinstanties geldt dat hun werkzaamheden niet uitsluitend betrekking zullen hebben op uitrusting, bestemd voor Nederlandse schepen. Een keuringsinstantie kan haar diensten aanbieden aan een ieder die in één van de lidstaten uitrusting voor communautaire schepen in de handel wenst te brengen.

Gelet op het vorenstaande, is ondergetekende van oordeel dat het stellen van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regels niet kan worden aangemerkt als een aangelegenheid van het Koninkrijk als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut. Duidelijk is dat noch het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie en het ter uitvoering daarvan stellen van regels betreffende het in de handel brengen van goederen, noch het stellen van regels inzake keuringsinstanties op zichzelf een aangelegenheid in de zin van artikel 3, eerste lid, van het Statuut is. Ook bestaat er tussen deze onderwerpen en de veiligheid van zeeschepen niet een zodanig verband dat het stellen van bedoelde regels om die reden als aangelegenheid van het Koninkrijk zou kunnen worden aangemerkt. Niet alleen beoogt het onderhavige voorstel een wezenlijk ander onderwerp te regelen, ook moet worden geconstateerd dat het toepassingsbereik van dit voorstel en dat van de scheepsveiligheidswetgeving te zeer verschillen.

b. De tweede opmerking van de Raad betreft 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. 1984, 55) (hierna: VN-Zeerechtverdrag). De Raad is van mening dat het Koninkrijk slechts aan zijn verplichtingen neergelegd in artikel 94 van dat verdrag kan voldoen, indien een ter uitvoering van die verplichtingen strekkende regeling voor de drie rijkdelen tot stand komt in voor alle betrokken rechtssubjecten gelijke regels. Een onderbouwing van deze mening kan worden gevonden in het advies van de Raad inzake de Zeevaartbemanningwet (W09.96.0165/V; kamerstukken II 1996/97, 25 233, B, blz. 2), waarnaar in het onderhavige advies wordt verwezen. In dat advies overweegt de Raad het volgende:

«Artikel 91 van de United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) bepaalt in het eerste lid onder meer: «Een schip heeft de nationaliteit van de Staat wiens vlag het gerechtigd is te voeren». In artikel 92, eerste lid, van dit verdrag staat onder meer: «Een schip mag slechts onder de vlag van één Staat varen en is, behalve in bijzondere gevallen waarin uitdrukkelijk is voorzien in internationale verdragen of in dit Verdrag, op volle zee onderworpen aan de uitsluitende rechtsmacht van die Staat». Het eerste lid van artikel 94 UNCLOS stipuleert voorts: «Iedere Staat oefent doeltreffend zijn rechtsmacht en toezicht in administratieve, technische en sociale aangelegenheden uit over de schepen die zijn vlag voeren.» Ook in de richtlijn [nl. richtlijn nr. 94/58/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 november 1994 inzake het minimum-

opleidingsniveau van zeevarenden (PbEG L 319)] gaat het om schepen die de vlag voeren van een lid-staat.

Schepen die op grond van Nederlands-Antilliaans of Arubaans recht de Nederlandse vlag voeren, vallen echter buiten het bereik van het onderhavige voorstel van wet.

Gelet op de aangehaalde passages en op hun onderlinge samenhang kan het Koninkrijk naar het oordeel van de Raad slechts aan zijn verplichtingen neergelegd in artikel 94 UNCLOS voldoen indien de regeling voor de drie rijkdelen, voorzover uit dit verdrag voortvloeiend, tot stand komt in voor alle betrokken rechtssubjecten gelijke regels die op hetzelfde moment in werking treden.»

Ondergetekende kan zich in deze zienswijze niet vinden. Blijkens zijn totstandkomingsgeschiedenis houdt artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag verband met de in artikel 91, eerste lid, van dat verdrag opgenomen eis dat er tussen een schip en zijn vlaggenstaat een wezenlijke band («genuine link») moet bestaan. Artikel 94 bevat de functionele component van deze band, die er kort gezegd op neerkomt dat nationaliteitsverlening aan schepen niet slechts een formaliteit mag zijn, maar ook gepaard moet gaan met een functionele relatie tussen vlaggenstaat en schip waarin door de vlaggenstaat ook daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de jurisdictie die hij door het verlenen van zijn nationaliteit over dat schip verwerft. Bij de invulling van die functionele relatie is een bijzondere nadruk komen te liggen op de veiligheid van schepen (vgl. het derde en vierde lid van artikel 94).

De artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag bevatten geen bepaling dat de in het kader van de wezenlijke band door de vlaggenstaat te stellen regels eenvormig dienen te zijn. Ook uit het feit dat er een wezenlijke band wordt vereist, kan geen noodzaak tot uniformiteit worden afgeleid, omdat de wezenlijke band naar zijn aard een individuele relatie tussen schip en vlaggenstaat is, die niet alleen per vlaggenstaat, maar in beginsel ook – het VN-Zeerechtverdrag staat daaraan niet in de weg – per categorie van schepen of zelfs per schip verschillend kan worden ingevuld. Wel volgt uit artikel 94 dat de functionele component van de wezenlijke band ten minste aan bepaalde eisen moet voldoen: zo dient bijvoorbeeld de uitoefening van de rechtsmacht en het toezicht, bedoeld in het eerste lid, doeltreffend te zijn. Uit dit vereiste volgt echter evenmin dat de door de vlaggenstaat te stellen regels uniform zouden moeten zijn. Met de eis van doeltreffendheid is immers niet beoogd te verzekeren dat op alle schepen met een bepaalde nationaliteit eenvormige regels van toepassing zijn, maar beoogd te verzekeren dat de band die die schepen hebben met hun vlaggenstaat, in alle gevallen een voldoende functioneel karakter heeft. Daarbij kan onder omstandigheden differentiatie zelfs noodzakelijk zijn.

De Raad wijst er in zijn advies inzake de Zeevaartbemanningswet op dat een schip de nationaliteit van zijn vlaggenstaat heeft (artikel 91, eerste lid, tweede volzin) en dat het slechts onder de vlag van één Staat mag varen en aan de exclusieve rechtsmacht van die Staat is onderworpen (artikel 92, eerste lid, eerste volzin). Noch uit deze artikelen zelf, noch uit hun samenhang met artikel 94 volgt echter dat de in het kader van artikel 94 te stellen regels uniform zouden moeten zijn. In de tweede volzin van artikel 91, eerste lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat vlagvoering en nationaliteitsverlening onlosmakelijk zijn verbonden, terwijl de eerste volzin van artikel 92, eerste lid, het verbod op meervoudige nationaliteit bevat (zie in dat verband ook het tweede lid van dat artikel). Mogelijk houdt het aanhalen van genoemde passages verband met de veronderstelling dat het VN-Zeerechtverdrag bij eenheid van vlag of nationaliteit in beginsel ook eenheid van regelgeving vereist. Dit is evenwel niet het geval. Zoals ook uit de reeds sinds jaar en dag bestaande internationale praktijk blijkt, is uitsluitend de nationaliteit die een Staat kan verlenen, ondeelbaar. Binnen deze eenheid van nationaliteit staat het een Staat vrij om zelf het aantal (koopvaardij)vlaggen, registers en wettelijke regimes te bepalen, waarvan hij zich ten aanzien van schepen waaraan hij zijn nationaliteit heeft verleend, wenst te bedienen. Op de Staat rust slechts de verplichting om ervoor te zorgen dat met alle schepen waaraan hij zijn nationaliteit (en als blijkt daarvan het recht om zijn vlag of één van zijn vlaggen te voeren) heeft

verleend, een wezenlijke band aanwezig is. Zoals reeds in de voorgaande alinea uiteengezet, vereist deze band echter geen eenheid van regelgeving.

Overigens is het voor het onderhavige voorstel van wet op zichzelf niet relevant, of het Koninkrijk slechts door middel van voor alle rechtssubjecten gelijke regels kan voldoen aan de in artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag neergelegde verplichtingen. Het voorstel bevat geen voorschriften voor schepen, maar regelt het in de handel brengen en het vrije verkeer van uitrusting, zodat de vraag of met de in het voorstel opgenomen regels wordt voldaan aan de eisen die artikel 94 stelt aan de functionaliteit van de wezenlijke band tussen schip en vlaggenstaat, niet aan de orde is. Bij de ter uitvoering van de richtlijn eveneens benodigde aanpassing van de scheepsveiligheids-wetgeving speelt artikel 94 uiteraard wel een rol. De vraag is evenwel of het bij en krachtens de Schepenwet uit te voeren deel van de richtlijn ook een verplichting oplevert onder het VN-Zeerechtverdrag. Het antwoord op deze vraag moet ontkennend luiden. In artikel 94, vijfde lid, is bepaald dat de door de vlaggenstaat te nemen veiligheidsmaatregelen moeten voldoen aan de «algemeen aanvaarde internationale voorschriften». Zoals ook blijkt uit een door de Internationale Maritieme Organisatie verrichte studie (*Implications of the Entry into Force of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the International Maritime Organization (LEG/MISC/2)*, blz. 10), wordt daarmee bedoeld op de voorschriften die zijn neergelegd in de internationale scheepvaartverdragen. Regionale afspraken of verplichtingen bijvoorbeeld op grond van het EG-verdrag voldoen niet aan de voorwaarde van algemene aanvaarding, zodat de naleving daarvan geen verplichting oplevert onder het VN-Zeerechtverdrag. Van belang is derhalve slechts of de uitvoering die de lidstaten van de Europese Unie aan de richtlijn moeten geven, niet strijdig is met het VN-Zeerechtverdrag. Geconstateerd kan worden dat dit niet het geval is, omdat de richtlijn niet afdoet aan het door artikel 94, vijfde lid, voorgeschreven (minimum)veiligheidsniveau van de door de lidstaten op grond van het derde lid, onderdeel a, van dat artikel met betrekking tot de uitrusting van schepen te nemen maatregelen.

c. 's Raads derde opmerking betreft de «goede naam van het Koninkrijk ter zee». Ook ondergetekende is van mening dat deze goede naam gebaat is bij een scheepsveiligheidsbeleid dat garant staat voor hoogwaardige en veilige schepen. Niet valt echter in te zien, waarom de goede naam van het Koninkrijk zou worden aangetast, indien de richtlijn slechts ten aanzien van de in Nederland geregistreerde schepen wordt geïmplementeerd. Zoals de Raad ook zelf al aangeeft, leidt de richtlijn in materieel opzicht niet tot enige verandering. De door de Internationale Maritieme Organisatie aanbevolen beproevings-normen die onder de richtlijn verplicht zijn gesteld, worden in het Koninkrijk reeds sinds jaar en dag toegepast. Bovendien dient te worden bedacht dat de richtlijn geen inhoudelijke eisen aan scheepsuitrusting stelt, maar aanknoopt bij de eisen die in de internationale scheepvaartverdragen worden gesteld. Ook de eis dat scheepsuitrusting in het kader van een goedkeuringsprocedure moet zijn beproefd, alvorens zij aan boord mag worden geplaatst, is een eis die uit de verdragen stamt. Het niet implementeren van de richtlijn ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen zal er derhalve niet toe leiden dat het veiligheidsniveau aan boord van die schepen minder hoog is dan aan boord van Nederlandse schepen. Uitrusting, bestemd voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen, zal immers aan dezelfde (verdrags)eisen moeten voldoen en ook volgens dezelfde normen worden beproefd als uitrusting, bestemd voor Nederlandse schepen. Overigens dient te worden bedacht dat er ook een categorie van in Nederland geregistreerde schepen is waarop de richtlijn niet van toepassing is (zie paragraaf 3, onderdeel d, van de memorie van toelichting). Voor deze schepen zal de bestaande vlaggenstaatgoedkeuring evenmin worden vervangen door het Europese merk van overeenstemming.

Resumerend kan worden gesteld dat noch het Statuut, noch het VN-Zeerechtverdrag vereist dat de richtlijn voor het gehele Koninkrijk zou moeten worden uitgevoerd in voor alle rechtssubjecten gelijke regels. Of de richtlijn ook ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen wordt geïmplementeerd, is een kwestie van beleid van de drie landen van het Koninkrijk, waarbij het uiteindelijk aan de Nederlandse Antillen en Aruba is om

te bepalen of de richtlijn ook van toepassing zal zijn in die landen. De richtlijn is immers gebaseerd op artikel 80 (artikel 84 oud) van het EG-verdrag en valt derhalve niet onder de verplichtingen, bedoeld in het vierde deel van dat verdrag, die ook de Nederlandse Antillen en Aruba verbinden. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het nader rapport van 21 augustus 1995, nr. J-13 677/95, inzake de wijziging van het Schepenbesluit 1965 en het Vissersvaartuigenbesluit in verband met richtlijn nr. 92/29/EEG van de Raad voor de Europese Gemeenschappen van 31 maart 1992 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid ter bevordering van een betere medische hulpverlening aan boord van schepen (PbEG L 113) (opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 14 november 1995, nr. 221).

Dat de richtlijn niet verbindend is voor de Nederlandse Antillen en Aruba laat onverlet dat beide landen kunnen opteren voor medegelding van de richtlijn; het EG-Verdrag staat daaraan, zoals de Raad in onderdeel b opmerkt, niet in de weg. In het onderhavige geval hebben de Nederlandse Antillen en Aruba echter niet om medegelding verzocht. Naar de overtuiging van ondergetekende behoort de richtlijn daarom niet voor het gehele Koninkrijk te worden uitgevoerd. Gelet op deze laatste overweging en de hierboven uiteengezette andere overwegingen, wordt aan de aanbeveling van de Raad om de voorgestelde regeling voor de productie en keuring van scheepsuitrusting in rijkswetgeving op te nemen geen gevolg gegeven.

II. Overige opmerkingen.

2. Blijkens de memorie van toelichting is in het wetsvoorstel – met het oog op toekomstige wijzigingen van de richtlijn, die in ieder geval met enige regelmaat verwacht kunnen worden ten aanzien van bijlage A.1 – gekozen voor dynamische verwijzing naar de richtlijn.

Hoewel de Raad van State vindt dat het de voorkeur verdient bij implementatie de materiële inhoud van een richtlijn in de nationale regeling op te nemen in plaats van te volstaan met een verwijzing naar de (bepalingen van de) richtlijn, kan onder omstandigheden worden gekozen voor – statische of dynamische – verwijzing. In het onderhavige geval bestaat, gelet op de betrokken materie en de doelgroep, geen principiële bezwaar tegen de gekozen verwijzingstechniek. Niettemin merkt het college hierover het volgende op:

a. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting (onderdeel b) wordt gesteld dat één van de voordelen van dynamische verwijzing is, dat in dat geval de implementatie van wijzigingen van de richtlijn geen nadere regelgeving vereist. Dit is echter slechts het geval indien de wijziging van de richtlijn geen beleidskeuzen toelaat. Zoals de Raad reeds opmerkte in zijn advies van 16 maart 1998 inzake een wijziging van het Voertuigreglement (no.W09.97.0813/V; gepubliceerd in bijvoegsel Stcr.1998, 150) kan met betrekking tot een dynamische verwijzing nooit vooraf worden gesteld dat deze voldoet ter uitvoering van toekomstige EG-richtlijnen, waarvan de tekst nog niet bekend is. Door termijnen die bij de invoering van de bepalingen moeten worden gehanteerd en door de keuzen die moeten worden gemaakt, is veelal toch een nadere precisering nodig van de wijze waarop aan een richtlijn uitvoering wordt gegeven. In geval van uitvoering van EG-richtlijnen dient, ook wanneer daarbij gekozen wordt voor het middel van dynamische verwijzing toch, zo meent de Raad, als uitgangspunt te worden genomen dat telkens wordt bezien of een nadere precisering van de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan de termijnen en de keuzen die in die richtlijnen besloten liggen in de nationale regeling gewenst is. Gelet hierop ware de hiervoor genoemde passage in de memorie van toelichting te nuanceren.

b. In artikel 1, onderdeel b, van het wetsvoorstel wordt dynamisch verwezen naar de daar opgesomde verdragen. In artikel 2 van de richtlijn wordt echter statisch verwezen naar deze verdragen. Uit het ontbreken van een met artikel 31, tweede lid, van de Wet havenstaatcontrole vergelijkbare bepaling, waarin is bepaald op welk tijdstip een wijziging van de verdragen voor de toepassing van de wet gaat gelden, kan worden opgemaakt dat het de bedoeling is dat een wijziging van (één van) de verdragen voor de toepassing van de wet eerst gaat gelden als die wijziging ook – door een wijziging van artikel 2 van de richtlijn – zal gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven (artikel 30 van het wetsvoor-

stel). Dit zou in ieder geval voorkomen dat de nationale bepalingen vooruit gaan lopen op de richtlijn.

Uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting blijkt echter niet met zoveel woorden wat de bedoeling is, terwijl de genoemde dynamische verwijzing wellicht tot een niet beoogd resultaat leidt. Om de onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen, adviseert de Raad het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

2a. Naar aanleiding van deze opmerking is paragraaf 4, onderdeel b, van de memorie van toelichting aangepast.

b. Het ontbreken van een bepaling met betrekking tot het tijdstip waarop wijzigingen van de in artikel 1, onderdeel b, genoemde verdragen voor de toepassing van de wet gaan gelden, berust op een omissie. Het voorstel en de memorie van toelichting zijn op dat punt aangevuld (artikel 30, tweede lid).

3. In het wetsvoorstel worden – ter uitvoering van de richtlijn – belangrijke verplichtingen opgelegd aan fabrikanten van scheepsuitrusting (artikelen 7 tot en met 13). In de toelichting op artikel 7 (laatste alinea) wordt uitvoerig ingegaan op de vraag wat onder het begrip fabrikant dient te worden verstaan. Nu kennelijk niet op voorhand duidelijk is wat onder dit begrip dient te worden verstaan, verdient het aanbeveling een definitie van fabrikant in artikel 1 van het wetsvoorstel op te nemen. In het verlengde hiervan geeft het college in overweging om van het begrip in de handel brengen – dat in de toelichting op artikel 3 nader wordt uitgewerkt – een definitie op te nemen. Het moment waarop de uitrusting in de handel wordt gebracht is een cruciaal moment in het wetsvoorstel, nu aan een aantal verplichtingen moet zijn voldaan voor dat moment (artikelen 3, tweede lid, en 7, derde lid, van het wetsvoorstel).

3. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is overwogen om daarin ook definities van de begrippen «fabrikant» en «in de handel brengen» op te nemen. Hiervan is echter afgezien, omdat de richtlijn deze begrippen evenmin definieert en de ervaring leert dat dergelijke begrippen niet zelden in communautair verband worden ingevuld door middel van door vertegenwoordigers van de lidstaten of vanwege de Europese Commissie opgestelde richtsnoeren voor de interpretatie van richtlijnen. Verwacht kan worden dat ook voor onderhavige richtlijn een dergelijk document zal worden opgesteld. Het komt ondergetekende niet juist voor om daarop vooruit te lopen en in de wet definities van «fabrikant» en «in de handel brengen» op te nemen, waarvan niet duidelijk is of deze in overeenstemming zullen zijn met de (mogelijk specifiek op de richtlijn toegesneden) invulling die op communautair niveau aan die begrippen zal worden gegeven. Vermeden moet worden dat de wet uit de pas loopt met de wijze waarop de richtlijn volgens in communautair verband opgestelde interpretatiedocumenten dient te worden toegepast.

4. Ingevolge artikel 2 van het wetsvoorstel is de wet niet van toepassing op uitrusting, bestemd voor plaatsing aan boord van oorlogsschepen, marine-hulpschepen en andere schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van een militaire taak. De richtlijn sluit slechts oorlogsschepen (in enge zin) uit van de toepassing (artikel 2, onderdeel j). Dit begrip is gedefinieerd in artikel 29 van het Zeerechtverdrag. Aangenomen dat de richtlijn beoogt bij deze definitie aan te sluiten, dient, indien het uitdrukkelijk de bedoeling is dat meer schepen worden uitgezonderd, in de memorie van toelichting te worden ingegaan op de verenigbaarheid van artikel 2 van het wetsvoorstel met de richtlijn. Zo nodig moet dit artikel worden aangepast.

4. De uitzondering voor oorlogsschepen in artikel 2, onderdeel j, van de richtlijn houdt verband met het feit dat het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee van 1972 (Trb. 1974, 51) – in tegenstelling tot de overige verdragen waarnaar in artikel 2, onderdeel j, wordt verwezen – ook op oorlogsschepen van toepassing is (zie PbEG 1996, C 248/44–45). Aangenomen moet worden dat de uitzondering voor oorlogsschepen in artikel 2, onderdeel j, ertoe strekt de richtlijn te laten aansluiten bij het toepassingsbereik van bedoelde overige verdragen. Omdat in die verdragen niet slechts een uitzondering wordt gemaakt voor oorlogsschepen in de enge zin des woords, maar ook voor andere militaire schepen zoals

«troop ships» en «auxiliary ships», is in artikel 2 van het wetsvoorstel ook voor marinehulpschepen en andere schepen in gebruik voor de uitvoering van een militaire taak een uitzondering opgenomen. Voor de formulering van het artikel is aansluiting gezocht bij artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Schepenwet, artikel 3 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en artikel 2, tweede lid, van de Wet havenstaatcontrole. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld (artikelsgewijze toelichting, ad artikel 2).

5a. Een groot aantal bevoegdheden om nadere regels te stellen wordt aan de minister gedelegeerd. Zo stelt de minister ingevolge artikel 4, derde lid, regels betreffende de criteria voor de beoordeling van instanties die in aanmerking wensen te komen om te worden aangewezen als keuringsinstantie. Ook de bevoegdheid om regels te stellen over de beoordeling van gelijkwaardigheid van uitrusting waarvoor keuringsvoorschriften ontbreken, wordt aan de minister gedelegeerd (artikel 20, tweede lid, van het wetsvoorstel). Voorts kan de minister op grond van artikel 28 van het wetsvoorstel regels stellen met betrekking tot het op de keuringsinstanties uit te oefenen toezicht. Naar 's Raads mening zijn deze voorschriften niet aan te merken als voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld, in de zin van aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Delegatie van de bevoegdheid tot vaststelling van deze voorschriften ligt dan ook niet voor de hand. Het college adviseert in ieder geval de hoofdelementen van de hiervoor bedoelde voorschriften op het niveau van algemene maatregel van bestuur te regelen.

b. Artikel 29, derde lid, van het wetsvoorstel verdient in dit verband een aparte bespreking. Ingevolge deze bepaling kunnen bij ministeriële regeling, voorzover nodig ter uitvoering van een besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen of van de Raad van de Europese Unie tot wijziging van de richtlijn, nadere regels van overgangsrecht worden gesteld. De Raad is van oordeel dat implementatie op het niveau van ministeriële regeling, indien dit wijziging brengt in een hogere regeling, slechts toelaatbaar is als daarbij geen beleidskeuzen hoeven te worden gemaakt. Nu niet op voorhand duidelijk is of alle toekomstige wijzigingen van de richtlijn in de sfeer van het overgangsrecht kunnen worden uitgevoerd zonder dat daarbij beleidsinhoudelijke keuzen hoeven te worden gemaakt, adviseert het college hierop in ieder geval in de memorie van toelichting nader in te gaan, en – indien deze duidelijkheid niet kan worden geschapen – artikel 29, derde lid, van het wetsvoorstel te schrappen, dan wel daarin te bepalen dat, indien dit spoedheidshalve is vereist, wijzigingen van het overgangsrecht van de richtlijn op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zullen worden geïmplementeerd.

5a. Anders dan de Raad is ondergetekende van mening dat de in de artikelen 4, derde lid, 20, tweede lid, en 28, genoemde onderwerpen zich wel degelijk lenen voor regeling op het niveau van een ministeriële regeling. Het gaat om onderwerpen waarvoor de kaders reeds soms zelfs tamelijk gedetailleerd door wet en richtlijn zijn bepaald. Krachtens de artikelen 4, derde lid, en 28 zullen regels worden gesteld die vergelijkbaar zijn met de in paragraaf 2, onderscheidenlijk de paragrafen 4 en 5, van de Regeling keuringsinstanties Wet pleziervaartuigen opgenomen regels. Vaststelling van dergelijke regels bij ministeriële regeling is in overeenstemming met aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Bovendien gaat het om regels waarmee invulling wordt gegeven aan uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen (zie met name bijlage C en artikel 9, tweede lid, van de richtlijn). Ingevolge aanwijzing 339 Ar komt delegatie van regelgevende bevoegdheid in dat geval des te meer in aanmerking. Ook voor de krachtens artikel 20, tweede lid, te stellen regels geldt dat zij niet van dien aard zijn, dat vaststelling bij ministeriële regeling niet toelaatbaar zou zijn. Bij op grond van artikel 20 te stellen regels moet worden gedacht aan regels van administratieve aard, bijvoorbeeld met betrekking tot de in het kader van een aanvraag om afgifte van een certificaat van gelijkwaardigheid over te leggen documentatie en mede te delen technische specificaties. Om voor de hand liggende redenen zullen in een op artikel 20 gebaseerde regeling geen inhoudelijke normen voor innovatieve uitrusting worden opgenomen; of innovatieve uitrusting gelijkwaardig is aan conventionele uitrusting zal dat volgt ook uit het eerste lid van artikel 20 per geval

moeten worden beoordeeld. Gelet op het vorenstaande, is het advies van de Raad om in ieder geval de hoofdelementen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen niet gevolgd. Wel is naar aanleiding van 's Raads opmerking de formulering van de artikelen nogmaals gezien. Dit heeft ertoe geleid dat de in artikel 28 opgenomen bevoegdheid verder is geclausuleerd.

b. In de richtlijn is voorzien in een uitverkooptermijn voor uitrusting die nog onder het oude regime van de vlaggenstaatgoedkeuring is gekeurd en vervaardigd. Deze uitrusting mag nog gedurende twee jaren onder de oude typegoedkeuring in de handel worden gebracht en behoeft dan niet van een merk van overeenstemming te zijn voorzien (zie de artikelen 5, derde lid, en 7, zesde lid, van de richtlijn). Voor uitrusting die reeds onder de richtlijn valt, maar waarop door een wijziging van bijlage A.1 van de richtlijn nieuwe productvoorschriften van toepassing worden, is in de richtlijn geen overgangsregeling getroffen. Dit is opmerkelijk, omdat het gebruikelijk is dat vlaggenstaatgoedkeuringen die zijn afgegeven op grond van nadien gewijzigde beproevingsnormen, hun geldigheid na wijziging van die normen nog gedurende enige tijd behouden. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is daarom getracht rekening te houden met de mogelijkheid dat in richtlijnen tot wijziging van bijlage A.1 alsnog in een overgangsregeling voor deze categorie van uitrusting wordt voorzien. Omdat uiteraard niet kan worden voorspeld, hoe een eventuele overgangsregeling eruit zal komen te zien, werd ervoor gekozen om in artikel 29, derde lid, een bevoegdheid op te nemen tot het bij ministeriële regeling stellen van nadere regels van overgangsrecht.

De wenselijkheid van een bepaling op grond waarvan in voorkomend geval uitvoering kan worden gegeven aan overgangsbepalingen in wijzigingsrichtlijnen, wordt nog steeds onderschreven. Wel is naar aanleiding van 's Raads opmerking artikel 29, derde lid, in die zin aangepast, dat de bevoegdheid om regels te stellen nog slechts betrekking heeft op richtlijnen die strekken tot wijziging van bijlage A.1, omdat met name in die richtlijnen overgangsbepalingen kunnen worden verwacht. Opgemerkt zij nog dat het niveau waarop de regels kunnen worden gesteld, niet is gewijzigd. Gelet op de systematiek van de richtlijn en het verplichte karakter van de productvoorschriften in bijlage A.1, zal er bij de implementatie van richtlijnen tot wijziging van die bijlage geen ruimte zijn voor nationaal beleid.

6. Ingevolge artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel is een keuringsinstantie bevoegd om met inachtneming van bij ministeriële regeling gegeven voorschriften beproevingen en controles te doen verrichten door andere natuurlijke of rechtspersonen. Blijkens de toelichting op dit artikel hangt deze bepaling samen met de onderdelen 4.2 en 4.3 uit module B van bijlage B van de richtlijn, waaruit volgens de regering blijkt dat het mogelijk is dat onderzoek door een instantie wordt uitbesteed. Gelet op het feit dat een instantie dient te voldoen aan de criteria van bijlage C van de richtlijn en met het oog op de noodzakelijke controle daarop, kan het – zo stelt de toelichting – niet de bedoeling zijn dat een instantie het onderzoek volledig uitbesteedt. Daarom wordt aan de minister de bevoegdheid verleend daaromtrent nadere regels te stellen.

De vraag is echter of de hiervoor genoemde onderdelen uit bijlage B beogen de inschakeling van derden mogelijk te maken. Veeleer ligt het voor de hand dat deze onderdelen zien op de in bijlage C genoemde mogelijkheid dat een keuringsinstantie bij het onderzoek haar filialen in het buitenland mag inschakelen. Nu uit bijlage C tevens blijkt dat in dergelijke gevallen documenten worden afgegeven door de instantie zelf en niet door het filiaal, tenzij het filiaal zelf ook als instantie is aangemeld, hoeft niet te worden gevreesd voor een «verwatering» van de kwaliteitsnormen van bijlage C. In dat geval kan in artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel worden volstaan met een bepaling dat een keuringsinstantie gebruik mag maken van zijn filialen en zijn nadere (ministeriële) regels niet nodig. Indien echter met de genoemde onderdelen van bijlage B inderdaad is beoogd inschakeling van andere (rechts)personen mogelijk te maken, staat het de nationale regelgever niet vrij hieraan nadere voorwaarden te verbinden, nu de richtlijn dat ook niet doet. Ook in dat geval dient artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel te worden

aangepast. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan; artikel 16 ware aan te passen.

6. Met de onderdelen 4.2 en 4.3 van module B van bijlage B van de richtlijn is wel degelijk beoogd om ook de inschakeling van andere derden dan de buitenlandse filialen van een keuringsinstantie mogelijk te maken. Het is in de keuringswereld zeer gebruikelijk dat bepaalde onderzoeken of beproevingen aan gespecialiseerde testhuizen of laboratoria worden uitbesteed, die over de specifieke apparatuur en testopstellingen beschikken die voor die onderzoeken of beproevingen benodigd zijn. In dit verband kan ook worden gewezen op de in bijlage C van de richtlijn genoemde EN 45000-normen. In de 45011 en 45012-normen wordt uitdrukkelijk ingegaan op de mogelijkheid dat een certificatie-instelling bepaalde beproevingen of controles niet zelf uitvoert, maar laat uitvoeren door externe instellingen (zie de voorschriften 11.1 tot en met 11.3 van de EN 45011-norm en 11.1 en 11.2 van de EN 45012-norm). De uitbestedende instelling dient zich ervan te vergewissen dat deze externe instellingen voldoen aan de relevante EN 45000-normen voor testhuizen en laboratoria. Deze verplichting geldt in beginsel ook jegens filialen. Het feit dat een instelling het filiaal is van een aangewezen keuringsinstantie, betekent immers niet dat die instelling aan dezelfde eisen voldoet als de moederinstantie. Verder dient te worden opgemerkt dat de door de Raad aangehaalde bepaling over de afgifte van documenten door buitenlandse filialen los staat van de vraag, aan welke eisen een filiaal dient te voldoen. Bedoelde regel houdt verband met de verantwoordelijkheid die iedere lidstaat heeft voor de door hem aangewezen keuringsinstanties en beoogt te voorkomen dat lidstaten verantwoordelijkheid moeten nemen voor daden van keuringsinstanties die buiten hun jurisdictie vallen.

De Raad stelt dat het de nationale wetgever niet is toegestaan om aan de inschakeling van derden nadere voorwaarden te verbinden. Deze stelling – hoewel in abstracto niet onjuist – miskent evenwel dat Nederland als lidstaat dient in te staan voor een correcte uitvoering van de richtlijn; niet alleen ten aanzien van de in Nederland aangewezen keuringsinstanties, maar ook ten aanzien van de derden die door de aangewezen instanties bij de uitvoering van keuringstaken worden betrokken. Met deze derden die ook in het buitenland gevestigd kunnen zijn bestaat echter geen juridische relatie. De correcte uitvoering van de richtlijn zal daarom moeten worden geëffectueerd via de aangewezen keuringsinstanties, waarmee door de aanwijzing wel een juridische relatie bestaat. Artikel 16, tweede lid, strekt ertoe om dit mogelijk te maken. In de op dat artikel te baseren regels zal onder meer worden bepaald dat een keuringsinstantie zich ervan dient te vergewissen dat de derden die zij inschakelt, voldoen aan de relevante eisen van de EN 45000-normen (vgl. artikel 5 van de Regeling keuringsinstanties Wet pleziervaartuigen).

7. Ingevolge artikel 28 van het wetsvoorstel zijn de keuringsinstanties een bij ministeriële regeling vast te stellen vergoeding verschuldigd voor de uitoefening van het toezicht. In de toelichting op dit artikel wordt slechts opgemerkt dat de kosten die uit dit bijzondere toezicht voortvloeien – in tegenstelling tot de kosten van het algemene toezicht, waarvoor uiteraard geen vergoeding is verschuldigd – dienen te worden vergoed. Volgens de checklist en de overige uitgangspunten van het rapport Maat houden (1996) worden kosten van handhaving in beginsel niet doorberekend. Een afwijking van dit uitgangspunt dient te worden gemotiveerd in de memorie van toelichting. In de checklist worden vier situaties genoemd waarin doorberekening eventueel toelaatbaar is. Het college beveelt aan in de memorie van toelichting de afwijking van het hiervoor genoemde uitgangspunt te motiveren.

7. Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn verplicht ertoe om de keuringsinstanties tweejaarlijks aan een audit te onderwerpen. Tijdens deze audit moet worden nagegaan, of de keuringsinstanties nog steeds aan de criteria voor aanwijzing voldoen. In de terminologie van het rapport «Maat houden» uit 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22) kan deze bijzondere vorm van toezicht op de keuringsinstanties worden aangemerkt als een «post-toelatingsactiviteit». Volgens de checklist uit genoemd rapport dienen de kosten van

post-toelatingsactiviteiten in beginsel te worden doorberekend. De toelichting op artikel 28 is in deze zin aangevuld.

8. Nederland had de richtlijn uiterlijk op 30 juni 1998 moeten hebben uitgevoerd (artikel 20, eerste alinea, van de richtlijn) en de richtlijn met ingang van 1 januari 1999 moeten gaan toepassen. Deze implementatiedatum en datum van toepassing zijn niet gehaald.

Dit betekent dat (Nederlandse) fabrikanten nog niet direct hun uitrusting ter beoordeling kunnen voorleggen aan Nederlandse keuringsinstanties om aldus de goedkeuring van die uitrusting en het zogenoemde merk van overeenstemming te verkrijgen. Het college beveelt aan aan dit probleem en de consequenties daarvan aandacht te besteden.

8. Met het oog op de niet-tijdige implementatie van de richtlijn is op 13 januari 1999 een tijdelijke voorziening voor de aanwijzing van keuringsinstanties en de vrijwillige keuring van scheepsuitrusting vastgesteld. Deze tijdelijke voorziening is gepubliceerd in de Staatscourant van 29 januari 1999, nummer 20. In de memorie van toelichting bij het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel kon de tijdelijke voorziening nog niet worden vermeld, omdat zij eerst na aanbidding van het wetsvoorstel aan de Raad werd vastgesteld. De memorie van toelichting is op dit punt inmiddels aangevuld (zie paragraaf 3, onderdeel g).

9. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting aan te passen in verband met de vaststelling van de eerste wijzigingsrichtlijn, richtlijn nr. 98/85/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 11 november 1998 tot wijziging van richtlijn 96/98/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1996 inzake uitrusting van zeeschepen (PbEG L 315), en om de in de memorie van toelichting voorkomende verwijzingen naar artikelen van het EG-Verdrag in overeenstemming te brengen met de gewijzigde nummering van die artikelen. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal andere correcties van redactionele aard aan te brengen.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik 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,
T. Netelenbos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 mei 1999, no. W09.98 0579/V, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 20, eerste lid, «afgegeven» vervangen door: afgeven.