

Vergaderjaar 2002–2003

28 984

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft twee hoofddoelstellingen. In de eerste plaats heeft het tot doel gebruik te maken van de mogelijkheden die het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83), hierna te noemen het VN-Zeerechtverdrag, biedt om ter bescherming van het mariene milieu de rechtsmacht van Nederland als kuststaat en als havenstaat uit te breiden. Daartoe wordt voorgesteld om de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs), de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet op onderdelen te wijzigen. Aanleiding voor deze rechtsmachtuitbreiding is de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone.

In de tweede plaats strekt het voorstel ertoe om de tot nog toe uitgezonderde categorie «rijksvaartuigen» onder de werkingssfeer van de Wvvs te brengen. Eerder al werden deze vaartuigen ook onder de werkingssfeer van de Schepenwet gebracht: zie de rijkswet van 12 april 1995 houdende wijziging van de Schepenwet (Stb. 301), in werking getreden op 1 mei 1998 (koninklijk besluit van 20 april 1998, Stb. 239).

Daarnaast bevat het wetsvoorstel nog enkele andere wijzigingen van de Wvvs, onder meer in verband met de aanpassing van het wettelijke certificeringsstelsel, die verderop in deze memorie zullen worden toegelicht.

§ 2. Uitbreiding Nederlandse rechtsmacht ten aanzien van lozingen

a. het VN-Zeerechtverdrag

De rechtsmacht die een staat kan uitoefenen ten aanzien van zeegebieden en schepen, wordt in belangrijke mate beheerst door het VN-Zeerechtverdrag. Dit verdrag, dat op 16 november 1994 in werking is getreden, is bij rijkswet van 26 juni 1996 (Stb. 357) voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd en op 28 juni 1996 voor Nederland geratificeerd.

Tegenwoordig is algemeen aanvaard dat het VN-Zeerechtverdrag, naast een hercodificatie van de bestaande zeerechtverdragen, vooral ook de neerslag van internationaal gewoonterecht is. Dit laatste betreft in elk geval de instelling van exclusieve economische zones, waartoe veel kuststaten al voor de inwerkingtreding van het verdrag waren overgegaan. De bepalingen over de met de exclusieve economische zone samenhangende rechten, bevoegdheden en verplichtingen zullen door de uitoefening daarvan in de statenpraktijk nog nadere invulling moeten krijgen.

In het kader van dit wetsvoorstel is het VN-Zeerechtverdrag met name van belang vanwege de uitbreiding van de kust- en havenstaatrechtsmacht waarin het verdrag ten aanzien van het mariene milieu voorziet. In de artikelen 218 en 220 zijn de mogelijkheden om de internationaal totstandgekomen milieuvoorschriften ook ten aanzien van buitenlandse schepen te handhaven, aanzienlijk verruimd. Zo kunnen op grond van artikel 220 kuststaten thans ook optreden met betrekking tot verboden lozingen in hun exclusieve economische zones en kunnen, onder voorwaarden, havenstaten op grond van artikel 218 optreden tegen verboden lozingen in zeegebieden buiten hun eigen rechtsmacht. In de onderdelen d en e van deze paragraaf zal nog nader op deze artikelen worden ingegaan.

Voorts zijn in het kader van dit wetsvoorstel de artikelen 210 en 216 van het VN-Zeerechtverdrag van belang. Deze artikelen voorzien in een uitbreiding van de normstellende en handhavende rechtsmacht van kuststaten met betrekking tot het storten van afvalstoffen («dumping») vanaf schepen of vanuit vliegtuigen binnen de exclusieve economische zone. Op dit aspect van het wetsvoorstel zal nader worden ingegaan in paragraaf 3. In de onderhavige paragraaf komt eerst de uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van lozingen aan de orde.

b. het MARPOL-verdrag

De uitbreiding en uitoefening van de kuststaat- en havenstaatrechtsmacht ten aanzien van lozingen moet mede worden gezien in relatie tot het op 17 november 1973 te Londen totstandgekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147) met het op 17 februari 1978 te Londen totstandgekomen Protocol bij dat Verdrag (Trb. 1978, 188), hierna: het MARPOL-verdrag. Dit verdrag is van belang, omdat met de «internationale voorschriften» waaraan in de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag wordt gerefereerd, in ieder geval wordt bedoeld op de in het MARPOL-verdrag opgenomen lozingsvoorschriften. Ook andere verdragen kunnen een normatief kader bieden voor de handhavingsrechtsmacht uit de artikelen 218 en 220, mits het daarbij gaat om internationale normen «vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie» (vgl. artikel 218, eerste lid). Een voorbeeld hiervan is het op 4 oktober 1991 te Madrid totstandgekomen Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica (Trb. 1992, 110), dat in Bijlage IV onder meer voorschriften met betrekking tot lozingen in het Antarctisch gebied bevat.

Een vergelijking van het MARPOL-verdrag met het VN-Zeerechtverdrag geeft goed aan, in welke opzichten het VN-Zeerechtverdrag voorziet in een uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden. Op grond van het MARPOL-verdrag was een staat alleen bevoegd om ten aanzien van een buitenlands schip zelf handhavend op te treden of tot rechtsvervolgung over te gaan, indien dat schip in de territoriale zee of de binnenwateren van die staat de lozingsvoorschriften van het MARPOL-verdrag had overtreden. Ten aanzien van lozingen buiten de territoriale zee of de binnenwateren was uitsluitend de vlaggenstaat van het schip tot handhaving bevoegd. Overigens zijn in het MARPOL-verdrag wel reeds de voordelen van de op handen zijnde rechtsmachtuitbreiding te zien. Zo bepaalt

artikel 9 dat de term «rechtsmacht», zoals die onder meer in artikel 4, tweede lid, van het verdrag voorkomt, moet worden uitgelegd «in overeenstemming met het internationaal recht, geldend ten tijde van toepassing of uitlegging van dit verdrag». Aldus werd in het MARPOL-verdrag reeds op flexibele wijze geanticipeerd op de wijzigingen in de balans tussen enerzijds de rechtsmacht van vlaggenstaten en anderzijds de rechtsmacht van kust- en havenstaten, die zich ten tijde van de totstandkoming van het MARPOL-verdrag reeds hadden aangediend en nadien hun neerslag zouden vinden in het VN-Zeerechtverdrag.

c. de exclusieve economische zone

In de inleiding is reeds aangegeven dat de uitbreiding van de rechtsmacht verband houdt met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone. In dit opzicht hangt het wetsvoorstel samen met de op 28 april 2000 in werking getreden Rijkswet instelling exclusieve economische zone (Stb. 1999, 281), waarbij de Nederlandse exclusieve economische zone is ingesteld. De grens van die zone wordt aan de kustzijde gevormd door de 12-mijlsgrens van de Nederlandse territoriale zee; de buitengrens valt samen met die van het aan Nederland toebehorende deel van het continentale plat. In het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone (Stb. 2000, 167) zijn deze grenzen aanschouwelijk gemaakt op een als bijlage bij dat besluit gevoegde kaart.

De bevoegdheid tot het instellen van een exclusieve economische zone vloeit voort uit het VN-Zeerechtverdrag. De exclusieve economische zone is een gebied tot maximaal tweehonderd zeemijl uit de kust, waarin de kuststaat op grond van artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag soevereine rechten heeft met betrekking tot activiteiten voor de economische exploratie en exploitatie van de zone, functionele rechtsmacht voor enkele andere doeleinden, waaronder de bescherming van het mariene milieu, en andere rechten en plichten, bepaald in het verdrag. In de memorie van toelichting bij de Rijkswet instelling exclusieve economische zone is een uitvoerige uiteenzetting gegeven van de verscheidene rechtsmachtsaspecten van de exclusieve economische zone (zie Kamerstukken II 1996/97, 25 446 (R 1594), nr. 3). In het kader van dit wetsvoorstel is met name de functionele rechtsmacht van belang, vanwege de extra bevoegdheden die de exclusieve economische zone biedt op het gebied van de handhaving van de milieuvoorschriften die gelden voor de zeescheepvaart.

De Rijkswet instelling exclusieve economische zone en het onderhavige wetsvoorstel zijn beide een direct gevolg van de ontwikkelingen die op 22 september 1992 te Parijs hebben geleid tot de ondertekening door de Noordzeelanden en de Europese Gemeenschap van een Verklaring (*Declaration on the Co-ordinated Extension of Jurisdiction in the North Sea Area*), die er onder meer toe strekte dat de Noordzeelanden het proces op gang zouden brengen om exclusieve economische zones in te stellen en hun rechtsmacht anderszins uit te breiden. In de Verklaring is ook opgenomen dat deze uitbreiding van rechtsmacht in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag moet plaatsvinden. Van de Noordzeelanden hebben behalve Nederland ook België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen en Zweden een exclusieve economische zone ingesteld. Het Verenigd Koninkrijk kent geen exclusieve economische zone, maar wel een zone die, wat betreft de bescherming van het mariene milieu, vergelijkbaar is met een exclusieve economische zone.

d. artikel 218 VN-Zeerechtverdrag (havenstaatrechtsmacht)

In het voorgaande is reeds kort aan de orde geweest dat de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag voorzien in een uitbreiding van de bevoegdheden ten aanzien van buitenlandse schepen. Daarbij is van

belang of een staat optreedt als kuststaat of als havenstaat. Onderstaand wordt eerst ingegaan op de bevoegdheden van Nederland als havenstaat, waarna in onderdeel e zal worden ingegaan op de bevoegdheden van Nederland als kuststaat.

Als havenstaat kan Nederland op grond van artikel 218 rechtsmacht uitoefenen met betrekking tot:

- a. verboden lozingen door schepen op volle zee, d.w.z. buiten de binnenwateren, de territoriale zee of de exclusieve economische zone van Nederland of een andere staat;
- b. verboden lozingen in de binnenwateren, in de territoriale zee of in de exclusieve economische zone van een andere staat die verontreiniging hebben veroorzaakt of dreigen te veroorzaken in de Nederlandse binnenwateren, de Nederlandse territoriale zee of de Nederlandse exclusieve economische zone;
- c. verboden lozingen in de binnenwateren, in de territoriale zee of in de exclusieve economische zone van een andere staat, indien deze staat daarom verzoekt;
- d. verboden lozingen in de binnenwateren, in de territoriale zee of in de exclusieve economische zone van een andere staat die verontreiniging hebben veroorzaakt of dreigen te veroorzaken in de binnenwateren, in de territoriale zee of in de exclusieve economische zone van een derde staat, indien deze laatste daarom verzoekt.

Nadrukkelijke aandacht verdient in dit verband artikel 218, eerste lid, dat er in voorziet dat staten onderzoeken kunnen doen en rechtsvervolging kunnen instellen met betrekking tot overtredingen begaan in zeegebied buiten hun rechtsmacht, ook als zij daardoor niet direct in hun eigen belangen worden aangetast. Waar het hier gaat om het optreden tegen lozingsovertredingen op volle zee reikt de uitbreiding van de nationale rechtsmacht in het wetsvoorstel op dit punt overigens verder dan strikt genomen nodig is in verband met de instelling van een exclusieve economische zone door Nederland of door andere landen. Het verdient echter de voorkeur om bij de onderhavige rechtsmachtuitbreiding door Nederland ook dit aspect van de havenstaatrechtsmacht te regelen, en wel om de volgende redenen.

De havenstaatrechtsmacht ten aanzien van lozingsovertredingen die op volle zee hebben plaatsgevonden wordt soms «universele havenstaats-jurisdictie» genoemd, hoewel van toepassing van het universaliteitsbeginsel welbeschouwd geen sprake is. Hooguit zou op basis van het in artikel 218 tot uitdrukking komende beschermingsbeginsel van een «beperkt universaliteitsbeginsel» kunnen worden gesproken. Op grond van artikel 218 kan weliswaar rechtsmacht worden uitgeoefend ter zake van lozingsovertredingen door buitenlandse schepen op volle zee, maar het eerste lid van dat artikel beperkt die bevoegdheid tot de gevallen waarin een schip zich vrijwillig in een haven (of op een laad- of losplaats buitengaats) bevindt. De havenstaat is met betrekking tot verboden lozingen niet bevoegd tot feitelijk optreden tegen buitenlandse schepen op volle zee. Om die reden is van toepassing van het universaliteitsbeginsel ook geen sprake. Kenmerkend voor echte universele rechtsmacht zou immers zijn, wanneer ook op volle zee tegen schepen kan worden opgetreden, zoals bijvoorbeeld bij universele delicten als piraterij en zeeroverij het geval is.

Naast de eis dat het schip zich vrijwillig in een haven bevindt, gelden voor de uitoefening van havenstaatsjurisdictie op grond van artikel 218, eerste lid, ook andere beperkingen. Zo moet er bewijsmateriaal zijn – bijvoorbeeld op grond van meldingen of waarnemingen – dat het uitoefenen van de havenstaatsjurisdictie rechtvaardigt. Ten slotte dient er sprake te zijn

van schending van internationale regels en normen die op de desbetreffende lozing van het schip van toepassing zijn.

Onder bepaalde voorwaarden kan een door een verboden lozing getroffen kuststaat de door een havenstaat ingestelde rechtsvervolging overnemen (artikel 218, vierde lid). Bovendien bestaat er met betrekking tot buiten de territoriale zee begane overtredingen tot zes maanden na de datum waarop een staat een rechtsvervolging heeft ingesteld concurrente rechtsmacht van de vlaggenstaat, tenzij de rechtsvervolging betrekking heeft op een geval van grote schade voor de kuststaat, of de vlaggenstaat er herhaaldelijk blijk van heeft gegeven het met de handhaving ten opzichte van onder zijn vlag varende schepen niet zo nauw te nemen (artikel 228 van het VN-Zeerechtverdrag).

Een en ander betekent dat uitoefening van de hier bedoelde havenstaatrechtsmacht naar verwachting niet frequent zal voorkomen. Voor die gevallen echter, waarin wel aan alle voorwaarden is voldaan en waarin de kuststaat respectievelijk vlaggenstaat zijn concurrente rechtsmacht niet wenst uit te oefenen, is het uit het oogpunt van de handhaving van de lozingsovertredingen gewenst, dat Nederland hiervoor een titel heeft in de Nederlandse wetgeving. Het onbenut laten van de uitdrukkelijke mogelijkheid van het VN-Zeerechtverdrag op dit punt is ook moeilijk verdedigbaar in het licht van de hedendaagse wereldwijde opvattingen over de bescherming van het milieu. Bovendien is uitvoering van artikel 218 nodig om gevolg te kunnen geven aan verzoeken van andere staten om rechtsvervolging in te stellen in geval van verboden lozingen in hun binnenwateren, territoriale zee of exclusieve economische zone (artikel 218, tweede lid).

Nederland heeft zich ten tijde van de onderhandelingen over het VN-Zeerechtverdrag sterk gemaakt voor artikel 218 in al zijn onderdelen. Het uitvoering geven aan artikel 218 als geheel is consistent met het door Nederland tijdens de onderhandelingen ingenomen standpunt. Hierbij is van belang dat artikel 218 reeds in een vrij vroeg stadium van de onderhandelingen over het VN-Zeerechtverdrag, in 1977, bij consensus is aanvaard. De implementatie van artikel 218, eerste lid, is vooral van belang als rechtsgrondslag voor het in voorkomend geval vervolgen van lozingsovertredingen begaan op volle zee. Overigens moet ook de preventieve functie die het opnemen in wetgeving van de havenstaatrechtsmacht in de ruimst mogelijke zin heeft, niet worden onderschat. Nederland kan daaraan als een van de belangrijkste havenstaten ter wereld een positieve impuls geven.

e. artikel 220 VN-Zeerechtverdrag (kuststaatrechtsmacht)

Als kuststaat kan Nederland op grond van artikel 220 rechtsmacht uitoefenen met betrekking tot verboden lozingen door schepen in de Nederlandse territoriale zee of de Nederlandse exclusieve economische zone (artikel 220, eerste lid). In verband hiermee kan Nederland als kuststaat:

- a. schepen inspecteren en daartegen rechtsvervolging instellen, indien varend in de Nederlandse territoriale zee illegaal is geloosd of andere overtredingen zijn begaan (artikel 220, tweede lid);
- b. bepaalde maatregelen nemen, in zwaarte oplopend van het vragen van informatie en inspectie van het schip tot het opbrengen van het schip en het instellen van rechtsvervolging, tegen schepen die varend in de Nederlandse exclusieve economische zone of territoriale zee illegaal hebben geloosd (artikel 220, derde, vijfde en zesde lid).

Wat betreft de uitoefening van kuststaatrechtsmacht met betrekking tot overtredingen begaan binnen de territoriale zee of de exclusieve economische zone vloeien uit het VN-Zeerechtverdrag een aantal beperkende

voorwaarden voort. Daarbij moeten twee situaties worden onderscheiden. In de eerste situatie bevindt het betrokken schip zich reeds in een Nederlandse haven. In die situatie geldt, evenals bij de uitoefening van havenstaatrechtsmacht, de beperkende voorwaarde dat het schip zich vrijwillig in de haven moet bevinden.

In de tweede situatie zijn er duidelijke redenen om aan te nemen dat het betrokken schip een overtreding van de lozingsvoorschriften heeft begaan tijdens zijn doorvaart door de territoriale zee of de exclusieve economische zone. Voor deze situatie geldt op grond van artikel 220 een reeks nadere voorwaarden voor optreden door de kuststaat, waarmee in zwaarte oplopende bevoegdheden corresponderen:

- a. Als er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een in de territoriale zee varend schip tijdens zijn doorvaart in de territoriale zee een overtreding van de lozingsvoorschriften heeft begaan, kan de kuststaat overgaan tot feitelijke inspectie van het schip en, wanneer het bewijsmateriaal zulks rechtvaardigt, een rechtsvervolging instellen, met inbegrip van de opbrenging van het schip (artikel 220, tweede lid).
- b. Als er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een in de exclusieve economische zone of territoriale zee varend schip in de exclusieve economische zone een overtreding van de lozingsvoorschriften heeft begaan, kan de kuststaat bepaalde informatie verlangen van het betrokken schip (artikel 220, derde lid).
- c. Wanneer er in het geval bedoeld onder b duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat een overtreding een aanzienlijke lozing of een aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, kan de kuststaat onder weer nadere voorwaarden overgaan tot feitelijke inspectie van het schip (artikel 220, vijfde lid).
- d. Als de verboden lozing grote schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen heeft veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, kan de kuststaat het schip opbrengen en een rechtsvervolging instellen (artikel 220, zesde lid).

f. voorwaarden en waarborgen uit het VN-Zeerechtverdrag

Het uitoefenen van zowel de havenstaatrechtsmacht van artikel 218 als de kuststaatrechtsmacht van artikel 220 is onderhevig aan een gedetailleerd geheel van nadere voorwaarden. Enkele van deze voorwaarden zijn al ter sprake gekomen, namelijk het vereiste dat voor de uitoefening van havenstaatrechtsmacht het betrokken schip zich vrijwillig in de haven moet bevinden en het gegeven dat er bewijsmateriaal moet zijn dat het instellen van een rechtsvervolging rechtvaardigt (artikel 218, eerste lid).

Met betrekking tot lozingsovertredingen begaan in de binnenwateren, de territoriale zee of de exclusieve economische zone van een andere staat, geldt dat de havenstaat op grond van artikel 218, tweede lid, alleen een rechtsvervolging mag instellen hetzij op verzoek van de staat in wiens binnenwateren, territoriale zee of exclusieve economische zone de verboden lozing heeft plaatsgevonden, hetzij op verzoek van een derde staat die schade ondervindt of dreigt te ondervinden van die verboden lozing, hetzij op verzoek van vlaggenstaat. De havenstaat mag zelfstandig rechtsvervolging instellen indien een lozingsovertreding die is gepleegd in de binnenwateren, territoriale zee of exclusieve economische zone van een andere staat, verontreiniging veroorzaakt of dreigt te veroorzaken in de exclusieve economische zone, territoriale zee of binnenwateren van de havenstaat (hieronder valt verontreiniging die in een aangrenzende exclusieve economische zone is veroorzaakt, maar vervolgens de Nederlandse exclusieve economische zone binnendrijft). Een verzoek van de vlaggenstaat of kuststaat kan ertoe leiden dat de rechtsvervolging in de havenstaat moet worden beëindigd (artikel 218, vierde lid).

Naast voorwaarden als hier bedoeld, kent het VN-Zeerechtverdrag ook nog waarborgen die kust- en havenstaten bij het uitoefenen van rechtsmacht in acht moeten nemen. Zo moet de kuststaat het betrokken schip zijn reis laten voortzetten als vanwege het schip een borg of andere financiële zekerheid is gesteld (artikel 220, zevende lid). Met betrekking tot overtredingen door buitenlandse schepen buiten de territoriale zee kunnen alleen boetes worden opgelegd (artikel 230, eerste lid). Met betrekking tot overtredingen door buitenlandse schepen in de territoriale zee geldt hetzelfde, behalve in het geval van een opzettelijke en ernstige daad van verontreiniging in de territoriale zee (artikel 230, tweede lid). Ook aan de feitelijke inspectie van het schip zijn nadere voorwaarden gesteld, en staten dienen een schip niet langer op te houden dan nodig is (artikel 226).

Deze voorwaarden en waarborgen zijn te beschouwen als volkenrechtelijke uitzonderingen waarmee degenen die daadwerkelijk met de handhaving zijn belast, rekening zullen moeten houden. De uitoefening van rechtsmacht in de bovenbedoelde zin is daarmee aan bepaalde beperkingen en voorwaarden gebonden. Hieraan is in de artikelen 5, 16 en 36 van de Wvvs door middel van verwijzingen naar de relevante bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag uitdrukking gegeven (zie artikel I, onderdelen C, I en Q).

g. vestiging en verankering van rechtsmacht

Om havenstaat- en kuststaatrechtsmacht in de zin van de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk om deze artikelen in nationale wetgeving uit te voeren. Voor artikel 220 is dat reeds gedeeltelijk gebeurd door de instelling van een exclusieve economische zone, doch hiermee is ten aanzien van het milieu slechts in algemene zin rechtsmacht gevestigd. Om deze rechtsmacht ook daadwerkelijk te kunnen uitoefenen is het tevens nodig om bestaande wetgeving aan te passen, opdat die wetgeving ook op buitenlandse schepen in de Nederlandse exclusieve economische zone van toepassing wordt.

Voor artikel 218 is eveneens aanpassing van bestaande wetgeving nodig, opdat voortaan ook kan worden opgetreden tegen buitenlandse schepen die buiten Nederlandse wateren en buiten de Nederlandse exclusieve economische zone illegaal hebben geloosd. Anders dan bij artikel 220 is de rechtsmacht uit artikel 218 niet aan de instelling van een bepaalde zone gekoppeld. De vestiging van de rechtsmacht valt ten aanzien van artikel 218 volledig samen met de uitvoering van dat artikel in Nederlandse wetgeving.

De (verdere) uitvoering in wetgeving van de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag zal in hoofdzaak bij en krachtens de Wvvs geschieden, waarin voor Nederland ook het MARPOL-verdrag is uitgevoerd. Momenteel biedt deze wet alleen een basis voor voorschriften voor Nederlandse schepen en voor buitenlandse schepen die zich in Nederlandse wateren bevinden. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om ook verboden lozingen door buitenlandse schepen in de Nederlandse exclusieve economische zone en verboden lozingen door buitenlandse schepen buiten Nederlandse wateren en buiten de Nederlandse exclusieve zone onder de Wvvs te brengen.

Met de uitvoering van de artikelen 218 en 220 wordt tevens uitvoering gegeven aan een van de aanbevelingen uit het rapport «Milieuvervuiling door schepen» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 040, nr. 2). In dat rapport onderstreept de Algemene Rekenkamer nog eens de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel voor een doelmatige

handhaving van de internationale milieuvoorschriften voor de zeescheepvaart.

h. melden van voorvallen en nemen van verkeersmaatregelen

In het voorgaande zijn twee niet onbelangrijke aspecten nog niet aan bod gekomen: de plicht tot het melden van voorvallen met schadelijke stoffen, opdat door de kuststaat maatregelen ter voorkoming of beperking van verontreiniging kunnen worden genomen, en het nemen van verkeersmaatregelen ter minimalisering van het risico van potentieel verontreinigende (verkeers)ongevallen. Voor de meldingsplicht dient de rechtsmacht te worden uitgebreid tot de exclusieve economische zone, hetgeen geschiedt door middel van een wijziging van de Wvvs. Mede gelet op artikel 211, vijfde lid, van het VN-Zeerechtverdrag, wordt de thans in artikel 12 van de Wvvs opgenomen meldingsplicht uitgebreid met de verplichting voor de kapitein van een buitenlands schip om ook voorvallen in de Nederlandse exclusieve economische zone aan de Nederlandse autoriteiten te melden (zie artikel I, onderdeel F).

In Nederland vormt de Scheepvaartverkeerswet het wettelijke kader voor het nemen van verkeersmaatregelen. De instelling van de exclusieve economische zone heeft voor deze wet eveneens gevolgen (zie artikel III).

§ 3. Uitbreiding Nederlandse rechtsmacht ten aanzien van stortingen

a. onderscheid «lozen» en «storten»

Zowel de kuststaatrechtsmacht als de havenstaatrechtsmacht in het kader van de Wvvs is beperkt tot lozingen. Storting van afvalstoffen (of andere stoffen) in zee vanaf schepen of luchtvaartuigen valt daar niet onder. Deze materie wordt geregeld in de Wet verontreiniging zeewater (Wvz). In de Wvz wordt weliswaar eveneens gesproken van «lozen», doch om verwarring met het begrip «lozen» uit de Wvvs te voorkomen zal in het vervolg van deze memorie in het kader van de Wvz de term «storten» worden gehanteerd, daarmee aansluitend bij de in onderdeel b van deze paragraaf aangekondigde wijziging van de Wvz, waarin onder meer zal worden voorgesteld om het begrip «lozen» in de Wvz te vervangen door «storten». In het VN-Zeerechtverdrag worden beide begrippen eveneens met verschillende woorden aangeduid: een lozing in de zin van de Wvvs is een «*discharge*», terwijl voor het storten van afvalstoffen in de zin van de Wvz de term «*dumping*» wordt gebruikt.

b. het VN-Zeerechtverdrag

Op grond van het VN-Zeerechtverdrag is Nederland, nu het een exclusieve economische zone heeft ingesteld, bevoegd om regels te stellen met betrekking tot stortingen in de exclusieve economische zone of op het continentaal plat. Artikel 210, vijfde lid, bepaalt dat in deze zeegebieden geen stortingen mogen geschieden zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de kuststaat. In het verlengde hiervan bepaalt artikel 216, eerste lid, onderdeel a, dat aan de kuststaat ook handhavingsrechtsmacht toekomt. Evenals bij de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag (zie paragraaf 2) geldt dat het daarbij moet gaan om «internationaal aanvaarde regels». Die internationaal aanvaarde regels waarop artikel 216 van het VN-Zeerechtverdrag doelt, betreffen in het bijzonder het op 29 december 1972 te Londen totstandgekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1973, 172) en het op 7 november 1996 te Londen totstandgekomen Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134) (hierna: het protocol) en het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische

Oceaan (Trb. 1993, 16). Een voorstel voor een rijkswet houdende goedkeuring van het protocol en een voorstel tot wijziging van de Wvz ter uitvoering van het protocol zijn thans in voorbereiding.

c. verankering van rechtsmacht

Thans kunnen op grond van de Wvz voor stortingen buiten de territoriale zee alleen de bemanning en opvarenden van Nederlandse schepen en luchtvaartuigen worden vervolgd. Om in geval van storting binnen de Nederlandse exclusieve economische zone ook ten aanzien van buitenlandse schepen en luchtvaartuigen te kunnen optreden, dient de Wvz te worden gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daartoe in een wijziging van de Wvz, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 216 van het Zeerechtverdrag. Opgemerkt zij nog dat het niet nodig is om met het oog op de normstellende rechtsmacht waarin artikel 210, vijfde lid, van dat verdrag voorziet, ook de stortingsverboden uit de artikelen 3 en 4 van de Wvz te wijzigen. Deze verboden zijn reeds zo geformuleerd dat zij zich tot een ieder richten en door de uitdrukkelijke uitbreiding van de werking van de strafwet in het voorgestelde nieuwe artikel 1a van de Wvz is duidelijk dat de normen dienovereenkomstig worden verruimd.

§ 4. Nederlandse overheidsschepen

a. opheffing uitzonderingspositie rijksvaartuigen

Van oudsher werden in het merendeel van de wettelijke regelingen die golden voor de scheepvaart, overheidsschepen die (onder uiteenlopende benamingen) werden ingezet voor niet-commerciële doeleinden, uitgezonderd. Zo is bijvoorbeeld in artikel 3 van de Wvvs nog steeds een (aan artikel 3, derde lid, van het MARPOL-verdrag ontleende) uitzondering opgenomen voor oorlogsschepen, schepen die in gebruik zijn als marinehulpschepen en andere schepen die in eigendom of beheer zijn van een Staat ten tijde dat zij uitsluitend worden gebruikt in dienst van de overheid voor andere dan handelsdoeleinden.

Onder het begrip Nederlandse overheidsschepen vallen schepen die naar hun aard en doel zeer uiteenlopend zijn. In de eerste plaats worden hiertoe gerekend oorlogsschepen, marinehulpschepen of andere schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van de militaire taak, die onder beheer zijn van het Ministerie van Defensie. Voorts behoren hiertoe alle overheidsschepen die onder beheer zijn van de andere ministeries («rijksvaartuigen»). Tot 1 november 1988 werd het veiligheids- en milieutoezicht op deze rijksvaartuigen uitgeoefend door de Dienst Vaartuigen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor deze rijksvaartuigen golden eigen regels, vastgesteld door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. In 1988 werd het niet langer nodig geoordeeld om het veiligheids- en milieutoezicht op de rijksvaartuigen door een specifiek daarvoor ingerichte dienst te laten uitoefenen, noch om voor rijksvaartuigen eigen regels te stellen. Het veiligheids- en milieutoezicht wordt sindsdien door de Scheepvaartinspectie (thans: de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat) uitgeoefend. De door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vastgestelde bijzondere regels voor rijksvaartuigen zijn vervallen.

Inmiddels is de uitzonderingspositie die rijksvaartuigen onder de Schepenwet en Binnenschepenwet hadden, opgeheven (zie de rijkswet van 12 april 1995, Stb. 301, en de wet van 27 mei 1993, Stb. 318). In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om ook de uitzonderingspositie onder de Wvvs te beëindigen en de rijksvaartuigen ook onder de werking van die wet te brengen. Artikel 3, derde lid, van het MARPOL-verdrag kent weliswaar een uitzondering waaronder ook deze categorie schepen valt,

maar nationaal heeft de vlaggenstaat de vrijheid om de desbetreffende regelgeving ook op zijn eigen rijksvaartuigen van toepassing te verklaren.

b. behoud uitzonderingspositie oorlogsschepen

De uitzondering blijft wel gelden voor Nederlandse oorlogsschepen, marinehulpschepen en andere schepen in gebruik voor de uitvoering van de militaire taak. Deze schepen zullen, evenals thans het geval is, onderworpen blijven aan de regelgeving van het Ministerie van Defensie. De uitzondering houdt verband met de noodzaak dat de operationele inzetbaarheid van deze categorie schepen onder alle omstandigheden moet zijn gewaarborgd. Ook in de Schepenwet en de Binnenschepenwet hebben deze schepen hun uitzonderingspositie behouden. De uitzondering betreft alle schepen in gebruik voor de uitvoering van de militaire taak. Het feit dat een oorlogsschip in vreedstijd ook kan worden ingezet voor de vervulling van civiele taken, zoals taken op het terrein van bijstand aan politiediensten of de hulpverlening op zee, is op deze uitzonderingspositie niet van invloed. Anderzijds vallen schepen onder het beheer van het Ministerie van Defensie die niet in gebruik zijn voor de uitvoering van de militaire taak, zoals de patrouillevaartuigen van de Koninklijke Marechaussee, niet onder de uitzonderingspositie.

c. buitenlandse overheidsschepen

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de beëindiging van de uitzonderingspositie voor rijksvaartuigen alleen voor Nederlandse rijksvaartuigen geldt. Ten aanzien van buitenlandse overheidsschepen blijft Nederland uiteraard gebonden aan artikel 3, derde lid, van het MARPOL-verdrag. Buitenlandse overheidsschepen blijven derhalve uitgezonderd van de Wvvs.

§ 5. Aanpassing van het wettelijke certificeringssysteem

a. MARPOL-certificaten

De voorschriften ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het lozen van schadelijke stoffen in zee vanaf schepen staan vermeld in vijf verschillende bijlagen bij het MARPOL-verdrag. Elke bijlage heeft betrekking op een andere categorie van schadelijke stoffen. De Bijlagen I, II en IV kennen een stelsel van certificaten. Bijlage I heeft betrekking op voorkoming van verontreiniging van de zee door het lozen van olie, Bijlage II heeft betrekking op voorkoming van verontreiniging van de zee door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen, en Bijlage IV heeft betrekking op voorkoming van verontreiniging van de zee door het lozen van sanitair afval.

Een certificaat wordt afgegeven nadat uit een onderzoek van het betrokken schip is gebleken dat het schip voldoet aan de in de bijlagen gestelde eisen met betrekking tot de bouw, de inrichting en de uitrusting van het schip. Ten aanzien van de onderzoeken van het schip is in de bijlagen voorgeschreven, dat deze uitgevoerd moeten worden hetzij door ambtenaren van de administratie zelf, hetzij door daartoe benoemde deskundigen of door de overheid erkende onderzoeksbureaus (voorschrift 4 van Bijlage I, voorschrift 10 van Bijlage II en voorschrift 3 van Bijlage IV). De overheid blijft in alle gevallen verantwoordelijk voor de volledigheid en doelmatigheid van het onderzoek.

b. certificeringssstelsel van de Wvvs

Nederland geeft aan de bijlagen bij het MARPOL-verdrag uitvoering door middel van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wvvs. Van de drie hiervoor genoemde bijlagen bij het MARPOL-verdrag heeft Nederland uitvoering gegeven aan de Bijlagen I en II. Bijlage IV bij het MARPOL-verdrag is door Nederland nog niet aanvaard. Deze bijlage is

internationaal nog niet van kracht. Aan Bijlage I heeft Nederland uitvoering gegeven door middel van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en aan Bijlage II door middel van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen. Overeenkomstig de Bijlagen I en II bij het MARPOL-verdrag kennen deze beide besluiten derhalve een stelsel van certificering.

De Wvvs delegeert thans de regeling betreffende de afgifte van certificaten (artikel 8, derde lid: «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regelen gegeven met betrekking tot de autoriteiten die het certificaat afgeven») en bevat geen bepaling omtrent het uitvoeren van het daaraan voorafgaande onderzoek van het schip.

Ten aanzien van de afgifte van het certificaat is in artikel 8 van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en in artikel 12 van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen bepaald dat deze geschiedt door of namens het Hoofd van de Scheepvaartinspectie, daargelaten diens bevoegdheid om een bevoegde buitenlandse autoriteit te verzoeken het certificaat af te geven of een onderzoek te doen waaraan een schip is onderworpen ter verkrijging van het certificaat.

Uit het oogpunt van wetssystematiek is het wenselijk om de hoofdzaken van het stelsel van certificaten in de Wvvs zelf te regelen, zoals de afgifte van het certificaat door – rekening houdend met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie paragraaf 7 van deze memorie) – de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het uitvoeren van het daaraan voorafgaande onderzoek van het schip door de ambtenaren van de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Zie in dit verband ook de toelichting op artikel I, onderdeel D.

c. effecten voor het bedrijfsleven

Aangezien het wetsvoorstel er op het punt van de certificering van schepen slechts toe strekt om de reeds in lagere regelgeving opgenomen certificeringsstelsels ook in de wet te verankeren, heeft het voorstel geen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven. Aangezien de (uit het MARPOL-verdrag voortvloeiende) certificeringsstelsels inhoudelijk geen wijzigingen ondergaan, leidt het wetsvoorstel evenmin tot een verandering in de met de uitvoering van de Wvvs verband houdende administratieve lasten.

§ 6. Handhaving

a. strafrechtelijke handhaving

Naar aanleiding van de gang van zaken bij de opsporing en vervolging van een milieu-incident in januari 1988 (waarbij de Roemeense bulkcarrier «Borcea» na op een onbekend obstakel te zijn lek gestoten delen van de Zeeuwse binnenwateren en vervolgens, op weg naar Noorwegen via de territoriale wateren en de huidige exclusieve economische zone, de Nederlandse kust had besmeurd met zware stookolie zonder dat de kapitein de lekkage, waarvan hij al vroeg op de hoogte was, had gemeld) is in het kader van de toenmalige Permanente Kontaktgroep Opsporingsdiensten Noordzee (PKON) een evaluatierapport uitgebracht, namelijk de rapportage ter verbetering van de controle-, opsporings- en vervolgingsinstrumenten bij milieudelicten Noordzee. Een van de aanbevelingen van dit evaluatierapport was dat de strafbepalingen in de Wvvs zouden moeten worden aangepast in die zin, dat ingeval van een dusdanige verontreiniging dat er schade of dreiging van schade aan het milieu is op de overtreding een vrijheidsstraf van maximaal twee jaar wordt gesteld,

teneinde het verkrijgen van internationale rechtshulp in strafzaken mogelijk te maken.

Aan deze aanbeveling is uitvoering gegeven in de Wet van 4 februari 1994 tot wijziging van de Wet op de economische delicten en andere wetten met het oog op de verhoging van de straffen gesteld op ernstige milieudelicten, de strafbaarstelling van een aantal feiten als economische delicten en de aanpassing van de indeling van de economische delicten (Stb. 135). In deze wet zijn de milieudelicten, waaronder de overtredingen van de voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wvvs, in een afzonderlijk artikel 1a van de Wet op de economische delicten (WED) bijeengebracht. De overtredingen van de voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wvvs, zijn daarbij verdeeld over twee categorieën. In de eerste categorie zijn de ernstige milieudelicten opgenomen, die een directe aantasting van het milieu opleveren dan wel daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen (overtredingen van de artikelen 5, 12, 13, 13a, 23, tweede, vierde en vijfde lid, en 35, derde lid, van de Wvvs), waarop bij opzettelijke overtreding een maximumvrijheidsstraf van zes jaar is gesteld. De tweede categorie is die van de minder ernstige milieudelicten, die voornamelijk betrekking hebben op de schending van administratieve verplichtingen (overtredingen van de artikelen 6, tweede lid, 10, eerste lid, onder b en d, 11, eerste, derde en vijfde lid, 16, 17, en 31 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen) en waarop bij opzettelijke overtreding een maximumvrijheidsstraf van twee jaar is gesteld. Het wetsvoorstel behelst enkele aanpassingen van deze artikelen van de WED, die voortvloeien uit de voorgestelde wijzigingen van de desbetreffende artikelen.

Een belangrijk strafrechtelijk aspect van dit wetsvoorstel betreft de uitbreiding van het toepassingsbereik van het strafrecht tot ieder die buiten Nederland illegaal loost of die zich in de Nederlandse exclusieve economische zone niet houdt aan de verplichting tot melding van incidenten waarbij schadelijke of gevaarlijke stoffen vrijkomen (zie het voorgestelde nieuwe artikel 36 van de Wvvs; artikel I, onder Q). Deze uitbreiding hangt samen met de instelling van het in artikel 5, derde lid, van de Wvvs bedoelde lozingsverbod voor buitenlandse schepen, alsmede met het opleggen van de in artikel 12 van die wet bedoelde meldplicht aan buitenlandse schepen in de exclusieve economische zone. Evenzo wordt het toepassingsbereik van het strafrecht uitgebreid tot overtredingen van de Wvz, betreffende het storten in zee van afvalstoffen en verontreinigende of schadelijke stoffen in of boven de exclusieve economische zone vanaf schepen of vanuit luchtvaartuigen (zie het voorgestelde nieuwe artikel 1a van de Wvz; artikel II, onder B).

b. volkenrechtelijke beperkingen

De mogelijkheden om overtredingen, begaan door buitenlandse schepen, strafrechtelijk te vervolgen worden beperkt door afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag. Een belangrijke beperking is bijvoorbeeld artikel 230, dat bepaalt dat ter zake van overtredingen door buitenlandse schepen geen andere straffen mogen worden opgelegd dan geldboeten, met uitzondering van opzettelijke en ernstige daden van verontreiniging in de territoriale zee. Alsdan is ook het opleggen van gevangenisstraf toegestaan. Andere beperkingen uit afdeling 7 zijn bijvoorbeeld de bij opsporingshandelingen in acht te nemen regels uit artikel 226, dat ziet op inspecties van buitenlandse schepen, en artikel 228, tweede lid, dat bepaalt dat de bevoegdheid tot het instellen van strafrechtelijke vervolging na drie jaren verjaart.

Behoudens de waarborgen waarin afdeling 7 van Deel XII voorziet, bevatten ook de handhavingsrechtsmacht verlenende artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag zekere beperkingen. Zo bepaalt bijvoorbeeld

artikel 218, vierde lid, dat de door een illegale lozing getroffen kuststaat de rechtsvervolging kan overnemen, waarna de havenstaat de vervolging dient te staken.

De uit het VN-Zeerechtverdrag voortvloeiende beperkingen zijn tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde artikelen 36 van de Wvvs en 1a van de Wvz (zie de artikelen I, onder Q, en II, onder B). Omdat niet kan worden uitgesloten dat in bijzondere gevallen het toezicht op de naleving van de Wvvs of de Wvz overvloeit in opsporing, is in het wetsvoorstel bovendien geregeld dat ook de toezichthouders zich rekenschap dienen te geven van de beperkingen van het VN-Zeerechtverdrag (zie de artikelen I, onder I, en II, onder C).

c. privaatrechtelijke handhaving

De strafrechtelijke sanctionering door middel van de WED is niet het enige middel waarmee de overheid verboden lozingen van schadelijke stoffen door de scheepvaart wil terugdringen. Te denken valt ook aan de mogelijkheid om met gebruikmaking van het privaatrecht verboden lozingen op de Noordzee te bestrijden, bijvoorbeeld door het instellen van een vordering uit onrechtmatige daad. In artikel 229 van het VN-Zeerechtverdrag is bepaald dat het verdrag aan dergelijke civiele procedures niet in de weg staat. Het is de uitdrukkelijke wens van de overheid om naast de sanctiemogelijkheden die de WED biedt, ook van de privaatrechtelijke mogelijkheden gebruik te kunnen maken.

d. gevolgen voor de overheid

De handhaving van deze wet past binnen het Beleidsplan Handhaving Noordzee van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee en de bestaande handhavingspraktijk van de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (Wvvs en Scheepvaartverkeerswet) en de directie Noordzee van Rijkswaterstaat (Wvz). De samenwerking tussen de divisie Scheepvaart, de directie Noordzee van Rijkswaterstaat, het Korps Landelijke Politiediensten en het openbaar ministerie (OM) is uitgewerkt in het Handhavingsplan Milieu van het OM. Voor de werkzaamheden van de divisie Scheepvaart en de directie Noordzee zullen de onderhavige wijzigingen van de Wvvs, de Scheepvaartverkeerswet en de Wvz naar verwachting geen significante gevolgen hebben. De divisie Scheepvaart en de directie Noordzee verrichten ook nu al onderzoeken in de havens respectievelijk op zee naar overtredingen buiten de territoriale zee, waarna de naar aanleiding van die onderzoeken opgestelde rapporten aan de vlaggenstaat van het betrokken schip worden gestuurd. Voor de door bijvoorbeeld de politie geconstateerde overtredingen buiten de territoriale zee door buitenlandse schepen die bij het OM binnenkomen, geldt in de praktijk vrijwel hetzelfde: de betreffende dossiers worden doorgaans via de divisie Scheepvaart naar de vlaggenstaat en in een enkel geval door het OM zelf naar de vlaggenstaat of de bevoegde autoriteiten van de eerstvolgende aanloophaven van het schip gestuurd.

Dit wetsvoorstel betreft met name de uitbreiding van de Nederlandse rechtsmacht ter voorkoming van verontreiniging door schepen buiten de Nederlandse territoriale zee. Daardoor kan het OM in de toekomst, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag (bijvoorbeeld artikel 228, zie paragraaf 2, onderdeel d, van deze memorie), beslissen om zelf tot vervolging van geconstateerde overtredingen over te gaan. Voor het justitiële apparaat kan deze wetswijziging dus tot een groter aantal vervolgingen en strafzaken leiden, doch de daarvoor benodigde inzet kan naar verwachting binnen de gegeven capaciteit worden opgevangen. Deze capaciteit wordt nu alleen ingezet voor de vervolging van overtredingen op zee waarvoor Nederland thans rechtsmacht heeft, zoals overtredingen van de lozingsvoorschriften van de Wvvs in de Nederlandse territoriale

zee. Het gebruik en de mate van gebruik van de nieuwe mogelijkheden tot vervolging zijn onderwerp van een nog lopende discussie tussen de betrokken ministeries (Justitie en Verkeer en Waterstaat) en de handhavingsinstanties, die primair is gericht op een optimale inzet van de thans beschikbare middelen. In een later stadium zal moeten worden beslist over de eventuele wenselijkheid van uitbreiding hiervan.

Op grond van het aantal dossiers dat de laatste jaren bij geconstateerde overtredingen van de internationale lozingsvoorschriften buiten de Nederlandse territoriale zee is doorgezonden aan de vlaggenstaat, kan een indruk worden gegeven van het aantal mogelijk te vervolgen schepen; in de jaren 1999, 2000, 2001 en 2002 ging het om respectievelijk 33, 35, 28 en 20 dossiers (inclusief enkele dossiers van onderzoeken die zijn gedaan op verzoek van de vlaggenstaat); in de meeste gevallen ging het om lozingen van minerale olie in de Nederlandse exclusieve economische zone.

§ 7. Reorganisatie inspectiefunctie Verkeer en Waterstaat

Met ingang van 1 juli 2002 is de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) ingesteld, ter uitvoering van het besluit de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelfstandiger te positioneren (zie het Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat, Strct. 2001, 115). De IVW is gevormd door de samenvoeging van de voorheen in organisatorisch opzicht op zichzelf staande inspectiediensten op de diverse beleids-terreinen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook (het Nederlandse deel van) de Scheepvaartinspectie is daarbij organisatorisch in de IVW opgegaan.

Bij wet van 18 april 2002 tot wijziging van enkele wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Stb. 244) zijn, met uitzondering van de Scheepvaartinspectie, ook de in formele wetten voorkomende aanduidingen van de voorheen afzonderlijke inspectiediensten aangepast aan de nieuwe organisatie van de inspectiefunctie. De Scheepvaartinspectie, die ook inspectietaken in de Nederlandse Antillen en Aruba heeft, kon om redenen die in de memorie van toelichting bij genoemde wet nader zijn uiteengezet (Kamerstukken II 2001/2002, 28 061, nr. 3), in die aanpassingsoperatie nog niet worden meegenomen.

Inmiddels zijn de noodzakelijke voorbereidingen om de instelling van de IVW ook in de scheepvaartwetgeving te laten doorklinken evenwel gereed. Binnenkort zal daartoe aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet worden aangeboden, waarin onder meer wordt voorgesteld om in de Wvvs de benaming «Scheepvaartinspectie» te vervangen door «divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat» en de functieaanduiding «Hoofd van de Scheepvaartinspectie» door «inspecteur-generaal Verkeer en Waterstaat». In het onderhavige wetsvoorstel is er om redenen van doelmatigheid voor gekozen om bij deze nieuwe benamingen aan te sluiten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Aan het MARPOL-verdrag wordt door de landen van het Koninkrijk elk in eigen landswetgeving uitvoering gegeven. De Wvvs geldt dan ook alleen voor Nederland en voor schepen die op grond van Nederlandse rechtsregels gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren. Voor de toepassing van de Wvvs dienen Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen derhalve als buitenlandse schepen te worden beschouwd. Deze toepassing doet niets af aan de nationaliteit van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen van het Koninkrijk der Nederlanden en daarmee aan het recht van deze schepen onder de vlag van het Koninkrijk te varen. Derhalve is een verduidelijking van de tekst van de Wvvs op haar plaats. Hiertoe wordt aan artikel 1 van die wet een nieuw onderdeel f met een definitie van «Nederlands schip» toegevoegd. De definitie van «buitenlands schip» wordt dienovereenkomstig aangepast (zie het nieuwe onderdeel g).

Tevens zijn aan artikel 1 van de Wvvs de begrippen «VN-Zeerechtverdrag» en «SOLAS-verdrag» toegevoegd (zie de nieuwe onderdelen c en d). De toevoeging van deze begrippen houdt verband met de in de Wvvs op te nemen verwijzingen naar die verdragen.

B

De wijziging van artikel 2 houdt in de eerste plaats verband met de opname van de definitie van «Nederlands schip» in artikel 1.

Tevens heeft het artikel een redactionele wijziging ondergaan. De huidige tekst «(...)» tenzij in artikelen van deze wet uitdrukkelijk anders is bepaald, (...)» bleek in de praktijk regelmatig vragen op te roepen of, gegeven het feit dat een bepaald (normatief) voorschrift ook voor buitenlandse schepen geldt, de met dat voorschrift samenhangende meer procedurele bepaling inzake bijvoorbeeld toezicht en beroep wel of niet ook van toepassing zijn op buitenlandse schepen. Het huidige artikel 2 zou zo kunnen worden uitgelegd dat bij alle meer procedurele bepalingen steeds ook uitdrukkelijk moet worden aangegeven of zij gelden ten aanzien van buitenlandse schepen. Met de nieuwe formulering is beoogd om aan die onduidelijkheid een einde te maken door te bepalen dat de wet in «bepaalde gevallen» ook op buitenlandse schepen van toepassing kan zijn, waarmee dan uiteraard niet alleen de normstellende bepalingen, maar ook de daarmee samenhangende meer procedurele bepalingen van die wet zijn bedoeld (zie hiervoor bijvoorbeeld ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel J).

«Krachtens», tenslotte, is opgenomen met het oog op EU-regelgeving, die steeds vaker bepaalt dat een bepaald gedragsvoorschrift of een bepaald uitrustingsvoorschrift ook ten aanzien van buitenlandse schepen in Europese wateren moet worden geïmplementeerd. Opneming van «gevallen (...) krachtens deze wet bepaald» maakt het mogelijk om ter implementatie van deze EU-regelgeving bepaalde voorschriften uit gedelegeerde regelgeving ook op buitenlandse schepen van toepassing te verklaren.

De voorgestelde wijziging van artikel 3 heeft tot doel om ook de Nederlandse rijksvaartuigen onder de werkingssfeer van de Wvvs te brengen (zie paragraaf 4). Voor (Nederlandse en buitenlandse) oorlogsschepen en dergelijke blijft evenwel een algemene uitzondering gelden, terwijl uiter-

aard ook de buitenlandse overheidsschepen voor niet-commerciële doeleinden uitgezonderd blijven.

C

In het huidige artikel 5, derde lid, is de toepasselijkheid van het lozingsverbod op buitenlandse schepen beperkt tot de tijd dat deze zich in de Nederlandse territoriale zee bevinden. In het voorgestelde nieuwe derde lid vervalt deze beperking. Deze verruiming is noodzakelijk om, zoals uiteengezet in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie, een wettelijke basis te creëren voor de daadwerkelijke uitoefening van kust- en havenstaatrechtsmacht met betrekking tot overtredingen van de lozingsvoorschriften door buitenlandse schepen in de Nederlandse exclusieve economische zone, in de binnenwateren, de territoriale zee of de exclusieve economische zone van een andere staat of op volle zee. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de kuststaatsjurisdictie enerzijds (zie onderdeel a) en de havenstaatsjurisdictie anderzijds (zie onderdeel b). Tevens is daarbij de clausulering aangebracht dat buiten de territoriale zee het lozingsverbod slechts op buitenlandse schepen van toepassing is, voorzover dat verbod betrekking heeft op de voorschriften van het MARPOL-verdrag of strekt tot uitvoering van het VN-Zeerechtverdrag. Met de verwijzing naar de uitvoering van de artikelen 218 en 220 van dit verdrag wordt aangegeven dat het lozingsverbod van artikel 5 alleen geldt voor buitenlandse schepen voorzover dit verbod op grond van de artikelen 218 en 220 ook door de kust- en havenstaat gehandhaafd mag worden. Deze handhaving is toegestaan voorzover het een lozing betreft in overtreding van «van toepassing zijnde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie», waaronder in ieder geval het MARPOL-verdrag wordt begrepen. Het MARPOL-verdrag wordt in artikel 5 apart genoemd vanwege de wetssystematiek van de Wvvs, het feit dat de Wvvs primair aan dit verdrag uitvoering geeft en het feit dat dit verdrag primair de internationale regels bevat waarop het VN-Zeerechtverdrag in (onder andere) de artikelen 218 en 220 doelt.

D

In paragraaf 5 is reeds toegelicht dat het wetsvoorstel mede tot doel heeft om de hoofdzaken van het certificeringsstelsel van de Wvvs in de wet te regelen. In het voorgestelde nieuwe artikel 8, dat in zekere zin de pendant is van de artikelen 3a en 6 van de Schepenwet, wordt hierin voorzien. In het nieuwe eerste lid wordt geregeld dat het vereiste certificaat door de inspecteur-generaal van de IVW wordt afgegeven, terwijl in het nieuwe tweede lid ook wordt vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld aan welke onderzoeken een schip ter verkrijging van een certificaat of tijdens de geldigheidsduur van dat certificaat wordt onderworpen. Daarbij is, evenals in artikel 6 van de Schepenwet, voorzien in de mogelijkheid om deze onderzoeken te laten uitvoeren door particuliere onderzoeksbureaus, de zogeheten «klassenbureaus».

De inschakeling van klassenbureaus bij de uitvoering van de Wvvs was voorheen geregeld in de artikelen 4, derde lid, van het Besluit voorkoming olieverontreining door schepen en 10, tweede lid, van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen met in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen. Deze regeling is echter bij koninklijk besluit van 6 december 1997 (Stb. 57) komen te vervallen, aangezien artikel 30 van de Wvvs terzake een voorziening bevat. De inschakeling van de klassenbureaus berust thans op dat artikel. In het licht van de aanpassing van het wettelijke certificeringsstelsel komt het echter wenselijk voor om de betrokken-

heid van de klassenbureaus duidelijker in de Wvvs te verankeren (zie het derde lid van het voorgestelde artikel 8). Met het oog op richtlijn nr. 94/57/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 november 1994 inzake gemeenschappelijke voorschriften en normen voor de met de inspectie en controle van schepen belaste organisaties en voor de desbetreffende werkzaamheden van maritieme instanties (PbEG L 319) is daarbij tevens voorzien in de bevoegdheid om nadere regels te stellen inzake de aanwijzing van klassenbureaus (zie het voorgestelde vijfde lid), opdat op grond van de Wvvs voortaan ook zelfstandig uitvoering kan worden gegeven aan die richtlijn. Thans berust, door de feitelijke koppeling tussen de op grond van de Wvvs aangewezen klassenbureaus en de op grond van de Schepenwet tot stand gebrachte implementatieregelgeving, de uitvoering van de richtlijn nog in hoofdzaak op de Schepenwet.

Het huidige tweede lid van artikel 8 bepaalt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de modellen van de certificaten vaststelt. Tegenwoordig geschiedt de vaststelling van modellen echter ook in Brussel, in een aantal gevallen bij verordening. Zo voorziet bijvoorbeeld het in 2002 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingediende voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad voor de Europese Unie, houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen (PbEG 2002, C 262 E) in een certificaat, waarvan het model reeds bij die verordening wordt vastgesteld. Met het oog op de rechtstreekse werking van verordeningen komt het niet juist voor om een reeds bij verordening vastgesteld certificaat nogmaals door de Minister te laten vaststellen. Om deze reden bevat het nieuwe vijfde lid van artikel 8 niet langer een opdracht, doch nog slechts een bevoegdheid om regels te stellen met betrekking tot de modellen van certificaten.

Tot besluit kan ten aanzien van artikel 8 nog worden opgemerkt dat de thans in het derde lid, onderdeel d, geregelde bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de vergoeding van kosten is geschrapt in verband met de in artikel I, onderdeel U, voorgestelde nieuwe tariefbepaling.

Het voorgestelde nieuwe artikel 8a strekt ertoe een wettelijke grondslag te geven aan de thans in algemene maatregelen van bestuur geregelde bevoegdheid om certificaten af te geven ten behoeve van buitenlandse schepen of deze schepen aan een onderzoek te onderwerpen. Omdat het hier buitenlandse schepen betreft, is ervoor gekozen om deze bevoegdheid niet in artikel 8, maar in een afzonderlijk artikel op te nemen.

De wijzigingen van artikel 9, dat voor de duidelijkheid opnieuw wordt vastgesteld, houden verband met de uitvoering van het certificeringssysteem in het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen (artikelen 4 tot en met 8) en het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen (artikelen 10 tot en met 12) en komen inhoudelijk overeen met de wijzigingen die bij rijkswet van 12 april 1995 (Stb. 301) in artikel 7 van de Schepenwet zijn aangebracht. Aan het certificeringssysteem uit genoemde besluiten liggen zeer gedetailleerde voorschriften uit het MARPOL-verdrag ten grondslag (resolutie MEPC.39(29) (Trb. 1995, 158)).

In de ten opzichte van het huidige artikel 9 nieuwe onderdelen d, e en f van artikel 9, eerste lid, zijn drie nieuwe omstandigheden opgenomen waaronder een certificaat vervalt. Met betrekking tot de voorgestelde vervalgronden onder d en e wordt daarbij opgemerkt dat in de bovengenoemde besluiten de geldigheidsduur van de certificaten is vastgesteld. Bovendien is ten aanzien van elk op de afgifte of verlenging van een certificaat gericht onderzoek bepaald op welk moment of binnen welke

periode dit onderzoek moet worden verricht. Hieruit kan worden afgeleid, wanneer het tijdstip aanbreekt dat een onderzoek niet of niet tijdig heeft plaatsgevonden, hetgeen ertoe leidt dat een certificaat vervalt. Voor wat betreft de bijzondere omstandigheden, bedoeld in onderdeel e, is gedoeld op de bevoegdheid van het Hoofd van de Scheepvaartinspectie (in de toekomst: de inspecteur-generaal Verkeer en Waterstaat) om onder bijzondere omstandigheden de geldigheid van een certificaat te herstellen, indien dat certificaat zijn geldigheid heeft verloren, omdat een tussentijds of een jaarlijks onderzoek niet binnen de gestelde periode is verricht (artikel 8, twaalfde lid, van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en artikel 12, twaalfde lid, van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen). In bijzondere gevallen kan het voorkomen dat een tussentijds of een jaarlijks onderzoek geen doorgang heeft kunnen vinden, bijvoorbeeld omdat het schip van zijn voorgenomen route is afgeweken. Omdat alsdan de certificaten vervallen, zou het schip moeten worden voorzien van geheel nieuwe certificaten en is verlenging niet meer mogelijk. Aangezien dit niet in alle gevallen redelijk is voor de betrokkenen en bovendien een grote hoeveelheid administratief werk met zich brengt, is het Hoofd van de Scheepvaartinspectie bevoegd om de geldigheidsduur van het desbetreffende certificaat te laten herleven. Deze bevoegdheid is overigens door de Internationale Maritieme Organisatie op 4 november 1993 in Resolutie A.746(18) als richtsnoer voor de toepassing van het certificeringssysteem aanvaard. Het nieuwe onderdeel e strekt ertoe een expliciete wettelijke grondslag voor bedoelde bevoegdheid op te nemen.

Het ten opzichte van het huidige artikel 9 eveneens nieuwe tweede lid is opgenomen om te voorkomen dat bij onttrekking van het schip aan zijn oorspronkelijke bestemming op grond van artikel 7, tweede lid, van de Schepenwet wel de ingevolge die wet benodigde certificaten zouden kunnen vervallen, doch niet de op grond van de Wvvs afgegeven certificaten.

E

In het voorgestelde nieuwe artikel 11a is een verplichting voor de kapitein opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen schadelijke stoffen of restanten daarvan af te geven aan een voorziening als bedoeld in artikel 6, een havenontvangstvoorziening. Hiermee krijgt de reeds bestaande afgifteplicht op grond van artikel 5, tweede lid, van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen de vereiste wettelijke grondslag die tot dusverre ontbrak.

F

Het voorgestelde nieuwe artikel 12 bevat een aantal wijzigingen ten opzichte van het huidige artikel. De wijziging van het eerste lid van artikel 12 strekt er in de eerste plaats toe om naast het melden van voorvallen met (voor het mariene milieu) schadelijke stoffen ook het melden van gebeurtenissen waarbij (voor de veiligheid aan boord) gevaarlijke stoffen vrijkomen, verplicht te stellen. Dit zijn twee verschillende categorieën stoffen. Het MARPOL-verdrag en de Wvvs ter uitvoering van dit verdrag hebben betrekking op het lozen van schadelijke stoffen in zee. Het SOLAS-Verdrag en de Schepenwet en het Schepenbesluit 1965 ter uitvoering van dit verdrag hebben betrekking op het vervoer van gevaarlijke stoffen. De regimes betreffende schadelijke en gevaarlijke stoffen overlappen elkaar echter in belangrijke mate, omdat voor veel stoffen de criteria samenvallen op grond waarvan zij worden aangemerkt als schadelijk of gevaarlijk. Voor de uitvoeringspraktijk verliest het onderscheid dan ook steeds

meer aan betekenis. Een belangrijke doelstelling van de meldplicht is het voorkomen van verontreiniging van het mariene milieu als gevolg van incidenten op zee en schadelijke gevolgen daarvan tot een minimum te beperken. Voor de praktijk verdient het omwille van de duidelijkheid aanbeveling om de verplichting tot melding van voorvallen met schadelijke of gevaarlijke stoffen in één meldingsregeling te combineren. Om deze redenen wordt voorgesteld ook de grondslag voor de meldplicht met betrekking tot voorvallen met gevaarlijke stoffen op te nemen in de Wvvs. Dit is in lijn met de samenvoeging van schadelijke en gevaarlijke stoffen met het oog op de aangifte die daarvan moet worden gedaan, voordat dergelijke stoffen worden aangeboden voor vervoer of aan boord worden genomen van een schip ingevolge artikel 13a, eerste lid. Dit artikel is ingevoegd bij de wet van 3 juli 1996, houdende wijziging van de Wvvs, de Wet bestrijding ongevallen Noordzee (hierna: Wet BON) 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) (Stb. 1996, 400).

In de tweede plaats strekt de wijziging van het eerste lid, in samenhang met het tweede lid, ertoe om op wetsniveau de gevallen te regelen waarin de kapitein verplicht is om een voorval waarbij zijn schip betrokken is te melden. Deze gevallen zijn nu nog opgenomen in artikel 2 van het Besluit melding voorvallen van verontreiniging door schepen. De in dat artikel opgenomen gevallen komen geheel overeen met de gevallen die op grond van het voorgestelde artikel 12, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, van de Wvvs moeten worden gemeld.

Op grond van het voorgestelde vijfde lid van artikel 12 worden bij ministeriële regeling regels gesteld met betrekking tot de melding. De bestaande Regeling melding ongevallen en voorvallen op zee zal op onderdelen aangepast worden. Nu het voorgestelde artikel 12 geen grondslag meer bevat voor het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, komt het Besluit melding voorvallen van verontreiniging door schepen bij inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging te vervallen. Om te voorkomen dat daarmee ook de genoemde ministeriële regeling zou komen te vervallen, is in artikel V van het wetsvoorstel voorzien in een nieuwe grondslag voor die regeling.

In de derde plaats wordt een wettelijke basis gegeven voor een verplichting van de kapitein om informatie te verschaffen aan de bevoegde autoriteiten, indien die daarom vragen, bijvoorbeeld als is geconstateerd dat een voorval heeft plaatsgevonden en de kapitein niet uit zichzelf aan zijn meldingsplicht voldoet.

De meldingsplicht ter zake van voorvallen onder de Wvvs geldt voor Nederlandse schepen overal ter wereld. Voor buitenlandse schepen geldt zij op grond van het huidige artikel 12, vierde lid, alleen indien het voorval plaats vindt in de Nederlandse territoriale zee. Het nieuwe zesde lid (dat in de plaats komt van het huidige vierde lid) strekt ertoe om de meldingsplicht uit te breiden tot buitenlandse schepen in de exclusieve economische zone. Daarbij is van belang om op te merken dat in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie regels tot stand zijn gekomen die met betrekking tot deze meldingsplicht procedurele voorschriften geven. Genoemd kan in dit verband worden de richtsnoeren en criteria betreffende meldingssystemen voor schepen, vastgesteld bij resolutie MSC.43(64) van de Maritieme Veiligheidscommissie van 9 december 1994. In het kader van artikel 12 zal uiteraard met dergelijke voorschriften en eventuele meldingen aan de IMO rekening worden gehouden.

G

In het huidige artikel 13a van de Wvvs wordt bij de beschrijving van gevaarlijke stoffen verwezen naar artikel 130 van het Schepenbesluit 1965. Het in de wet met name verwijzen naar die lagere regeling is niet wenselijk, omdat bij intrekking, vervallen of vervanging daarvan tevens de wet moet worden aangepast. Om die reden wordt voorgesteld om voortaan bij de beschrijving van gevaarlijke stoffen te verwijzen naar hoofdstuk VII van het SOLAS-verdrag, ter uitvoering waarvan artikel 130 van het Schepenbesluit 1965 strekt. Een bijkomende overweging is dat thans wordt gewerkt aan een algehele herziening van het Schepenbesluit 1965, waardoor een verwijzing naar dat besluit spoedig aanpassing zou behoeven. Om dezelfde reden wordt ook in het voorgestelde artikel 12 naar hoofdstuk VII van het SOLAS-verdrag verwezen.

H

Het huidige artikel 14, eerste lid, bepaalt dat de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie hun toezichtstaak overal ter wereld uitoefenen. In het licht van de voorgestelde uitbreiding van de werkingssfeer van de Wvvs ten aanzien van buitenlandse schepen dient deze wereldwijde taak-uitoefening uiteraard te worden beperkt tot Nederlandse schepen.

I

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 6, onderdeel b, van het algemene deel van deze memorie, wordt voorgesteld om in het nieuwe artikel 16 te bepalen dat de toezichthouder bij het toezicht op de naleving door buitenlandse schepen van artikel 5, derde lid, de artikelen 218 en 220 en afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht neemt. De beperkingen en de waarborgen die het VN-Zeerechtverdrag stelt ten aanzien van de handhaving van het verbod om te lozen, hebben naar Nederlandse maatstaven met name betrekking op de opsporing van strafbare overtredingen van het lozingsverbod. Dat blijkt uit het feit dat bij sanctionering geldboetes kunnen worden opgelegd of – in een beperkt aantal gevallen – een vrijheidsstraf (artikel 230 VN-Zeerechtverdrag). Ook de vasthouding van een schip (in terminologie van het VN-Zeerechtverdrag) dient dat doel (zie hierover verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel R). Naar hun aard zijn dan niet de toezichtsbevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing, maar de opsporingsbevoegdheden van het strafrecht. Dit neemt echter niet weg dat zich de situatie zou kunnen voordoen dat een toezichthouder in de zin van de Awb bij de uitoefening van zijn toezichtstaak op een (strafbare) overtreding van de lozingsvoorschriften stuit of een verdenking daarvan opvat. In een dergelijke situatie kunnen de waarborgen en beperkingen van het VN-Zeerechtverdrag die bij een eventueel strafrechtelijk vervolgetraject in acht dienen te worden genomen, hun schaduw reeds vooruitwerpen. Te denken valt bijvoorbeeld aan artikel 226 van dat verdrag, dat regelt onder welke voorwaarden een schip aan een feitelijke inspectie of nadere feitelijke inspectie mag worden onderworpen. Overigens kan op grond van bijvoorbeeld artikel 218 ook onderzoek worden gedaan, zonder dat daaraan een verdenking van overtreding van de lozingsvoorschriften ten grondslag ligt. Ook voor dit stukje bestuurlijk toezicht bevat het VN-Zeerechtverdrag waarborgen en beperkingen, zoals de voorwaarde dat het schip zich vrijwillig in een haven bevindt. Om die redenen is in het voorgestelde artikel 16 bepaald dat ook de toezichthouder bij het uitoefenen van zijn toezichtbevoegdheden de desbetreffende bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag in acht neemt.

J

De bepalingen van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op het toezicht op de naleving van elke (Nederlandse) wettelijke bepaling, tenzij een bijzondere wet die bepalingen expliciet geheel of gedeeltelijk uitzondert. Bedoelde bepalingen gelden, voorzover een Nederlands wettelijk voorschrift (mede) van toepassing is op buitenlandse schepen, ook ten aanzien van buitenlandse schepen. Aan de thans in artikel 17 van de Wvvs opgenomen bepaling, waarbij een aantal artikelen uit afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht uitdrukkelijk ook op buitenlandse schepen van toepassing wordt verklaard, bestaat derhalve geen behoefte. Artikel 17 kan daarom vervallen.

Ook het huidige artikel 19 kan om dezelfde reden vervallen. De uitbreiding van het lozingsverbod in het voorgestelde artikel 5, derde lid, leidt ertoe dat het toezicht op de naleving van de Wvvs voortaan ook de naleving van lozingsverboden buiten de Nederlandse territoriale zee zal omvatten, terwijl bij (verdenking van) overtreding van het lozingsverbod de opsporingsbevoegdheden van de WED van toepassing zijn. Aan de thans in artikel 19 opgenomen bijzondere bevoegdheid tot het onderzoeken van buitenlandse schepen en de in dat kader overeenkomstige toepassing van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht bestaat derhalve geen behoefte meer.

K

Het voorgestelde artikel 20, onderdeel d, voorziet in een nieuwe aanhoudingsgrond betreffende de niet-naleving van de in artikel 10, eerste lid, bedoelde voorschriften.

De aanwezigheid aan boord van instructies, gebruiksaanwijzingen en waarschuwingen, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, en van meet- en registratie-apparatuur, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, maakt deel uit van de uitrusting van een schip, en wordt gecontroleerd bij het onderzoek ten behoeve van de afgifte of verlenging van een certificaat. Artikel 10, eerste lid, onderdelen b en d, betreft zogenoemde operationele voorschriften en operationele handelingen. Bij onderdeel b gaat het om voorschriften waaraan de stuwage, de verpakking, de etikettering en de ladingdocumenten van schadelijke stoffen moeten voldoen op grond van het ter uitvoering van Bijlage III bij het MARPOL-verdrag vastgestelde Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen vervoerde schadelijke stoffen in verpakte vorm. Bij onderdeel d gaat het om voorschriften over het aan boord verrichten van een aantal operationele handelingen met betrekking tot schadelijke stoffen of restanten daarvan op grond van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen, alsmede om voorschriften ten aanzien van het aan boord verrichten van zodanige handelingen met betrekking tot vuilnis van schepen op grond van het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen. De controle op de naleving van bedoelde operationele voorschriften geschiedt tijdens reguliere inspecties van het desbetreffende schip in de haven door ambtenaren van de Scheepvaartinspectie. Overtreding van deze voorschriften kan een ernstige bedreiging voor het mariene milieu betekenen.

Het opnemen van deze aanhoudingsgrond houdt verband met de in november 1994 tijdens de Conferentie van partijen bij het MARPOL-verdrag aangenomen resoluties tot wijziging van de Bijlagen van het verdrag (Trb. 1996, 24). Bedoelde wijzigingen zijn internationaal van kracht geworden op 3 maart 1996. Hierbij is voorzien in toezicht op de naleving

van deze voorschriften, eventueel uitmondend in aanhouding, uit te oefenen in (buitenlandse) havens die schepen aanlopen op grond van de Wet havenstaatcontrole. Opneming van de aanhoudingsgrond in artikel 20, dat van toepassing is op Nederlandse schepen, bewerkstelligt dat ook Nederlandse schepen bij controle door de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie kunnen worden aangehouden in geval van niet-naleving van bedoelde voorschriften.

In dit verband wordt opgemerkt dat overtreding van de (operationele) voorschriften, gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 10, eerste lid, onderdelen b en d, van de Wvvs strafbaar is gesteld in de WED. Omdat, zoals hierboven opgemerkt, de aanwezigheid aan boord van instructies, gebruiksaanwijzingen en waarschuwingen, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, en van meet- en registratie-apparatuur, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, deel uitmaakt deel van de uitrusting van een schip en wordt gecontroleerd bij het onderzoek ten behoeve van de afgifte of verlenging van een certificaat, is overtreding van deze voorschriften niet afzonderlijk strafbaar gesteld.

L

De wijzigingen in het opnieuw vast te stellen artikel 22 behelzen een aanpassing aan de Algemene wet bestuursrecht. In het eerste en tweede lid is in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht bepaald dat de bekendmaking van een besluit tot aanhouding van een schip geschiedt door uitreiking van dit besluit aan de kapitein. Doorgaans is echter niet de kapitein, maar de exploitant van het schip belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht bij een dergelijk besluit. Deze zal echter in het merendeel der gevallen niet snel te bereiken zijn, omdat hij zich ten tijde van het nemen van het besluit door een ambtenaar van de Scheepvaartinspectie in het buitenland zal bevinden. Gelet op de spoed die is geboden bij de bekendmaking van het besluit tot aanhouding, is het wenselijk dat dit besluit door middel van uitreiking aan de kapitein bekend wordt gemaakt. Ten aanzien van de bekendmaking van een besluit waarbij de kapitein als vertegenwoordiger van de eigenaar kan worden beschouwd, kan deze bekendmaking overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht geschieden. Voor de nieuwe formulering van artikel 22 is aangesloten bij artikel 8 van de Wet havenstaatcontrole.

M

De voorgestelde wijziging van artikel 25 houdt verband met die van artikel 22.

N

Paragraaf 1 heeft als opschrift «Bezwaar», maar regelt het administratieve beroep. Onderdeel N strekt ertoe opschrift en inhoud met elkaar in overeenstemming te brengen.

O

De vervanging van het woord «beslissing» door «besluit» in artikel 27 betreft een terminologische aanpassing aan de Algemene wet bestuursrecht. Door in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 27 te bepalen dat artikel 6:5, derde lid, van de Awb niet van toepassing is op beroepschriften in de Engels taal, wordt beoogd te regelen dat, indien een beroepschrift in de Engelse taal is gesteld, van de indiener niet zal worden verlangd zorg te dragen voor een Nederlandse vertaling.

In het nieuwe artikel 36 wordt voorzien in de uitbreiding van de werking van de Nederlandse strafwet met betrekking tot overtredingen van de in dit artikel bedoelde voorschriften. Onder de Nederlandse strafwet moet in dit verband in het bijzonder de WED worden begrepen, die in artikel 1a de strafbaarstelling regelt van overtreding van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wvvs.

In de onderdelen d en e van paragraaf 2 van het algemene deel van deze memorie is al uiteengezet in welke gevallen Nederland als haven- of kuststaat rechtsmacht kan uitoefenen op grond van het VN-Zeerechtverdrag. Zoals voorts in onderdeel I van deze artikelsgewijze toelichting is uiteengezet, betreft het uitoefenen van deze rechtsmacht met name het instellen van strafrechtelijke vervolging. De toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op overtredingen buiten Nederland is dan ook beperkt tot die gevallen waarin aan Nederland op grond van het VN-Zeerechtverdrag rechtsmacht toekomt, hetgeen met de formulering «met inachtneming van» in het voorgestelde artikel 36 Wvvs tot uitdrukking komt. Als havenstaat mag aldus bijvoorbeeld tegen een overtreding van lozingsvoorschriften begaan door een buitenlands schip in de exclusieve economische zone van een andere staat, alleen vervolging worden ingesteld wanneer het schip zich vrijwillig in een haven bevindt, er voldoende bewijsmateriaal is en die andere staat daarom verzoekt (artikel 218, eerste lid, in samenhang met het tweede lid). Door een kuststaat mag bijvoorbeeld een buitenlands schip varende in de eigen territoriale zee dat een overtreding heeft begaan in de eigen exclusieve economische zone worden aangehouden, indien er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat het die overtreding heeft begaan, de lozing leidt tot grote schade aan de kustlijn en er voldoende bewijs is (artikel 220, zesde lid). Dat het overigens moet gaan om overtredingen van «van toepassing zijnde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie» volgt uit het voorgestelde artikel 5, derde lid, van de Wvvs. In het algemeen geldt nog dat het recht om buitenlandse schepen als kust- of havenstaat te vervolgen op grond van artikel 228, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag in ieder geval vervalt na het verstrijken van drie jaar vanaf de datum waarop de overtreding is begaan.

De formulering «met inachtneming van» houdt tevens in dat bij de toepassing van de Nederlandse strafwet ook de overige in het VN-Zeerechtverdrag opgenomen beperkingen en voorwaarden in acht moeten worden genomen, die met name zijn opgenomen in afdeling 7 van Deel XII (zie paragraaf 2, onderdeel f en paragraaf 6, onderdeel b). Op deze plaats wordt nog eens herhaald dat van deze beperkingen en voorwaarden met name van belang is dat met betrekking tot overtredingen door buitenlandse schepen alleen boetes mogen worden opgelegd, tenzij het een overtreding in de territoriale zee betreft waarbij sprake is van een opzettelijke en ernstige daad van verontreiniging in de territoriale zee (artikel 230 van het VN-Zeerechtverdrag).

In de formulering van het artikel komt verder tot uitdrukking dat rekening is gehouden met de mogelijkheid dat de vlaggenstaat of een andere betrokken staat naast Nederland als kust- of havenstaat rechtsmacht wil uitoefenen overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag. Zoals in paragraaf 2, onderdelen d en f, reeds is aangegeven, dient in dat geval de rechtsvervolging door Nederland te worden gestaakt (zie ook artikel 228, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag). Zo kan een door een verboden lozing getroffen kuststaat de door een havenstaat ingestelde rechtsvervolging overnemen (artikel 218, vierde lid). Verder wordt een strafrechtelijke

vervolging van een buiten de territoriale zee van een staat begane overtredingen geschorst indien de vlaggenstaat binnen zes maanden na de datum waarop een staat een rechtsvervolging heeft ingesteld ook tot vervolging overgaat, tenzij de rechtsvervolging betrekking heeft op een geval van grote schade voor de kuststaat, of de vlaggenstaat er herhaaldelijk blijk van heeft gegeven het met de handhaving van overtredingen begaan door onder zijn vlag varende schepen niet zo nauw te nemen (artikel 228, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag).

R

De wijziging van de reeks artikelen, opgenomen in het eerste lid van artikel 37, houdt in de eerste plaats verband met de voorgestelde wijzigingen onder J, E en F. Voorts wordt het ten onrechte eerder niet opgenomen artikel 10, eerste lid, onderdelen b en d, aan de reeks toegevoegd. Artikel 16 is in de reeks niet meer opgenomen, aangezien dit artikel reeds is vervallen; het nieuwe artikel 16 komt voor strafbaarstelling in de WED niet in aanmerking.

De mogelijkheid om bij vermoeden van overtreding van een van de in artikel 37 genoemde artikelen een waarborgsom te vorderen, teneinde het mogelijk te maken dat het schip hangende het strafrechtelijk onderzoek kan uitvaren, is van toepassing op zowel Nederlandse als buitenlandse schepen. De toevoeging van het nieuwe vijfde lid betreft een verduidelijking op dit punt. Uiteraard is de mogelijkheid om een waarborg te vorderen voor buitenlandse schepen alleen aanwezig voor zover zij op grond van de in het eerste lid bedoelde voorschriften strafrechtelijke vervolgd kunnen worden.

Verder wordt voorgesteld om artikel 37 in die zin uit te breiden dat het voortaan ook mogelijk zal zijn om een kapitein bevel te geven dat hij zich begeeft naar een Nederlandse haven. Dit bevel kan voorafgaan aan een bevel om (vervolgens) een haven niet te verlaten dan nadat een geldsom is gestort. Het expliciet opnemen van de mogelijkheid om zo'n bevel te geven, geeft een betere invulling van de bevoegdheden die Nederland als haven- of kuststaat heeft om schepen «vast te houden» (in de terminologie van het VN-Zeerechtverdrag, bijvoorbeeld artikel 220). Het verdrag spreekt zich niet duidelijk uit over de precieze betekenis, de reikwijdte en de instrumentele vorm van een vasthouding. Een redelijke uitleg brengt met zich dat «vasthouding» neerkomt op een verbod met een vastgehouden schip een haven te verlaten, alsmede dat ook het opbrengen en naar een haven bevelen van een schip, dat zich niet in een haven bevindt, onder het begrip «vasthouding» van artikel 220, tweede en zesde lid, van het VN-Zeerechtverdrag gerekend moet worden. Als dit laatste niet het geval zou zijn, zou de maatregel van de vasthouding van een zich niet in een haven bevindend schip volstrekt illusoir zijn. Het verschil dat artikel 220 van het VN-Zeerechtverdrag zelf al maakt tussen gevallen (eerste lid) waarin een schip zich vrijwillig in een haven bevindt en andere gevallen (tweede en zesde lid) waarin een schip zich niet in een haven bevindt (in welk geval «vasthouding» mogelijk is), ondersteunt deze uitleg.

S

Het huidige artikel 38 bevat een tamelijk ruim geformuleerde delegatiebepaling, waartegen uit rechtsstatelijk oogpunt bezwaren bestaan. De bepaling is daarom teruggebracht tot een grondslag om ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties nadere regels met betrekking tot de in de Wvvs geregelde onderwerpen te stellen. Daarbij dient met name te worden gedacht aan besluiten van de Europese

T

Ten eerste wordt voorgesteld om door het schrappen van het woord «Ons» de formulering van het eerste lid van artikel 39 in overeenstemming te brengen met het huidige taalgebruik. Ten tweede wordt het tweede lid aangepast. Het schrappen van artikel 12 in dat lid hangt samen met het feit dat op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 12 meldingsvoorschriften als bedoeld bij ministeriële regeling zullen worden gesteld. Het schrappen van artikel 39 houdt verband met het vervallen van het huidige artikel 39; voorzover de regels, bedoeld in het voorgestelde nieuwe artikel 39, voorschriften betreffende de milieuhygiënische normstelling bevatten, zullen deze in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden opgesteld. Verder wordt, conform de huidige praktijk en overeenkomstig Aanwijzing voor de Regelgeving 111, de gezamenlijke voordracht door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, vervangen door een voordacht «mede namens». Ten slotte wordt de verouderde benaming van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vervangen.

U

Het bestaande artikel 40 strekte tot wijziging van andere regelingen en kan thans vervallen. Het voorgestelde nieuwe artikel 40 behelst een bepaling, op grond waarvan bij ministeriële regeling de tarieven kunnen worden vastgesteld voor de vergoedingen die verschuldigd zijn voor de door de ambtenaren van de divisie Scheepvaart en andere ambtenaren op grond van deze wet verrichte werkzaamheden en verleende diensten. Die bepaling komt in de plaats van het huidige artikel 8, derde lid, onder d, waar op dit punt nog sprake is van het geven van regels voor de vergoeding van kosten in verband met het onderzoek en de afgifte van een certificaat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het gaat hier om de ingevolge artikel 104 van de Grondwet vereiste wettelijke grondslag voor het opstellen van tariefregelingen.

De delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van tarieven aan de Minister van Verkeer en Waterstaat kan gelet op het administratieve karakter van de tariefregelingen in de wet zelf plaats vinden en behoeft daarom niet bij wijze van subdelegatie in de uitvoeringsvoorschriften te worden geregeld. Daarbij is het wenselijk de mogelijkheid voor het in rekening brengen van kosten te verruimen zodat niet alleen kosten in rekening gebracht kunnen worden voor onderzoeken ter verkrijging van een certificaat maar ook kosten voor andere werkzaamheden of diensten die geen verband houden met de afgifte van een certificaat, zoals tussentijdse onderzoeken met het oog op de verlenging van een certificaat en de goedkeuring van uitrusting of handleidingen die aan boord aanwezig moeten zijn.

De bestaande tariefregelingen worden in het voorgestelde artikel V voorzien van een nieuwe wettelijke grondslag.

V

Artikel 41 is inmiddels uitgewerkt en kan daarom vervallen.

Artikel II

Ten aanzien van stortingen buiten de territoriale zee heeft het in de artikelen 3 en 4 van de Wvz neergelegde verbod om in zee te storten op grond van de door WED aan het toepassingsbereik van de Nederlandse strafwet gestelde grenzen, alleen gelding voor Nederlandse schepen en vliegtuigen. Het storten van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen door buitenlandse schepen en in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen is derhalve thans alleen strafbaar onder de WED voorzover in de territoriale zee wordt geloosd. De voorgestelde wijziging strekt ertoe ook het lozen in de exclusieve economische zone door buitenlandse schepen en in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen strafbaar te stellen.

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 1a (zie artikel II, onderdeel B) is daarbij tot uitdrukking gebracht dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de vlaggenstaat rechtsmacht wil uitoefenen overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag. In het tweede lid is bepaald dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten slechts kan geschieden met inachtneming van de op storting betrekking hebbende bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag, bijvoorbeeld de artikelen 226 en 230 uit afdeling 7 van Deel XII. Zie voor een bespreking van deze waarborgen paragraaf 2, onderdeel f, en paragraaf 6, onderdeel b, van deze memorie. In het voorgestelde artikel 13 (zie artikel II, onderdeel C) wordt bepaald dat de toezichthouder ook bij het uitoefenen van zijn toezichtbevoegdheden ten aanzien van buitenlandse schepen dezelfde bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag in acht moet nemen (zie ook paragraaf 6, onderdeel b, van het algemene deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16 Wvvs, artikel I, onderdeel I). Zeker bij de handhaving van de bepalingen van de Wvz is dit van groot belang, aangezien alle normen zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kunnen worden afgedaan en het bij het constateren van een overtreding niet (altijd) meteen duidelijk zal zijn via welke weg die afdoening uiteindelijk zal plaatsvinden.

Ten slotte wordt in artikel II, onderdeel A, voorgesteld om in verband met de in de artikelen 1a en 13 van de Wvz op te nemen verwijzingen, in artikel 1, eerste lid, van de Wvz een begripsbepaling op te nemen van het VN-Zeerechtverdrag.

Artikel III

De voorgestelde wijzigingen van de Scheepvaartverkeerswet (Svw) hebben tot doel dat Nederland met betrekking tot de ordening van het scheepvaartverkeer voor de Nederlandse kust doelmatig gebruik kan maken van de bevoegdheden die op dit punt in het belang van de bescherming van het mariene milieu voortvloeien uit de instelling van een Nederlandse exclusieve economische zone.

A

De voorgestelde wijziging van artikel 21, eerste lid, van de Svw is gericht op de mogelijkheid tot het stellen van regels betreffende de ordening van het scheepvaartverkeer «voor de Nederlandse kust buiten de Nederlandse territoriale zee». In het bestaande artikel is het stellen van die regels beperkt tot de ordening van het scheepvaartverkeer in scheepvaartroutes «in volle zee voor de Nederlandse kust». Door deze wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat zowel in de Nederlandse exclusieve economische zone als in de volle zee daarbuiten maatregelen betreffende de ordening van het scheepvaartverkeer kunnen worden getroffen.

Thans kunnen op grond van artikel 21 van de SvW voor buitenlandse schepen verkeersmaatregelen worden genomen met betrekking tot de ordening van het scheepvaartverkeer in de internationaal vastgestelde scheepvaartroutes voor de Nederlandse kust. Door de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone kunnen onder nadere voorwaarden, genoemd in artikel 211, zesde lid, van het VN-Zeerechtverdrag, in de exclusieve economische zone bijzondere gebieden worden aangegeven, waarbinnen in het belang van de bescherming van het mariene milieu, eveneens ook voor buitenlandse schepen verkeersmaatregelen kunnen worden genomen. In het tweede lid is nu bepaald dat daarbij de voorschriften van dat verdrag in acht genomen worden.

De instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone is niet van invloed op de bestaande bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaartroutes, die deels binnen en deels buiten de Nederlandse exclusieve economische zone liggen. De voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 21 beoogt de bestaande bevoegdheden met betrekking tot de ordening van het scheepvaartverkeer in de scheepvaartroutes voor de Nederlandse kust te handhaven, en deze uit te breiden tot het nemen van verkeersmaatregelen in de exclusieve economische zone buiten de scheepvaartroutes.

B

Deze wijziging hangt samen met de wijziging van artikel 21, eerste lid.

Artikel IV

Artikel IV beoogt de strafbaarstelling in de WED voor de Wvvs opnieuw vast te stellen. Zo kan bijvoorbeeld het nieuwe artikel 11a erin worden opgenomen en kunnen andere artikelen vervallen.

Het voorgestelde artikel 11a verplicht de kapitein van een Nederlandse schip dat een haven als bedoeld in artikel 6, eerste lid, aandoet, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen schadelijke stoffen en restanten van schadelijke stoffen af te geven aan een havenontvangstvoorziening. Overtreding van deze bepaling dient strafbaar gesteld en, gelet op het grote (milieu)belang van de naleving ervan, ondergebracht te worden in categorie 1o van artikel 1a WED.

De artikelen 16 en 31 waren eerder al vervallen en kunnen nu ook in de opsomming in de WED worden geschrapt. De strafbaarstelling van artikel 17 was ten onrechte nog opgenomen en kan daarom ook worden geschrapt. Overigens wordt in dit wetsvoorstel ook voorgesteld om artikel 17 te laten vervallen.

Artikel V

Artikel V van het wetsvoorstel beoogt een aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen een nieuwe wettelijke grondslag te geven in verband met het bij inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel wijzigen van de bestaande grondslag.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs