

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**

A

**ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 1997 en het nader rapport d.d. 27 juni 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 december 1996, no. 96.006269, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater, de Scheepvaartverkeerswet en de Wet op de economische delicten in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 1996 nr 96.006269, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 1997, nr.W09.96.0601, bied ik U hierbij aan.

De lange periode, gelegen tussen het advies van de Raad en het nader rapport, is veroorzaakt door de vele andere prioriteiten op het gebied van wetgeving ten aanzien van de scheepvaart en de beperkte capaciteit daarvoor binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

**1. Jurisdictie**

*a. Blijkens de memorie van toelichting (paragraaf 1. Inleiding) heeft het wetsvoorstel onder meer 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 Zeerechtverdrag, biedt om, ter bescherming van het mariene milieu, de rechtsmacht van Nederland als kuststaat uit te breiden tot de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) en zijn rechtsmacht als havenstaat te vestigen. In dat verdrag wordt onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de bevoegdheid van staten om normen stellende regels uit te vaardigen (in het volkenrecht aangeduid met «jurisdiction to prescribe», normstellende rechtsmacht) en, anderzijds, de bevoegdheid om de naleving van regels te controleren en af te dwingen («jurisdiction to enforce», handhavings-rechtsmacht). Het Zeerechtverdrag voorziet in dat kader ook in zogeheten havenstaatrechtsmacht. Dit is, kort gezegd, de bevoegdheid van een staat om een schip dat in een haven van die staat ligt, aan te houden, wanneer het schip*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*ergens ter wereld een verboden lozing heeft verricht. De aanhouding dient gericht te zijn op strafvervolgning door de bevoegde vlaggenstaat of kuststaat; havenstaatrechtsmacht is dus een vorm van handhavingsrechtsmacht die gebaseerd is op de normstellende rechtsmacht van een andere staat. Havenstaatrechtsmacht zou dan ook naar de mening van de Raad van State kunnen worden opgevat als een vorm van internationale rechtshulp, waarbij de lozing niet strafbaar hoeft te zijn volgens het recht van de havenstaat. De grenzen van de normstellende rechtsmacht zijn, voorzover in verband met dit wetsvoorstel van belang, vastgelegd in afdeling 5 van deel XII van het Zeerechtverdrag (met name artikel 211 inzake kuststaatrechtsmacht) en die voor de handhavingsrechtsmacht in afdeling 6 van hetzelfde deel (met name artikel 217 (de vlaggenstaat), artikel 218 (de havenstaat) en artikel 220 (de kuststaat)).*

*Beoogd is om de uitbreiding van de kuststaatrechtsmacht en de vestiging van havenstaatrechtsmacht vorm te geven in de artikelen 5 en 36 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs). De in deze artikelen tot gelding gebrachte rechtsmacht zal in één of meer van de genoemde artikelen van het Zeerechtverdrag haar rechtsgrond moeten vinden. Tegen deze achtergrond merkt de Raad het volgende op.*

*Zoals artikel 5 Wvvs thans luidt, verbiedt het:*

- lozingen in zee door schepen die de Nederlandse vlag voeren, waar ook ter wereld (toepassing van het personaliteitsbeginsel, meer in het bijzonder: vlaggenstaatjurisdictie), en*
- lozingen in zee door een buitenlands schip in de Nederlandse territoriale zee (territorialiteitsbeginsel, of in dit verband: kuststaatjurisdictie).*

*De tekst van artikel 5, zoals deze na de voorgestelde wijziging zou luiden, verbiedt lozingen waar ook ter wereld door een schip, ongeacht de vlag waaronder het vaart. In verbinding met het voorgestelde artikel 36 Wvvs is overtreding van dat verbod ongeclausuleerd strafbaar gesteld volgens de Nederlandse strafwet.*

*Dit komt neer op toepassing van het universaliteitsbeginsel. In het internationale strafrecht is uitoefening van universele rechtsmacht hoge uitzondering. Het is naar huidige volkenrechtelijke opvattingen slechts mogelijk in geval van zeer ernstige delicten en op basis van algemeen aanvaard verdrags- of gewoonterecht. In overeenstemming met genoemde volkenrechtelijke opvattingen bieden de genoemde artikelen 211, 217, 218 en 220 van het Zeerechtverdrag, noch afzonderlijk, noch in enige samenhang, een rechtsgrond voor de vestiging van universele rechtsmacht. Zodoende ontberen de voorgestelde artikelen 5 en 36 een rechtsgrond in het verdrag. Zij behoeven heroverweging.*

*b. De Raad is echter van mening dat een dergelijke uitgebreide rechtsmacht ook niet nodig is voor het te bereiken doel. Immers, in paragraaf 2 (Uitbreiding van rechtsmacht van Nederland) van de toelichting wordt meer specifiek als doelstelling van de uitbreiding van rechtsmacht gesteld het uitoefenen van handhavingsjurisdictie als havenstaat en van normstellende rechtsmacht en handhavingsrechtsmacht als kuststaat. Daartoe biedt het Zeerechtverdrag een toereikende rechtsgrond.*

*Voor het vestigen van de beoogde havenstaatrechtsmacht is het voldoende om de specifieke handhavingsbevoegdheden die zijn voorzien in artikel 218 op te nemen in de Nederlandse wetgeving. Voorts kan, om de kuststaatrechtsmacht uit te breiden, de strafbaarheid van lozingen door buitenlandse schepen worden uitgebreid tot de Nederlandse EEZ. Het wetsvoorstel ware in die zin aan te passen.*

*1a. Het standpunt van de Raad dat havenstaatrechtsmacht een vorm van handhavingsrechtsmacht is die gebaseerd is op de normstellende rechtsmacht van een andere staat wordt niet gedeeld. Ter toelichting wordt daarover in verband met het doel en de strekking van havenstaatrechtsmacht het volgende opgemerkt.*

*Havenstaatrechtsmacht vindt zijn grondslag in een aantal mondiale scheepvaartverdragen die betrekking hebben op de veiligheid aan boord, de leef- en werkomstandigheden aan boord en de voorkoming van mariene verontreiniging. Ten aanzien van de voorkoming van mariene verontreiniging*

zijn de artikelen 5 en 6 van het op 2 november 1973 te Londen totstandgekomen Verdrag inzake voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocolen en Bijlagen met Aanhangsels (Trb. 1975, 147 en 1978, 187) (hierna: het MARPOL-verdrag) en artikel 218 van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: het VN-Zeerechtverdrag) van belang.

In de bovengenoemde verdragen heeft de havenstaatsrechtsmacht betrekking op schepen die onder een buitenlandse vlag varen en die zich in de haven van de desbetreffende staat bevinden. De havenstaat heeft de bevoegdheid om dergelijke schepen te onderwerpen aan bepaalde inspecties. Deze bevoegdheid strekt er niet toe dat een zodanige inspectie in de plaats en in de naam van de vlaggenstaat geschiedt, maar zij moet worden gezien als een afzonderlijke controle op de naleving van de desbetreffende van toepassing zijnde internationale regels. Dit betekent in beginsel niet alleen dat de havenstaat niet de rol van de vlaggenstaat vervult door in zijn nationale wetgeving ook de normstelling voor schepen onder buitenlandse vlag te regelen, maar ook dat de normatieve regels van de vlaggenstaat niet door de havenstaat worden toegepast. Havenstaatsrechtsmacht kan dan ook niet worden opgevat als een vorm van internationale rechtshulp. Dit laat echter onverlet dat voor een goede uitvoering van de verdragen in de nationale wetgeving een basis moet zijn opgenomen om de op buitenlandse schepen toepasselijke verdragsregels te kunnen handhaven. In verband met de beoogde bescherming van het mariene milieu ligt aan het onderhavige wetsvoorstel onder meer deze doelstelling ten grondslag. Zo strekt het wetsvoorstel ertoe om de havenstaatsrechtsmacht en de kuststaatsrechtsmacht, bedoeld in respectievelijk artikel 218 en artikel 220 van het VN-Zeerechtverdrag, te kunnen uitoefenen ten aanzien van buitenlandse schepen.

Voor de havenstaatsrechtsmacht uit artikel 218 geldt dat deze rechtsmacht, zoals de Raad onder 1 ook aangeeft, moet worden onderscheiden van de zogenoemde normstellende rechtsmacht. Artikel 218 van het VN-Zeerechtverdrag biedt een grondslag voor de vestiging van handhavende havenstaatsrechtsmacht met betrekking tot illegale lozingen. Uit dit artikel vloeit op zichzelf geen bevoegdheid voort om een universele normstellende rechtsmacht te vestigen. Voorzover de Raad doelt op deze laatste rechtsmacht, deelt ondergetekende het standpunt van de Raad dat het VN-Zeerechtverdrag hiervoor geen basis biedt. Uit dit standpunt volgt echter niet dat de artikelen 5 en 36 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (hierna: Wvvs) heroverweging behoeven. Dat houdt verband met het volgende.

Artikel 218, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag verwijst voor wat betreft de te handhaven normen naar de «van toepassing zijnde regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of een algemene diplomatieke conferentie». Hierbij wordt in het bijzonder gedoeld op de voorschriften die onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie zijn opgesteld (zie bijvoorbeeld R. R. Churchill en A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, blz. 256). Daarbij kan met name worden gedacht aan het MARPOL-verdrag. In dat verdrag zijn de lozingsverboden vastgelegd waarop de havenstaatsrechtsmacht betrekking heeft. Algemeen wordt aanvaard dat in elk geval het MARPOL-verdrag het toepasselijke recht vormt als bedoeld in artikel 218, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag (zie bijvoorbeeld T. L. McDorman, *Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the 1982 Law of the Sea Convention*, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 28, nr. 2, april 1997, blz. 316).

Teneinde de havenstaat- en de kuststaatsrechtsmacht in de zin van de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk om de in Nederlandse wetgeving opgenomen lozingsverboden overeenkomstig te verruimen. Daartoe strekken de wijzigingen van de artikelen 5 en 36 van de Wvvs. Aangezien deze wijzigingen aansluiten bij de desbetreffende voorschriften van het MARPOL-verdrag en het VN-Zeerechtverdrag, is een heroverweging als bedoeld door de Raad naar de mening van ondergetekende niet aan de orde. Wel is naar aanleiding van de opmerking van de Raad in de voorgestelde wijziging van artikel 5 een scheiding aangebracht tussen de kuststaatsjurisdictie enerzijds en de havenstaatsjurisdictie anderzijds. Daarbij is

tevens een clausulering aangebracht in die zin dat het lozingsverbod slechts van toepassing is op buitenlandse schepen, voorzover dit verbod betrekking heeft op de voorschriften van het MARPOL-verdrag of strekt ter uitvoering van het VN-Zeerechtverdrag. Tevens is de memorie van toelichting terzake verduidelijkt.

Voor de volledigheid zij hieraan toegevoegd dat met de voorgestelde artikelen 5, derde lid, en 36 van de Wvvs geen toepassing van het universaliteitsbeginsel is beoogd. Weliswaar vertoont de verruiming van de havenstaatrechtsmacht op het eerste gezicht trekken van het universaliteitsbeginsel zoals dat in het strafrecht bekend is, maar bij nadere beschouwing blijkt daarvan geen sprake. Daarvoor kent artikel 218 van het VN-Zeerechtverdrag te veel beperkende voorwaarden, niet in de laatste plaats het vereiste dat een schip ten aanzien waarvan havenstaatrechtsmacht als bedoeld wordt uitgeoefend, zich vrijwillig in de haven van een havenstaat moet bevinden. Daardoor alleen al is het uitgesloten dat een schip dat op volle zee enige lozing heeft begaan als bedoeld in artikel 218, op volle zee ook kan worden aangehouden door elk oorlogsschip. In geval van bijvoorbeeld zeeroof of piraterij, traditioneel «universeel» delict bij uitstek dat ook tegenwoordig in sommige delen van de wereld weer ernstige vormen aanneemt, is dit volkenrechtelijk van oudsher wel toegestaan. Overigens is de opmerking van de Raad over het universaliteitsbeginsel aanleiding geweest om de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 5 en 36 van de Wvvs scherper te formuleren en de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

1b. Artikel 218, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag heeft, zoals gezegd, ook betrekking op de rechtsmacht van de havenstaat met betrekking tot overtreding van lozingsvoorschriften waar ook ter wereld begaan. Om hiervan ten volle gebruik te kunnen maken, volstaat het niet om de strafbaarheid van lozingen door buitenlandse schepen uit te breiden tot de Nederlandse exclusieve economische zone als bedoeld in artikel 220, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Een zodanige beperking zou kunnen verhinderen dat bepaalde overtredingen van internationale lozingsvoorschriften worden vervolgd. Gedacht kan worden aan een vervolging op verzoek van een andere staat in verband met een onder zijn jurisdictie vallende overtreding ex artikel 218, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Ook een overtreding, begaan in een kwetsbaar zeegebied dat niet onder de nationale rechtsmacht van enige staat valt, zou niet binnen deze jurisdictie vallen. In het belang van de bescherming van het mariene milieu, wordt een zodanige beperking van de havenstaatrechtsmacht niet wenselijk geacht. De voorgestelde wijziging van artikel 5, derde lid, in samenhang met artikel 36 van de Wvvs, strekt er daarom toe het lozingsverbod voor buitenlandse schepen zowel met betrekking tot de territoriale zee en de exclusieve economische zone als met betrekking tot de volle zee te laten gelden.

## *2. Voorwaarden en beperkingen bij uitbreiding van de handhavingsrechtsmacht.*

*a. In de toelichting wordt, zoals gezegd, uiteengezet dat de uitbreiding van de handhavingsrechtsmacht alleen mogelijk is onder een aantal beperkingen en voorwaarden, die zijn neergelegd in de artikelen 218 (havenstaatrechtsmacht) en 220 (kuststaatrechtsmacht) van het Zeerechtverdrag (paragraaf 2 van de toelichting). Het betreft in het bijzonder beperkingen bij het inspecteren van schepen en het instellen van rechtsvervolging. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden uitgeoefend als er bewijsmateriaal van een bepaald gewicht is. De kuststaat of de havenstaat kan meer bevoegdheden uitoefenen naarmate het bewijs zwaarder is en naarmate de milieuschade als gevolg van een lozing ernstiger is. Ook de plaats waar de lozing plaatsvond en de plaats waar het schip wordt aangetroffen (de territoriale zee of de EEZ) zijn van belang. Deze beperkingen en voorwaarden ontbreken in het wetsvoorstel zelf. Er wordt alleen bepaald dat de toepassing van de Wvvs wordt beperkt door de in het internationale recht erkende uitzonderingen (artikel 43a Wvvs en artikel 1a van de Wet verontreiniging zeewater (Wvz) (artikelen 1, onder 1, en III van het wetsvoorstel)). In de toelichting wordt opgemerkt dat het gaat om volkenrechtelijke uitzonderingen waarmee degenen die daadwerkelijk met de handhaving zijn belast rekening zullen moeten houden, maar die niet per se in de wet zelf behoeven te worden geregeld. Voorzover nodig, zo vervolgt de*

toelichting, zullen zij worden opgenomen in interne instructies en operationele plannen (paragraaf 2). De gekozen wetstechniek leidt ertoe dat de wet gedetailleerd een aantal bevoegdheden voor de handhaving toekent, maar dat de specifieke beperkingen die het Zeerechtverdrag aan de uitoefening van die bevoegdheden stelt in de wet niet zijn terug te vinden. Het gaat om de volgende bevoegdheden.

- 1°. De nu in de Wvvs neergelegde toezichtsbevoegdheden van de Scheepvaartinspectie – die nu alleen gelden voor Nederlandse schepen en voor buitenlandse schepen die zich bevinden in een Nederlandse haven of in de Nederlandse territoriale zee – zullen worden uitgebreid tot buitenlandse schepen die zich bevinden in de Nederlandse EEZ (artikel 17 Wvws en artikel 1, onder 1, van het wetsvoorstel). Het gaat onder meer om het betreden van schepen, inclusief de woongedeelten, het inzien van bescheiden en het maken van afschriften, het onderzoeken van stoffen die ter plaatse zijn aangetroffen en het nemen van monsters (artikelen 15 en 16).
- 2°. De handhaving van de Wvz is geregeld in de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer (Wmb) (artikel 12 Wvz en artikel 18.1 Wmb). De toezichthouders zijn onder meer bevoegd inzage in boeken en bescheiden te verlangen, vervoermiddelen en de ladingen te onderzoeken, vervoermiddelen tot stilstand te brengen, plaatsen te betreden, goederen te onderzoeken en daarvan monsters te nemen (artikel 18.5 Wmb). Ieder is verplicht de ambtenaren alle medewerking te verlenen (artikel 18.6 Wmb). De minister kan ook bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen (artikelen 18.7 en 18.9 Wmb).
- 3°. Artikel 230, eerste lid, van het Zeerechtverdrag bepaalt dat, bij een lozing in de EEZ, alleen geldboetes kunnen worden opgelegd. Bij overtreding van het lozingsverbod (artikel 5 Wvws en artikel 3 Wvz) is echter gevangenisstraf of hechtenis mogelijk (artikel 1a, onder 1°, juncto artikel 6, eerste lid, van de Wet op de economische delicten).

Het college is van mening dat de in het verdrag opgenomen beperkingen niet alle zonder meer eenieder kunnen verbinden in de zin van artikel 93 van de Grondwet. De wijze van implementatie verdraagt zich zodoende niet met het legaliteitsbeginsel.

De Raad meent voorts dat de gevolgde opzet, waarbij de bevoegdheden wel, maar de beperkingen daarop en de voorwaarden niet bij of krachtens wet zijn geregeld niet alleen een onevenwichtigheid in zich bergt, maar zich ook niet verdraagt met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit klemt het meest bij de mogelijkheid om strafvervolgning in te stellen en vrijheidsstraffen op te leggen. Het wetsvoorstel dient zodanig te worden aangevuld dat de voorwaarden die uit het Zeerechtverdrag voortvloeien in hoofdzaak worden opgenomen in het wetsvoorstel zelf.

b. Ook op een ander punt dienen de voorwaarden, neergelegd in het Zeerechtverdrag, in de wet zelf te worden uitgewerkt. Artikel 17 Wvws maakt het in de huidige tekst mogelijk alle toezichtsbevoegdheden uit te oefenen ten opzichte van een buitenlands schip dat in strijd met de Nederlandse strafwet heeft geloosd en dat zich bevindt in een Nederlandse haven of in de Nederlandse territoriale zee op weg naar of komend vanuit een Nederlandse haven. Het wetsvoorstel breidt de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet nu uit tot lozingen die plaatsvinden in de EEZ (en zelfs ruimer, zoals hiervoor, in punt 1 van dit advies, uiteengezet). Deze uitbreiding van de normstellende rechtsmacht leidt, zolang artikel 17 niet in zijn werking wordt beperkt, ook tot een verruiming van de handhavingsrechtmacht: de – ruime – toezichtsbevoegdheden die het artikel regelt, zullen ook gaan gelden voor lozingen in de EEZ. Ook dit past niet in het stelsel van het Zeerechtverdrag, waarbij het met name gaat om artikel 220, derde, vijfde en zesde lid. Artikel 17 Wvws dient ook op dit punt te worden aangepast.

2a en 2b. Naar aanleiding van het oordeel van de Raad dat de beperkingen aan de uit te oefenen bevoegdheden die uit het VN-Zerechtverdrag voortvloeien, en de voorwaarden waaronder deze bevoegdheden mogen worden uitgeoefend, in hoofdzaak moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel zelf, zijn deze bevoegdheden en voorwaarden nader onderzocht. Daarbij is tevens bezien of, en zo ja, in hoeverre bepaalde toezichtsbevoegdheden die thans in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zouden moeten worden gehandhaafd. Strikt genomen is er – beoordeeld naar Nederlandse maatstaven – bij de havenstaat-

rechtsmacht uit meergenoemde artikelen van het Zeerechtverdrag in hoofdzaak sprake van opsporing als bedoeld in het Nederlandse strafrecht. Het gaat immers vooral om de (verdenking van) strafbare overtreding van de lozingsvoorschriften. 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-Zeerrechtverdrag die bij een eventueel strafrechtelijk vervolgtraject 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 (naar Nederlandse maatstaven) bestuurlijk toezicht bevat het VN-Zeerrechtverdrag waarborgen en beperkingen, zoals de voorwaarde dat het schip zich vrijwillig in een haven bevindt. Bij nader inzien is daarom gemeend om de waarborgen en beperkingen van het VN-Zeerrechtverdrag ook in het toezicht te moeten laten doorwerken. Het wetsvoorstel is terzake aangevuld (zie artikel I, onderdeel I, en artikel II, onderdeel C).

Uiteraard is ook wat betreft de strafrechtelijke aspecten van de uitbreiding van de handhavingsrechtsmacht goede nota genomen van de opmerkingen van de Raad. Het wetsvoorstel is in dat opzicht eveneens aangepast (zie artikel I, onderdeel Q, en artikel II, onderdeel B).

### *3. Concurrerende rechtsmacht.*

*a. De uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van lozingen in de EEZ zal vrijwel altijd leiden tot concurrentie van rechtsmacht met de vlaggenstaat, de kuststaat (bij een lozing die gevolgen heeft voor een andere dan de Nederlandse kust), of met beide.*

*Het Zeerechtverdrag stelt regels ten aanzien van deze concurrentie. De vlaggenstaat moet op de hoogte worden gesteld van elke maatregel die ingevolge afdeling 6 van Deel XII is getroffen (artikel 231). Bij lozingen buiten de territoriale zee moet de procedure tegen het schip worden opgeschort om de vlaggenstaat in de gelegenheid te stellen de vervolging over te nemen (artikel 228).*

*In het wetsvoorstel wordt hieraan geen gedetailleerde uitwerking gegeven. Er wordt slechts, in de artikelen waarin de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet wordt uitgebreid, een clausule toegevoegd, die inhoudt dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is «onverminderd het recht van andere staten overeenkomstig het internationale recht om tot rechtsvervolging over te gaan» (artikel 36, eerste lid, Wvvs en artikel 1a Wvz).*

*Volgens de toelichting op de twee artikelen wordt met deze formulering rekening gehouden met de mogelijkheid dat de vlaggenstaat of een andere betrokken staat rechtsmacht wil uitoefenen. Elders in de toelichting wordt ook uitgesproken dat een verzoek van de vlaggenstaat of de kuststaat ertoe kan leiden dat de rechtsvervolging in de havenstaat moet worden beëindigd (paragraaf 2, bladzijde 17, van de toelichting). De artikelen geven geen regeling voor de voorrang van rechtsmacht. Nu dit het uitgangspunt is in het Zeerechtverdrag, verdient het aanbeveling het wetsvoorstel aan te vullen.*

*b. De Scheepvaartinspectie kan, zo bepaalt het voorgestelde artikel 19 Wvvs, een buitenlands schip dat zich in een Nederlandse haven bevindt aan een onderzoek onderwerpen, als de verdenking bestaat dat geloosd is in strijd met het bij of krachtens de Wvvs bepaalde of in strijd met voorschriften van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147) (Marpol-verdrag; artikel 1, onder J). Voorzover de lozing in strijd is met de Wvvs, is sprake van kuststaat-jurisdictie; voorzover het gaat om lozingen die in strijd zijn met voorschriften van het Marpol-verdrag die niet tevens in strijd zijn met de Nederlandse wet, is sprake van havenstaatjurisdictie. Het Zeerechtverdrag geeft twee beperkingen voor de havenstaatjurisdictie die niet in artikel 19*

*Wvvs zijn uitgewerkt. Omdat de beperkingen die gelden bij havenstaat-jurisdictie niet gelden bij kuststaatjurisdictie, is het aangewezen om afzonderlijke regelingen te treffen voor deze twee vormen van rechtsmacht. In de regeling die betrekking heeft op de havenstaatjurisdictie dienen dan de twee volgende beperkingen te worden opgenomen:*

- havenstaatjurisdictie kan alleen worden uitgeoefend als het schip zich vrijwillig in een Nederlandse haven bevindt (artikel 218, eerste lid, van het Zeerechtverdrag);*
- de havenstaat kan geen vervolging instellen met betrekking tot een lozing die een overtreding vormt in de binnenwateren, de territoriale zee of de EEZ van een andere staat, tenzij daarom verzocht wordt door die staat, de vlaggenstaat of een staat die schade heeft geleden of risico's loopt door de lozing (artikel 218, tweede lid).*

*Het college is van mening dat het wetsvoorstel in deze zin dient te worden aangevuld.*

*c. De Raad wijst erop dat de kwestie van concurrente rechtsmacht een bijzondere rol kan spelen in het geval van de territoriale wateren en de EEZ van de Nederlandse Antillen en Aruba. Aan deze problematiek ware in de toelichting aandacht te besteden, mede met het oog op de uitoefening van rechtsmacht over in de Nederlandse Antillen of Aruba geregistreerde schepen die de Nederlandse vlag voeren en in verband met de aan die schepen te stellen eisen.*

3a. Zoals de Raad terecht constateert, bevat het VN-Zeerechtverdrag tevens regels ter zake van concurrente rechtsmacht. Hij stelt daarbij dat het wetsvoorstel geen regeling voor de voorrang van rechtsmacht bevat. Hoewel de letterlijke tekst van de desbetreffende verdragsregels inderdaad niet is neergelegd in de aan de Raad voorgelegde artikelen 36 van de Wvvs en 1a van de Wvz, is door de clausule «onverminderd het recht van andere staten overeenkomstig het internationale recht om tot rechtsvervolging over te gaan» in die artikelen wel een regeling voor de voorrang van rechtsmacht gegeven. Uit deze formulering volgt dat, indien de vlaggenstaat of een andere staat die bij voorbeeld een aan hem krachtens het VN-Zeerechtverdrag toekomend recht om tot rechtsvervolging over te gaan, wil uitoefenen, hij dit met voorrang kan doen. Naar het oordeel van ondergetekende is daarmee een regeling voor de voorrang van rechtsmacht gegeven. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad bij nader inzien gemeend dat de bovengenoemde clausule voor het aspect van de concurrente rechtsmacht nog verder kan worden gespecificeerd. Daartoe zijn in de artikelen 36 van de Wvvs en 1a van de Wvz expliciete verwijzingen opgenomen naar de voor de toepassing van deze wetten relevante verdragen. Voor artikel 36 van de Wvvs gaat het daarbij om het MARPOL-verdrag en het VN-Zeerechtverdrag; voor artikel 1a van de Wvz is dat het VN-Zeerechtverdrag.

3b. Als gevolg van de in onderdeel 1a van het nader rapport toegelichte voorgestelde aanpassing van artikel 5 van de Wvvs (artikel I, onderdeel C, van het gewijzigde wetsvoorstel), zal het toezicht op de naleving van de Wvvs voortaan ook de naleving van lozingsverboden buiten de Nederlandse territoriale zee omvatten. Bij (verdenking van) overtreding van het lozingsverbod zijn de opsporingsbevoegdheden uit de Wet op de economische delicten van toepassing. Aan de thans in artikel 19 van de Wvvs opgenomen bijzondere bevoegdheid tot het onderzoeken van buitenlandse schepen en de in dat kader overeenkomstige toepassing van afdeling 5.2 van de Awb bestaat derhalve geen behoefte meer. Om die reden wordt in artikel I, onderdeel J, van het gewijzigde wetsvoorstel, voorgesteld om artikel 19 te laten vervallen.

Het bezwaar van de Raad dat in het toen voorgestelde nieuwe artikel 19 ten onrechte een aantal beperkingen van het VN-Zeerechtverdrag niet waren opgenomen, is behandeld bij de in de onderdelen 1a, 2a en 2b van dit nader rapport reeds toegelichte nieuw opgenomen verwijzingen naar het VN-Zeerechtverdrag in het gewijzigde wetsvoorstel.

3c. De regering is van mening dat de kwestie van concurrente rechtsmacht in de door de Raad bedoelde zin voor wat betreft het onderhavige wetsvoorstel geen bijzondere rol kan spelen in het geval van de territoriale wateren en de

exclusieve economische zone van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit houdt verband met het (territoriale) toepassingsbereik van de Wvvs. De Wvvs stelt ter uitvoering van het MARPOL-verdrag en het VN-Zeerechtverdrag regels die van toepassing zijn in Nederland, in zeegebieden die onder Nederlandse rechtsmacht vallen ofwel waar Nederland bepaalde door het VN-Zeerechtverdrag omschreven rechten, rechtsmacht en plichten heeft, of op schepen onder Koninkrijksvlag die in Nederland zijn geregistreerd. De Wvvs is niet van toepassing in de Nederlandse Antillen en Aruba of in zeegebieden die onder de rechtsmacht van deze landen vallen ofwel waar deze landen bepaalde door het VN-Zeerechtverdrag omschreven rechten, rechtsmacht en plichten hebben, en is slechts van toepassing op schepen onder Koninkrijksvlag die in de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk zijn geregistreerd, voorzover zij als buitenlandse schepen onder de reikwijdte van de Wvvs vallen. Dat zij in deze wet als buitenlandse schepen worden aangemerkt, volgt uit de voorgestelde begripsbepalingen van «Nederlands schip» en «buitenlands schip» in artikel 1, onderdelen f en g, van de Wvvs.

Een eventuele concurrente rechtsmacht binnen het Koninkrijk der Nederlanden in de door de Raad geschetste situatie zou overigens wel denkbaar zijn, indien een «Nederlands schip» in de zin van de Wvvs een lozing pleegt in bijvoorbeeld de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen. Ingevolge de Nederlands-Antilliaanse Landsverordening voorkoming van verontreiniging door schepen wordt dat Nederlandse schip aangemerkt als een buitenlands schip. Aangezien een lozing als bedoeld op grond van zowel de Wvvs als de Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse rechtsregels verboden is, kan, indien dit schip zich in een Nederlands-Antilliaanse haven bevindt, sprake zijn van concurrentie van rechtsmacht binnen het Koninkrijk. Bij een zodanige samenloop zijn de voorschriften van het VN-Zeerechtverdrag ter zake van concurrentie van rechtsmacht echter niet van toepassing. Het gaat hierbij immers niet om samenlopende bevoegdheden van twee afzonderlijke staten in volkenrechtelijke zin, maar om concurrentie van rechtsmacht op grond van regels die gelden voor de onderscheiden landen binnen het volkenrechtelijk subject Koninkrijk der Nederlanden.

*Verkeersvoorschriften voor de scheepvaart.*

*4a. Vergelijking van het voorgestelde artikel 21, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet (artikel IV, onder C) met het thans geldende artikel 21, eerste lid, van die wet leert dat de beperking in dit laatste artikel, luidende: «welke betrekking hebben op de ordening van het scheepvaartverkeer in scheepvaartroutes in volle zee voor de Nederlandse kust» slaat op: «verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties». Een beperking in bijna dezelfde bewoordingen in het voorgestelde artikel en lid slaat echter op de ingevolge de algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Het artikel verandert daardoor van reikwijdte.*

*Dienaangaande wordt in de toelichting gesteld dat dit artikel zijn grondslag vindt in artikel 211, zesde lid, van het Zeerechtverdrag. De redactie van het nieuwe artikel 21, eerste lid, laat echter toe dat ook andere verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties de vereiste rechtsgrond bieden. Door die toelichting lijkt het of de beperkingen die verbonden zijn aan regels die voortvloeien uit de toepassing van artikel 211, zesde lid, van het Zeerechtverdrag in alle gevallen gelden.*

*De Raad is dan ook de mening toegedaan dat in de toelichting onderscheid moet worden gemaakt tussen regels die voortvloeien uit de toepassing van artikel 211, zesde lid, en regels die voortvloeien uit andere verdragen en besluiten. Hij adviseert daartoe.*

*b. Voorzover voor de EEZ regels worden uitgevaardigd op de grond van artikel 211, zesde lid, van het Zeerechtverdrag, gelden, gelet op artikel 58 van het Zeerechtverdrag, de volgende zware inhoudelijke en procedurele eisen.*

*1°. Nederland zal tegenover de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) moeten aantonen dat de aanvaarding van bijzondere verplichte maatregelen voor een bepaald duidelijk omschreven deel van de Nederlandse EEZ noodzakelijk is in verband met de oceanografische en ecologische omstandigheden.*

*2°. Nederland zal andere betrokken staten moeten consulteren, waarna een*



*gemotiveerd voorstel moet worden voorgelegd aan de IMO. De IMO beoordeelt het verzoek dan binnen 12 maanden; bij een gunstige beslissing kunnen de maatregelen ingaan als 15 maanden zijn verstreken na het indienen van het verzoek.*

- 3°. *De begrenzing van het gebied waarvoor de bijzondere regels gelden moet dan internationaal worden bekendgemaakt.*
- 4°. *Eventuele aanvullende regels moeten eveneens aan de IMO worden voorgelegd, waarbij dezelfde procedure en termijnen gelden.*
- 5°. *Bij een uitbreiding van de rechtsmacht over de EEZ hanteert het Zeerechtverdrag een gedifferentieerd en terughoudend systeem, dat zijn regeling vindt in artikel 220, derde tot en met zesde lid (zie onder punt 6). Deze regeling is, zo bepaalt artikel 220, achtste lid, ook van toepassing op de regels die ingevolge artikel 211, zesde lid, worden vastgesteld.*
- Deze procedurele en inhoudelijke vereisten worden in paragraaf 2 van de toelichting wel besproken, maar geconcludeerd wordt dat deze vereisten niet per se in de wet zelf behoeven te worden geregeld. Gezien het bijzondere karakter van de regels die op basis van artikel 211, zesde lid, kunnen worden vastgesteld, kan niet, zoals wordt voorgesteld, worden volstaan met een blanco delegatiebepaling in de wet. Het gewicht en karakter van deze regels brengen met zich dat in ieder geval de hoofdzaak van deze regeling in de wet moet worden opgenomen. De Raad adviseert hiertoe over te gaan.*

4a. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het voorgestelde artikel 21 van de Scheepvaartverkeerswet zodanig aangepast dat de bedoelde beperking niet betrekking heeft op de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, maar op de verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Met de wijziging van artikel 21 van de Scheepvaartverkeerswet is niet beoogd om de reikwijdte van artikel 21 te verruimen tot andere verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties dan die welke betrekking hebben op de ordening van het scheepvaartverkeer. De beoogde verruiming 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», terwijl in het bestaande artikel de bevoegdheid tot het stellen van regels is beperkt tot de ordening van het scheepvaartverkeer in scheepvaartroutes «in volle zee voor de Nederlandse kust». Aldus 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.

4b. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de voorgestelde wijziging van artikel 21 van de Scheepvaartverkeerswet tot uitdrukking gebracht dat, voorzover in bijzondere omstandigheden uitvoering wordt gegeven aan artikel 211, zesde lid, van het VN-Zeerechtverdrag, deze uitvoering geschiedt met inachtneming van de in dit verdrag genoemde procedurele en inhoudelijke vereisten. Tevens is de memorie van toelichting aangepast.

5. *De Scheepvaartverkeerswet voorziet erin dat, ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties voorzover die het Koninkrijk binden, bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Het betreft zowel artikel 21, eerste lid, dat hiervoor ter sprake kwam, als artikel 20, eerste lid. Voorgesteld wordt om in beide artikelen de woorden «voor zover die het Koninkrijk binden» te schrappen (artikel IV, onder B en C). Blijkens de toelichting op deze artikelen heeft het schrappen van deze woorden tot doel ook niet-bindende internationale afspraken bij algemene maatregel van bestuur te kunnen uitvoeren.*

*Met deze wijzigingen krijgen de genoemde delegatiebepalingen een te ruime strekking. De categorie niet-bindende internationale afspraken is omvangrijk en omvat een verscheidenheid aan onderwerpen; de betekenis van dergelijke afspraken kan zeer verstrekkend zijn. Als het mogelijk wordt om dergelijke afspraken uit te voeren zonder tussenkomst van de formele wetgever, wordt daarmee afbreuk gedaan aan het primaat van de wet.*

*Daar komt bij dat overtreding van de krachtens artikel 21 gestelde regels strafbaar is (artikel 31, zevende lid). Een dergelijke vorm van blanco delegatie komt in strijd met artikel 89, tweede lid, van de Grondwet. Het college meent dat de aangehaalde zinsnede moet worden gehandhaafd.*

5. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad worden de zinsneden «voorzoover die het Koninkrijk binden» in artikel 20, eerste lid, en «voorzoover die verdragen of besluiten het Koninkrijk binden» in artikel 21, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet gehandhaafd. Ondergetekende vat het advies van de Raad op dit punt op in hier voege dat tevens in artikel 19 het woord «bindende», en in artikel 23 «voorzoover deze het Koninkrijk binden» worden gehandhaafd.

*6. Instelling van een EEZ door andere Noordzeestaten.*

*In de toelichting wordt melding gemaakt van de op 22 september 1992 in Parijs opgestelde Declaration on the Coordinated Extension of Jurisdiction in the North Sea, waarbij de Noordzeestaten hebben afgesproken EEZ's in te stellen om vervuiling vanaf schepen tegen te gaan (paragraaf 2, bladzijde 12, van de toelichting). Het verdient aanbeveling aan te geven hoe de stand van zaken nu is.*

6. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad om aan te geven hoe de stand van zaken is met betrekking tot het instellen van een exclusieve economische zone door andere Noordzeestaten, zij opgemerkt dat inmiddels in alle aan de Nederlandse zone grenzende zeegebieden een exclusieve economische zone of daarmee vergelijkbare zone is ingesteld. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

*7. Uitbreiding van de meldingsplicht.*

*De Wvvs bepaalt thans dat de kapitein van een Nederlands schip een «voorval» onverwijld moet melden (artikel 12, eerste lid). Onder «voorval» wordt verstaan: een gebeurtenis die er daadwerkelijk toe leidt of er vermoedelijk toe leidt dat in zee wordt geloosd (artikel 1, onder g). Voor kapiteins van buitenlandse schepen geldt de plicht om een voorval te melden alleen als het voorval plaatsvindt in de Nederlandse territoriale zee (artikel 12, vierde lid). Voorgesteld wordt de meldingsplicht voor buitenlandse schepen uit te breiden tot de EEZ (artikel 1, onder h). In paragraaf 2 (bladzijde 18) van de toelichting wordt kortweg gesteld dat deze uitbreiding gebaseerd is op artikel 211, zevende lid, van het Zeerechtverdrag. Deze stelling is onnauwkeurig. Artikel 211, zevende lid, geeft staten niet de bevoegdheid eenzijdig regels vast te stellen, maar heeft betrekking op internationale regels en normen die tot stand zijn gekomen via de IMO of via een algemene internationale conferentie (artikel 211, eerste en vijfde lid).*

*De vraag of een meldingsplicht kan worden opgelegd aan de kapitein van een buitenlands schip, als dat schip zich buiten de territoriale zee bevindt, is al eerder aan de orde geweest. Bij wet van 3 juli 1996 (Stb.400) werd onder meer de Wet bestrijding ongevallen Noordzee aangevuld met de plicht voor schepen om bepaalde ongevallen te melden, ingeval het schip zich buiten de Nederlandse territoriale zee in de Noordzee bevindt (artikel 4, derde lid, van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee). De wetwijziging vloeide voort uit een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen. In zijn advies over dat wetsvoorstel heeft de Raad van State vragen gesteld over de verhouding tussen volkenrecht en gemeenschapsrecht (kamerstukken II 1994/95, 24 271, B, punt 4).*

*Nadat in het nader rapport en in de memorie van toelichting een beschouwing was gewijd aan de mogelijke spanning tussen volkenrecht en gemeenschapsrecht, is voorts in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal duidelijk geworden dat in het kader van de IMO regels tot stand zijn gekomen die de benodigde ruimte scheppen voor het invoeren van de voorziene meldingsplicht (kamerstukken II 1995/96, 24 271, nr.6). Van belang, ook voor de meldingsplicht die nu wordt ingevoerd, is echter dat de voorstellen voor meldingssystemen moeten worden voorgelegd aan de IMO (voorschrift V/8-1, strekkend tot wijziging van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, aanvaard bij resolutie MSC.31(63) van 23 mei 1994 van de Maritieme Veiligheidscommissie, (Trb.1996, 18)). De – niet-bindende – regels van deze commissie houden in dat een meldingssysteem niet eerder in werking mag treden dan een halfjaar na aanvaarding door de IMO (3.3., onderdeel 14, van de Richtsnoeren en criteria betreffende meldingssystemen voor schepen, vastgesteld bij resolutie MSC.43(64) van de Maritieme Veiligheidscommissie van 9 december 1994). De achtergrond van deze plicht om meldingssystemen aan de IMO voor te leggen is, dat het voor*

*de kapiteins van schepen verwarrend is als verschillende staten uiteenlopende meldingssystemen hanteren (resolutie A.648(16) van de Vergadering van de IMO van 19 oktober 1989, preambule).*

*De Raad meent dan ook dat niet moet worden volstaan met verwijzing naar artikel 211, zevende lid, van het Zeerechtverdrag en dat de toelichting moet worden aangevuld met informatie over de regels die op dit punt binnen de IMO tot stand zijn gekomen. Daarbij dient ook te worden aangegeven of de nu voorziene meldingsplicht aan de IMO is voorgelegd, en, als dat is gebeurd, hoe de stand van zaken nu is. Tenslotte dient bij de inwerkingtreding van de meldingsplicht rekening te worden gehouden met de hiervoor besproken termijn van zes maanden.*

7. Ondergetekende deelt het standpunt van de Raad dat artikel 211, zevende lid, van het VN-Zeerechtverdrag niet de bevoegdheid geeft om eenzijdig regels betreffende het opleggen van (een uitbreiding van) de meldingsplicht vast te stellen. Zoals de Raad terecht constateert, heeft dit artikel betrekking op internationale regels en normen die tot stand zijn gekomen via de Internationale Maritieme Organisatie (hierna: IMO) of via een algemene internationale conferentie. De memorie van toelichting is terzake aangevuld.

De Raad noemt in dit kader een aantal relevante resoluties en refereert daarbij onder meer aan de daarin opgenomen plicht om meldingssystemen voorafgaand aan hun inwerkingtreding aan de IMO voor te leggen. De Raad stelt dat de achtergrond van deze plicht is, dat het voor kapiteins van schepen verwarrend is als verschillende staten uiteenlopende meldingssystemen hanteren. De Raad verwijst daarbij naar de preambule van de op 19 oktober 1989 tot stand gekomen Resolutie A.648(16) van de Algemene Vergadering van de IMO. Ondergetekende geeft aan dat hier mogelijk sprake is van een misverstand. Resolutie A.648(16) betreft «*General/principles for ship reporting systems and ship reporting requirements, including guidelines for reporting incidents involving dangerous goods, harmful substances and/or marine pollutants*». Deze resolutie bevat algemene beginselen voor rapporteringssystemen ten behoeve van schepen en richtlijnen voor de melding van incidenten waarbij schadelijke, gevaarlijke of verontreinigende stoffen zijn betrokken. Met de resolutie wordt beoogd om een uniforme meldingsprocedure te bewerkstelligen waarbij tevens voorschriften worden gegeven met betrekking tot de te melden gegevens. De door de Raad aangehaalde overweging in de preambule moet ook in dit licht worden gezien. In de overweging wordt gesproken van mogelijke verwarring voor de kapiteins als gevolg van «*different procedures and reporting formats*». Ter voorkoming hiervan zijn bij de resolutie de desbetreffende procedures en meldingsformaliteiten geüniformeerd. Deze procedures en meldingsformaliteiten moeten worden onderscheiden van de vereisten die zijn verbonden aan het opleggen van (een uitbreiding van) de meldingsplicht. Anders dan de Raad wellicht veronderstelt, houdt de overweging in de preambule naar het oordeel van ondergetekende geen verband met de vereisten die zijn verbonden aan het opleggen van (een uitbreiding van) de meldingsplicht.

Niettemin heeft de Raad gelijk in zijn stelling dat op grond van de genoemde resoluties voorafgaand aan het opleggen van een meldingsplicht enkele procedurele voorschriften in acht moeten worden genomen. In het bijzonder kan daarbij worden gewezen op de voorschriften uit de (niet-bindende) resolutie MSC.43(64) betreffende *guidelines and criteria for ship reporting systems* van de Maritieme Veiligheidscommissie van 9 december 1994. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad is de memorie van toelichting terzake aangevuld.

#### *8. Wijziging van de Kernenergiewet.*

*In het wetsvoorstel wordt de Kernenergiewet niet gewijzigd. Artikel 15 van die wet bepaalt onder meer dat het verboden is zich zonder vergunning te ontdoen van splijtstoffen of ertsen. Zoals ook blijkt uit het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Zeerechtverdrag, strekt de Kernenergiewet mede tot uitvoering van de verdragsverplichting om het storten van afvalstoffen tegen te gaan (kamerstukken II 1995/96, 24 433 (R1549), nr. 3, blz. 22). De Raad beveelt aan te bezien of het niet in de opzet van het wetsvoorstel zou passen*

om het verbod, neergelegd in artikel 15 van de Kernenergiewet, uit te breiden tot de EEZ.

8. De regering acht het niet nodig om het in artikel 15 van de Kernenergiewet neergelegde verbod om zich zonder vergunning te ontdoen van splijtstoffen, uit te breiden tot de exclusieve economische zone. De Kernenergiewet is van toepassing op verkenningsonderzoeken, het opsporen of het winnen van delfstoffen of aardwarmte, dan wel het opslaan van stoffen voorzover dit plaatsvindt op het continentaal plat, bedoeld in de Mijnbouwwet (artikel 2 Kernenergiewet). De buitengrenzen van het continentaal plat komen overeen met die van de exclusieve economische zone. De Wvz (artikel 2, onder b) is van toepassing op het lozen van splijtstoffen, ertsen of radioactieve stoffen voorzover hiervoor geen vergunning is vereist op grond van artikel 15 (of artikel 29) van de Kernenergiewet. Nu in het onderhavige wetsvoorstel de werkingssfeer van de Wvz wordt uitgebreid tot de exclusieve economische zone, zal het verbod om te storten in de exclusieve economische zone, voorzover dit niet door de Kernenergiewet wordt geregeld, voortaan onder de Wvz vallen.

#### *9. Structuur van de klassebureaus.*

*a. Wettelijk gezien zijn de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie belast met het toezicht op de naleving van de Wvvs (artikel 14). In de praktijk wordt het onderzoeken van schepen gedeeltelijk uitgevoerd door particuliere organisaties, de zogeheten klassebureaus. Deze klassebureau zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en vinden vanouds hun regeling in artikel 3 van het Schepenbesluit 1965. In het kader van de Wvvs kunnen zij onderzoeken verrichten. Dit laatste is geregeld in artikel 4, derde lid, van het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen en artikel 10, tweede lid, van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen.*

*De Algemene Rekenkamer heeft in het verslag over 1994, waarin studie werd gemaakt van zbo's, ook de klassebureaus onderzocht (ze zijn ingedeeld onder nummer 1226). Daarbij is gebleken dat regels ontbraken op bijna alle toetsingspunten ten aanzien van, onder meer, structuur, informatievoorziening, toezicht, bekostiging en vaststelling van tarieven (kamerstukken II 1994/95, 24 120, nr. 3, blz. 87, 93, 101). De regering heeft, als reactie op het rapport, de Tweede Kamer toegezegd de bestaande zbo's door te lichten; derhalve ook de klassebureaus. Deze rapportage is op 10 maart 1997 aan de Tweede Kamer toegezonden (kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 1). In de rapportage van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt aangegeven dat een aantal privaatrechtelijke zbo's – waaronder de klassebureaus – niet in de doorlichting zijn betrokken. Zij zullen in de tweede doorlichtingsronde worden meegenomen. Inmiddels is voorzien in een wettelijke grondslag voor de klassebureaus in de artikelen 3a en 6 van de Schepenwet (Stb. 1995, 301). De verdere regeling van de bureaus zal hoofdzakelijk bij ministeriële regeling tot stand worden gebracht.*

*In dit wetsvoorstel wordt in artikel 8, derde lid, Wvvs een regeling opgenomen die vrijwel identiek is aan die in de Schepenwet (behoudens een mandaatsconstructie, die hierna, onder 9b, wordt besproken) (artikel I, onder F). Toetsing aan paragraaf 4.5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) (inzake zbo's) leert dat de getroffen regeling tekortschiet. De Ar schrijven voor dat diverse onderwerpen bij, of eventueel krachtens, de wet moeten worden geregeld: de verhouding tussen minister en zbo, goedkeuring van tarieven en heffingen, een taakverwaarlozingsregeling, klachten en de competentie van de Nationale ombudsman, de werking van de Wet openbaarheid van bestuur, het verstrekken van inlichtingen aan de minister en periodieke evaluatie. Het wetsvoorstel schiet op deze punten tekort. De Raad beveelt aan de regeling in overeenstemming te brengen met de Ar.*

*b. Bij de regeling van de klassebureaus in artikel 8, vierde lid, Wvvs wordt ook bepaald dat de minister aan de klassebureaus mandaat kan verlenen tot het plaatsen van aantekeningen op het certificaat in verband met de onderzoeken aan schepen (artikel I, onder F). Mandaatverlening aan zbo's moet worden ontraden (toelichting bij aanwijzing 124g Ar). Mandaat aan niet-ondergeschikten is op zichzelf toegestaan (artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)), maar randvoorwaarde is dat verzekerd is dat de verantwoorde-*

*lijkheid van de mandaatgever niet aan werkelijke waarde inboet (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 167–168). Bij verzelfstandiging wordt die verantwoordelijkheid per definitie ingeperkt, zodat afgeraden moet worden aan een zbo mandaat te verlenen. De Raad adviseert de mandaatsconstructie te vermijden.*

*Wordt de mandaatsconstructie niettemin gehandhaafd, dan verdient opmerking dat in de systematiek van de Awb een bestuursorgaan slechts eigen bevoegdheden kan mandateren. In het wetsvoorstel zijn de ambtenaren respectievelijk het Hoofd van de Scheepvaartinspectie het bevoegde orgaan, maar is het de minister die het mandaat kan verlenen. De taken zullen dus worden uitgeoefend binnen een driehoeksverhouding. Daardoor kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag hoe toepassing gegeven kan worden aan artikel 10:7 Awb, inhoudend dat de mandaatgever bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen; het betreft hier een wezenskenmerk van mandaat (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 174).*

*Verder is de gekozen terminologie minder geschikt. De uitdrukking «het plaatsen van aantekeningen» geeft geen duidelijkheid over het rechtsgevolg van deze handeling.*

*Het college beveelt aan om, als de mandaatsbevoegdheid wordt gehandhaafd, de bevoegdheid om mandaat te verlenen in ieder geval zo in te richten, dat iedere onduidelijkheid over artikel 10:7 Awb wordt vermeden, dat de mandaatgever zijn bevoegdheid kan blijven uitoefenen en dat het rechtsgevolg van elk bij mandaat genomen besluit duidelijk is.*

9a. De vraag of het wetsvoorstel ten aanzien van de klassenbureaus tekortschiet waar het gaat om de toepassing van het in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) neergelegde of anderszins tot uitdrukking komende nationale beleid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen, kan niet los worden gezien van de internationale context – meer in het bijzonder – de Europese context waarbinnen die bureaus opereren. Klassenbureaus zijn mondiaal opererende particuliere instanties, wier rol bij de certificering van schepen in de eerste plaats wordt gereguleerd door het MARPOL-verdrag en andere internationale verdragen. Van belang is ook dat geen van de klassenbureaus in Nederland is gevestigd, en dat de «publieke» taken van de klassenbureau slechts een relatief klein onderdeel van hun totale werkgebied vormen, waarbij Nederland uiteraard niet de enige vlaggenstaat is ten behoeve waarvan deze taken worden verricht.

Belangrijker is evenwel dat de inschakeling van klassenbureaus bij de certificering van schepen sinds 1994 ook door de Europese wetgever wordt gereguleerd. Met de totstandkoming van 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 een gedetailleerd Europees kader gecreëerd voor de inschakeling van de klassenbureaus, dat de lidstaten nog slechts beperkte mate ruimte laat voor nationaal beleid. Onlangs is deze ruimte nog verder ingeperkt door de totstandkoming van richtlijn nr. 2001/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 december 2001 tot wijziging van richtlijn nr. 94/57/EG (PbEG 2002 L 19). De resterende nationale beleidsruimte is inmiddels zo klein, dat een lidstaat in beginsel zelfs niet meer kan weigeren om een klassenbureau aan te wijzen, indien dat bureau over een door de Europese Commissie verleende erkenning beschikt. Slechts op het aantal door hem aan te wijzen bureaus kan een lidstaat nog enige invloed uitoefenen, omdat hij dit aantal – «mits daarvoor duidelijke en objectieve gronden bestaan» – overeenkomstig zijn behoeften kan beperken.

Voor de door de Raad aangehaalde aspecten als de verhouding tussen minister en klassenbureaus, het verstrekken van inlichtingen en periodieke evaluaties bevat de richtlijn tamelijk gedetailleerde voorschriften, die in veel opzichten uitputtend bedoeld zijn. De richtlijn regelt bijvoorbeeld zelfs de vorm en inhoud van de tussen de lidstaten en de door hen aan te wijzen klassenbureaus te maken werkafspraken. Niet onbelangrijk is bovendien dat in de richtlijn bepaalde taken niet langer aan de lidstaten, maar aan de Europese Commissie en een comité tot bijstand van de Commissie worden opgedragen. Zo dienen de erkende klassenbureaus de resultaten van hun jaarlijkse *Quality*

*Reviews* bijvoorbeeld rechtstreeks aan bedoeld comité te verstrekken, zonder tussenkomst van de nationale overheden. Het feit dat deze en andere met de erkenning van klassenbureaus verband houdende taken naar Europees niveau zijn getild, onttrekt die taken niet alleen aan de bevoegdheid van de nationale wetgever, maar ontnemt ook de wenselijkheid om ter zake van de onderwerpen waar nog een beperkte nationale bevoegdheid bestaat, nationale regels te stellen.

9b. Mede naar aanleiding van 's Raads opmerking keert in het aangepaste wetsvoorstel de aanvankelijk voorgestelde bevoegdheid om aan de klassenbureaus mandaat te verlenen tot het plaatsen van aantekeningen op certificaten niet terug. Naar het oordeel van de ondergetekende behoort een eventuele mandaatconstructie nog nadere studie, niet in de laatste plaats omdat daarbij ook de relatie tussen de klassenbureaus en de onlangs gereorganiseerde inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van belang is.

*Overige opmerkingen.*

*10. In artikel 1 Wvvs wordt een omschrijving van het begrip «Nederlands schip» opgenomen die als volgt luidt: «een schip dat op grond van Nederlandse rechtsregels gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden te voeren» (artikel I, onder A). Door het gebruik van de woorden «Nederlandse rechtsregels» komen Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen wetstechnisch onder het begrip «buitenlandse schepen». Blijkens de toelichting op het artikel is dit effect ook beoogd, aangezien de Wvvs alleen voor Nederland geldt.*

*De Raad merkt op dat Nederlands-Antilliaanse zeeschepen ingevolge artikel 28, eerste lid, van het Nederlands-Antilliaans Zeebrievenbesluit eveneens de Nederlandse vlag voeren. Voor de Arubaanse schepen wordt het recht tot het voeren van de Nederlandse vlag ontleend aan het Curaçaosch Zeebrievenbesluit van 1933. Met betrekking tot schepen die de Nederlandse vlag voeren, draagt het Koninkrijk, alleen al op grond van het volkenrecht, de verantwoordelijkheid voor de juiste naleving van de artikelen 94, 211, tweede lid, en 217 van het Zeerechtverdrag. Het brengen van Nederlands-Antilliaanse schepen onder het begrip «buitenlands schip» vermag hierin geen verandering te brengen. Ook het feit dat het Zeerechtverdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba nog niet is geratificeerd, doet hieraan niet af. Het college is van mening dat een beschouwing over de wijze waarop deze materie zal worden geregeld ten aanzien van in de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde zeeschepen die de Nederlandse vlag voeren niet kan worden gemist.*

10. De Raad constateert terecht dat met betrekking tot schepen die de Koninkrijksvlag voeren, de verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van de artikelen 94, 211, tweede lid, en 217 van het VN-Zeerichtverdrag bij het Koninkrijk ligt. Dit geldt evenzeer voor de juiste uitvoering van alle andere mondiale verdragsverplichtingen op – in casu – maritiem gebied. Dit betreft niet alleen de onderwerpen die vallen onder artikel 3, eerste lid, onder e, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, te weten de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen, maar ook de maritieme verdragsverplichtingen betreffende onderwerpen die niet hieronder vallen, zoals in casu die betreffende de voorkoming van verontreiniging door schepen onder het MARPOL-verdrag. Voor de onder het Statuut vallende onderwerpen wordt de eenheid in rechtsregime gewaarborgd doordat de uitwerking van de desbetreffende internationale verplichtingen plaatsvindt via rijkswetgeving. Ten aanzien van de internationale maritieme verdragsverplichtingen op terreinen die door het Statuut niet als koninkrijksaangelegenheid worden bestempeld en die door de drie landen van het Koninkrijk afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd, geldt uiteraard ook dat de implementatie daarvan in lijn moet zijn met de onderliggende verdragsverplichtingen. De conformiteit van de onderscheiden rechtsregimes met deze verdragsverplichtingen is een belang van het Koninkrijk dat op grond van artikel 41, tweede lid, van het Statuut mede een voorwerp van zorg is voor de landen. Artikel 51 van het Statuut kent een procedure voor het geval een orgaan in één van de landen

niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge een internationale regeling moet verrichten. Op deze wijze kan de volkenrechtelijke eenheid op maritiem gebied worden geëffectueerd. Het toezicht op de naleving van de geïmplementeerde verdragsverplichtingen wordt op alle onder de vlag van het Koninkrijk varende schepen uitgeoefend door de Scheepvaartinspectie in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba.

*11. Het certificaat van een schip zal, volgens de gewijzigde tekst van artikel 9 Wvvs, vervallen indien de tijdens de geldigheidsduur van het certificaat verplicht gestelde onderzoeken niet of niet tijdig hebben plaatsgevonden, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur omschreven bijzondere gevallen (artikel I, onder G). Er is kennelijk niet voor gekozen om te bepalen dat het certificaat moet worden ingetrokken.*

*De keuze voor het laten vervallen van het certificaat heeft verschillende bezwaren.*

*Allereerst kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of een certificaat nog geldt. Er wordt namelijk niet geregeld wanneer het tijdstip aanbreekt dat een onderzoek geacht moet worden niet tijdig te hebben plaatsgevonden.*

*Voorts is het verantwoordelijke bestuursorgaan niet betrokken bij het vervallen van het certificaat, zodat ook de bevoegdheid ontbreekt om in het concrete geval een afweging te maken van de rechtstreeks betrokken belangen. Die bevoegdheid is van belang: het vervallen van het certificaat kan in bepaalde gevallen prematuur of onevenredig zijn, in het bijzonder wanneer aannemelijk is dat het schip in goede staat verkeert.*

*Tenslotte ontbreekt zodoende de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen tegen het verlies van het certificaat; er is immers geen besluit.*

*Het college beveelt aan te bepalen dat het certificaat, in het hiervoor omschreven geval, kan worden ingetrokken. Voorts ware gericht te verwijzen naar artikel 8, derde lid, onder a, van de wet (aanwijzing 79 Ar).*

11. De bezwaren van de Raad ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 9 worden niet gedeeld. Voordat op deze bezwaren wordt ingegaan, stelt ondergetekende voorop dat aan het certificeringssysteem op grond van de Wvvs zeer gedetailleerde voorschriften uit het MARPOL-verdrag ten grondslag liggen (resolutie MEPC.39(29); Trb. 1995, 158). Dit geldt ook voor de gronden voor het laten vervallen of het intrekken van een certificaat. De keuze voor het laten vervallen of het intrekken van een certificaat houdt bovendien verband met het feit of een schip al dan niet fysiek aan een inspectie wordt of kan worden onderworpen. Een systeem van intrekking waarbij een besluit tot intrekking van een certificaat en daarmee samenhangende handelingen als de bekendmaking daarvan door uitreiking aan de belanghebbende, is in beginsel goed uitvoerbaar, indien een schip in een Nederlandse haven ligt. Dit is echter niet het geval als het een schip op zee betreft. In zo'n situatie is een verval-systeem van certificaten een geschikter instrument. Het onderscheid tussen enerzijds de vervalgronden en anderzijds de intrekkingsgronden moet dan ook in het licht van deze overweging worden gezien.

Het certificeringssysteem op grond van de Wvvs is in het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen (respectievelijk de artikelen 4 tot en met 8 en 10 tot en met 12) uitgewerkt.

Met betrekking tot het eerstgenoemde bezwaar van de Raad dat er onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de vraag of een certificaat nog geldt, merkt ondergetekende op dat dit niet het geval is. In de bovengenoemde besluiten is ten aanzien van elk onderzoek dat gericht is op de afgifte of de verlenging van een certificaat bepaald op welk moment of binnen welke periode dit onderzoek moet worden verricht. Bovendien blijkt ook uit de certificaten zelf dat zij slechts geldig zijn, indien zij op de daarvoor bestemde plaatsen zijn voorzien van een aantekening dat de onderzoeken tijdig hebben plaatsgevonden. Zowel uit de certificeringsvoorschriften als uit de certificaten kan dus worden afgeleid wanneer het tijdstip aanbreekt dat een onderzoek niet of niet tijdig heeft plaatsgevonden. Daarmee kan duidelijkheid worden verkregen over de al dan niet geldigheid van de certificaten.

Met betrekking tot het tweede genoemde bezwaar van de Raad dat met de voorgestelde bepaling de bevoegdheid ontbreekt om een afweging te maken van de rechtstreeks betrokken belangen, geeft ondergetekende aan dat de bovengenoemde besluiten voor de bedoelde afweging voldoende handvatten bieden. In het bijzonder wordt gewezen op de bevoegdheid van het Hoofd van de Scheepvaartinspectie om in bijzondere omstandigheden de geldigheid van een certificaat te herstellen, indien het 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). Dit houdt verband met het volgende. 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 in die gevallen 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 voor de betrokkenen redelijk is en dit bovendien een grote hoeveelheid administratief werk meebrengt voor de Scheepvaartinspectie, is het Hoofd van de Scheepvaartinspectie gerechtigd om de geldigheid van het desbetreffende certificaat te laten herleven. Deze bevoegdheid is overigens door de Internationale Maritieme Organisatie op 4 november 1993 bij resolutie A.746(18) als richtsnoer voor de toepassing van het certificeringssysteem aanvaard.

Met betrekking tot het laatste door de Raad genoemde bezwaar dat met de voorgestelde bepaling bij afwezigheid van een besluit de mogelijkheid ontbreekt om bezwaar en beroep in te stellen, kan in dit verband nog het volgende worden opgemerkt. Indien het Hoofd van de Scheepvaartinspectie in voorkomende gevallen gebruik (of geen gebruik) maakt van de bovenbedoelde hem toegekende bestuursbevoegdheid om de geldigheid van een certificaat te laten herleven, staat terzake van een zodanig besluit bezwaar en beroep open.

Gezien het bovenstaande ziet ondergetekende geen aanleiding om de voorgestelde bepaling aan te passen. Wel is de memorie van toelichting terzake aangevuld.

*12. De aanhouding van een schip, onder meer voor een onderzoek naar de bouw en inrichting van het schip, geschiedt door middel van uitreiking van het daartoe strekkende besluit aan de kapitein, zo bepaalt het voorgestelde artikel 22, eerste lid, Wvvs (artikel I, onder L). Het tweede lid voegt daaraan toe dat, indien uitreiking van het besluit aan de kapitein niet mogelijk is, de ambtenaar van de Scheepvaartinspectie de naar zijn oordeel meest gereede persoon van de aanhouding in kennis stelt, zo spoedig mogelijk gevolgd door uitreiking van het besluit aan de kapitein.*

*De systematiek van deze regeling is niet geheel sluitend. Als uitreiking van het besluit aan de kapitein mogelijk is, geschiedt de aanhouding van het schip door middel van uitreiking van het besluit aan deze kapitein. Is uitreiking aan hem niet mogelijk, dan, zo valt uit de regeling op te maken, vindt niettemin aanhouding plaats, maar niet duidelijk is hoe of wanneer. Het verdient aanbeveling het artikel te herzien in die zin dat, in het tweede lid, de kennisgeving aan de «meest gereede persoon» wordt gewijzigd in uitreiking, zodat de regel van het eerste lid ook in dat geval kan gelden. Waar het tweede lid spreekt over uitreiking aan de kapitein kan dit dan worden gewijzigd in kennisgeving.*

12. Overeenkomstig het standpunt van de Raad dat de systematiek van de voorgestelde regeling in artikel 22 niet geheel sluitend is, is het tweede lid van dit artikel aangepast. Daarmee is duidelijk dat, wanneer uitreiking van het besluit tot aanhouding aan de kapitein niet mogelijk is, uitreiking geschiedt aan de daarvoor meest gereede persoon. Nu uitreiking van een besluit volgens artikel 3:40 van de Awb immers een constitutieve voorwaarde voor inwerking-treding is, is hiermee geregeld dat het besluit tot aanhouding ook in de situatie van het tweede lid zo spoedig mogelijk in werking treedt. Vervolgens wordt de kapitein zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van het besluit. De formulering van artikel 22 sluit aan bij die van artikel 8 van de Wet havenstaatcontrole.



13. *In artikel 39, tweede lid, Wvvs (inzake de ministers die een algemene maatregel van bestuur bij de Kroon voordragen) wordt de verwijzing naar artikel 1, onder e, geschrapt (artikel I, onder W). Volgens de toelichting op artikel 39 is dit omdat artikel 1, onder e, geen bevoegdheid tot delegatie behelst.*

*Gelet op de verwijzing in laatstgenoemd artikel en onderdeel naar een algemene maatregel van bestuur is sprake van een bevoegdheid tot delegatie. De verwijzing naar artikel 1, onder e, in artikel 39, tweede lid, ware te handhaven.*

13. Zoals de Raad terecht constateert, bevat artikel 1, onderdeel e, van de Wvvs, anders dan in de memorie van toelichting is aangegeven, wel een bevoegdheid tot delegatie. De verwijzing in artikel 39 naar artikel 1, onderdeel e, (onderdeel h in het aangepaste wetsvoorstel) is dan ook overeenkomstig het standpunt van de Raad gehandhaafd. De memorie van toelichting is terzake aangepast.

*14. In de toelichting op artikel III wordt gesteld dat buitenlandse schepen en in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen thans alleen onder de Wvz vallen indien de te lozen stoffen in Nederland aan boord zijn genomen. Deze stelling vindt geen steun in de wet zelf. In de artikelen 3 en 4 Wvz (zoals zij thans luiden) wordt zowel het lozen van bepaalde stoffen als het aan boord nemen van deze stoffen strafbaar gesteld (mits de handeling in Nederland plaatsvindt), maar beide strafbaarstellingen staan naast elkaar: voor de strafbaarheid van het lozen is de plaats waar de stoffen aan boord zijn genomen niet relevant. De Raad adviseert de toelichting aan te passen.*

14. Mede naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is de memorie van toelichting op artikel II (voorheen: artikel III) aangepast. Naar het oordeel van ondergetekende is overigens in de artikelen 3 en 4 van de Wvz geen sprake van een strafbaarstelling, maar van een verbodsbepaling.

*15. Het wetsvoorstel betreft voornamelijk wijzigingen van de Wvvs, een wet die ondertekend is door de Minister van Verkeer en Waterstaat en medeondertekend door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ook gezien het milieubelang dat met het wetsvoorstel is gediend, verdient het overweging te voorzien in medeondertekening door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.*

15. Alhoewel ondergetekende het oordeel van de Raad onderschrijft dat met het onderhavige wetsvoorstel het milieubelang is gediend, is in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer afgezien van zijn medeondertekening. Bij de totstandkoming van de Wvvs is als uitgangspunt gehanteerd dat, waar regels de milieuhygiënische normstelling betreffen, medeondertekening in de rede ligt. Voor wat betreft de voordracht voor een aantal vast te stellen algemene maatregelen van bestuur krachtens de Wvvs is in het licht van dit uitgangspunt ter zake een voorziening in artikel 39 van de Wvvs getroffen. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel weliswaar strekt tot bescherming van het mariene milieu, maar geen wijziging in de milieuhygiënische normstelling aanbrengt, is niet voorzien in medeondertekening. Dit is bovendien in lijn met Ar 201 om het aantal medeondertekenaars van een regeling zoveel mogelijk te beperken. Overigens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 39, tweede lid, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de gezamenlijke voordracht van ontwerp-besluiten conform de praktijk en Ar 111 – te vervangen door een voordracht «mede namens».

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

16. Van de redactionele kanttekeningen van de Raad zijn de eerste en de derde kanttekening, voorzover die betrekking heeft op artikel 28, overgenomen. De tweede kanttekening heeft betrekking op artikel 5. Gezien de wijzigingen die in dit artikel in verband met onderdeel 1 van het advies zijn aangebracht, bestaat niet langer aanleiding om hieraan gevolg te geven. Voorzover de derde kanttekening betrekking heeft op artikel 27, is naar aanleiding van het advies

van de Raad wel een nieuw tweede lid van artikel 27 voorgesteld. Anders dan de Raad is ondergetekende evenwel van mening dat er bij het toestaan van een beroepschrift in de Engelse taal geen sprake is van afwijking van de artikelen 2:6 en 2:7 van de Awb. Deze artikelen hebben immers betrekking op door bestuursorganen te gebruiken talen. 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, wanneer een beroepschrift in de Engelse taal is gesteld, niet van de indiener zal worden verlangd zorg te dragen voor een vertaling. In zijn vierde kanttekening wijst de Raad terecht op een omissie in de voorgestelde tekst. In het licht van de voorgenomen zesde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie concept-aanwijzing 246) is evenwel gemeend af te moeten zien van een integrale publicatie en overbrenging in de geldende spelling van de tekst van de wet. Ten slotte is de kanttekening betreffende de term «het mariene milieu» niet gevolgd. Al geruime tijd wordt deze term gebruikt in teksten betreffende de voorkoming van verontreiniging door schepen of toelichtingen op regels terzake. Naar het ondergetekende voorkomt, behoeven de voorliggende teksten dan ook niet in het kader van Ar 57 te worden aangepast.

17. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel in een aantal opzichten te wijzigen en aan te vullen.

In artikel I, onderdeel A, zijn, in verband met de verwijzing naar het VN-Zeerechtverdrag en het SOLAS-verdrag in enkele artikelen van de Wvvs, in de onderdelen c en d (nieuw) begripsomschrijvingen van deze verdragen opgenomen. In artikel I, onderdeel B, van het aangepaste wetsvoorstel (artikel I, onderdelen B en C van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd), is er vanwege de duidelijkheid voor gekozen om de artikelen 2 en 3 van de Wvvs voortaan anders te formuleren. In artikel I, onderdeel E, is het nieuwe vijfde lid van artikel 6 van de Wvvs vervangen door een iets anders geformuleerd artikel 11a. Daardoor blijft vooralsnog het huidige artikel 6, vijfde lid, gehandhaafd. Dit in verband met de thans in voorbereiding zijnde implementatie van richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG 332), in welk kader ook de thans in artikel 6, vijfde lid, geregelde materie aan de orde zal komen. In artikel I, onderdeel D (voorheen onderdeel F), wordt een nieuw artikel 8a van de Wvvs voorgesteld, om een grondslag te geven aan de thans in algemene maatregelen van bestuur geregelde bevoegdheid om certificaten aan buitenlandse schepen af te geven. De eerder in de artikel I, onderdeel I voorgestelde wijziging van artikel 17 van de Wvvs is in die zin gewijzigd dat in het nieuwe onderdeel J wordt voorgesteld artikel 17 te laten vervallen. Aan artikel 17 bestaat in het licht van het toepassingsbereik van de Awb geen behoefte meer. Het aanvankelijk in onderdeel P opgenomen voorstel om artikel 30 van de Wvvs te laten vervallen, is bij nadere beschouwing niet gehandhaafd, aangezien daarmee de grondslag zou ontvallen aan een machtigingsbesluit aan het Havenbedrijf van de gemeente Rotterdam; dit besluit kan, anders dan het machtigingsbesluit aangaande klassenbureaus, niet worden gebaseerd op het nieuwe artikel 8.

Artikel II is niet langer gehandhaafd. Dit artikel strekte ertoe om het Besluit melding voorvallen van verontreiniging door schepen in te trekken. Gezien het feit dat de grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur bij de wijziging van artikel 12 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen zal komen te vervallen, zal met de totstandkoming van het wetsvoorstel en inwerkingtreding van de wet ook het Besluit melding voorvallen van verontreiniging door schepen van rechtswege komen te vervallen. Het is daarom niet nodig om artikel II te handhaven.

In artikel II (voorheen artikel III) van het wetsvoorstel zijn, in lijn met de hiervoor besproken wijzigingen in de Wvvs, de voorgestelde wijzigingen in de Wvz ook aangepast.

In een nieuw artikel V van het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die ertoe strekt om aan verschillende algemene maatregelen van bestuur en

ministeriële regelingen een nieuwe (extra) grondslag in de wet te bieden. Zonder een zodanige voorziening zouden de betreffende besluiten en regelingen opnieuw moeten worden vastgesteld. Met het voorgestelde artikel V wordt dit voorkomen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

De memorie van toelichting is overeenkomstig de hierboven vermelde wijzigingen en aanvullingen aangepast.

Ten slotte is nog een aantal kleine verbeteringen, wetstechnische aanpassingen en wijzigingen van redactionele aard doorgevoerd en is het wetsvoorstel op onderdelen geactualiseerd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 juli 1997, no.W09.96.0601, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel 1, onderdeel j, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) de woorden «de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden» wijzigen in: de vlag van het Koninkrijk (artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden).
- In artikel I, onderdeel F, bepalen dat in artikel 5, eerste lid, Wvvs na «vanaf een schip» wordt ingevoegd: of een buitenlands schip. Vervolgens bepalen dat artikel 5, derde lid, Wvvs vervalt.
- Artikel 27, tweede lid, Wvvs aldus redigeren: In afwijking van de artikelen 2:6 en 2:7 van de Algemene wet bestuursrecht kan een beroepschrift ook in de Engelse taal worden gesteld. Voorts in het geldende artikel 28 «een beslissing geeft» wijzigen in: een besluit neemt.
- In artikel VII de woorden «Onze Minister» vervangen door: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat (aanwijzing 73 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de toelichting «het mariene milieu» en «het marine milieu» telkens wijzigen in: het zeemilieu (aanwijzing 57 Ar).