

Vergaderjaar 2003–2004

**29 394**

## **Voorziening om ter uitvoering van besluiten van instellingen van de Europese Unie regels te kunnen stellen ten aanzien van buitenlandse schepen (Wet buitenlandse schepen)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 mei 2004

Gaarne wil ik de leden van de fracties van het CDA, van de PvdA en van de VVD dank zeggen voor hun schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel, houdende een voorziening om ter uitvoering van besluiten van instellingen van de Europese Unie regels te kunnen stellen ten aanzien van buitenlandse schepen (Wet buitenlandse schepen). Geconstateerd kan worden dat de leden van de fracties van het CDA, van de PvdA en van de VVD met het wetsvoorstel kunnen instemmen, maar zij hebben nog wel enige vragen en opmerkingen. Bij de beantwoording daarvan wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Daar waar echter door de fracties met elkaar verband houdende vragen zijn gesteld, zijn die vragen bij de beantwoording in onderlinge samenhang gezien. Ik hoop dat de beantwoording bijdraagt aan een verdere spoedige behandeling van het wetsvoorstel.

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

Door de leden van zowel de CDA-fractie als van de PvdA- en VVD-fracties zijn diverse vragen gesteld over de Rijkskaderwet zeescheepvaart en de voorgenomen vernieuwing van de Nederlandse zeeschepenwetgeving. Zij vroegen onder meer naar de strekking en reikwijdte van die vernieuwing, de stand van zaken en de consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel. Zo wilden zij weten welke wetten worden samengevoegd, of wordt voorzien in een juridisch kader voor de uitoefening van vlaggenstaatcontrole enerzijds en kust- en havenstaatcontrole anderzijds. De leden van de CDA-fractie vroegen tevens waarom niet direct is gekozen voor het tot stand brengen van de nieuwe wetgeving.

Met betrekking tot de Rijkskaderwet zeescheepvaart kan worden medegedeeld dat het voorstel voor die rijkswet in juli 2003 aanhangig is gemaakt bij de Raad van State van het Koninkrijk, die daarover in december 2003 advies heeft uitgebracht. Het advies van de Raad geeft aanleiding tot heroverweging van het voorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd. Hierover vindt momenteel overleg plaats met de Nederlandse Antillen en Aruba en met de betrokken Nederlandse departementen. Op de mogelijke

uitkomsten van dit overleg wil ik niet al te zeer vooruitlopen; daarvoor verkeert het overleg nog in een te pril stadium.

Voorts kan worden medegedeeld dat op dit moment ook wordt gewerkt aan de vernieuwing van de Nederlandse zeeschepenwetgeving, die er – zoals ik het me nu voorstel – in elk geval op gericht is om tot integratie van de veiligheids- en milieuvorschriften voor zowel Nederlandse als buitenlandse schepen te komen. Idealiter zou dit betekenen dat de veiligheids- en milieuvorschriften die thans in de Schepenwet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet havenstaatcontrole en het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, in één nieuwe wet worden ondergebracht. Zulk een nieuwe wet zou de toegankelijkheid van de scheepvaartwetgeving ten goede komen, terwijl ook beter geprofiteerd kan worden van allerlei synergievoordelen. Ook zal met een dergelijke nieuwe wet tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan een helder juridisch kader voor de uitoefening van vlaggenstaatjurisdictie enerzijds en kust- en havenstaatjurisdictie anderzijds. Of een nieuwe «zeeschepenwet» ook andere onderwerpen zou moeten omvatten, wordt momenteel nog bestudeerd. Kandidaat-wetten zijn in elk geval de Zeevaartbemanningswet en het voorstel voor de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen, die beide duidelijke raakvlakken hebben met de vier eerder genoemde wetten. Of ook de Scheepvaartverkeerswet in de operatie zal worden betrokken, moet nog worden gezien. Er moet voor worden gewaakt dat het project tot vernieuwing van de zeeschepenwetgeving te omvangrijk wordt. Anders ontstaat immers het risico dat het project juist door een te hoog ambitieniveau niet wordt gerealiseerd. Alleen al de integratie van de Schepenwet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet havenstaatcontrole en de hopelijk spoedig tot stand te brengen Wet buitenlandse schepen zal een aanzienlijk karwei zijn, dat bovendien nog wordt bemoeilijkt door het feit dat bepaalde scheepvaartonderwerpen koninkrijksaangelegenheden zijn, terwijl andere onderwerpen door de landen zelf behartigd worden. Alvorens tot integratie kan worden overgegaan, zal eerst een oplossing moeten worden gevonden voor deze principiële ongelijksoortigheid van de te integreren wetgeving. Dit is ook waar in dit verband de Rijkskaderwet zeescheepvaart om de hoek komt kijken. Met de Rijkskaderwet is namelijk onder meer beoogd om de scheepvaartwetgeving binnen het Koninkrijk zo te herschikken, dat een integratie van de koninkrijks- en niet-koninkrijksaangelegenheden op zeescheepvaartgebied mogelijk wordt. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is uiteraard dat op koninkrijksniveau in adequate waarborgen met betrekking tot de koninkrijksaangelegenheden voorzien moet blijven, terwijl aan de andere kant ook recht moet worden gedaan aan het in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden verankerde principe dat de landen van het Koninkrijk ten aanzien van de niet-koninkrijksaangelegenheden autonoom zijn.

Over de termijn waarop een mogelijk nieuwe gebundelde zeeschepenwet tegemoet zou kunnen worden gezien, kan op dit moment weinig worden gezegd. De voortvarendheid waarmee daaraan kan worden gewerkt, hangt voor een belangrijk deel af van de voortgang op het Rijkskaderwetdossier. In het licht van het vorenstaande en van het gegeven dat het om implementatie van Europese regelgeving gaat, moge ook duidelijk zijn waarom de regering ervoor heeft gekozen om niet te wachten op de totstandkoming van een nieuwe, gebundelde, zeeschepenwet en een wetsvoorstel voor een afzonderlijke Wet buitenlandse schepen heeft ingediend.

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat een aantal aanbevelingen van de Raad van State is overgenomen en een aantal niet. Zij vroegen of de regering bereid is de Raad van State om een nader advies over het wetsvoorstel te vragen, zodat de Tweede Kamer weet of de Raad

van State nu wel een positief oordeel over het nu voorliggende wetsvoorstel geeft.

Indien het advies van de Raad van State ingrijpende kritiek bevat op de inhoud van een wetsvoorstel, is het kabinetsbeleid dat het wetsvoorstel eerst opnieuw in de ministerraad wordt behandeld. Ook dit wetsvoorstel is, als gevolg van het dictum van de Raad van State, opnieuw in de ministerraad behandeld. In het nu voorliggende wetsvoorstel is gevolg gegeven aan het merendeel van de opmerkingen van de Raad van State, waaronder de opmerking met betrekking tot de delegatiegrondslag. Dat was een van de belangrijkste opmerkingen uit het advies. Een aantal opmerkingen is niet overgenomen omdat die al zijn ondervangen door de aanpassing van het wetsvoorstel aan het advies van de Raad van State. De andere niet overgenomen opmerkingen betreffen het voorstel van de Raad om Europese regelgeving voor het gehele Koninkrijk te implementeren en om bij de bestaande wetten aan te sluiten in plaats van te kiezen voor een aparte wet. De redenen waarom die punten uit het advies niet zijn overgenomen, zijn in het nader rapport uiteengezet. Mede gezien het standpunt van de Raad van State in vergelijkbare gevallen inzake de vraag of Europese regelgeving voor het gehele Koninkrijk geïmplementeerd moet worden, kan worden geconstateerd dat daarover door de Raad en de regering een verschillend standpunt wordt ingenomen. In dat licht wordt het opnieuw vragen van advies van de Raad van State minder vruchtbaar geacht.

### *2.1 Internationale ontwikkelingen*

De leden van de fractie van de VVD vroegen wanneer de richtlijnen worden verwacht waarop het wetsvoorstel buitenlandse schepen vooruitloopt.

Het wetsvoorstel buitenlandse schepen strekt in eerste instantie tot implementatie van een aantal reeds totstandgekomen richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie inzake de veiligheid van de zeescheepvaart. Paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bevat een opsomming van die richtlijnen en verordeningen. Het gaat onder meer om richtlijn nr. 98/41/EG van de Raad van de Europese Unie van 18 juni 1998 inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen (PbEG L 188) en richtlijn nr. 2003/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 april 2003 betreffende de specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen (PbEU L 123). Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van besluiten van de Europese Unie met betrekking tot de veiligheid van de zeescheepvaart in Europese wateren, onder de jurisdictie van de lidstaten van de Europese Unie. De eisen die in die Europese regelgeving aan schepen worden gesteld, zijn steeds vaker van toepassing op alle (in die regelgeving aangeduide) schepen, ongeacht de vlag die ze voeren. Voor de implementatie van de in die richtlijnen en verordeningen neergelegde eisen met betrekking tot buitenlandse schepen, ontbreekt tot op heden een toereikend wettelijk kader. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel om in dat kader te voorzien. Het wetsvoorstel beoogt tevens een grondslag te bieden voor de implementatie van toekomstige besluiten van de Europese Unie inzake de veiligheid van de zeescheepvaart. Zo wordt bijvoorbeeld op dit moment een voorstel voor een Europese verordening inzake de implementatie van de zogenaamde «International Safety Management code» in de Europese Unie voorbereid. Deze verordening zal ook van toepassing zijn op buitenlandse schepen, zoals ro-ro-passagiersschepen die, ongeacht de vlag die ze voeren, vanuit een haven van een lidstaat reizen op zee ondernemen naar een (andere) haven van die lidstaat.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering kan garanderen dat de eisen die gesteld worden aan buitenlandse schepen in alle EU lidstaten tegelijkertijd worden ingevoerd. Zij wilden weten of de regering een level-playingfield kan garanderen voor de Nederlandse havens en de havens in de ons omringende landen. De leden van deze fractie vroegen tevens in welke mate het stellen van veiligheidseisen gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van Nederlandse havens.

De voor dit wetsvoorstel relevante richtlijnen en verordeningen betreffen over het algemeen geen harmonisatieregelgeving. Dat betekent dat iedere lidstaat van de Europese Unie er voor moet zorgen dat de richtlijn uiterlijk op het tijdstip waarop aan een richtlijn uitvoering moet zijn gegeven, in nationaal recht moet zijn omgezet. Over het algemeen houden de lidstaten dat tijdstip aan voor het moment waarop hun implementatieregelgeving van kracht zal worden. Verordeningen hebben rechtstreekse werking. Een verordening moet derhalve door iedere lidstaat van de Europese Unie worden toegepast op het tijdstip waarop de desbetreffende verordening van kracht wordt.

Voor de beantwoording van de vraag in welke mate de door de Europese regelgever gestelde veiligheidseisen aan buitenlandse schepen gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens, is relevant welke havens in de Europese Unie concurreren met de Nederlandse havens. Dat zijn de havens van Antwerpen en Hamburg. Het achterland van die havens komt immers grotendeels overeen met dat van de belangrijkste Nederlandse havens. De Europese regels ten aanzien van buitenlandse schepen hebben echter geen gevolgen voor de Nederlandse concurrentiepositie. Alle lidstaten van de Europese Unie moeten uitvoering geven aan de eisen die in de Europese richtlijnen aan buitenlandse schepen worden gesteld. Het, in augustus 2002 opgerichte, Europese Maritieme Agentschap ziet toe op de adequate toepassing door de lidstaten van de communautaire verplichtingen. De concurrentiepositie van Nederlandse havens ten opzichte van de havens van Antwerpen en van Hamburg zal derhalve niet nadelig worden beïnvloed door die Europese regels. Die regels gelden immers ook voor buitenlandse schepen die die havens aandoen.

## *2.2 Havenstaatcontrole*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af in hoeverre het noodzakelijk is om de communautaire veiligheidsvoorschriften geografisch van toepassing te verklaren op de «Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie». Deze leden vroegen in hoeverre deze voorschriften ook daadwerkelijk op zee via aanhoudingen zullen worden gehandhaafd. Zij vroegen ook waarom niet kan worden volstaan met een uitbreiding van de Wet havenstaatcontrole en of op grond van die wet kan worden opgetreden tegen zeeschepen die niet voldoen aan de communautaire veiligheidsvoorschriften en zich in een Nederlandse haven bevinden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat de territoriale reikwijdte van de wet in de wet zelf bepaald moet worden, is het wetsvoorstel aangepast en is in artikel 2 de reikwijdte bepaald. De richtlijnen en verordeningen tot implementatie waarvan dit wetsvoorstel strekt, bevatten geen eenduidig toepassingsbereik. Derhalve is bepaald dat de Wet buitenlandse schepen van toepassing zal zijn op buitenlandse schepen in Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie. In de uitvoeringsregelgeving kan, voorzover nodig, nader worden bepaald in welke die – specifieke – regelgeving van toepassing is. De regels die op grond van dit wetsvoorstel zullen worden gesteld, zullen ingevolge de desbetreffende richtlijnen veelal van toepassing zijn op buitenlandse schepen in internationale vaart. Die schepen zullen over het algemeen een haven aandoen, of vanuit een haven een lijndienst onderhouden. Het ligt vanuit dat oogpunt bezien meer voor de hand dat ingeval van een gecon-

stateerde overtreding of een vermoeden van een overtreding het schip wordt aangehouden zodra het zich in een haven bevindt. Het toezicht en de handhaving zijn er meestal op gericht om gebreken of fouten te herstellen. Dit kan over het algemeen beter in een haven gebeuren. Indien er bij de Nederlandse autoriteiten een vermoeden bestaat dat een buitenlands schip niet aan de regels voldoet, en dat schip geen Nederlandse haven zal aandoen, zal door die autoriteiten van die verdenking melding worden gedaan aan de autoriteiten van de eerste haven van bestemming van dat schip. Bij aankomst in die haven, zal dan door de desbetreffende bevoegde autoriteiten kunnen worden opgetreden. Het valt echter niet uit te sluiten dat overtreding van de krachtens artikel 3 gestelde regels tot een zodanig gevaarlijke situatie leidt, dat aanhouding op zee meer in de rede ligt. Een aanhouding op zee houdt overigens in feite in dat een schip gedwongen wordt om in een haven ligplaats te nemen.

De Wet havenstaatcontrole, die juist van toepassing is op buitenlandse schepen, is een belangrijk instrument voor de bevordering van de veiligheid op zee. Ingevolge het Memorandum van overeenstemming van Parijs, het MOU van Parijs, en richtlijn nr. 95/21/EG betreffende havenstaatcontrole, heeft deze wet betrekking op de controle op de naleving van de mondiale verdragen aan boord van buitenlandse schepen. De wet is dus niet van toepassing op regionaal vastgestelde normen, die verschillen van de mondiaal overeengekomen normen met betrekking tot scheepsveiligheid. Daarnaast biedt de Wet havenstaatcontrole geen mogelijkheid tot het opleggen van voorschriften. Er is overigens wel gezien of de Wet havenstaatcontrole zou kunnen worden uitgebreid. Omdat de wet daarvoor relatief ingrijpend gewijzigd zou moeten worden, is van een dergelijke wijziging afgezien.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de gevolgen van de beperkte mogelijkheden van havenstaatcontroles, bijvoorbeeld bij schepen waarmee slechts binnenlandse zee-reizen worden gemaakt. Deze leden wilden graag meer informatie over de wijze waarop toezicht op dergelijke schepen plaatsvindt.

Zoals in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de uitbreiding van de Wet havenstaatcontrole al is aangegeven, is die wet een effectief instrument, maar is naar zijn aard beperkt, onder meer omdat havenstaatcontrole betrekking heeft op de controle van de naleving van de in de internationale verdragen neergelegde voorschriften met betrekking tot scheepsveiligheid aan boord van buitenlandse schepen die zich in de haven van de desbetreffende staat bevinden. Die internationale verdragen zijn, in principe, van toepassing op zeeschepen die internationale reizen ondernemen (zeeschepen in internationale vaart). Zeeschepen in nationale vaart zijn dus over het algemeen uitgezonderd van het toepassingsbereik van die verdragen. De onder Nederlandse registratie in nationale vaart varende schepen zijn uitsluitend zeegaande passagiersschepen die binnenlandse reizen maken; feitelijk zijn dat sportvissersvaartuigen en zeilcharterschepen. Hierop is het regime van eerdergenoemde richtlijn nr. 98/18/EG van toepassing. Het veiligheidsniveau van dergelijke schepen is derhalve voldoende gewaarborgd. De controle op de naleving van die regels geschiedt overeenkomstig de Schepenwetgeving. Het valt niet uit te sluiten dat er buitenlandse zeeschepen in nationale Nederlandse vaart reizen zullen gaan ondernemen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe om ook aan die zeeschepen eisen te stellen.

### *2.3 Vlagoverstijgende voorschriften*

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de communautaire voorschriften zich verhouden tot de «algemeen aanvaarde internationale regels en normen» en tot het recht op onschuldige doorvaart. Op deze vraag bestaat geen eenvoudig antwoord. Vast staat dat de

communautaire voorschriften op zichzelf niet als «algemeen aanvaarde internationale regels en normen» gelden. Het betreft regionale normen, die niet aan het criterium van algemene aanvaarding voldoen. Met «algemeen aanvaarde regels en normen» wordt bedoeld op de voorschriften die zijn opgenomen in de onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie of een andere VN-organisatie totstandgekomen internationale scheepvaartverdragen. Verder dient te worden geconstateerd dat de in artikel 21, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag geregelde beperking van de bevoegdheid van de kuststaat om wetten betreffende de onschuldige doorvaart aan te nemen, uitsluitend betrekking heeft op het ontwerp, de constructie, het bemannen of de uitrusting van schepen. Meldings- en registratieverplichtingen (zoals de in richtlijn nr. 98/41/EG van de Raad van de Europese Unie van 18 juni 1998 inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen opgenomen voorschriften) vallen bijvoorbeeld niet onder de beperking van artikel 21, tweede lid. Van belang is echter ook, of er sprake is van onschuldige doorvaart. Zo is er bijvoorbeeld geen sprake (meer) van onschuldige doorvaart, wanneer met een schip de visserij wordt beoefend (zie artikel 19, tweede lid, onder i, van het verdrag). Dit betekent dat in dat geval geen beroep gedaan kan worden op artikel 21, tweede lid, en dat de in richtlijn nr. 97/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 11 december 1997 betreffende de invoering van een geharmoniseerde veiligheidsregeling voor vissersvaartuigen waarvan de lengte 24 m of meer bedraagt (PbEG 1998 L 34) opgenomen constructie- en uitrustingsvoorschriften dus ook op buitenlandse vissersvaartuigen kunnen worden toegepast. Dat richtlijn nr. 97/70/EG geen algemeen aanvaarde internationale regels en normen bevat, omdat het internationale verdrag waarop de richtlijn is gebaseerd internationaal (nog) niet in werking is getreden, is dan weer irrelevant.

Van belang is voorts dat artikel 21 van het VN-Zeerechtverdrag ziet op de onschuldige doorvaart in relatie tot de kuststaatjurisdictie. Voor het merendeel van de richtlijnen en verordeningen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, geldt echter dat de Europese Unie zich niet beroept op de rechtsmacht die de lidstaten uit hoofde van hun kuststaatjurisdictie toekomt, maar op de rechtsmacht die hen uit hoofde van hun havenstaatjurisdictie toekomt. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, knoopt de Europese Unie daarmee aan bij het gegeven dat het recht op onschuldige doorvaart slechts tot aan de haven en niet tot in de haven geldt. Het internationale recht voorziet niet, als pendant van het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee, in zoiets als een algemeen recht op toegang tot een haven of een algemeen recht tot doorvaart in de binnenwateren. Een schip dat een haven binnenloopt of de (overige) binnenwateren van een staat binnenvaart, wordt – overmachtsituaties daargelaten – geacht dit vrijwillig te doen en zich daarmee in beginsel ook aan de rechtsmacht van de havenstaat te onderwerpen. Dit betekent dus dat de beperkingen van artikel 21, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag dan niet meer van toepassing zijn, en dat de havenstaat in zijn wetgeving ook eisen kan stellen aan onder meer de constructie en uitrusting van buitenlandse schepen waarmee vanuit zijn havens vervoer over zee plaatsvindt.

Het moge duidelijk zijn dat er vanuit het perspectief van het recht op onschuldige doorvaart wel een aantal kanttekeningen bij deze invulling van de havenstaatjurisdictie kan worden geplaatst. De eventuele constructie- en uitrustings-eisen die de havenstaat aan bezoekende schepen stelt, zullen immers in veel gevallen hun schaduw vooruitwerpen, in die zin dat het vaak feitelijk onmogelijk zal zijn om pas bij het binnenlopen van een haven aan die eisen te gaan voldoen. Feitelijk zullen de eisen van de havenstaat dus doorwerken tot buiten de havens van de havenstaat. Over de toelaatbaarheid hiervan kan men van mening verschillen en staten die een groot belang hechten aan het principe van de

onschuldige doorvaart zullen die vraag anders beantwoorden dan staten die meer waarde hechten aan het principe van de havenstaatjurisdictie. Zoals in de memorie van toelichting reeds werd opgemerkt, bevinden wij ons hier in het internationale spanningsveld tussen twee volkenrechtelijke beginselen, namelijk dat van de vlaggenstaatjurisdictie en dat van de territoriale soevereiniteit. Duidelijk is dat binnen de Europese Unie een ruime meerderheid van lidstaten van oordeel is dat in bepaalde gevallen het principe van de territoriale soevereiniteit moet prevaleren. Ik vind daar ook wel wat voor te zeggen: wanneer vanuit een EU-haven passagiersvervoer plaatsvindt – waarbij waarschijnlijk het merendeel van de passagiers uit EU-onderdanen zal bestaan – dan hebben de lidstaten van de Europese Unie er een legitiem belang bij dat dat vervoer ook op veilige wijze geschiedt.

Overigens staat de Europese Unie niet alleen als het gaat om de uitoefening van territoriale rechtsmacht ten aanzien van bezoekende buitenlandse schepen. Ook landen als de Verenigde Staten, Australië en Japan hanteren principes die vergelijkbaar zijn met het hiervoor uiteengezette beginsel. Wat dat betreft, maken de Europese maatregelen deel uit van een internationale ontwikkeling, waarbij het belang van de territoriale rechtsmacht geleidelijk toeneemt en de exclusiviteit van de vlaggenstaatjurisdictie steeds verder afneemt.

### **3. Volkenrechtelijke aspecten**

De leden van de PvdA-fractie gaven aan met zorg kennis te hebben genomen van de terughoudende houding van Nederland bij het vestigen van rechtsmacht ten aanzien van buitenlandse schepen. Zij vroegen om een toelichting en riepen de regering op tot een uitbreiding van de activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving.

Zoals ook al in de memorie van toelichting is aangegeven, zijn staten met een aanzienlijk vlaggenstaatbelang vaak minder geneigd tot uitbreiding van de kuststaatjurisdictie dan staten met een minder groot vlaggenstaatbelang. Uitbreiding van rechtsmacht ten aanzien van buitenlandse schepen betekent immers dat het belang van de vlaggenstaatjurisdictie wordt uitgehold. Staten met een lange maritieme traditie, waartoe ook Nederland mag worden gerekend, slaan de internationale ontwikkelingen waarbij de kuststaatjurisdictie steeds meer terrein wint ten opzichte van de vlaggenstaatjurisdictie, dan ook met enigszins gemengde gevoelens gade. Versterking van de eigen kuststaatjurisdictie is daarbij natuurlijk niet het probleem, maar de grotere rechtsmacht die nu in de Europese Unie ten aanzien van buitenlandse schepen wordt gevestigd, kan ook in andere delen van de wereld navolging krijgen. Met het oog op de Nederlandse scheepvaartbelangen, die niet gediend zijn bij allerlei (uiteenlopende) regionale voorschriften, is Nederland in het verleden dan ook voorzichtig geweest met het vestigen van rechtsmacht ten aanzien van buitenlandse schepen en heeft zich vooral beijverd om op mondiaal niveau bepaalde veiligheidsvoorschriften tot stand te brengen. Ook maakt Nederland zich sterk voor een goede uitvoering van de havenstaatcontrole waarbij bezoekende buitenlandse schepen worden gecontroleerd op de naleving van de mondiaal geldende veiligheidsnormen. Havenstaatcontrole laat bovendien de vlaggenstaatjurisdictie intact omdat de normstellende rechtsmacht bij de vlaggenstaat blijft. Havenstaatcontrole is een zeer goed instrument in het kader van het toezicht en handhaving van de mondiale veiligheidsnormen. Ik hecht er aan dit te benadrukken, omdat met de passage in de memorie van toelichting dat Nederland in het verleden «relatief terughoudend» is geweest, bij de leden van de PvdA-fractie ten onrechte de indruk lijkt te zijn gewekt dat Nederland zich het belang van de veiligheid van buitenlandse schepen onvoldoende zou hebben aange-trokken. Dit is echter geenszins het geval. Nederland is zich, niet in de

laatste plaats ook als kuststaat, terdege bewust van het belang van veilige scheepvaart. In dat verband wordt er op gewezen dat mijn ambtsvoorgangers en ikzelf in de Europese Transportraad ook steeds de Europese richtlijnen ter uitvoering waarvan het onderhavige wetsvoorstel strekt, hebben gesteund.

De leden van de VVD-fractie vroegen of aangegeven kan worden welke veiligheidsvoorschriften gelden voor buitenlandse schepen op binnenwateren en welke wetten over de veiligheidseisen aan schepen op de binnenwateren handelen. Zij wilden weten of daarin expliciet is opgenomen dat die eisen ook gelden voor buitenlandse schepen. Deze leden verwezen naar een onderzoek van de arbeidsinspectie naar hotelschepen op arbeidstijden. Ook wilden zij weten of arbeidstijden van buitenlandse schepen geen invloed hebben op de veiligheid van die schepen. Zij vroegen verder om een overzicht van alle wetten op binnenwateren waar buitenlandse schepen wel aan moeten voldoen.

De op grond van dit wetsvoorstel te stellen regels zullen van toepassing zijn op buitenlandse zeeschepen die internationale zeereizen maken, en dus niet op binnenschepen. Ingevolge artikel 2:9 van de Arbeidstijdenwet zijn buitenlandse zeeschepen die zich op de wateren, bedoeld in dat artikel bevinden, uitgezonderd van de toepassing van die wet. In hoofdlijnen betekent dit dat de Arbeidstijdenwet niet van toepassing is op de bemanning van buitenlandse zeeschepen die zich in de territoriale zee of de in artikel 10 Scheepvaartverkeerswet bedoelde loodsplichtige wateren bevinden. Het Arbeidstijdenbesluit vervoer is wel van toepassing op binnenschepen die onder vreemde vlag varen en die zich op de Nederlandse binnenwateren bevinden. Overigens zijn er verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie met betrekking tot een minimaal en maximaal rusttijdenregime aan boord van zeeschepen; op de naleving daarvan wordt toegezien in het kader van havenstaatcontrole.

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat in het advies van de Raad van State staat dat door het invoeren van de Wet buitenlandse schepen eisen kunnen worden gesteld aan de arbeidsomstandigheden aan boord van deze schepen in buitenwateren. Zij wilden graag weten waarom de Nederlandse wet wat dit betreft strenger is op de buitenwateren dan op de binnenwateren.

In tegenstelling tot het voor advies aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel, bevat het onderhavige voorstel geen mogelijkheid meer om ook eisen te stellen aan de arbeidsomstandigheden aan boord van buitenlandse schepen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de materie waarover ingevolge dit wetsvoorstel regels gesteld kunnen worden, beperkt tot de materie die bij of krachtens de artikelen 3, 3a, 4, 6, en 9 van de Schepenwet is geregeld. Het betreft in concreto de veiligheid van zeeschepen, de afgifte van certificaten, de onderzoeken ten behoeve van de afgifte van certificaten en verplichtingen van de kapitein. De ingevolge dit wetsvoorstel te stellen regels zien dus niet op arbeidsomstandigheden aan boord van buitenlandse schepen. Wel kan in het kader van havenstaatcontrole worden gecontroleerd of aan boord van buitenlandse schepen voldaan wordt aan de internationaal overeengekomen normen inzake arbeidsomstandigheden (het op 29 oktober 1967 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake minimumnormen op koopvaardij schepen, Trb. 1977, 108). Opgemerkt wordt overigens dat de Raad van State (punt 6 van het advies) van oordeel was dat de mogelijkheid om regels te stellen inzake arbeidsomstandigheden aan boord van buitenlandse schepen in onschuldige doorvaart door de – Nederlandse – territoriale zee, niet in overeenstemming is met het VN-Zeerechtverdrag.

De leden van de VVD-fractie gaven ook aan dat gesteld wordt dat de Wet buitenlandse schepen geen betrekking heeft op de binnenwateren. Deze



leden vragen of de regering bewust is van het feit dat de Europese omschrijving van een binnenwater zegt dat een binnenwater «een bevaarbare, niet aan getij onderhevige waterweg of rivier is, waarvan de stroming of het watermilieu op geen enkele wijze door zeeën of oceanen wordt beïnvloed (richtlijn 1999/32/EG, amendement aangenomen op 4 juni 2003)». Zij vroegen of de regering kan aangeven of dit inhoudt dat alle buitenlandse schepen die op wateren varen waar sprake is van getijdenwerking onder de Wet buitenlandse schepen vallen en wat, indien dat zo is, dat betekent voor schepen die over de Westerschelde naar Antwerpen varen. Ook vroegen deze leden of geconcludeerd kan worden dat die schepen, die niet in Nederlandse binnenwateren varen en ook niet naar een Nederlandse haven varen, buiten het bereik van de Wet buitenlandse schepen vallen en buiten de wetgeving voor de schepen op de Nederlandse binnenwateren. En geldt ditzelfde voor buitenlandse schepen op de Eems, de Oosterschelde en de Biesbosch, die niet van of naar een Nederlandse haven varen, zo vroegen deze leden. Ook vroegen zij of er geen veiligheidseisen moeten of kunnen gesteld worden aan buitenlandse schepen die diep doordringen in onder andere Zeeland en die niet naar een Nederlandse haven varen.

De communautaire besluiten ter implementatie waarvan dit wetsvoorstel strekt, bevatten veiligheidsvoorschriften voor zeeschepen die reizen over zee maken en waarbij (veelal) een haven van een of meer lidstaten wordt aangedaan. Die communautaire veiligheidsvoorschriften zijn juist ingegeven vanwege het feit dat het bij deze vaart gaat om schepen die varen op wateren die onderhevig zijn aan getijdenwerking. Het is niet zo dat ten aanzien van die schepen geen regels meer gelden, indien zij zich op de binnenwateren, bedoeld in de Binnenschepenwet, bevinden en op weg zijn naar bijvoorbeeld België, zonder een Nederlandse haven aan te doen. Ingevolge artikel 2 van het wetsvoorstel zal de Wet buitenlandse schepen immers ook van toepassing zijn op buitenlandse zeeschepen die zich op de binnenwateren bevinden. Daarnaast zijn de specifieke veiligheidseisen van de Binnenschepenwet van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens of de toezichthouder, gelet op artikel 7, tweede lid, geen bevoegdheden heeft in die gebieden waar sprake is van getijdenwerking en die binnen de territoriale basislijn liggen ondanks het feit dat het schip van of naar een Nederlandse haven vaart. Deze leden informeerden of de regering het wenselijk acht dat de toezichthouder tevens bevoegdheden krijgt op wateren tussen de territoriale zee en de Nederlandse havens. Zij wilden weten wanneer de regering dat gaat regelen indien het antwoord bevestigend is. Tot slot vroegen zij of de regering het voorzitterschap van de EU aangrijpt om dit alsnog mogelijk te maken indien het antwoord ontkennend is.

Zoals hiervoor is aangegeven, zal veelal een haven worden aangedaan. Het begrip «haven» wordt in artikel 1 gedefinieerd. Noch in die definitie, noch in het overige wetsvoorstel is voor de bepaling van het begrip «haven» een koppeling gelegd met getijdenwerking of de territoriale basislijn. Ik begrijp de vragen, mede gelet op de vragen met betrekking tot het toepassingsbereik van het wetsvoorstel ten aanzien van de binnenwateren dan ook zo dat gevraagd wordt of de toezichthouder bevoegdheden heeft op buitenlandse zeeschepen die zich op de binnenwateren bevinden. Artikel 7 geeft een tweetal bestuursrechtelijke bevoegdheden aan de toezichthouder. Gezien de reikwijdte van artikel 2, is het noodzakelijk om in het wetsvoorstel te bepalen voor welke wateren die bevoegdheden gelden. Gelet op het VN-Zeerechtverdrag, met name het daarin vastgelegde recht van onschuldige doorvaart in de territoriale zee, is voor de formulering van het tweede lid van artikel 7 gekozen. Strikt genomen is het inderdaad niet mogelijk dat de toezichthouder een buitenlands schip dat niet aan de Wet buitenlandse schepen voldoet, en dat zich op de interne wateren bevindt op grond van die wet aanhoudt, of een –

verboden – activiteit met of aan boord van een dergelijk schip stopzet. Dat betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om handhavend op te treden indien een buitenlands schip dat op de binnenwateren vaart, niet voldoet aan de krachtens artikel 3 gestelde eisen. Het is immers mogelijk om krachtens artikel 11 strafrechtelijk op te treden, indien overtreding van de desbetreffende regels bij ministeriële regeling als strafbaar feit is aangemerkt. Verder kan handhavend worden opgetreden door de lidstaat waar het schip wel een haven aandoet. Indien er in Nederland een vermoeden bestaat dat een buitenlands schip, dat tijdens zijn reis geen Nederlandse haven aandoet, niet aan de eisen voldoet, zal van dat vermoeden melding worden gedaan aan België of Duitsland. Aangezien het de facto gaat om eisen die in alle lidstaten gelden, ligt het voor de hand dat het schip naar aanleiding van de ontvangen melding in de haven van de desbetreffende lidstaat wordt geïnspecteerd. Dit is vergelijkbaar met de structuur van havenstaatcontrole. Overigens maakt een buitenlands schip, dat dus van zee afkomt, en via de Westerschelde naar Antwerpen vaart ingevolge de verschillende Europese richtlijnen een zeereis naar een Belgische haven. Dan is de Belgische wetgeving ter implementatie van die richtlijnen op dat schip van toepassing.

#### **4. Onderhavige wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie achtten het onduidelijk welk materieel niveau van veiligheid de regering met het wetsvoorstel nastreeft. Zij vroegen de regering nader inzicht te verschaffen in de vereiste veiligheidsvoorschriften voor zeeschepen die op grond van internationale verdragen, communautaire voorschriften en nationale voorschriften gelden. Zij vroegen tevens op welke punten deze voorschriften van elkaar verschillen. In de afgelopen begrotingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is als een van de beleidsdoelstellingen geformuleerd dat het aantal ongevallen met significante gevolgen op de Noordzee niet mag toenemen. Het bereiken van die doelstelling vraagt een permanente inspanning omdat de drukte van het scheepvaartverkeer toeneemt en de over zee vervoerde ladingen steeds grotere risico's opleveren. In de statistieken van havenstaatcontroles behoort de Nederlandse vloot in zijn algemeenheid tot de best presterende vlaggenstaten.

Op mondiaal niveau wordt gestreefd naar het hanteren van de hoogst haalbare uniforme veiligheidscriteria voor zeeschepen. Op Europees niveau is er echter soms aanleiding om het tempo van invoering van die mondiaal overeengekomen normen te versnellen of om die gehanteerde normen te verhogen. De aanleiding hiervoor zijn de relatief intensieve handelsstromen naar Europese havens en de bevolkingsdichtheid langs de kusten van de lidstaten van de Europese Unie. Voor schepen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de internationale instrumenten, is het beleid om ten minste overeenkomstige veiligheidsvoorschriften te hanteren.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om uitvoering te geven aan communautaire verplichtingen die betrekking hebben op nogal uiteenlopende onderwerpen en categorieën schepen. Deze leden vroegen hoe de regering het detailniveau en eenduidigheid van de Europese regelgeving op het terrein van de veiligheid van de zeescheepvaart beoordeelt. Ook vroegen zij in hoeverre de regering sanering en uniformering van de Europese regelgeving op dit terrein gewenst acht en welke initiatieven de regering neemt om tot een dergelijke sanering/uniformering te komen.

In zijn algemeenheid zijn de veiligheidsvoorschriften tamelijk gedetailleerd. Het beleid van Nederland is er overigens wel op gericht om de mate van detaillering te beperken. Op Europees niveau wordt zoveel mogelijk aangesloten bij hetgeen op mondiaal niveau is afgesproken. Er is dus een

geringe bijdrage aan de mate van detaillering door de Europese wetgever. Het Nederlandse streven is er op gericht om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te verminderen of te beperken. En waar mogelijk wordt door Nederland het initiatief tot deregulering genomen. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat deze beleidslijnen nog slechts door weinig lidstaten worden gedeeld.

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre het verstandig is om in artikel 3 aansluiting te zoeken bij bepalingen uit de Schepenwet. De Schepenwet geeft invulling aan de vlaggenstaatjurisdictie; die betreft ook Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen. Het voorliggende wetsvoorstel dient, zo merkten deze leden op, een ander doel en moet worden gemotiveerd in termen van de bescherming van de belangen van de Nederlandse kust en het mariene milieu. Aangezien die motivering in het wetsvoorstel onvoldoende aanwezig is, stellen deze leden voor om in de wettekst te verankeren op welke aspecten van de veiligheid van de zeescheepvaart de wet van toepassing is.

Met betrekking tot het aspect van vlaggenstaatjurisdictie en de redenen waarom in dit wetsvoorstel Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen gelijk worden gesteld met buitenlandse schepen, verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot artikel 1 van het wetsvoorstel. De richtlijnen ter implementatie waarvan dit wetsvoorstel strekt, hebben als doel de verhoging van de veiligheid van zeeschepen teneinde ongevallen op zee te voorkomen. Het betreft hier geen voorschriften ter bescherming van het mariene milieu, maar eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de stabiliteit van ro-ro-passagiersschepen, brandbeschermingsmiddelen aan boord van zeeschepen en de registratie van opvarenden. In dat licht is het ook logisch dat de kuststaat eisen met betrekking tot de veiligheid wil kunnen stellen aan schepen die niet onder hun vlag varen, maar wel economische activiteiten vanuit hun haven ondernemen. Zoals in het nader rapport is aangegeven, bevatten de communautaire besluiten op het gebied van de veiligheid van zeeschepen een grote diversiteit aan verplichtingen, waardoor het niet mogelijk is om op het niveau van de wet in een algemene norm te voorzien die alle mogelijke verplichtingen van de huidige en toekomstige communautaire besluiten omvat.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het Openbaar Ministerie de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel beoordeelt. De leden van de PvdA-fractie gaven aan veel waarde te hechten aan strafrechtelijke vervolging in aansluiting en in aanvulling op bestuurlijke handhaving, aangezien dat in het wetsvoorstel niet uitgesloten wordt. Die leden informeerden naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie betrokken zal worden bij de uitvoering van de Europese richtlijnen en hoe een toereikende inzet van justitie gewaarborgd is. Deze leden verzochten voorts om een toezegging van de regering dat de handhaving van dit wetsvoorstel adequaat en met voortvarendheid wordt opgepakt.

De precieze omvang van de strafrechtelijke handhaving zal pas vaststaan nadat de krachtens artikel 3 te stellen regels daadwerkelijk zijn vastgesteld en op grond van artikel 11 is bepaald of overtreding van die regels een strafbaar feit is. Het is op dit moment dan ook niet aan te geven wat de inzet van het Openbaar Ministerie ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving zal zijn. Wel kan worden aangenomen dat die inzet relatief beperkt zal zijn, aangezien de nadruk bij de controle en het toezicht, zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, op de bestuursrechtelijke handhaving zal liggen. Het voorgaande is ook door het OM aangegeven. Deze handhaving is in de praktijk uitermate effectief. De strafrechtelijke handhaving is, zoals de leden van de PvdA-fractie ook opmerken, vooral een aanvulling op de bestuursrechtelijke handhaving.

De wijze van de inzet van het Openbaar Ministerie zal niet verschillen van de wijze waarop het OM wordt betrokken bij de handhaving van andere wettelijke voorschriften. Het feit dat nu nog niet precies is aan te geven wat dit wetsvoorstel voor gevolgen heeft voor de taken van het OM neemt niet weg dat het wetsvoorstel voorziet in een adequate regeling met betrekking tot het toezicht op de naleving en de handhaving van de krachtens artikel 3 gestelde regels.

## **5. Handhaving**

De leden van de CDA-fractie wilden van de regering weten in hoeverre het wetsvoorstel beoogt om overtreding van de voorschriften strafbaar te stellen in de Nederlandse exclusieve economische zone.

Om ten aanzien van buitenlandse schepen rechtsmacht in de Nederlandse exclusieve economische zone te vestigen, is een uitdrukkelijke wettelijke voorziening nodig. Een dergelijke voorziening is in het onderhavige wetsvoorstel niet opgenomen. Zoals in het nader rapport, en ook in de beantwoording op diverse vragen uit het verslag, is uiteengezet, zijn de communautaire besluiten ter uitvoering waarvan dit wetsvoorstel strekt veelal van toepassing op (buitenlandse) schepen in een haven van een van de lidstaten van de Europese Unie of in de territoriale zee van een lidstaat, komende vanuit of op weg naar een haven van een lidstaat. Er is in deze gevallen dan ook geen sprake van het strafbaar stellen van overtredingen van de krachtens artikel 3 gestelde regels in de exclusieve economische zone. Die regels betreffen de scheepsveiligheid. Ingevolge het VN-Zeerechtverdrag heeft een kuststaat in de exclusieve economische zone geen functionele rechtsmacht ten aanzien van scheepsveiligheid. In de praktijk zal een schip in de – Nederlandse – haven worden geïnspecteerd. Indien er een vermoeden bestaat dat een buitenlands schip dat zich in de Nederlandse exclusieve economische zone bevindt, niet voldoet aan de mondiale veiligheidsvoorschriften, maar geen Nederlandse haven aandoet, zal van dat vermoeden melding worden gemaakt aan de autoriteiten van de eerste haven van bestemming of aan de vlaggenstaat. Het schip zal dan in het kader van havenstaatcontrole onderscheidenlijk vlaggenstaatcontrole kunnen worden geïnspecteerd. Ten aanzien van het strafbaar stellen van het niet naleven in de Nederlandse exclusieve economische zone van de lozingsvoorschriften, bedoeld in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, c.q. het MARPOL-verdrag heeft de regering het wetsvoorstel houdende 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 (Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nrs. 1 e.v.) bij de Tweede Kamer ingediend.

De leden van de CDA-fractie verwezen naar de opmerking van de Raad van State waarin is opgemerkt dat de reikwijdte van de bestuursrechtelijke en handhavende bevoegdheden in de wet moeten worden vastgelegd. Naar aanleiding daarvan is in het voorliggende wetsvoorstel in artikel 5 tot uitdrukking gebracht dat de uitoefening van de bevoegdheden worden beperkt door het «recht op onschuldige doorvaart». Deze leden vroegen of de regering kan aangeven wat deze beperking in de praktijk betekent. In het VN-Zeerechtverdrag is vastgelegd dat schepen, ongeacht de vlag die ze voeren, het recht van onschuldige doorvaart door de territoriale zee van een kuststaat genieten. In paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet wat dat recht inhoudt. Het recht van onschuldige doorvaart is al aan de orde bij het opstellen van internationale voorschriften, dus ook bij communautaire besluiten. Dit vindt, via artikel 3 dat immers strekt tot implementatie van communautaire besluiten, zijn doorwerking in het gehele wetsvoorstel. Daarmee is bij nader inzien het derde lid van artikel 5 niet nodig. Het wetsvoorstel zal in

die zin worden aangepast. De daartoe strekkende nota van wijziging zal op korte termijn worden ingediend.

De leden van de VVD-fractie vroegen wie de op bladzijde 7/8 van de memorie van toelichting genoemde toezichthouder is. Het toezicht is ingevolge artikel 5 neergelegd bij de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De Minister van Verkeer en Waterstaat wijst vervolgens de ambtenaren van die divisie aan die concreet met het toezicht op de naleving worden belast. Zoals bij de toelichting op artikel 5 is uiteengezet, is voor deze constructie gekozen omdat zo rekening kan worden gehouden met de eisen die in communautaire besluiten gesteld – kunnen – worden ten aanzien van ervaring en opleiding van de toezichthouders. Daarnaast kunnen ambtenaren van andere divisies van de Inspectie Verkeer en Waterstaat of van andere diensttakken worden aangewezen, afhankelijk van de specifieke expertise die benodigd is voor een adequaat toezicht op de naleving van de Wet buitenlandse schepen.

## **6. Lasten voor overheid en bedrijfsleven**

De leden van de CDA-fractie informeerden hoe de Inspectie Verkeer en Waterstaat oordeelt over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel extra inspecties er jaarlijks zullen worden uitgevoerd en hoe groot de extra lasten voor het bedrijfsleven zijn. Ook vroegen zij hoeveel arbeidsplaatsen hiermee gemoeid zijn.

Zoals al op eerdere vragen met betrekking tot het Openbaar Ministerie van de leden van de CDA- en PvdA-fracties is aangegeven, is de precieze omvang van het toezicht en de handhaving eerst aan te geven nadat de krachtens artikel 3 te stellen regels zijn vastgesteld. Er is echter uiteraard wel inzicht in de eisen die worden gesteld in de richtlijnen ter uitvoering waarvan dit wetsvoorstel strekt. Voor het toezicht op de naleving van die eisen kan het volgende worden opgemerkt. De inspectie die uitgevoerd wordt om te controleren of ro-ro-passagiersschepen voldoen aan de stabiliteitsvereisten, is een eenmalige inspectie. De naleving van het voorschrift met betrekking tot de registratie van passagiers, zal ad hoc worden geverifieerd en zal bestaan uit een bezoek aan het desbetreffende rederijkantoor. Verder zal een aantal inspecties ter controle van de naleving van voorschriften die ook al op grond van het SOLAS-verdrag zijn voorgeschreven, worden meegenomen in het kader van de havenstaatcontrole. Hierbij valt te denken aan de controle van de uitrustings-eisen (het automatische identificatiesysteem en de reisgegevensrecorder) die ingevolge richtlijn nr. 2002/59/EG inzake het informatie- en monitoringsysteem voor de zeescheepvaart zijn voorgeschreven. De werkzaamheden in verband met controles en inspecties van buitenlandse ro-ro-passagiersschepen worden niet in het kader van havenstaatcontrole meegenomen, maar zijn periodiek terugkerende werkzaamheden. De daarmee gemoeide inspanningen zullen per jaar verschillen. Voor het toezicht op buitenlandse zeeschepen is op jaarbasis 15 fte beschikbaar. Dit toezicht wordt met name in het kader van havenstaatcontrole uitgeoefend. Naar verwachting zullen voor de uitvoering van de uit de Wet buitenlandse schepen voortvloeiende extra werkzaamheden een beperkt beslag op de inspectiecapaciteit leggen, namelijk minder dan 1 fte per jaar.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1*

De leden van de CDA-fractie plaatsten vraagtekens bij de voorgestelde gelijkstelling van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen met buitenlandse schepen, die in hun ogen principieel onjuist is. Ook de leden

van de VVD-fractie vroegen naar de reden voor deze gelijkstelling. De leden van beide fracties wezen erop dat de veiligheidseisen aan schepen onder koninkrijksvlag bij rijkswet (i.c. de Schepenwet) worden geregeld. Ik begrijp de aarzelingen die deze leden ten aanzien van de gelijkstelling van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen met buitenlandse schepen hebben; op het eerste gezicht komt die gelijkschakeling inderdaad enigszins vreemd voor. Uit de navolgende toelichting moge echter blijken, waarom de gelijkstelling met buitenlandse schepen de meest zuivere benadering is.

Vooropgesteld zij dat de voorgestelde gelijkstelling met buitenlandse schepen op geen enkele wijze consequenties heeft voor de nationaliteit van bedoelde schepen. Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen hebben volkenrechtelijk gezien de nationaliteit van het Koninkrijk en daarin kan noch wil het wetsvoorstel verandering brengen. De gelijkstelling met buitenlandse schepen waarin het wetsvoorstel voorziet, is uitsluitend relevant in de interne verhoudingen binnen het Koninkrijk. In feite gaat het om de vraag, wie binnen het Koninkrijk verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de Europese regelgeving waarop het wetsvoorstel betrekking heeft.

De oorzaak van het verschil in benadering tussen Nederlandse schepen en Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen is gelegen in het EG-verdrag, dat in 1957 uitsluitend voor het land Nederland bekrachtigd is en in zijn volle omvang dus ook alleen voor het land Nederland geldt. Weliswaar zijn de Nederlandse Antillen (waarvan tot 1986 ook Aruba deel uitmaakte) in 1962 toetreden tot het Associatieregime voor landen en gebieden overzee (LGO), doch daaruit vloeit voor beide landen slechts een beperkte gebondenheid aan het EG-recht voort. Voor het onderhavige wetsvoorstel is van belang dat de Nederlandse Antillen en Aruba alleen kunnen worden gebonden door richtlijnen en verordeningen die (mede) op het Associatieregime zijn gebaseerd. De scheepvaarrichtlijnen en -verordeningen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, plegen echter niet op het Associatieregime te worden gebaseerd. Dit betekent dat de Nederlandse Antillen en Aruba niet door die richtlijnen en verordeningen worden gebonden, en dat van hen ook niet kan worden verlangd dat zij in het verlengde van de vlaggenstaatjurisdictie die zij ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen uitoefenen, uitvoering geven aan Europese scheepvaartverordeningen en -richtlijnen. Het feit dat de Nederlandse Antillen en Aruba niet gebonden worden door de Europese richtlijnen en verordeningen op scheepvaartgebied, laat uiteraard onverlet dat ook Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen feitelijk te maken zullen krijgen met de Europese veiligheidsvoorschriften, wanneer zij op een Europese haven varen. Het principiële verschil is evenwel dat de gehoudenheid tot naleving van die voorschriften niet voortvloeit uit het gegeven dat die schepen op grond van een Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse zeebrief de nationaliteit van het Koninkrijk hebben, maar uit de omstandigheid dat zij zich in Europese wateren en daarmee binnen de territoriale rechtsmacht van een Europese kust- of havenstaat begeven. Dat Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen met één van die «staten van ontvangst», Nederland, ook op het gebied van de vlaggenstaatjurisdictie een band hebben, is daarbij in wezen irrelevant. Vertaald naar de situatie binnen het Koninkrijk ligt het dan ook voor de hand om de Europese veiligheidseisen die aan bezoekende Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen worden gesteld, niet langs de weg van de vlaggenstaatwetgeving, maar door middel van de kust- en havenstaatwetgeving van het land Nederland te regelen. Daarmee is ook meteen duidelijk dat uit hoofde van het EG-verdrag niet de Nederlandse Antillen en Aruba verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de richtlijnen en verordeningen in kwestie, maar dat die verantwoordelijkheid bij het land Nederland berust.

In het licht van het vorenstaande is er voor gekozen om de uitvoering van

de Europese veiligheidsvoorschriften ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen niet in de Schepenwet, maar in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. De Schepenwet is immers een instrument waarmee binnen het Koninkrijk invulling wordt gegeven aan de vlaggenstaatjurisdictie, terwijl het in het onderhavige geval gaat om de invulling die het land Nederland – ook ten aanzien van bezoekende schepen uit de Nederlandse Antillen en Aruba – uit hoofde van Europese verplichtingen aan zijn kust- en havenstaatjurisdictie moet geven. Op deze wijze wordt niet alleen voorkomen dat de Nederlandse Antillen en Aruba medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de uitvoering van uitsluitend op het land Nederland rustende verplichtingen. Ook ben ik van mening dat de thans voorgestelde regeling meer duidelijkheid biedt dan een gecombineerde regeling in de Schepenwet, waarbij de vlaggenstaatverplichtingen ten aanzien van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen en de (Nederlandse) kust- en havenstaatverplichtingen ten aanzien van die schepen in feite op één grote hoop zouden worden geveegd.

Overigens zij nog opgemerkt dat aansluiting bij de kust- en havenstaatjurisdictie van de landen geenszins een nieuw fenomeen is binnen het Koninkrijk. In de milieuwetgeving is het al veel langer gebruikelijk om ook bij de kust- en havenstaatjurisdictie van de afzonderlijke landen aan te knopen en schepen uit andere delen van het Koninkrijk met buitenlandse schepen gelijk te stellen. Zowel in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen als in de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Landsverordening(en) voorkoming verontreiniging door schepen worden schepen uit de andere rijkdelen als buitenlandse schepen aangemerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze in de Nederlandse Antillen en Aruba toezicht wordt gehouden op de veiligheid in de territoriale wateren.

Gewezen zij in dat verband op de artikelen 67 en 69 van de Schepenwet, waarin voor beide landen de bevoegdheid tot havenstaatcontrole is geregeld. In het kader van die bevoegdheid kunnen buitenlandse schepen die een Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse haven aandoen, worden onderworpen aan een veiligheidsinspectie en, indien zij onvoldoende veilig zijn, worden aangehouden. Voor de volledigheid zij daaraan nog toegevoegd dat de naleving van milieuvoorschriften in Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse wateren is geregeld in de hierboven reeds genoemde Landsverordening voorkoming verontreiniging door schepen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er niet voor is gekozen om alle buitenlandse schepen en niet alleen zeeschepen onder de wet te laten vallen.

Dat het wetsvoorstel zich beperkt tot zeeschepen is niet zozeer een keuze, maar vloeit voort uit het feit dat de Europese richtlijnen waaraan het wetsvoorstel uitvoering beoogt te geven, uitsluitend betrekking hebben op de veiligheid van de zeevaart. Het gaat in die richtlijnen dan ook steeds om schepen waarmee zee-reizen worden ondernomen («zeeschepen»).

#### *Artikel 2*

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de Raad van State heeft geconstateerd dat het wetsvoorstel niets bepaalt over de territoriale reikwijdte van de regels. Zij vroegen de regering aan te geven welke wateren worden bedoeld met de aangepaste formulering «Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie». Ook de leden van de VVD-fractie vroegen wat bedoeld wordt met «Europese wateren onder Nederlandse jurisdictie». Die leden vroegen of daar de toekomstige exclusieve economische zone of de territoriale wateren mee worden bedoeld. Deze leden vroegen tevens, onder verwijzing naar artikel 4 van het voorstel van Rijkswet

Onderzoeksraad voor Veiligheid, of uit dat artikel geconcludeerd kan worden dat ook de kustwateren niet onder artikel 2 van het wetsvoorstel buitenlandse schepen vallen.

Allereerst merk ik op dat voor Nederland de exclusieve economische zone op 28 april 2000 is ingesteld (zie hiervoor de Rijkswet instelling exclusieve economische zone en het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone). Met de aanduiding «Europese wateren» worden wateren bedoeld waar de lidstaten van de Europese Unie – een vorm van – rechtsmacht hebben. Het betreft dus de wateren waarvan een lidstaat van de Europese Unie kuststaat is. Voor de vraag welke wateren onder Nederlandse jurisdictie (c.q. jurisdictie van een andere staat) vallen, is het VN-Zeerechtverdrag bepalend. Ingevolge dat verdrag heeft Nederland jurisdictie over de volgende wateren:

- exclusieve economische zone;
- territoriale zee;
- interne wateren (de wateren gelegen aan de landzijde van de basislijn van de territoriale zee);
- havens.

In het VN-Zeerechtverdrag is verder vastgelegd wat de jurisdictie inhoudt. Zo hebben staten volledige soevereiniteit in hun binnenwateren en in hun territoriale zee, met dien verstande dat de soevereiniteit in de territoriale zee wordt beperkt door het recht van onschuldige doorvaart. In de exclusieve economische zone hebben de kuststaten soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie en het behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen en (functionele) rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden en installaties, wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu. In een exclusieve economische zone hebben andere staten (dan de kuststaat) vrijheid van scheepvaart.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat zij van mening zijn dat buitenlandse oorlogsschepen en overheidsschepen in vredetijd geen immuniteit behoeven te krijgen en vroegen waarom deze categorieën schepen in het wetsvoorstel zijn uitgezonderd.

In antwoord op deze vraag kan worden medegedeeld dat de in het wetsvoorstel opgenomen uitzondering voor buitenlandse oorlogs- en overheidsschepen overeenkomt met de immuniteit die deze beide categorieën schepen internationaalrechtelijk genieten en die onder meer in het VN-Zeerechtverdrag is vastgelegd. Voor geen van beide categorieën is relevant of er sprake is van een gewapend conflict. Oorlogsschepen genieten zowel in tijden van oorlog als in vredetijd immuniteit, terwijl de enige beperking aan de immuniteit van overheidsschepen is dat zij geen immuniteit genieten gedurende de tijd dat zij niet voor de uitvoering van een overheidstaak, maar voor «gewone» handelsdoeleinden worden gebruikt. Het wetsvoorstel zou in strijd komen met het internationale recht, wanneer in artikel 3 een beperktere uitzondering voor oorlogs- en overheidsschepen zou worden opgenomen.

### *Artikel 3*

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering om nader toe te lichten waarom in artikel 3 van het wetsvoorstel de mogelijkheid is geschrapt om naast communautaire verplichtingen ook uitvoering te kunnen geven aan internationale verdragsverplichtingen. Naar de indruk van deze leden betreft de kritiek van de Raad van State niet de herkomst van de voorschriften, maar vooral de te ruime delegatie.

Naar mijn mening heeft de Raad van State om twee redenen bezwaar tegen de mogelijkheid om op grond van het wetsvoorstel uitvoering te geven aan internationale verdragen. Het eerste bezwaar betrof de ruime delegatie, alsmede het feit dat het probleem van korte implementatier-



mijnen, dat wel aan de orde is bij de omzetting van Europese regelgeving, bij de uitvoering van internationale verdragen niet speelt. Daarnaast heeft de Raad van State opgemerkt dat het bereik van verdragen en volkenrechtelijke besluiten eenzijdig door Nederland wordt beperkt doordat het (aan de Raad voorgelegde) wetsvoorstel ook betrekking had op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het Koninkrijk bindende verdragen en volkenrechtelijke besluiten en de gelijkstelling van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen met buitenlandse schepen. Al deze opmerkingen hebben er toe geleid dat de mogelijkheid om tevens uitvoering te geven aan mondiale verdragsverplichtingen niet meer in het nu voorliggende wetsvoorstel is opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het feit dat het wetsvoorstel geen ruimte biedt voor zelfstandig nationaal beleid ten aanzien van buitenlandse schepen. Zij vroegen zich af in hoeverre de communautaire richtlijnen waaraan in dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven nog Nederland de ruimte bieden om te kiezen voor aanvullende voorschriften wanneer de wetgever van mening zou zijn dat Europese richtlijnen onvoldoende waarborgen bieden voor een veilige scheepvaart. Op mondiaal niveau worden de eisen inzake de veiligheid van schepen, en het voorkomen van verontreiniging van het mariene milieu door schepen, neergelegd in verdragen. Deze verdragen komen tot stand onder de auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Volgens het internationaal recht heeft in principe de vlaggenstaat rechtsmacht over de schepen die onder zijn vlag varen. De laatste jaren neemt echter de aandacht – van kuststaten – voor de veiligheid van schepen onder vreemde vlag toe. Dat is ook het geval bij de Europese wetgever. Sinds medio jaren 1990 heeft de Europese Unie een veiligheidsbeleid voor Europese wateren ontwikkeld. Daarbij baseert de Europese wetgever zich op de internationale verdragen. De IMO-verdragen zijn van toepassing op zeeschepen in internationale vaart. Zeeschepen in nationale vaart vallen in beginsel niet onder die verdragen. Voor die schepen heeft de Europese wetgever reeds veiligheidsvoorschriften vastgesteld in (eerdergenoemde) richtlijn nr. 98/18/EG. De Europese Unie is voorts vaak van mening dat de door de IMO vastgestelde eisen niet voldoende bijdragen aan het vergroten van de veiligheid van zeeschepen en het voorkomen van ongevallen en incidenten in de Europese wateren. Om het gewenste veiligheidsniveau te bereiken, worden in richtlijnen of verordeningen – ten opzichte van de IMO-verdragen – hogere, dan wel aanvullende eisen aan de scheepsveiligheid gesteld, of wordt bepaald dat de lidstaten de in de IMO vastgestelde eisen eerder moeten toepassen dan de in de IMO overeengekomen datum van inwerkingtreding. Een voorbeeld daarvan zijn de Verordeningen (EG) nr. 417/2002 van 18 februari 2002 (PbEG L 64) en nr. 1726/2003 van 22 juli 2003 (PbEG L 249) inzake de vervroegde uitfasering van enkelwandige olietankers. Het kader voor de veiligheid van zeeschepen wordt bepaald door de voorschriften neergelegd in de internationale verdragen en de communautaire besluiten. Ten aanzien van de eigen vloot kan worden geconstateerd dat deze internationale normen een adequaat veiligheidsniveau voor de zeescheepvaart garanderen. Er is dan ook geen aanleiding om voor die schepen tevens extra nationale regels te stellen. In het kader van «Maritiem Keerpunt» (Kamerstukken II 1994/95, 24 165, nr. 2) is dan ook een groot aantal bepalingen met een louter nationale achtergrond geschrapt. De behoefte om dergelijke eisen te schrappen, is in de loop van de jaren alleen maar toegenomen. Tot slot wordt opgemerkt dat louter nationale eisen van invloed kunnen zijn op de concurrentiepositie van de Nederlandse rederijen en de Nederlandse havens.

De leden van de PvdA-fractie wezen op de tendens om communautaire verplichtingen in verordeningen vast te leggen in plaats van richtlijnen.

Hoewel verordeningen geen implementatie in nationale wetgeving behoeven, benadrukten deze leden dat zij veronderstellen dat de regering zich bij de toepassing van de regelingen bewust is van de door haar vastgestelde afspraken met betrekking tot delegatie van regelgevende bevoegdheden en dat in geval van twijfel of discutabele navolging van de bevoegdheden te rade wordt gegaan bij de Staten-Generaal. Van de afspraken waaraan de leden van de PvdA-fractie refereren, ben ik me bewust. Uiteraard zal bij het stellen van (uitvoerings)regels, ook indien het implementatie betreft, steeds de afweging worden gemaakt of vaststelling van die regels op het niveau van de formele wet moet plaatsvinden of dat zij op een lager niveau mogen worden vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat zij geen voorstander zijn van de verregaande delegatie in de Wet buitenlandse schepen, omdat dat de transparantie van wetgeving niet ten goede komt. De gekozen mate van delegatie, die door de leden van de PvdA-fractie blijkens het verslag wel wordt onderschreven, is in lijn met het kabinetsstandpunt op dit punt, zoals vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zoals in het nader rapport is aangegeven, alsmede in het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de mogelijkheden voor het stellen van aanvullende nationale regels, bevatten de richtlijnen waaraan nu uitvoering wordt gegeven, technische en zeer gedetailleerde eisen. Het is gebruikelijk om dergelijke eisen in ministeriële regelingen vast te leggen.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag waarom in andere artikelen dan artikel 3 niet is opgenomen dat de desbetreffende ministeriële regeling betrekking heeft op de uitvoering van een besluit van de Europese Unie en derhalve dat alle delegaties alleen betrekking mogen hebben op het één op één implementeren van Europese Regelgeving. Het voorliggende wetsvoorstel strekt met name tot implementatie van zowel reeds vastgestelde als mogelijk toekomstige richtlijnen en verordeningen op het gebied van de veiligheid van buitenlandse zeeschepen. Dat is dan ook in artikel 3, de kern van het wetsvoorstel, tot uitdrukking gebracht. Dat artikel is het kader waarbinnen de ministeriële regelingen, bedoeld in de artikelen 4, 7 en 11 moeten worden opgesteld. Het gaat om vergoedingen voor op grond van de wet verrichte werkzaamheden, de handhaving van de op grond van artikel 3 gestelde regels en de sanctieering van het niet naleven van die regels. De artikelen 4, 7 en 11 hebben derhalve geen zelfstandige betekenis. Om die reden is het niet nodig om daarin op te nemen dat de delegatie alleen betrekking heeft op één op één implementatie.

#### *Artikel 4*

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat in artikel 4 de mogelijkheid wordt geboden om kosten voor de werkzaamheden door te berekenen aan exploitanten. Zij onderschrijven het principe dat de vervuiler betaalt, maar de concurrentiepositie van Nederland als distributieland mag niet verslechteren doordat in vergelijking met omliggende landen hoge kosten worden doorberekend ten behoeve van handhaving. De leden van de PvdA-fractie informeerden daarom naar de wijze waarop afstemming met betrekking tot de hoogte van de kosten ten opzichte van omringende landen plaatsvindt.

Artikel 4 biedt de grondslag om kosten die ten behoeve van buitenlandse schepen gemaakt worden voor bijvoorbeeld de afgifte van certificaten, onderzoeken of aanhouding door te berekenen. Het gaat hier om kosten die voortvloeien uit werkzaamheden die ingevolge de Wet buitenlandse schepen worden verricht. Indien op grond van artikel 3 een certificaat wordt afgegeven, zal het tarief dat daarvoor in rekening wordt gebracht,

worden afgeleid van de tarieven die voor vergelijkbare certificaten ingevolge de Schepenwet worden geheven. De doorberekening van kosten voor handhaving (i.c. aanhouding) zal alleen geschieden indien een communautair besluit daartoe verplicht. Dat is uitdrukkelijk in artikel 4, onder c, geregeld. Een communautaire verplichting voor het doorberekenen van de kosten van aanhouding zal voor alle lidstaten van de Europese Unie gelden, zodat Nederland ten opzichte van de omliggende landen geen geïsoleerde positie zal hebben. Ik onderschrijf het belang dat de concurrentiepositie van Nederlandse havens niet wordt aangetast door het hanteren van hoge tarieven. Maar er moet tevens voor worden gewaakt dat voor Nederlandse schepen hogere tarieven worden gehanteerd dan voor schepen onder vreemde vlag.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de verhouding tussen de Schepenwet en het onderhavige wetsvoorstel.

Inderdaad geldt, zoals die leden opmerken, de Schepenwet als rijkswet ook voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen. Er moet evenwel een onderscheid worden gemaakt tussen de eisen die uit hoofde van de vlaggenstaatjurisdictie aan Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen worden gesteld, en de eisen die in het kader van de Nederlandse kust- en havenstaatjurisdictie aan alle niet in Nederland geregistreerde schepen worden gesteld, wanneer die schepen zich in Nederlandse wateren of in een Nederlandse haven begeven. De eisen die in het kader van de vlaggenstaatjurisdictie worden gesteld, zijn opgenomen in de Schepenwet. De eisen die in het kader van de Nederlandse kust- en havenstaatjurisdictie aan bezoekende schepen worden gesteld, zijn daarentegen opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Op het eerste gezicht lijkt dit misschien verwarrend, maar welbeschouwd is de situatie geen andere dan wanneer een Nederlands, Nederlands-Antilliaans of Arubaans schip een reis naar de Verenigde Staten maakt. Ook dan krijgt het schip, naast de wetgeving waaraan het reeds op grond van zijn nationaliteit moet voldoen (de vlaggenstaatwetgeving), met de kust- en havenstaatwetgeving van de staat van ontvangst te maken. Dat een schip tijdens zijn reis met verschillende vormen van jurisdictie te maken kan hebben en met verschillende rechtsstelsels in aanraking kan komen, is geenszins een nieuw verschijnsel. Om die reden verwacht ik dan ook niet dat het gegeven dat er naast de vlaggenstaatwetgeving die voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse schepen geldt, ook kust- en havenstaatwetgeving van Nederland of een andere lidstaat van de Europese Unie van toepassing kan zijn, in de praktijk tot problemen zal leiden. Ook hoeft niet te worden gevreesd voor strijdigheid tussen de eisen die op grond van de Schepenwet gelden, en de (Europese) eisen die op grond van de Wet buitenlandse schepen gelden. In een aantal gevallen zullen de Europese eisen wellicht iets strenger zijn dan de eisen uit de Schepenwet, maar omdat de eisen niet innerlijk tegenstrijdig zijn, levert dat geen conflicterende verplichtingen op.

De leden van de VVD-fractie wilden vernemen op welke wijze de Nederlandse Antillen en Aruba op de hoogte zijn gesteld van het feit dat in Europese wateren aanvullende eisen kunnen gelden.

Van belang is dat de reders (en exploitanten) op de hoogte zijn van deze eisen. De reders in de Nederlandse Antillen en Aruba hebben – evenals de reders in de rest van de wereld – langs allerlei kanalen kennis kunnen nemen van de diverse Europese maatregelen ter verhoging van de veiligheid in Europese wateren. In een aantal gevallen zijn de Europese maatregelen uitdrukkelijk gemeld in de relevante fora van de IMO. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij de Europese verboden op het gebruik van halon als blusmiddel of de toepassing van asbest in schepen. Soms voorziet een maatregel ook zelf in (extra) bekendmaking. Zo verplicht bijvoorbeeld richtlijn nr. 1999/35/EG van de Raad van de Europese Unie van

29 april 1999 betreffende een stelsel van verplichte onderzoeken voor de veilige exploitatie van geregelde diensten met ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen (PbEG L 138) de staat van ontvangst ertoe om de buitenlandse vlaggenstaat op de hoogte te stellen, terwijl richtlijn nr. 98/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen (PbEG L 144) ertoe verplicht om de op grond van die richtlijn vastgestelde nationale vaargebieden op internet te publiceren. Verder worden de Europese ontwikkelingen vanzelfsprekend op de voet gevolgd door de gespecialiseerde media. Zo is bijvoorbeeld uitgebreid aandacht besteed aan de vervroegde uitfasering van enkelwandige tankers waartoe de Europese Unie enige tijd geleden heeft besloten.

#### *Artikel 5*

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat de informatieuitwisseling en samenwerking tussen de Europese kuststaten in het kader van havenstaatcontrole zou kunnen worden geïntensiveerd teneinde onveilige schepen, varende onder vreemde vlag, aan te pakken. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af op welke wijze samenwerking wordt gezocht met buitenlandse inspectiediensten, waarbij kennis, ervaringen en technische apparatuur kunnen worden uitgewisseld. Ook informeerden die leden naar de visie van de regering op een mogelijke bundeling van inspectiediensten op Europees niveau. De meerwaarde van verregaande samenwerking of bundeling van krachten zou juist bij handhaving van wetgeving op zee groot kunnen zijn.

Samenwerking met buitenlandse inspectiediensten vindt plaats in verschillende vormen. Allereerst zijn de lidstaten betrokken bij het opstellen van de communautaire wetgeving. Verder is ingevolge diverse communautaire besluiten een regelgevend comité opgericht (Committee on safe seas, COSS) waarin overleg plaatsvindt in situaties waar er verschil van mening bestaat over de uitleg of de uitvoering van communautaire verplichtingen inzake scheepsveiligheid. Daarnaast vindt er regelmatig een uitwisseling plaats van inspecteurs tussen de lidstaten in het kader van het Memorandum van overeenstemming inzake toezicht op schepen door havenstaten, het MOU van Parijs inzake havenstaatcontrole. In het kader van dat MOU vinden ook periodieke thema overleggen plaats en worden procedures opgesteld met betrekking tot de uitvoering van controles. Het opstellen van procedures geschiedt met name indien er nieuwe instrumenten zijn vastgesteld waarop controle van de naleving zal worden uitgeoefend. Verder zal het Europese Maritieme Agentschap (EMSA) de eerste tijd er vooral op toezien dat de lidstaten hun verplichtingen ingevolge de communautaire wetgeving op maritiem gebied volledig en op de juiste wijze nakomen. Door het agentschap worden namens de lidstaten al taken uitgevoerd, zoals de toetsing van de kwaliteit van het zeevaartonderwijs in het kader van erkenningen van opleidingsinstituten in landen, buiten de Europese Unie, waar veel zeevarenden vandaan komen, en op de kwaliteit van de dienstverlening van de klassenbureaus. Het ligt in de verwachting dat in de toekomst meer taken van de lidstaten zullen worden overgedragen aan EMSA, zoals coördinatietaken bij de bestrijding van olieverontreinigingen op zee. Een verdere uitbreiding van taken zal afhankelijk zijn van de wijze waarop EMSA voldoet aan de verwachtingen van de Commissie en de lidstaten. Met betrekking tot een eventuele bundeling van inspectiediensten op Europees niveau merk ik allereerst op dat de ontwikkelingen rond EMSA worden gesteund. Verder wordt benadrukt dat het MOU van Parijs kan worden beschouwd als een bundeling van inspectiediensten. Er is hier sprake van hecht en goed samenwerkingsverband. Op dit moment is er dan ook geen aanleiding om verandering aan te brengen in de bestaande, goed functionerende, structuren.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden waarom de bevoegdheid tot aanhouding of tot stopzetting van een activiteit niet als bestuursdwang wordt aangemerkt.

Een belangrijk element van bestuursdwang is dat het bestuursorgaan, in casus de Minister van Verkeer en Waterstaat, zelf zorg draagt voor het wegnemen van de oorzaken die hebben geleid tot aanhouding of tot stopzetting van een activiteit. In de situaties waarin een schip kan worden aangehouden of waarin stopzetting van een activiteit met of aan boord van een (buitenlands) schip het meest gereede handhavingsinstrument is, is de Minister van Verkeer en Waterstaat – veelal – niet in staat om de redenen voor het toepassen van deze handhavingsinstrumenten weg te nemen. Indien bijvoorbeeld blijkt dat een schip niet beschikt over een krachtens artikel 3 voorgeschreven certificaat, is het de exploitant die er voor kan zorgen dat het desbetreffende certificaat voor het schip wordt verkregen. Certificaten worden immers verstrekt door of namens de vlaggenstaat. Aangezien het hier om (aanhouding van) buitenlandse schepen gaat, is het niet de Minister van Verkeer en Waterstaat die een dergelijk certificaat afgeeft. Een andere reden voor aanhouding is het niet voldoen van een aan de rijksoverheid verschuldigde vergoeding. Het spreekt voor zich dat het de kapitein of de exploitant is die de vergoeding moet betalen teneinde de reden voor aanhouding weg te nemen. Met betrekking tot de keuze om het stopzetten van een activiteit aan boord van of met een schip niet als bestuursdwang aan te merken, is aangesloten bij de Wet havenstaatcontrole omdat in het onderhavige wetsvoorstel er, evenals in de hiervoor genoemde wet, in feite niet zozeer sprake is van controle op de naleving aan boord van buitenlandse schepen van nationale wettelijke voorschriften, maar van internationale (mondiale c.q. EU) verplichtingen. Overigens zal ook in het geval van een bevel tot stopzetting van een activiteit het veelal de kapitein of de exploitant zijn die de reden voor de stopzetting kan wegnemen. Te denken valt aan het, in strijd met de ingevolge artikel 3 gestelde regels, aan land brengen van vis. Het is dan aan de kapitein, als gezagvoerder over het schip, om er voor te zorgen dat de vis niet van boord wordt gebracht.

De leden van de PvdA-fractie wilden meer informatie over de mogelijkheid om boetes op te leggen indien er geen sprake is van bestuursdwang, bijvoorbeeld indien er een conflict ontstaat over de interpretatie van de aanleiding tot aanhouding of indien de exploitant volhardt in de weigering om aan de voorschriften te voldoen. Zij vroegen in dat verband of de strafbaarheid van de kapitein of de exploitant indien de aanhouding wordt doorbroken, hiertoe in alle gevallen de mogelijkheid biedt. Indien de op grond van artikel 3 gestelde regels niet worden nageleefd, kan het schip worden aangehouden. Het aangehouden van een schip betekent in feite dat een schip aan de ketting wordt gelegd: het schip moet verplicht ligplaats nemen en mag pas vertrekken indien de redenen voor aanhouding zijn weggenomen. Registerloodsens, havenmeesters en andere betrokkenen verlenen tot dat moment dan ook geen medewerking aan het verplaatsen van een aangehouden schip. Indien een schip wordt aangehouden, is het altijd mogelijk dat de kapitein of de exploitant van mening is dat er in het concrete geval geen reden is voor de aanhouding. De kapitein of de exploitant zal de aanhouding dan naar alle waarschijnlijkheid voor de rechter aanvechten. De rechter zal vervolgens beoordelen of de aanhouding al dan niet rechtmatig was. Het enkele feit dat de aanhouding voor de rechter wordt betwist, doorbreekt de aanhouding niet. De vraag of een boete kan worden opgelegd indien de rechtmatigheid van de aanhouding van een schip door de kapitein of exploitant wordt betwist, is dus niet aan de orde. De toezichthouder besluit immers ofwel om het schip aan te houden, ofwel om het schip niet aan te houden.

Omdat niet uit te sluiten valt dat de kapitein van het aangehouden schip toch (zonder medewerking van registerloodsen of anderen) de ligplaats verlaat, is voorzien in strafrechtelijke sanctionering (artikel 11). Tot slot wordt opgemerkt dat indien een schip niet wordt aangehouden, maar er wel sprake is van overtreding van de voorschriften, ingevolge artikel 11 een boete of hechtenis kan worden opgelegd.

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