

20 289**Algemene regeling met betrekking tot het
scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op
zee (Scheepvaartverkeerswet)****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 juni 1988

De ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag en spreekt haar waardering uit voor de snelle totstandkoming daarvan. Op de daarin gemaakte opmerkingen gaat zij hieronder in.

De C.D.A.-fractie stelde enige vragen over de relatie tussen dit wetsvoorstel en het vervoer van gevaarlijke stoffen over water. De relatie tussen de ordening van het verkeer te water ingevolge dit wetsvoorstel en de wetgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen over water wordt beschreven op bladzijde 27 van de memorie van toelichting. Daarnaast kan nog worden vermeld dat de uitzondering op het aldaar aangegeven criterium voor de toekomstige regeling van de verkeersaspecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen als achtergrond heeft, dat het niet juist is een specifiek internationale regeling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over water (die mede elementen bevat in het belang van de algemene verkeersveiligheid) bij de uitvoering op te splitsen over onderdelen van het wettelijke bestel.

Afstemming over de verschillende wettelijke regimes zal plaatsvinden in de daarvoor bestaande coördinatie-organen binnen het departement en na overleg met het betrokken bedrijfsleven.

Anders is het gesteld met de verhouding van het wetsvoorstel Bestrijding Ongevallen Noordzee (wet BON) tot de wetgeving voor het scheepvaartverkeer in de Nederlandse territoriale zee. Hier zal sprake zijn van samenloop van de bevoegdheid van de overheid tot het geven van verkeersaanwijzingen aan individuele schepen. Thans is deze bevoegdheid alleen neergelegd in het Bijzonder reglement Rotterdamse Waterweg (Stb. 1980, 476) en het Scheepvaartreglement Westerschelde (Stb. 1981, 620), welke regelingen mede van toepassing zijn op de in de territoriale zee gelegen aanloopgebieden van genoemde vaarwegen. De Scheepvaartverkeerswet zal de mogelijkheid om verkeersaanwijzingen te geven verruimen tot de gehele Nederlandse territoriale zee.

Indien zich echter in de hiervoor genoemde zeegedeelten schadelijke gevolgen van een ongeval voordoen (calamiteiten) en ten aanzien van het desbetreffende schip aanwijzingen of maatregelen krachtens de wet BON nodig zijn, welke naar hun aard tevens het verkeersgedrag van het

schip betreffen, dan zal het gebruik van de verkeersaanwijzingsbevoegdheid op grond van de verkeerswetgeving dienen te wijken voor de toepassing van de in de wet BON opgenomen bevoegdheden. Heeft zich wel een ongeval voorgedaan, maar zijn of dreigen er geen schadelijke gevolgen, dan zal een noodzakelijk geacht ingrijpen in het verkeersgedrag van het schip moeten worden gebaseerd op de verkeerswetgeving.

Bij calamiteiten is derhalve de wet BON slechts in de hiervoor beschreven gevallen van toepassing en dan nog slechts ten aanzien van het betreffende schip. Voor de overige scheepvaart geldt ten aanzien van hun verkeersgedrag de verkeerswetgeving. Internationale regels hiervoor ontbreken. De Kustwacht heeft hierbij als taak de coördinatie bij rampenbestrijding. De directeur van de regio IJmond van DGSM, in zijn functie van voorzitter van het beleidsteam Noordzeerampen, verkrijgt daartoe de nodige bevoegdheden op grond van de wet BON. Dezelfde functionaris heeft op grond van de verkeerswetgeving als bevoegde autoriteit voor bepaalde scheepvaartwegen de nodige bevoegdheden ten aanzien van het scheepvaartverkeer.

Op de verhouding tussen die bevoegdheden is hiervoor reeds ingegaan. Omtrent het streven naar een internationaal opererende kustwacht kan worden vermeld, dat hiertoe thans de mogelijkheden worden onderzocht. De gestelde vraag van de C.D.A.-fractie vormt juist onderwerp van dat onderzoek, zodat de ondergetekende daar thans nog geen nader inzicht in kan verschaffen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of al kan worden medegedeeld waaruit de aanvullende regelgeving inzake verkeersdeelneming via de aanlooproutes in de territoriale zee naar het Noordzeekanaal en de Eems-Dollard zal bestaan.

De inhoud van deze aanvullende regelgeving voor de aanloopgebieden is op dit moment nog niet concreet, aan te geven. Zoals bekend acht de regering het echter gewenst om, voor zover dit voor een veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer noodzakelijk wordt geacht, aanvullende regels voor die aanloopgebieden te stellen vergelijkbaar onder meer de regeringsbeslissing Harmonisatie Noordzeebeleid; kamerstukken II 1983-84, 17 108 nrs. 7-8). Dergelijke regels zullen met name betreffen de meldingen van schepen, de communicatie met verkeersposten en specifieke voorschriften met betrekking tot diepstekende schepen (zogenaamde geulvaart).

De fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en het S.G.P. stelden enige vragen met betrekking tot de situatie in de Eemsmond en het daarop betrekking hebbende overleg met Duitsland. De beantwoording van die vragen is opgenomen in de memorie van antwoord bij de Loodsenwet. Derhalve wordt daarnaar verwezen. Het geldt ten aanzien van de vragen inzake de situatie in Scheldemond en het daarop betrekking hebbende overleg met België.

de leden van de C.D.A.-fractie vroegen welke criteria zullen gelden bij het afwegen van belangen van betrokkenen bij het verlenen van vrijstelling of ontheffing van de loodsplicht.

Het opleggen van de loodsplicht geschiedt in het licht van de in artikel 3, eerste lid, bedoelde belangen. Inbreuken op die loodsplicht, dat wil zeggen vrijstellingen of ontheffingen, dienen in beginsel niet strijdig te zijn met die belangen. Het vierde lid van artikel 10 ziet uitdrukkelijk op dit laatste.

Hoewel als hoofdregel in de Scheepvaartverkeerswet is opgenomen (artikel 10, eerste lid) dat zeeschepen loodsplichtig zijn, kan een uitzondering worden gemaakt voor die (categorieën van) schepen waarbij het opleggen van de loodsplicht in het totaal van de verkeersordening géén

van de in artikel 3, eerste lid, bedoelde belangen dient. Deze (categorieën van) schepen zullen dan van de loodsplicht worden vrijgesteld. Ook in het geval van (individuele) verzoeken om ontheffing zal het belang van de verzoeker worden afgewogen tegen de belangen die de wet beoogt te dienen. Voorop staat daarbij dat het verlenen van een ontheffing op generlei wijze inbreuk mag maken op de veiligheid van het scheepvaartverkeer. Op basis hiervan is in het ontwerp Loodspllichtbesluit uitvoering gegeven aan de betreffende wetsartikelen.

De C.D.A.-fractie vroeg of de minister wil uiteenzetten op welke wijze van rijkswege controle zal plaatsvinden op de inning en de aanwending van de loodsgelden?

Vindt bij het vaststellen van de loodsgeldtarieven internationale afstemming plaats, waarbij rekening wordt gehouden met concurrentieverhoudingen?

In het besluit houdende bepalingen inzake de financiële verhoudingen met betrekking tot het loodsen wordt in artikel 16, eerste lid, bepaald dat de (loodsgeldinnende) organisatie verplicht is op het gebied van de financieel-administratieve controle alle medewerking te verlenen die nodig is om een duidelijk inzicht te verkrijgen in de ontvangen en te ontvangen loodsgelden en de daaruit verrichte betalingen.

Het ontwerp van dit besluit, dat thans voor advies bij de Raad van State ligt, bevat voor de uit de loodsgelden te verrichten betalingen de normen. Met de organisatie worden thans afspraken gemaakt welke bescheiden ten behoeve van die controle ter inzage dienen te worden overgelegd.

Bij het vaststellen van de loodsgeldtarieven wordt nauwkeurig gelet op de tariefontwikkelingen in het buitenland. Vanzelfsprekend speelt de concurrentiepositie van de Nederlandse havens hierbij een grote rol. De tarieven zijn op 1 januari 1986 voor het laatst aangepast.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de conclusies juist zijn, dat de regering in deze wet en de uitvoeringsbesluiten wil benadrukken dat het verkeersmanagement een belangrijke of zelfs doorslaggevende factor dient te worden, een en ander onder verwijzing naar het in EG-verband uitgevoerde COST 301-onderzoek. Voorts vroegen deze leden of het juist is dat instelling van het in COST-301 geïntroduceerde verkeersmanagement in Europa niet wordt gezien als de oplossing voor een veilige scheepvaart, en of het juist is dat in de voorliggende Scheepvaartverkeerswet de legalisatie van deze scheepvaartverkeersordering wordt vastgelegd. Bestaat er, zo die laatste vraag bevestigd moet worden beantwoord, geen vrees dat Nederland zich in Europa geïsoleerd opstelt, zo vroegen deze leden zich af.

De Scheepvaartverkeerswet beoogt primair een aantal bestaande, deels sterk verouderde wetten te vervangen, te moderniseren en te integreren. In beginsel is dit een «neutrale»operatie, in die zin dat niet wordt beoogd om te komen tot een wettelijk kader dat bepaalde aspecten van de verkeersafwikkeling nadrukkelijker aan de orde stelt dan de bestaande uitvoeringsregelingen dat reeds doen. Voor zover in de wet aandacht wordt besteed aan (instrumenten voor) het «verkeersmanagement» – zijnde de toedeling en hantering van bestuurlijke bevoegdheden – zijn hiervoor in de bestaande wetgeving vergelijkbare voorzieningen getroffen. Van een benadrukken in de door de leden van de P.v.d.A. gesuggereerde zin is daarom geen sprake. Daarbij komt dat COST-301 een onderzoekproject was, aan de uitkomsten waarvan de regeringen van de deelnemende landen zich op geen enkele wijze hebben gecommitteerd. Voor de regering is ter zake bepalend datgene wat is neergelegd in de IMO-Resolutie A 578 (14), houdende «Guidelines

for Vessel Traffic Services». De hierin neergelegde internationale afspraken worden ook elders in Europa gehanteerd, en als zodanig bestaat er geen vrees voor een isolement van Nederland.

Bij de leden van de P.v.d.A.-fractie rees voorts de vraag of dit verkeerssysteem analoog is aan het systeem, dat thans in Amsterdam wordt toegepast en, indien dat zo is, wat dan de ervaringen daarmee zijn, of, zo niet, wat dan de verschillen zijn.

Ervan uitgaande dat de vraag betrekking heeft op het systeem dat zich richt op de verkeersafwikkeling op het Noordzeekanaal, wordt erop gewezen dat zich daar geen verkeerssysteem bevindt. In het Noordzeekanaalgebied staat alleen een informatieverwerkend systeem voor de afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De ervaringen met dit systeem zijn positief.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of in de verkeersordening, zoals deze thans wordt voorgesteld, de loods ondergeschikt is aan het verkeersmanagement.

Het wetsvoorstel beoogt geen fundamentele verschuivingen ten opzichte van de bestaande praktijk te bewerkstelligen. Evenmin is dit het geval in de verhouding tussen de loods enerzijds en de walorganisatie anderzijds. Zowel als adviseur van de kapitein als wanneer hij, met toestemming van de kapitein, als verkeersdeelnemer optreedt dient de loods de ten aanzien van de verkeersdeelneming gestelde wettelijke en bestuurlijke voorschriften te respecteren. De positie van de loods is hierbij niet anders dan die van andere verkeersdeelnemers. Van «ondergeschiktheid» is dan ook geen sprake.

Ook vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie of de verkeerssystemen voor New York en de Mississippi gelijkwaardig waren met het hier gedachte verkeersmanagement. Zo ja, zo vroegen deze leden, hebben deze systemen dan doorgang gevonden en wat zijn daarvan de resultaten? Indien zij geen doorgang hebben gevonden, wat zijn daarvan de redenen? Is het, zo vroegen deze leden ten slotte, de verwachting dat die redenen niet voor Nederland zullen gelden?

De VTS-systemen voor New York en Mississippi (New Orleans) waren naar hun aard en opzet min of meer vergelijkbaar met de hier te lande in gebruik of in ontwikkeling zijnde systemen, zij het dat in het geval van de Mississippi geen gebruik werd gemaakt van radar. Ook bij deze systemen stond het verwerven, verwerken en verstrekken van gegevens voor de scheepvaart en voor de bij de afwikkeling van het scheepvaartverkeer betrokkenen voorop.

Recentelijk heeft men het gebruik van de genoemde systemen gestaakt, volgens officiële bronnen om strikt budgettaire redenen (aanzienlijke bezuinigingen bij de U.S. Coast Guard). De rol van VTS-systemen bij de afwikkeling van het scheepvaartverkeer staat volgens dezerzijdse informatie bij de Amerikaanse overheid ten principale niet ter discussie.

Deze leden van de V.V.D.-fractie meenden voorts dat het taalgebruik van het voorstel hier en daar voor verbetering vatbaar is en wezen als voorbeeld op de artikelen 15, tweede lid, en 27, vijfde lid onderdeel b.

De formulering van artikel 15, tweede lid, is dunkt mij correct. Dat het eerste lid «van overeenkomstige toepassing» is, betekent dat de in het eerste lid bedoelde loodsgeldplicht óók geldt voor de kapitein genoemd in het tweede lid. De redactie van artikel 27, vijfde lid, onderdeel b, zou mogelijk verbeterd kunnen worden. De huidige redactie is echter voldoende duidelijk om wijziging overbodig te maken.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het minder gewenst dat in artikel 27 het begrip «klein schip» wordt gehanteerd in een definitie die

aanzienlijk afwijkt van die in de vaarreglementen. Het had volgens hen de voorkeur verdiend de term «klein schip» hier te vermijden. De ondergetekende deelt de vrees voor verwarring, die bij deze leden kennelijk bestaat, niet. Artikel 27 bevat een zodanig specifiek onderdeel van de verkeersregeling (namelijk het verbod van varen onder invloed) dat het hier gebruiken van de term «klein schip» met een afwijkende definitie bij de toepassing van dit artikel door bij voorbeeld opsporingsambtenaren en het openbaar ministerie naar verwachting niet tot problemen zal leiden.

Deze leden plaatsten ook een vraagteken bij het derde lid van artikel 27, waarin voor de strafbaarheid van het onder invloed varen met een «klein schip» als extra eis wordt gesteld het belemmeren of dreigen te belemmeren van het scheepvaartverkeer.

Deze extra-eis is opgenomen omdat het onder invloed sturen van een recreatie-vaartuig niet altijd gevaar hoeft op te leveren en met name niet wanneer dat buiten de doorgaande scheepvaartroutes, bij voorbeeld op plassen, plaatsvindt. In die gevallen, waarin het overige scheepvaartverkeer niet wordt belemmerd, zou strafbaarstelling te ver gaan. De woorden «dreigt te belemmeren» zijn opgenomen om de strafvervolgning te vergemakkelijken, vooral in die gevallen waarin sprake is van een geleidelijke overgang tussen het gaan belemmeren en het daadwerkelijk belemmeren.

Deze leden vroegen vervolgens waarom de toepasselijkheid van artikel 1, tweede lid, is beperkt tot de daar genoemde artikelen.

De beperking is bij nader inzien inderdaad niet noodzakelijk, omdat er geen andere artikelen in de wet voorkomen waarin deze begrippen een andere betekenis hebben. Anderzijds leidt de beperking niet tot onjuistheden, zodat aanpassing van deze bepaling niet noodzakelijk is.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden het ten slotte juist gevonden wanneer het voorbehoud van artikel 31, tiende lid, zou zijn opgenomen in elk van de leden die in het tiende lid zijn genoemd. Het hierbedoelde voorbehoud is in een apart tiende lid opgenomen om wetseconomische redenen. Op die wijze kan worden vermeden dat eenzelfde clausele in artikel 31 vijfmaal herhaald moet worden. Deze leden meenden overigens dat het tiende lid naar de letter in strijd is met de leden 3 etc. Naar de mening van de ondergetekende is die strijd niet aanwezig. De leden 3 etc. bevatten zelf weliswaar strafbaarstellingen zonder enig voorbehoud, doch in het daarop volgende tiende lid wordt dit voorbehoud alsnog gemaakt. Dit is overeenkomstig de gebruikelijke wetssystematiek waarin later geplaatste bepalingen inbreuk kunnen maken op daaraan voorafgaande bepalingen.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of het resultaat van het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer toegezegde vergelijkend onderzoek van Nederlandse en buitenlandse wetgeving tegelijkertijd met de memorie van antwoord aan de Kamer kan worden aangeboden.

Mede gezien de relatief korte termijn die is verstreken sinds de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn de resultaten van het bedoelde onderzoek nog niet voorhanden. Gaarne zal de ondergetekende te zijner tijd ook de Eerste Kamer van de resultaten op de hoogte stellen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes