

Vergaderjaar 1988–1989

21 276

Uitvoering van de Verordening (EEG) no. 1101/89 van de Raad van 27 april 1989, betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (PbEG L 116) (Wet structurele sanering binnenvaart)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Voorstel van wet tot uitvoering van Verordening nr. 1101/89 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 april 1989, betreffende de structurele sanering van de binnenvaart (PbEG L116) (Wet structurele sanering van de binnenvaart).

I. Inleiding

Met het onderhavige voorstel wordt beoogd de verordening betreffende de structurele sanering van de binnenvaart die op 27 april 1989 door de EG-raad is vastgesteld (zie bijlage I¹) in de Nederlandse rechtsorde nader uit te werken. Het stemt tot voldoening dat in de Raad overeenstemming is bereikt over een pakket van maatregelen, waarmee de structurele overcapaciteit naar verwachting in zeer aanzienlijke mate zal en kan worden verminderd. Het eerste element daarvan betreft de invoering van internationaal gecoördineerde nationale sloopregelingen ter vermindering van de omvang van de structurele overcapaciteit in Frankrijk, België, Bondsrepubliek Duitsland, Luxemburg en Nederland. De inhoudelijke aspecten van deze sloopregeling zullen – ingevolge de verordening – overal gelijk zijn. Het tweede element voor de bestrijding van de structurele overcapaciteit, waarin de verordening voorziet, is een internationaal geldende regeling waarmee een toename van de vlootcapaciteit gedurende de totale periode van afwikkeling van de sloopregeling wordt afgeremd. Via een op 25 april 1989 ondertekend Aanvullend Protocol nr. 4 bij de op 17 oktober 1868 te Mannheim tot stand gekomen Herziene Rijnvaartakte (Trb. 1955, 161) wordt ook Zwitserland bij de regelingen betrokken (zie bijlage II¹). Voorts wordt met de verordening nr. 1102/89 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 27 april 1989, betreffende de werking van de voornoemde Raadsverordening (PbEG L 116, hierna te noemen Commissieverordening, zie bijlage III¹), een aantal uitvoeringsaspecten betreffende de sloopregelingen en de financiële afwikkeling daarvan geregeld.

Verordeningen van de Europese Gemeenschappen zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in alle Lid-Staten.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Een aantal elementen van de onderhavige verordening noodzaakt echter tot een nadere uitwerking in de Nederlandse rechtsorde. Deze heeft plaats bij een wet in formele zin, onder meer vanwege de te treffen sancties op de in de verordening opgenomen verboden.

In deze memorie is voor de volgende opzet gekozen.

Allereerst wordt in hoofdstuk II de ontstaansgeschiedenis van de Raadsverordening geschetst. Daarbij wordt tevens een korte beschouwing gewijd aan een aantal aspecten van de structurele overcapaciteit, zoals de oorzaken daarvan, de wijze waarop dit probleem in het verleden is aangepakt, de redenen voor het gebruik van de in de verordening genoemde maatregelen en de noodzaak tot ingrijpen op dit moment. Het hoofdstuk wordt besloten met een beschouwing over de adviezen van het bedrijfsleven met betrekking tot dit voorstel.

In het daaropvolgende hoofdstuk III wordt in algemene termen de inhoud van de verordeningen beschreven. De nadruk zal daarbij worden gelegd op die onderdelen, die in het onderhavige voorstel zijn overgenomen of nader zijn uitgewerkt.

Hierna worden in hoofdstuk IV de personele en financiële consequenties van het onderhavige voorstel beschreven. Daarna volgt de toetsing uit een oogpunt van terughoudendheid met regelgeving in hoofdstuk V.

De memorie wordt afgesloten met de artikelsgewijze toelichting.

II. Een Europees kader voor de beheersing van de structurele overcapaciteit

1. De totstandkoming van de Raadsverordening

In de nota Hoofdthema's sociaal-economisch binnenvaartbeleid (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 531, nrs. 1 en 2) is de overcapaciteit genoemd als het grootste probleem waarmee de binnenvaart wordt geconfronteerd. Een oplossing van dit probleem is een absolute voorwaarde om de binnenvaart in sociaal-economisch opzicht goed te laten functioneren.

Vanuit deze zienswijze is door Nederland het belang van een realisering van de voorstellen van de Europese Commissie van aanvang af onderkend en is op een zeer actieve wijze aan het overleg deelgenomen.

De Europese Commissie heeft in 1986 op aandrang van het gehele internationale binnenvaartbedrijfsleven het initiatief genomen tot een uitwerking van de idee van internationaal gecoördineerde nationale sloopregelingen in combinatie met een internationale regeling ter vermindering van het ontstaan van nieuwe overcapaciteit. Het bedrijfsleven wendde zich wederom met die idee tot de Commissie onder invloed van de voortdurende structurele overcapaciteit en het ontbreken van enig uitzicht op een verbetering van de situatie.

In 1987 heeft intensief overleg plaats gehad tussen de diensten van de Commissie, vertegenwoordigers van de betrokken nationale overheden, het gezamenlijke internationale binnenvaartbedrijfsleven en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Er was sprake van een zeer hechte samenwerking tussen alle betrokkenen die uniek kan worden genoemd: waar voorheen aanzienlijke meningsverschillen bestonden, werd nu zeer eensgezind geopereerd.

Dat intensieve overleg heeft er toe geleid, dat de EG-Commissie in mei 1988 een voorstel voor een Verordening betreffende de structurele sanering van de binnenvaart aan de Raad heeft kunnen voorleggen.

Ook na het uitbrengen van het voorstel door de Commissie is het bedrijfsleven in grote samenwerking en onderlinge compromisbereidheid een belangrijke bijdrage blijven leveren.

Naast het in EG-kader ter voorbereiding van een besluit van de Raad ter zake gevoerde overleg hebben de internationaal opererende binnenvaartorganisaties gezamenlijk op een aantal punten waardevolle ideeën aangedragen aan de EG-Commissie en aan de respectieve nationale overheden. Op 29 september 1988 is het Economisch en Sociaal Comité in grote lijnen met het voorstel van de Commissie accoord gegaan (PbEG C318). Voorts heeft het Europees Parlement in 1988 een positief advies uitgebracht, op grond waarvan de Europese Commissie haar voorstel heeft gewijzigd (Com (88)853 def. d.d. 6 januari 1989). In nationaal verband wordt gewezen op het unanieme advies van de Commissie Vervoervraagstukken van de Sociaal-Economische Raad (SER) van 14 oktober 1988.

Beide adviezen bevatten op een aantal punten de nodige kanttekeningen. Deze hadden onder meer betrekking op een mede-financiering door de EG, de positie van de kleine schepen en een aantal aspecten van de oud-voor-nieuw regeling. Met name ter zake van laatstgenoemd punt zijn een aantal belangrijke aanbevelingen van het bedrijfsleven in de verordening opgenomen. Bij de artikelsgewijze toelichting op de Raadsverordening zal aan deze punten nog nadere aandacht worden besteed.

In de najaarszitting van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart in 1988 werd ten principale overeenstemming bereikt over de inhoud van een Aanvullend Protocol nr. 4 bij de Herzene Rijnvaartakte. Met dit Protocol wordt zeker gesteld, dat de in de Raadsverordening opgenomen maatregelen niet in strijd zijn met de bepalingen van de Akte van Mannheim.

Voorts zijn op Nederlands initiatief een tweetal internationale overlegconferenties op hoog ambtelijk niveau gehouden. Resultaat van die conferenties is het bereiken van overeenstemming over de oplossing van een groot aantal problemen geweest. De problematiek van de positie van de kleine schepen is pas tijdens de Transportraad van 14 maart 1989 op een voor de bij dat probleem meest betrokken landen, te weten België en Frankrijk, bevredigende wijze tot een oplossing gebracht.

Zoals bekend is in de Raadsvergadering van 14 maart 1989 inhoudelijk een algehele overeenstemming bereikt, terwijl de formele vaststelling van de Raadsverordening op 27 april 1989 heeft plaats gehad.

Op 25 april 1989 is te Straatsburg het Aanvullend Protocol nr. 4 bij de Herzene Rijnvaartakte ondertekend.

In aansluiting op deze internationale regelgeving, die in beginsel onafhankelijk is van de nationale wetgeving van de Lid-Staten en rechtstreeks toepasselijk is, dient de Verordening van de Raad op enkele punten in de nationale sfeer nader te worden uitgewerkt. Zo worden in enige artikelen van de verordening aan de nationale overheden de verplichting opgelegd de controle op de nakoming van de in het kader van de verordening aan eigenaren van binnenschepen opgelegde verplichtingen te verzekeren en sancties ter zake vast te stellen (vide artikel 8, vierde lid, en 10, eerste lid, van de verordening). Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe onder meer op deze punten de noodzakelijke wettelijke voorzieningen te geven.

2. Enige aspecten van het capaciteitsbeleid

Ter zake van de structurele overcapaciteit en de noodzaak om maatregelen op dat terrein te treffen zijn de navolgende punten van belang:

a) Een stijging van de vraag naar laadruimte leidt – in overeenstemming met de geldende economische theorie – tot investeringen, die tevens een sterk productieverhogend karakter hebben. Door het ontbreken van voldoende marktinzicht bestaat het risico dat de capaciteit teveel toeneemt met als gevolg een neerwaartse druk op het vrachtprijsniveau op de vrije markten en het ontstaan of toenemen van wachttijden op de gereguleerde markten. Bij een in verhouding tot het aanbod van laadruimte te geringe omvang van de vraag functioneert het marktmechanisme niet. De oorzaak daarvan is gelegen in een aantal factoren, die ook in andere bedrijfstakken voorkomen, maar uitsluitend in de binnenvaart in gecombineerde vorm. Tot die factoren behoren ondermeer de lange levensduur van binnenvaartschepen en de onmogelijkheid om op voorraad te produceren. In deze situatie blijft een vermindering van het aanbod achterwege en doet de overcapaciteit zich gelden op de vrije en gereguleerde markten. Er wordt zelfs nog meer laadruimte aangeboden.

Ter voorkoming van misverstanden zij er op gewezen dat ten gevolge van fluctuaties in waterstanden, seizoensschommelingen en wisselende aanvoerniveaus in de zeehavens een economisch gezien onvermijdelijke reserve-capaciteit moet worden aangehouden, die duidelijk van de structurele overcapaciteit moet worden onderscheiden.

Tegen deze achtergrond kan worden geconcludeerd dat de binnenvaart slechts gedurende een beperkte tijd kan profiteren van een opleving. Bij een verslechtering van de markt wordt zij echter voor een lange tijd direct geconfronteerd met alle nadelige gevolgen daarvan.

b. Voor de binnenvaart zal het uitblijven van – zo mogelijk internationaal gecoördineerde – overheidsmaatregelen op het terrein van de structurele overcapaciteit leiden tot een zeer langdurige koude sanering van binnenvaartondernemers met sociaal-economisch onaanvaardbare consequenties. Deze sanering zal tot een langdurige cyclus leiden van lagere exploitatiekosten, lagere vrachtprijzen, toename van het aantal gedwongen verkopen en nog lagere vrachtprijzen, terwijl de schepen in de vaart blijven.

Wat Nederland betreft, zal die koude sanering ook voor andere belangrijke economische sectoren en voor de nationale economie nadelige gevolgen hebben. Voorts wordt het beleid van de overheid (Nederland als distributieland bij uitstek) in sterke mate doorkruist.

c. De in het verleden genomen maatregelen ter beheersing, casu quo vermindering van de structurele overcapaciteit zijn onvoldoende effectief gebleken, met name omdat zij een beperkte werkingssfeer kenden. Zo zijn in een aantal landen vergunningstelsels ingevoerd, op basis waarvan voor het binnenlands vervoer kwantitatieve restricties in het aanbod van laadruimte van kracht zijn geworden. Door de samenhang tussen de nationale en internationale binnenvaartmarkten zijn deze stelsels onvoldoende effectief gebleken. Dit geldt temeer daar de internationale markt, die qua omvang het grootst is, een volledig vrije toegang kent. Invoering van een nationale capaciteitsregeling met behulp van een vergunningensysteem leidt slechts tot een verschuiving van de problematiek naar het internationale vervoer. Tegen deze achtergrond is in het voorstel voor een Wet vervoer binnenvaart de gedachte van een vergunningensysteem met een capaciteitsdoelstelling dan ook verlaten. Het vergunningensysteem kent nog slechts kwalitatieve vereisten.

d. De in het verleden in de EG-Lid-Staten van kracht geweest zijnde sloopregelingen, waarmee in de periode 1969–1986 meer dan 4 000 000 miljoen ton laadvermogen aan de markt is onttrokken, hadden alle betrekking op de respectievelijke nationale vloten. Er was geen sprake van gelijktijdigheid van de regelingen in de diverse landen. Een

inhoudelijke afstemming van de diverse nationale regelingen ontbrak. Er deden zich zelfs situaties voor, dat in het ene land een sloopregeling van kracht was, terwijl op hetzelfde ogenblik de binnenvaart in een ander land kon profiteren van stimulerende maatregelen. Belangrijkste manco van de in het verleden van kracht geweest zijnde sloopregelingen is echter de afwezigheid geweest van een regeling waarmee kon worden verhinderd dat bij een aantrekken van de markt tijdens of na een saneringsactie weer nieuw laadvermogen op de markt zou worden gebracht.

Tegen deze achtergrond is sinds het begin van de jaren tachtig de idee tot ontwikkeling gekomen dat slechts met die sloopregelingen de structurele overcapaciteit kan worden verminderd, die in internationaal verband zijn afgestemd én worden geflankeerd door maatregelen, gericht op het verhinderen van het opnieuw ontstaan van een structurele overcapaciteit.

Aanvankelijk is het internationale overleg over een dergelijke combinatie van maatregelen, op Nederlands initiatief gestart in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, zonder resultaat gebleven. De Bondsrepubliek Duitsland en Nederland hebben daarop (maart 1984) afgesproken om op nationaal niveau de bestaande sloopregeling te verlengen respectievelijk een nieuwe in te voeren en voorlopig af te zien van de invoering van een combinatie van sloopregelingen en een regeling inzake toegang tot de markt. De gemaakte afspraken waren te zien als een eerste aanzet: wanneer de afgesproken maatregelen niet het gewenste effect zouden hebben, zou de invoering van andere maatregelen ter zake kunnen worden overwogen.

Met betrekking tot de op genoemde bilaterale afspraak met de Bondsrepubliek gebaseerde en begin 1986 van kracht geworden sloopregeling voor de Nederlandse binnenvloot moet worden geconstateerd dat deze regeling, wat betreft het jaar 1988, aan de gestelde effectiviteitscriteria heeft voldaan. Door het ontbreken van een regeling ter vermindering van het ontstaan van nieuwe overcapaciteit kan dit echter niet anders dan als een tijdelijk resultaat worden beschouwd.

Ook voor de in de Bondsrepubliek Duitsland gehouden sloopregeling geldt dat deze slechts een tijdelijk resultaat heeft gehad.

Tegen deze achtergrond blijkt de noodzaak van een gecoördineerde en sluitende regeling. De verordening inzake de structurele sanering van de binnenvaart bevat een dergelijke regeling. Geconstateerd kan worden dat de idee van maatregelen, gericht op het verhinderen van het ontstaan van nieuwe overcapaciteiten gedurende de periode waarin de sloopregeling wordt afgewikkeld met de vaststelling van de verordening definitief is geaccepteerd.

Met de verordening van de Raad betreffende de structurele sanering van de binnenvaart en de daarop gebaseerde verordening van de Commissie wordt beoogd om de omvang van de in sterke mate gemoderniseerde vloot in een zeer korte periode (overigens ook een belangrijk nieuw element in vergelijking met voorgaande regelingen) in evenwicht te brengen met een vraag, die sinds 1980 op een aanzienlijk lager niveau ligt.

De noodzaak daartoe is des te dringender, nu op grond van lange-termijn-prognoses over de omvang van het goederenvervoer per binnenschip steeds duidelijker wordt dat dit vervoer in de toekomst slechts een zeer lichte groei zal ondergaan.

De noodzaak van een saneringsmaatregel is waarschijnlijk het treffendst te illustreren door een vergelijking te maken tussen de inhoud

van de in de Raadsverordening opgenomen regeling en de in het verleden gehouden sloopregelingen. Voor het maken van deze vergelijking zijn met name van belang de combinatie van de doelstelling van de sloopregeling en de zeer korte periode, waarbinnen die doelstelling moet worden gerealiseerd en het niveau van de uitkeringen en heffingen.

Met betrekking tot de duur van de in de Raadsverordening opgenomen regeling in combinatie met de omvang van het daarmee nagestreefde aantal te slopen tonnen laadvermogen is het volgende op te merken: in de twee voornaamste binnenvaartlanden, t.w. Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland, is in de afgelopen 20 jaar in het kader van nationale sloopregelingen 1,3 respectievelijk 2,1 miljoen ton droge lading laadvermogen blijvend aan de markt onttrokken. Dit is gelijk aan 170 000 ton per jaar. In Frankrijk en België lag het gemiddeld per jaar in het kader van dergelijke sloopregelingen gesloopte laadvermogen nog aanzienlijk lager. Met de nu op basis van de verordening opgezette regeling wordt beoogd binnen één jaar omstreeks één miljoen ton van het laadvermogen van de droge lading vloot, 300 000 ton laadvermogen van de tankvaartvloot, benevens 24 000 Kw voortstuwingsvermogen van de duwbotenvloot te slopen of in afwachting van de sloop door middel van stillegging aan de markt te onttrekken.

Met de in het verleden gehouden sloopregelingen is een groot deel van het laadvermogen, dat in economische zin voor sloop in aanmerking kwam, reeds aan de markt onttrokken. De kwaliteit van de vloot is hierdoor, maar daarnaast ook door nieuwbouw en re- en innovatie van bestaande schepen, sterk verbeterd. Teneinde de in de verordeningen genoemde kwantitatieve sloopdoelstelling te halen zijn hogere uitkeringen dan vroeger nodig. De nu voorgestelde uitkeringen voor de grotere droge-lading-schepen liggen grosso modo op een 2 à 2,5 maal zo hoog niveau als de uitkeringen in het kader van het Besluit sloopregeling binnenvaart 1986 (Stb. 29). Het niveau van de heffingen voor de droge-lading-vaart ligt op hetzelfde niveau als in het kader van genoemd Besluit, in geval het sleepschepen betreft, en betekent een verdubbeling voor motorschepen. Ook voor tankschepen zijn aanzienlijk hogere uitkeringen vastgesteld dan in het verleden in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland zijn betaald.

Met de voorgestelde sloopregeling is, wat de EG-Lid-Staten betreft, in totaal maximaal 130,5 miljoen ECU (= f 310 miljoen) gemoeid. Inclusief Zwitserland bedragen de kosten maximaal 137 miljoen ECU (= f 325 miljoen). Dit bedrag dient volledig door het bedrijfsleven te worden opgebracht. Aanvankelijk hebben ook de internationale organisaties van vervoerders sterk aangedrongen op een mede-financiering door de Europese Gemeenschappen. Uit bezorgdheid voor een uitstel, mogelijk zelfs een afstel, van de gehele regeling hebben zij die wens ingetrokken en verklaard bereid te zijn de lasten van de regeling geheel voor rekening van het bedrijfsleven te laten komen. Die bereidheid in combinatie met de omvang van de financiële offers illustreert eveneens de noodzaak van de invoering van deze regeling.

In dit kader wordt tenslotte nog gewezen op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van het totale bedrijfsleven bij de onderscheiden aspecten van de thans voorliggende regeling. Deze blijkt niet alleen uit de uniformiteit van de hoogte van de uitkeringen en heffingen, maar vooral uit de solidariteit tussen de nationale fondsen. Hierop wordt later nog nader ingegaan.

3. Advisering door het bedrijfsleven

Het onderhavige wetsvoorstel is in mei 1989 ter advisering voorgelegd aan de Adviescommissie Goederenvervoer ex artikel 6 WAG/WGB en

alle direct bij het goederenvervoer per binnenschip betrokken belangenorganisaties. Hoewel het bedrijfsleven weinig tijd was gelaten om te adviseren is het daar in korte tijd in geslaagd. Het advies¹ bevat waardevolle suggesties. In deze paragraaf wordt meer uitgebreid ingegaan op het advies van de zoëven genoemde Adviescommissie, omdat dat advies¹ vanwege de betrokkenheid van de meeste binnenvaartorganisaties als een goede samenvatting van de mening van het totale bedrijfsleven kan worden beschouwd.

De Adviescommissie Goederenvervoer ex artikel 6 WAG/WGB heeft in haar advies aangedrongen op een actievere houding van de overheid inzake flankerende sociale maatregelen, enerzijds omdat in het verleden bij herstructureringen van andere bedrijfstakken een daarop gericht flankerend werkgelegenheidsbeleid zou zijn gevoerd en anderzijds om de sloopregeling aantrekkelijker te maken.

De Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Verkeer en Waterstaat delen die mening van de Adviescommissie niet. Op de eerste plaats wijzen zij er op dat het opzetten van vut-regelingen een zaak van de betrokken sociale partners is, waarvan de overheid geen deelnemer is. Ten tweede zien zij geen noodzaak om zelf nog nieuwe, specifiek op de sanering van de binnenvaart afgestemde, sociale regelingen in te voeren. Met de bestaande generieke regelingen, zoals de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (I.O.A.Z. Stb. 1987, 281), de mogelijkheden voor her- en bijscholing, de Algemene bijstandswet (Stb. 1963, 284), het Bijstandsbesluit zelfstandigen (Stb. 1986, 544) en de Werkloosheidswet (Stb. 1986, 566) wordt naar hun mening een ruimschoots voldoende scala van sociale regelingen geboden om de sloopregeling aantrekkelijk te maken. Dit geldt te meer nu de sloopuitkeringen op een aanzienlijk hoger niveau liggen dan bij de meest recent gehouden sloopregelingen en er tevens in de binnenvaart een tekort aan vakbekwaam personeel bestaat. Door dit laatste zal er waarschijnlijk zelfs bij een kleinere binnenvloot van een redelijk werkaanbod sprake zijn.

De door de Adviescommissie gesuggereerde gedachte als zou er voor elke bedrijfstak, waarin een herstructurering plaats heeft, een specifiek op die bedrijfstak gericht flankerend werkgelegenheidsbeleid worden opgezet, is onjuist. Zij zou in de zoëven beschreven situatie van een personeelstekort in de binnenvaart, ook elke grond missen.

De door de Commissie genoemde voorbeeldwerking naar andere landen is – naar de mening van genoemde bewindslieden – illusoir door de bestaande verschillen in sociale infrastructuur in de diverse landen.

De door de Adviescommissie gewenste controle op de vaartuigen waarvoor de verordening niet geldt is zodanig vanzelfsprekend dat daarop niet nader behoeft te worden ingegaan.

Ten einde mogelijke misverstanden te vermijden over de in het verleden gehouden discussies met betrekking tot de in artikel 11 van de Commissieverordening vermelde valorisatie-coëfficiënten, is de suggestie van de Adviescommissie gevolgd om de zinsnede in de Toelichting over de omruilverhouding van 2:1 in het kader van de oud-voor-nieuwregeling te schrappen.

Ter zake van de door de Adviescommissie gesignaleerde problemen met betrekking tot de aanwezigheid van het betalingsbewijs zij opgemerkt dat hier ook door individuele organisaties aandacht is gevraagd en een oplossing is aangedragen. De Verordening laat echter formeel geen ruimte voor toepassing daarvan.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek

Met betrekking tot de mogelijkheid van parate executie zij er naar aanleiding van de opmerkingen van de Adviescommissie op gewezen dat ook bij voorgaande sloopregelingen de mogelijkheid van parate executie heeft opengestaan. Uiteraard zal ook in de toekomst wederom met de grootst mogelijke zorgvuldigheid en uitsluitend in daartoe aanleiding gevende gevallen van dit middel gebruik worden gemaakt.

Het in het aan het bedrijfsleven ter advisering voorgelegde voorstel opgenomen artikel 15 betreffende de bevoegdheid voor de ambtenaren, die belast zijn met het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel, tot het treffen van de benodigde maatregelen is naar aanleiding van opmerkingen van ondermeer de Adviescommissie geschrappt. Volstaan kan worden met de mogelijkheden, die het Wetboek van Strafvordering reeds biedt.

III. De verordeningen nader bezien

1. Algemeen

In het voorgaande zijn reeds meerdere malen de Raads- en Commissieverordening ter sprake gekomen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de inhoud van deze verordeningen. Daarbij wordt vanzelfsprekend ook aandacht besteed aan hun onderlinge verhouding. Afschriften van deze verordeningen zijn bijgevoegd.

2. Artikelsgewijze toelichting op de Raadsverordening

Artikel 1

Het eerste lid bevat een omschrijving van de sector voor welke een saneringsregeling wordt opgezet, nl. voor binnenschepen, waarmee goederenvervoer tussen twee of meer plaatsen aan de binnenwateren in de Lid-Staten wordt verricht. In het tweede lid worden de te treffen maatregelen in het kader van de regeling genoemd, te weten internationaal gecoördineerde nationale sloopregelingen en een internationale regeling ter verhindering van het ontstaan van een nieuwe structurele overcapaciteit gedurende de afwikkeling van de sloopregeling.

Als alternatief voor de internationaal gecoördineerde nationale sloopregelingen is – mede op aandrang van diverse Lid-Staten – de oprichting van een internationaal sloopfonds overwogen. De Commissie heeft uiteindelijk hiervan afgezien, omdat het haar beter leek gebruik te maken van de reeds in diverse landen ter zake aanwezige structuren en know-how, waardoor op kortere termijn een uniforme regeling zou kunnen worden geëffectueerd dan wanneer een geheel nieuwe internationale structuur zou moeten worden opgezet. Het oprichten van een internationaal fonds zou namelijk vele problemen kunnen opleveren op institutioneel en administratief gebied, die de start van de voorgenomen sloopactie behoorlijk zouden hebben kunnen vertragen. Met de in de verordening opgenomen solidariteit bij de terugbetaling van de sloopuitkeringen wordt echter hetzelfde doel nagestreefd als bij een communautair fonds, te weten het gezamenlijke Westeuropese bedrijfsleven draagt als geheel dezelfde lasten gedurende dezelfde periode. Ter zijde zij hierbij – wellicht ten overvloede – nog eens opgemerkt dat ook bij een dergelijk communautair fonds de lasten van de sloopregeling volledig door het bedrijfsleven zouden moeten worden gedragen.

Bedoelde maatregelen bevatten een zeer groot aantal elementen, die zijn gericht op het voorkomen van ongelijkheden, zoals die zich kunnen voordoen bij het naast elkaar bestaan van nationale sloopregelingen met

uiteenlopende voorschriften en criteria. In dit verband kunnen onder meer eenzelfde aanvangstijdstip, werkingsduur van de regelingen en eenzelfde niveau voor uitkeringen en heffingen worden genoemd.

Artikel 2

Het eerste lid geeft aan dat deze verordening betrekking heeft op al het goederenvervoer, dat wil zeggen zowel het beroeps- als het eigen vervoer. In dat opzicht is de verordening identiek aan de eerdere Nederlandse sloopregelingen, met dien verstande dat de onderhavige regeling ook betrekking heeft op de tankvaart. Voorts vallen op grond van dit lid in principe alle voor het goederenvervoer in gebruik zijnde binnenschepen, die in een Lid-Staat zijn geregistreerd of bij gebrek aan registratie worden geëxploiteerd door een in een Lid-Staat gevestigde onderneming, onder de werking van de verordening. Bij de bespreking van de artikelen 3 en 4 zal nog nader op de registratie en exploitatie worden ingegaan.

Daarnaast heeft de verordening betrekking op duwbotten. Uit de expliciete vermelding van de duwbotten kan worden afgeleid dat sleepboten niet onder deze verordening vallen. Dit is naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat ook niet noodzakelijk omdat het slepen van binnenvaartschepen slechts één van de marktmogelijkheden voor sleepboten is. Havensleepwerk (zowel in zee- als in binnenhavens) is een voorbeeld van een ander marktsegment. Voorts zijn tot nu toe geen signalen over het bestaan van een overcapaciteit bij sleepboten ontvangen.

Wel is op verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland in de verordening een overgangsartikel opgenomen (zie artikel 7, tweede lid, tweede alinea) voor die sleepboten, die thans onder een nationale sloopregeling vallen, maar uitgesloten zijn van de verordening.

Duidelijkheidshalve wordt er op gewezen dat duwsleepboten als duwbotten moeten worden beschouwd.

Het tweede lid van dit artikel bevat een limitatieve opsomming van de soorten schepen, die niet vallen onder de maatregelen, genoemd in het eerste lid. Een aantal van deze uitzonderingen spreekt voor zich, zoals die schepen die worden gebruikt op «waterwegen, die niet met de andere waterwegen van de Gemeenschap zijn verbonden»: te denken is bij voorbeeld aan binnenschepen op de Po en de kanalen in het Verenigd Koninkrijk.

Hiermee vergelijkbaar is de in onderdeel b genoemde uitzondering die wordt gemaakt voor die schepen die door hun afmetingen fysiek zijn «opgesloten» – zelfs in de Nederlandse vertaling van de verordening «bateaux captifs» genaamd – op bepaalde vaarwegen. Deze vaarwegen, zoals de Seine en de Rhône, staan weliswaar in verbinding met het overige vaarwegennet, maar op de verbindende vaarwegen kunnen slechts schepen met (soms zeer) beperkte afmetingen varen.

In onderdeel c is een aantal scheepsoorten vanwege hun zeer specifieke karakter of vanwege hun geringe concurrentievermogen uitgezonderd. Hiertoe behoren ondermeer de schepen in het fluviomaritieme vervoer, voor zover daarmee uitsluitend internationaal of nationaal vervoer wordt verricht tijdens reizen die een maritiem traject omvatten. Vanzelfsprekend wordt gecontroleerd of de betreffende schepen terecht worden uitgezonderd.

In dit verband is vermeldenswaard de discussie die in EG-verband is gevoerd over schepen met een laadvermogen onder 450 ton. Over deze

schepen is tot het laatste ogenblik onderhandeld. Frankrijk was namelijk van mening dat de verordening eigenlijk niet geschikt was voor de eigenaren van het type «spits», die – zoals bekend – meer dan de helft van de Franse vloot vormen. Een korte, krachtige sloopactie, die beoogd is met de onderhavige verordening, zou volgens de Fransen niet effectief zijn voor deze categorie. Voorts zouden de eigenaren van deze kleine schepen geen kostendekkende sloopheffingen kunnen opbrengen. Om deze redenen stelde Frankrijk voor om deze categorie schepen vrij te stellen van de verordening en daarvoor in de plaats een afzonderlijke, specifiek op deze schepen gerichte, communautaire verordening vast te stellen. Deze zou neerkomen op een semi-permanente sloopactie met overheidssubsidie.

Met name België wees het Franse voorstel af, vooral uit vrees voor een ongelijke behandeling van en daardoor concurrentievervalsing tussen de kleine schepen uit de diverse landen. De verordening zou overal uniform moeten worden toegepast.

In de tekst van het derde lid komen de beide zienswijzen duidelijk naar voren. Enerzijds vallen kleine schepen in principe onder de regeling. Anderzijds wordt aan een nationale overheid, die van mening is dat er sprake is van een bijzondere sociaal-economische situatie voor kleine schepen, de mogelijkheid geboden om op grond daarvan deze schepen uit te zonderen van de verordening en op nationaal niveau verdergaande maatregelen te treffen. Wel moeten die verdergaande maatregelen aan de Commissie ter goedkeuring worden voorgelegd, dienen zij dezelfde grondslagen te hebben als de communautaire regeling en mogen zij niet tot concurrentievervalsing leiden.

Voor de kleine schepen onder Nederlandse vlag zal een dergelijk bijzonder regime niet worden ingevoerd. In dit verband wordt er allereerst op gewezen dat, wat de Nederlandse binnenvaartvloot betreft, een onderscheid tussen schepen met een laadvermogen kleiner en groter dan 450 ton tamelijk willekeurig is. Voorts is uit recente rapportages in het kader van het Beleidsinformatiesysteem binnenvaart (BISB) ter zake van de ontwikkeling van de structurele overcapaciteit niet gebleken, dat de situatie voor kleine schepen in het algemeen zoveel ernstiger zou zijn dan voor de grotere schepen. Ter zake zijn evenmin signalen uit het bedrijfsleven ontvangen. Er is dus geen reden om de eenheid van beleid te doorbreken.

Artikel 3

Op grond van het eerste lid van dit artikel worden in alle belangrijke, door middel van vaarwegen met elkaar verbonden binnenvaartlanden, te weten België, Frankrijk, Bondsrepubliek Duitsland en Nederland, sloopregelingen opgezet. Op grond van het Aanvullend Protocol nr. 4 van de Herzien Acte van Mannheim zal ook Zwitserland daartoe overgaan.

Voor Luxemburg, waarvan het vaarwegennet is aangesloten op dat van de eerdergenoemde landen, geldt deze verplichting niet vanwege de zeer geringe omvang van de daar geregistreerde vloot (omstreeks 22 000 ton).

Het tweede lid geeft een basis voor een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en het bedrijfsleven. De overheid draagt de volledige en uiteindelijke verantwoordelijkheid, terwijl het bedrijfsleven bij de regeling dient te worden betrokken.

In het onderhavige wetsvoorstel is daartoe in een overlegcommissie voorzien.

Het derde lid van dit artikel verhindert, dat de eigenaren van drogelading-schepen een financiële bijdrage leveren aan de sanering van de tankvloot en omgekeerd. Achtergrond van deze strikte scheiding is vanzelfsprekend het feit dat het totaal verschillende markten betreft.

Het onderbrengen van de duwbotten in de rekening voor de droge ladingschepen is te beschouwen als een willekeurige keuze. Noch Nederland noch een van andere landen heeft daartegen bezwaar gemaakt, omdat elk van de alternatieven voor deze oplossing even willekeurig (onderbrengen bij tankvaart) zou zijn geweest of, zelfs, tot een verdere complicering van het systeem (aparte rekening) zou hebben geleid.

In verband met het derde lid wordt er reeds op deze plaats op gewezen, dat in artikel 3, eerste lid, van de commissieverordening de hoofdingeling «droge-ladingschepen» en «tankschepen» nader is uitgewerkt.

Artikel 4

Het eerste lid, waarin de bijdrageplicht van eigenaren van binnenschepen aan de sloopfondsen wordt vastgelegd, is ook te zien als een nadere specificatie van de reikwijdte van de verordening. De bijdrageplicht is -evenals het recht op een slooputkering- beperkt tot de eigenaar van een schip; de exploitant, voor zover dat althans een andere persoon is dan de eigenaar, heeft deze plicht niet. Duidelijkheidshalve wordt er op gewezen dat de bijdrageplicht geldt voor alle schepen, die op enig moment op de markt aanwezig zijn, dat wil zeggen alle thans aanwezige schepen plus alle schepen die in de toekomst op de markt worden gebracht. Daarnaast worden de eigenaren van binnenschepen, die in artikel 2 zijn uitgezonderd van de werking van de verordening, vrijgesteld van de bijdrageplicht.

In de daaropvolgende leden wordt aangegeven waar de eigenaar van een binnenschip zijn bijdrageplicht moet voldoen, met andere woorden aan welk van de nationale fondsen door hem moet worden betaald. In het tweede en derde lid worden ter zake van de beantwoording van die vraag twee groepen van eigenaren onderscheiden.

Het tweede lid bepaalt dat de eigenaren van binnenschepen uit Nederland, België, Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk (de zogenoemde betrokken Lid-Staten) hun bijdrage moeten betalen aan het sloopfonds van dat land, waar hun schip is geregistreerd. Voor Nederland, Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk geldt een registratieplicht voor binnenschepen. De slotwoorden van het tweede lid zien op de «Belgische situatie». In dat land geldt de vestiging van de exploitant als bepalende factor voor de bijdrageplicht van de eigenaar.

Het derde lid geeft een regeling voor de tweede groep van eigenaren.

Het betreft eigenaren van een schip, dat is geregistreerd in een andere Lid-Staat dan een van de betrokken Lid-Staten – bijvoorbeeld in Spanje, Italië of Luxemburg. De eigenaar van zo'n schip mag kiezen aan welk van de nationale fondsen van de betrokken Lid-Staten hij zijn bijdrage zal betalen. De keuze is onherroepelijk en geldt voor alle schepen van die eigenaar. Effectief zal deze bepaling alleen gelden voor eigenaren van in Luxemburg geregistreerde schepen.

Op grond van het Aanvullend Protocol nr. 4 bij de Herzene Rijnvaartakte heeft Zwitserland aansluiting verkregen bij de verordening en zal het op grond daarvan een eigen nationaal fonds inrichten.

Artikel 5

Het eerste lid van dit artikel legt het recht op een slooputkering vast voor een eigenaar van een binnenschip, mits dat onder de werking van

deze verordening valt. Voorts worden in dit lid de voorwaarden genoemd, waaronder die uitkering kan worden verkregen, en worden enige van die voorwaarden nader uitgewerkt.

Als voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering worden genoemd:

- 1) de sloop van een schip,
- 2) dat bedrijfszeker is en tot de actieve vloot behoort,
- 3) voor zover die uitkering kan worden betaald uit de voor de sloopregeling beschikbare financiële middelen.

Ad 1) Bij de omschrijving van de sloop valt op dat kan worden volstaan met de sloop van het casco. Er bestaat geen verplichting tot het slopen van de voortstuwingsmotoren.

Daarvoor wordt overigens ook geen additionele uitkering toegekend. Ter zake van de sloop van motoren is langdurig onderhandeld, waarbij een aantal varianten zijn besproken.

Dit heeft uiteindelijk in de in de verordening opgenomen tekst geresulteerd.

Ad 2) Ter zake van het activiteitscriterium voor schepen, waarvoor geen certificaten van deugdelijkheid, vergunnings- of inschrijvingsbewijzen zijn afgegeven is eveneens langdurig onderhandeld. Van Nederlandse zijde is er daarbij voortdurend op gewezen dat bedoeld criterium niet te hoog mocht worden gesteld. Immers, naarmate dat criterium hoger zou worden, zou het aantal schepen, dat door onvoldoende activiteit buiten de regeling zou vallen, toenemen. Daardoor zou echter ook weer het aantal schepen toenemen, dat potentieel beter kan worden benut na voltrekking van de sloopregeling. Deze regeling zou daardoor aan effectiviteit inboeten. Het is, met andere woorden, belangrijk om ook de potentieel betere benutting van nu onvoldoende gebruikte schepen af te kappen.

Tegen die achtergrond valt een beoordeling van het tien-reizen criterium voor de schepen zonder een van de certificaten van deugdelijkheid of een vergunning positief uit.

Aan het aspect bedrijfszekerheid wordt in de verordening geen nadere invulling gegeven. Op dat punt zal de Nederlandse overheid zo nauw mogelijk aansluiten bij vroegere regelingen. In het onderhavige wetsvoorstel (zie artikel 4) wordt om deze reden de mogelijkheid geopend om bij ministeriële regeling te bepalen dat, in geval er bij de bevoegde autoriteit gereede twijfel bestaat over de technische staat van een schip, met betrekking tot dat schip een verklaring van de eigenaar kan worden gevraagd, inhoudende dat het schip ten tijde van de aanvraag om een sloopuitkering voldoet aan het niveau van de eisen voor het verkrijgen van een certificaat van deugdelijkheid. Op deze wijze worden ook mogelijke problemen voorkomen rond de eveneens genoemde averij-schepen en schepen die ingevolge andere schade niet meer kunnen worden gerepareerd.

Ad 3) Uit de tekst van de verordening blijkt dat er slechts sloopuitkeringen worden toegekend tot de overeengekomen financiële limiet is bereikt. Deze financiële limiet geldt voor alle nationale fondsen gezamenlijk en is in artikel 1, tweede lid, van de Commissieverordening gesteld op 130,5 miljoen ECU (= omstreeks f 310 miljoen). Gegeven de instelling van afzonderlijke rekeningen binnen elk nationaal fonds voor de sloop van droge-ladingschepen en tankschepen zal ook per groep van gelijksoortige rekeningen een financiële limiet gelden. Bij de bespreking van de Commissieverordening wordt het aspect van de financiële limitering nader besproken.

Het tweede lid van het onderhavige artikel legt de basis voor een van de meest essentiële onderdelen van de regeling, waarmee tevens het gemeenschappelijk karakter van de regeling wordt geaccentueerd, te weten de financiële solidariteit. Voorts wordt in dit lid het doel van die financiële solidariteit aangegeven evenals het tijdstip van inwerking-treding.

Ter zake van het doel wordt nog opgemerkt dat de omschrijving ervan in de verordening mager is in vergelijking met de gedachte achter de solidariteit: ongeacht de omvang van het in een bepaald land in het kader van de voorgestelde regeling gesloopte laadvermogen, dragen alle eigenaren van binnenschepen, ongeacht hun land van herkomst, gedurende eenzelfde periode dezelfde financiële lasten voor die sloop.

Artikel 6

In dit artikel worden aan de Commissie een groot aantal bevoegdheden toegekend ter zake van de concrete invulling van de gecoördineerde nationale sloopregelingen. Te noemen zijn ondermeer de niveaus van de uit het fonds te verstrekken uitkeringen en van de aan het fonds te betalen bijdragen en de uitwerking van de solidariteitsgedachte.

Voorts worden in dit artikel de berekeningsgrondslagen genoemd, evenals een aantal nadere voorwaarden, die de Commissie in acht dient te nemen bij de zoëven genoemde invulling, bijvoorbeeld ter zake van de hoogte van de bijdragen (vide vierde lid), de maximale bijdrageperiode (eveneens in het vierde lid) en de verplichting om bij het nemen van besluiten rekening te houden met de resultaten van het marktobservatiesysteem (zevende lid).

In de Commissieverordening heeft de concrete uitwerking van een en ander plaats gehad. In verband met die uitwerking wordt de aandacht nogmaals gevestigd op het zevende lid. Dit stelt zeker dat ondermeer de op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties bij de vaststelling van bedoelde commissieverordening worden geraadpleegd.

Ter zake van de Commissie-verordening zij naar de hiernavolgende paragraaf verwezen.

Artikel 7

Gezien de duur en de omvang van de structurele overcapaciteit is de binnenvaart niet in staat om zelf direct de financiële lasten van een sloopregeling volledig te dragen, zeker niet wanneer men de regeling binnen een zeer kort tijdsbestek effect wil laten hebben.

Tegen die achtergrond is in het eerste lid bepaald, dat de Lid-Staten aan de sloopfondsen de voor het betalen van sloopuitkeringen vereiste bedragen voorfinancieren in de vorm van terugvorderbare, renteloze leningen.

Als alternatief voor de voorfinanciering door de nationale overheden wordt in het tweede onderdeel van het eerste lid genoemd het geven van een staatsgarantie op leningen die op de kapitaalmarkt worden aangegaan ten behoeve van de financiering van de fondsen. Bij dit alternatief komt de rente ten laste van het Rijk. De meerkosten van deze optie zouden, wat Nederland betreft, bij een maximale looptijd van de lening van 10 jaar omstreeks f 15 miljoen bedragen. In overleg met de Minister van Financiën heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten de benodigde gelden endogeen te financieren.

In het kader van dit artikel wordt nog eens gewezen op de – helaas mislukte – poging om de EG te bewegen tot een medefinanciering van de regeling door middel van een niet-terugvorderbare bijdrage van maximaal 50 procent van de benodigde financiële middelen. De op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties hadden dit

voorgesteld vanwege de reeds langere tijd durende slechte rentabiliteit en onder verwijzing naar precedentes in andere bedrijfstakken. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft dat idee, met name vanwege de argumenten, die door het totale internationale bedrijfsleven werden aangevoerd, lange tijd ondersteund, te zamen met de Belgische transportminister. Nadat het enerzijds duidelijk was geworden dat een zeer groot aantal Lid-Staten volstrekt niet bereid was om een communautaire medefinanciering te accepteren en anderzijds het bedrijfsleven, uit bezorgdheid voor het mogelijkerwijs op dit punt stranden van het overleg, te kennen had gegeven noodgedwongen bereid te zijn zelf de hele regeling te financieren, heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat dit punt als onhaalbaar opgegeven.

Ter toelichting op het tweede lid wordt gewezen op het volgende:

Op grond van de verordening worden inhoudelijk identieke sloopregelingen in de betrokken landen van kracht. De aflossing van schulden van het bedrijfsleven, voortvloeiend uit eerdere nationale sloopregelingen, kan dat beeld verstoren. Situaties, waarin door het bedrijfsleven tegelijkertijd voor twee sloopregelingen moet worden betaald, dienen te worden voorkomen.

Effectief leidt het vorenstaande er – mede op aandrang van alle internationale binnenvaartorganisaties – toe dat het tekort van de huidige Duitse sloopregeling (naar verwachting per 1 januari 1990 omstreeks DM 6 miljoen = omstreeks 2,75 miljoen ECU) ten laste wordt gebracht van het in het kader van de onderhavige regeling in te richten Duitse sloopfonds en via de onderlinge financiële solidariteit van de fondsen ten laste van alle eigenaren van binnenschepen, die onder de verordening bijdrageplichtig zijn. Een en ander betekent dat de in het voorgaande genoemde financiële middelen, die maximaal beschikbaar zijn voor het verstrekken van slooputkeringen (te weten 130,5 en 137 miljoen ECU) met 2,75 miljoen ECU afnemen.

In het tweede deel van het tweede lid is een overgangsregeling opgenomen voor de eigenaren van die binnenschepen, waarvoor bij afwezigheid van de onderhavige sloopregeling aan een nationale sloopregeling het recht op een slooputkering zou kunnen zijn ontleend, maar waarvoor nu geen gebruik kan worden gemaakt van de onderhavige sloopregeling, omdat die soort binnenschepen daarvan is uitgezonderd. Het betreft in casu met name Duitse sleepboten.

Artikel 8

In deze bepaling is de zogenoemde oud-voor-nieuw regeling vastgelegd.

Zoals reeds enige malen in deze memorie is vermeld, wordt met deze internationaal geldende maatregel beoogd om investeringen in nieuwbouwlaadvermogen tijdens de duur van de gecoördineerde nationale sloopacties af te remmen. Een absolute sluiting van de markt is door de Commissie – naar het oordeel van ondergetekende terecht – afgewezen omdat daardoor te veel afbreuk zou worden gedaan aan de noodzakelijke modernisering van de binnenvaartvloot en in samenhang daarmee aan de concurrentiekracht van de binnenvaart. Evenmin is – ook terecht – sprake van een contingentering van nationale vloten.

Onder sterke aandrang van het totale internationale bedrijfsleven is de Commissie tijdens de beraadslagingen over het voorstel accoord gegaan met een versnelde invoering van de oud-voor-nieuw regeling. In de oorspronkelijke voorstellen was sprake van een gelijk tijdstip voor de inwerkingtreding van de sloopregeling en de oud-voor-nieuw regeling.

Het bedrijfsleven vreesde dat daardoor een speculatieve nieuwbouwgolf op gang zou komen, waardoor de effectiviteit van de te starten sloopregeling bij voorbaat zou worden ondergraven. De Commissie heeft zich gevoelig betoond voor die argumenten en heeft de Raad voorgesteld om de invoeringsdatum op 1 mei 1989 vast te stellen. De Raad heeft dat voorstel overgenomen. Wat Nederland betreft, is op basis van de Verordening en het Aanvullend Protocol nr. 4 per genoemde datum ter zake een ministeriële regeling (Stcrt. 1989, 86) van kracht geworden, waarin tevens een controle-mogelijkheid op de naleving van de regeling is opgenomen door een meldingsprocedure voor alle onder de oud-voor-nieuw regeling vallende schepen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het kader van de oud-voor-nieuw regeling met betrekking tot het verlenen van inschrijvingen voor het verrichten van eigen vervoer van goederen per binnenschip is aangesloten op de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (Stb. 1951, 472). Bij de vergunningverlening voor het binnenlands beroepsvervoer houdt de daarmee belaste Commissie Vervoervergunningen op verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat eveneens rekening met genoemde regeling.

In haar meest zuivere vorm komt een oud-voor-nieuw regeling neer op een verplichting om door middel van sloop laadvermogen blijvend aan de markt te onttrekken bij het in de vaart brengen van nieuwgebouwd laadvermogen. Met betrekking tot een dergelijke sloop ontstaat geen recht op een sloouitkering. Wel zal aan de overige regels met betrekking tot sloop moeten worden voldaan.

Het internationale bedrijfsleven wenste dat de oud-voor-nieuw regeling even lang zou worden gehandhaafd als er slooibijdragen moesten worden betaald, dus maximaal tien jaar.

Die periode werd echter door de betrokken Lid-Staten, de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) en de EG-Commissie als een te langdurige rem op investeringen beschouwd. Tegen die achtergrond is na intensieve onderhandelingen in onderdeel a van het eerste lid de duur van deze regeling bepaald op vijf jaar. Het vijfde lid geeft de mogelijkheid tot een verlenging van deze periode met maximaal nog eens vijf jaar. Ingevolge het bepaalde in onderdeel c van het eerste lid is de verhouding tussen het aan de markt te onttrekken laadvermogen en het nieuw in de vaart gebracht laadvermogen gedurende de eerste drie jaren gefixeerd, en wel op een niveau van 1:1. Na afloop van deze vaste periode van drie jaar kan deze verhouding steeds worden aangepast, met name op basis van de ontwikkeling van de markt. Ook hier geldt voor de Commissie de verplichting eerst ter zake de op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties te raadplegen.

In plaats van het door middel van sloop blijvend aan de markt onttrekken van laadvermogen kan in het kader van de oud-voor-nieuw regeling ook een bijdrage aan de slooifondsen worden betaald, die gelijk is aan de sloouitkering voor een gelijksoortig schip van dezelfde grootte of een combinatie van sloop zonder uitkering en betaling van een bepaald bedrag (zie het eerste lid, onderdeel a, tweede en derde streepje).

In onderdeel a van het eerste lid worden nog enige categorieën van schepen genoemd, waarop de oud-voor-nieuw regeling eveneens van toepassing is. Het betreft:

a) schepen, die uit derde landen worden geïmporteerd, dat wil zeggen landen, die geen EG-Lid-Staat zijn. De enige uitzondering op deze categorie heeft betrekking op schepen uit die derde landen, waar op basis van een internationale overeenkomst dezelfde regelingen als in de verordening genoemd zijn ingevoerd. In feite betreft die uitzondering alleen Zwitserland,

b) bestaande schepen, die tot nu toe op geïsoleerde vaarwegen van de Gemeenschap zijn ingezet en na overbrenging naar het aaneengesloten West-Europese vaarwegennet op dit net worden gebruikt. De enige uitzondering hierop wordt in onderdeel b van het derde lid genoemd. Deze uitzondering betreft binnenschepen, die bij het inwerking treden van de verordening onder de vrijstellingscategorie van binnenschepen op geïsoleerde vaarwegen in één der Lid-Staten vallen en via een nieuw geopende vaarweg de andere waterwegen van de Gemeenschappen kunnen gebruiken. Naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat kan deze uitzondering alleen betrekking hebben op binnenschepen, die in de Bondsrepubliek Duitsland zijn geregistreerd en op de Donau worden gebruikt, en

c) bestaande schepen, die vanwege hun fysieke afmetingen zijn «opgesloten» op een bepaalde vaarweg in een van de Lid-Staten en na overbrenging naar de overige vaarwegen van het aaneengesloten Westeuropese vaarwegennet op deze overige vaarwegen worden gebruikt.

Voorts geldt de oud-voor-nieuw regeling op instigatie van het bedrijfsleven ook in geval van een toename van de capaciteit als gevolg van een verlenging van vrachtschepen en in geval van het inbouwen van grotere voortstuwingsmotoren in duwboten.

In het derde lid worden de uitzonderingen op de oud-voor-nieuw regeling genoemd. Anders gezegd: het in de aanhef van het eerste lid, onderdeel a, vervatte verbod geldt niet, mits de eigenaar het verlangde bewijs kan leveren. Ter zake van de in onderdeel a van het derde lid opgenomen set van voorwaarden dient er op te worden gewezen dat deze cumuleren. Deze voorwaarden zijn op verzoek van het gehele internationale bedrijfsleven opgenomen.

Voor het overige wordt er duidelijkheidshalve op gewezen dat er slechts één uitzonderingsmogelijkheid is, te weten voor gespecialiseerde schepen (vide onderdeel c van het derde lid). Deze uitzondering kan slechts door de Commissie worden gegeven. De Commissie bereidt ter zake een nadere regeling voor.

Tenslotte dient de verbodsbepaling in het vierde lid nog te worden vermeld en de daarbij behorende grote mate van discretionaire bevoegdheid van de nationale overheden tot het nemen van sancties.

Artikel 9

Artikel 9 geeft aan de Lid-Staten de mogelijkheid tot het nemen van sociale maatregelen ter completering van de sloopregeling. Met die regelingen wordt beoogd de sociale gevolgen te verlichten van het gebruik van sloopregelingen voor zowel de zelfstandig optredende vervoerders als voor werknemers van ondernemingen, die gebruik maken van sloopregelingen.

Bij de bespreking van de door het bedrijfsleven uitgebrachte adviezen is hieraan reeds in ruime mate aandacht besteed. Verwezen wordt naar paragraaf 3 van hoofdstuk II.

Artikel 10

Naast de invoeringsdata van de Raadsverordening (1 mei 1989) en van de sloopregeling (1 januari 1990) is de voornaamste bepaling van dit artikel de verplichting die aan de Lid-Staten wordt opgelegd om bepaalde maatregelen te treffen. Die maatregelen dienen met name betrekking te hebben op een permanent en effectief toezicht op de naleving van de verplichtingen, die uit de verordening voortvloeien en op aangepaste sancties.

3. Artikelsgewijze toelichting op de Commissieverordening

Algemeen

Zoals reeds vermeld bij de toelichting op artikel 6 van de Raadsverordening wordt met de Commissieverordening voorzien in een aantal besluiten, die krachtens artikel 6 van de Raadsverordening moeten worden vastgesteld met het oog op de werking van de Raadsverordening. Het betreft met name de hoogte van de uit de sloopfondsen te verstrekken uitkeringen en van de jaarlijks aan de fondsen door het bedrijfsleven te betalen bijdragen, de wijze waarop de uitkeringen geschieden en de regeling van de onderlinge solidariteit van de gelijknamige rekeningen.

Voorts is in de Commissieverordening een regeling uitgewerkt ter zake van de omrekening van nominaal laadvermogen in gelijkvormig of equivalent laadvermogen. Deze regeling is noodzakelijk voor het functioneren van de in artikel 8 van de Raadsverordening opgenomen oud-voor-nieuw regeling.

Tenslotte is in de Commissieverordening bepaald dat de Commissie de Lid-Staten raadpleegt over wijzigingen, die de Commissie overweegt aan te brengen in deze verordening. Bij de uitvoering van de verordening moet de Commissie voorts het advies inwinnen van de op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties.

Artikel 1

In het eerste lid wordt de werkingsfeer van de Commissieverordening beschreven. In dat verband worden genoemd de vaststelling van de jaarlijks te betalen bijdragen, het niveau van de uitkeringen en de voorwaarden waaronder een uitkering kan worden verkregen. Deze aspecten worden tevens in verband gebracht met de noodzaak om de capaciteit van de droge ladingvloot en de duwbotenvloot met 10 procent te verminderen en de capaciteit van de tankvloot met 15 procent.

Bij de toelichting op artikel 5 van de Raadsverordening is er reeds op gewezen dat er slechts sloopuitkeringen worden toegekend tot de overeengekomen financiële limiet is bereikt.

Er is dus op geen enkele wijze sprake van een open einde-regeling.

Als financiële limiet voor alle nationale fondsen is bij genoemd artikel uit de Raadsverordening een bedrag genoemd van 130,5 miljoen ECU (= omstreeks f 310 miljoen). Indien de omvang van het Zwitserse fonds mede in beschouwing wordt genomen, bedraagt genoemde limiet 137 miljoen ECU. In het tweede lid van dit artikel wordt deze financiële limiet ook juridisch vastgesteld. Dit geldt ook voor onderscheiden deelbudgetten voor de afzonderlijke scheepscategorieën. Genoemde bedragen zijn gebaseerd op de omvang van de nationale binnenvloten, zoals opgenomen in de officiële statistieken en de in het eerste lid genoemde streefpercentages. Bij de vaststelling van de bedragen is ervan uitgegaan dat het gemiddelde uitkeringsniveau ingevolge het in het onderstaande bij artikel 5 te bespreken tendersysteem op 90 procent van de maximale uitkeringen zal liggen.

Artikel 2

In dit artikel is de aanvangsdatum van de internationaal gecoördineerde nationale sloopregelingen vastgesteld op 1 januari 1990. Deze datum geldt, ingevolge het bepaalde in artikel 10, eerste lid, van de Raadsverordening, ook als uiterste datum voor de vaststelling van de op

nationaal niveau te treffen maatregelen voor de uitvoering van de Raadsverordening.

Artikel 3

In de eerste twee leden van dit artikel wordt het niveau aangegeven van de jaarlijks door de eigenaren van de onder de Raadsverordening vallende schepen te betalen slooobjdragen. Het niveau van de bijdrage hangt samen met de categorie binnenschepen (droge lading schepen, tankschepen en duwboten), scheepstype (motorschip, sleepschip en duwbak) en de omvang van het laadvermogen (kleiner dan 450 ton, tussen 450 en 650 ton, groter dan 650 ton). De differentiatie van de slooobjdrage op basis van de scheepsgrootte is als volgt. De bijdrage voor schepen met een laadvermogen boven 650 ton is de maximaal verschuldigde bijdrage. Wanneer deze op 100 procent wordt gesteld, belooft de bijdrage voor schepen met een laadvermogen onder 450 ton maximaal 70 procent van de bijdrage voor schepen, groter dan 650 ton. Voor laadvermogens tussen 450 en 650 ton is een bijdrage verschuldigd die gelijk is aan die voor een laadvermogen onder 450 ton, verhoogd met 0,15% per ton laadvermogen boven 450 ton.

In het eerste lid wordt er expliciet op gewezen dat ook de eigenaren van schepen, waarvoor een slooopaanvraag is ingediend, voor die schepen bijdrageplichtig zijn.

Het belang van het derde lid is vooral gelegen in de zekerstelling die dit lid geeft omtrent de volledige terugbetaling van de door de nationale overheden voorgeschoten bedragen binnen een termijn van maximaal 10 jaar. De Commissie kan de in het eerste lid genoemde bedragen wijzigen, indien dat noodzakelijk is in verband met die zekerstelling.

Genoemde zekerstelling en de wijzigingsbevoegdheid van de Commissie ter zake zijn vooral van belang, omdat de Commissie bij de bepaling van het niveau van de uitkeringen en bijdragen een zeer groot belang heeft toegekend aan de acceptatiegraad van het bedrijfsleven.

Artikel 4

Dit artikel bevat enige regelingen van praktisch belang.

Zo zal de verplichting om het bewijs van betaling van de slooobjdrage aan boord te hebben in 1990 pas vanaf 1 mei gelden. In de daaropvolgende jaren geldt deze verplichting ingevolge het bepaalde in artikel 6, vierde lid, derde onderdeel, van de Raadsverordening vanaf 1 maart van het betreffende jaar. De afwijking in 1990 houdt verband met eventueel optredende aanvangsproblemen van de te gebruiken betalingssystemen. Door deze verschuiving van het tijdstip waarop de onderhavige verplichting van kracht wordt, wordt voorkomen dat eigenaren van schepen uit het land, waar zich die aanvangsproblemen voordoen, buiten hun eigen toedoen worden benadeeld ten opzichte van andere eigenaren.

In het tweede lid wordt de peildatum voor de vaststelling van de omrekeningskoers van ECU's in nationale valuta bepaald op 1 januari van het betreffende jaar.

Artikel 5

In dit artikel is het niveau van de uit de slooifondsen te verstrekken slooipuitkeringen vastgelegd en de daarop van toepassing zijnde uitgangspunten.

Evenals bij de jaarlijks aan de slooifondsen te betalen bijdragen is op de slooipuitkeringen een differentiatie van toepassing op basis van de

scheepscategorie, het scheepstype en de scheepsgrootte. Wat de differentiatie op laatstgenoemde basis betreft, zij verwezen naar de in het voorgaande gegeven toelichting op artikel 3 van de onderhavige verordening.

Ter zake van de differentiatie naar scheepsgrootte heeft de EG-Commissie expliciet overwogen dat de kleinere schepen een verhoudingsgewijs lagere commerciële waarde hebben. Om die reden kan worden volstaan met een lagere uitkering per ton laadvermogen voor de kleine schepen (en dus ook een lagere jaarlijkse bijdrage).

Voorts heeft de Commissie een tendersysteem ingevoerd. Dat leidt ertoe dat iedere eigenaar kan opteren voor een uitkering per ton laadvermogen, die maximaal 30 procent ligt onder het niveau van de voor dat schip, gezien zijn categorie, type en laadvermogenklasse geldende maximale uitkering per ton laadvermogen. Dat betekent bij voorbeeld dat een eigenaar van een schip van 400 ton minimaal mag inschrijven voor 49 procent van de voor dat scheepstype en -categorie geldende maximale uitkering.

Artikel 6

Dit artikel bevat een regeling van het tijdschema dat bij de behandeling van de aanvragen om een slooputkering zal worden aangehouden.

In de periode van 1 januari 1990 tot 1 mei 1990 kunnen aanvragen voor een slooputkering worden ingediend. Het verdere verloop van de behandeling van een aanvraag en de eventuele ontvangst van een slooputkering is afhankelijk van de hoogte van het percentage, waartegen voor de slooputkering is ingeschreven. De margebreedte, waarbinnen het uitkeringsniveau kan worden gekozen door de aanvrager van een slooputkering, is in het tweede lid aangegeven.

Ingevolge het derde lid wordt binnen twee maanden na ontvangst op een aanvraag om een slooputkering tegen het minimumniveau van 70 procent door de autoriteit van het betreffende nationale fonds beslist op basis van de bij de toelichting op artikel 5 van de Raadsverordening gegeven criteria inzake bedrijfszekerheid en vervoersactiviteiten. Uiterlijk op 1 juli 1990 is op alle aanvragen van een slooputkering op het 70-procentniveau een beslissing genomen. Vanzelfsprekend geldt daarbij de financiële limitering, zoals opgenomen in artikel 1 van de Commissie-verordening. Om overschrijding van de betreffende rekening te voorkomen is in de tweede alinea van het derde lid bepaald dat de Commissie maandelijks van de autoriteiten van elk nationaal fonds een lijst ontvangt van de aanvragen op het 70-procentniveau, waarop positief is beslist.

In het vierde lid is bepaald dat op aanvragen om een slooputkering op een hoger niveau dan 70 procent vóór 1 september 1990 door de betreffende autoriteiten de acceptatie of de afwijzing van die aanvraag wordt medegedeeld. De wijze waarop het door de aanvrager gewenste percentage van het niveau van de slooputkering een rol speelt bij die acceptatie of afwijzing is vastgesteld in artikel 8 van de Commissie-verordening.

Artikel 7

Het eerste lid legt aan de eigenaar van een binnenschip, dat voor een slooputkering is geaccepteerd, de verplichting op om het betreffende schip vóór 1 december 1990 hetzij te slopen of te doen slopen hetzij definitief stil te leggen in afwachting van de sloop.

De overige leden van dit artikel hebben betrekking op de verplichtingen, die uit die stillegging voortvloeien, hetzij voor de eigenaar van het betreffende schip, hetzij voor de autoriteiten van het fonds, waaruit de sloouitkering voor dat schip wordt verstrekt.

Zo dient de eigenaar van het stilgelegde schip ingevolge het tweede lid alle documenten die op het schip betrekking hebben aan de autoriteiten van het sloopfonds te overhandigen. Uit de aard der zaak vloeit voort dat dit lid slechts ziet op die scheepspapieren, die vereist zijn voor het varen en het verrichten van vervoer met dat schip. Eigendomspapieren en andere documenten kunnen op dat moment nog niet worden ingeleverd, omdat de eigenaar van het schip anders geen beschikkingsbevoegdheid meer zou hebben bij de verkoop van het casco aan een sloper of bij de verkoop van scheepsonderdelen, zoals de motor.

Andere verplichtingen voor de eigenaar betreffen het verschaffen van informatie aan de betreffende autoriteiten ter zake van de plaats van stillegging van het schip, het vragen van toestemming aan die autoriteiten voor een verplaatsing ervan (tweede alinea van het tweede lid) en de sloop van het stilgelegde schip vóór 1 december 1992 (vierde lid).

De Lid-Staten houden er toezicht op dat met in afwachting van sloop stilgelegde schepen geen vervoer of opslag wordt verricht (tweede lid). Ingevolge het derde lid verschaffen de autoriteiten van de fondsen aan elkaar en aan de Commissie aan het einde van elk jaar van de periode van stillegging een lijst, waarop een aantal gegevens zijn vermeld van die schepen, waarvoor een sloouitkering is gedaan en in afwachting van sloop zijn stilgelegd. Het ligt overigens in de bedoeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat om de overzichtslijst van de in afwachting van sloop stilgelegde schepen ook in de loop van een jaar regelmatig te actualiseren en te publiceren, teneinde de controle te vergemakkelijken.

Artikel 8

Zoals reeds aangegeven sluit artikel 8 direct aan op de tekst van artikel 6, in die zin dat de consequenties worden aangegeven van de hoogte van het percentage, waarvoor de eigenaar van een schip heeft geopteerd ter zake van de sloouitkering. Bij de beschrijving van die consequenties is er in dit artikel rekening mee gehouden dat zich een van de volgende situaties kan voordoen:

- 1) de situatie waarin de benodigde financiële middelen voor het verstrekken van sloouitkeringen de beschikbare middelen overtreffen, en
- 2) de situatie waarin de beschikbare middelen voor het verstrekken van sloouitkeringen de benodigde middelen overtreffen.

In het eerste lid is bepaald dat het percentage waartegen de eigenaar heeft ingeschreven als selectie criterium wordt gebruikt voor de bepaling van de volgorde van de toekenning van sloouitkeringen: het lagere percentage heeft voorrang op het hogere. Op deze plaats zij er nogmaals op gewezen dat het tendersysteem doelbewust is gekozen vanwege de in dat systeem ingebouwde onzekerheden, waarmede eigenaren van schepen kunnen worden gedwongen tot het maken van een welbewuste keuze uit de voor hen openstaande mogelijkheden. Een eigenaar die tegen een hoog percentage inschrijft loopt grote kans op een afwijzing van zijn aanvraag doordat het beschikbare budget inmiddels is uitgeput. Een eigenaar die maximale zekerheid met betrekking tot zijn aanvraag verkiest, zal tegen 70 procent inschrijven.

In het tweede lid wordt de procedure beschreven ter zake van de door de EG-Commissie in samenwerking met de onderscheiden autoriteiten van de fondsen op te stellen ranglijsten voor droge lading schepen, tankschepen en duwbotten. De plaats op die ranglijst van een aanvraag,

ten aanzien waarvan de nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat die in principe in aanmerking komt voor een slooputkering, wordt bepaald door de hoogte van het geopteerde uitkeringspercentage in volgorde van opklimmend percentage, onafhankelijk van de vraag onder welk nationaal fonds dat schip valt.

Het in het eerste lid gestelde heeft uitsluitend betrekking op een situatie van een tekort aan financiële middelen. Het opstellen van de in het tweede lid bedoelde lijsten heeft eveneens uitsluitend in diezelfde situatie een nuttige functie. Dat neemt echter niet weg dat de in het tweede lid beschreven procedure te allen tijde zal moeten worden gevolgd, omdat slechts achteraf, dat wil zeggen na verwerking op de gemeenschappelijke lijst van alle in principe in aanmerking komende aanvragen, kan worden vastgesteld of er een tekort aan middelen is om op alle aanvragen een uitkering te doen en zo ja, op welke aanvragen een uitkering dient plaats te hebben.

Per scheepscategorie kan dit bovendien ook nog verschillen.

In aansluiting op het eerste lid bepaalt het derde lid dat bij een tekort aan financiële middelen de volgorde van de gemeenschappelijke lijst wordt aangehouden bij de definitieve toekenning van de uitkeringen. De toekenning heeft plaats tot het financiële plafond voor de betreffende sector is bereikt. Indien sprake is van meerdere aanvragen met een zelfde niveau van het uitkeringspercentage is de datum van ontvangst van die aanvragen beslissend voor de toekenning.

Het vierde lid geeft de gevolgen aan van de situatie waarin de beschikbare middelen de benodigde middelen overtreffen. In dat geval worden alle aanvragen gehonoreerd tegen het geopteerde uitkeringspercentage en wordt de ingevolge artikel 6 van de Raadsverordening op 10 jaar gefixeerde terugbetalingsperiode evenredig verkort.

Artikel 9

In het eerste lid wordt het moment van de betaalbaarstelling van de slooputkering geregeld. Vanzelfsprekend zullen ingevolge het bepaalde in artikel 10, eerste lid, tweede onderdeel, ter zake van die sloop genoegzame bewijsstukken moeten worden overgelegd.

Artikel 10

In dit artikel wordt een nadere uitwerking gegeven van de wijze waarop de financiële solidariteit tussen de onderscheiden fondsen gestalte dient te krijgen. Voor de berekening van de in het kader van die financiële solidariteit vast te stellen overhevelingen van financiële middelen tussen de fondsen wordt een wiskundige formule gehanteerd. Gezien de opzet van de financiële solidariteit van de fondsen, zoals vermeld in de Raadsverordening, wordt ervan uitgegaan dat deze formule eerst wordt toegepast op gelijknamige rekeningen, dat vervolgens de nationale rekeningen worden gesaldeerd en dat op basis van die saldi de onderlinge verrekening plaats heeft.

Voor het overige geeft de opzet van de systematiek voor de financiële solidariteit geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

Artikel 11

In het onderhavige artikel is aan het in artikel 8 van de Raadsverordening opgenomen begrip «gelijkwaardig tonnage» een concrete invulling gegeven door middel van zogenaamde valorisatie-coëfficiënten.

Met deze coëfficiënten worden de verhoudingen tussen de verschillende scheepstypen ter zake van de omvang van de produktiviteit en het produktievermogen aangegeven. De in het eerste lid opgenomen cijfers stemmen overeen met de visie van het totale binnenvaartbedrijfsleven.

Dit artikel geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

Artikel 12

Zoals reeds gememoreerd heeft de EG-Commissie ingevolge het eerste lid de verplichting om de Lid-Staten te raadplegen over wijzigingen, die de Commissie in deze verordening wil aanbrengen.

In het tweede lid wordt de Commissie de verplichting opgelegd om bij de uitvoering van de Commissie-verordening adviezen in te winnen bij een groep van deskundigen, die afkomstig zijn van de op communautair niveau representatieve binnenvaartorganisaties.

IV. Personele en financiële consequenties

1. Personele consequenties

Ter zake van de beleidsmatige aspecten wordt opgemerkt, dat nagenoeg geen extra bestuurlijke lasten ontstaan doordat gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen en organen.

De uitvoerende werkzaamheden zullen binnen de bestaande bezetting van het bureau heffing slooibijdragen van de Rijksinspectie voor het Vervoer kunnen worden opgevangen, met uitzondering van de werkzaamheden in 1990. In dat jaar heeft de ontvangst en de beoordeling van aanvragen om een slooipuitkering plaats (administratieve en technische controle op de bedrijfszekerheid en de mate van activiteit conform artikel 5 van de Raadsverordening), wordt met de EG-diensten contact gehouden in verband met het tendersysteem bij de toekenning van aanvragen, hebben uitkeringen plaats en worden heffingen opgelegd. Voorts zullen de Scheepvaartinspectie en de Rijksverkeersinspectie ten behoeve van de uitvoering van – en de controle op – de in de verordening opgenomen maatregelen tot een intensivering van de samenwerking moeten komen wat betreft de inname en de uitgifte van scheepscertificaten. Voorts moet rekening worden gehouden met beroeps- en bezwaarschriftenprocedures in verband met heffingen en met beroepschriftenprocedures in verband met beschikkingen op aanvragen.

In de jaren na 1990 zullen de werkzaamheden van genoemd bureau vooral beperkt blijven tot het opleggen van heffingen en de administratieve afhandeling van de ontvangen gelden.

De personele uitbreiding zal beperkt kunnen blijven door een verdere automatisering van de werkzaamheden. Thans zijn de registratie van droge lading schepen en de vervaardiging van beschikkingen op aanvragen geautomatiseerd. De geautomatiseerde berekening en oplegging van heffingen en de geautomatiseerde inning daarvan worden binnenkort opgezet.

De controle op de betaling van de jaarlijkse bijdrage kan door de Rijkspolitie te Water in het kader van de controle-routine worden meegenomen. Voorts ligt hier een routinematige controle-taak van de controleurs van de Rijksinspectie voor het Vervoer.

Ter zake van de controle op de oud-voor-nieuw regeling wordt opgemerkt dat de bij de Centrale Registratie Binnenschepen van de Rijksinspectie voor het Vervoer van verschillende diensten (onder meer

Kadaster, Commissie vervoervergunningen, Scheepsmetingsdienst en Scheepvaartinspectie) binnenkomende informatie aan de controleurs van de Rijksinspectie voor het Vervoer een goed uitgangspunt bieden voor eenvoudige controles.

Sinds begin 1988 worden de controles op het slopen van schepen verricht door opsporingsbevoegde medewerkers van de Rijksinspectie voor het Vervoer. Naast de controle op de sloop moet ook gecontroleerd worden op de stillegging in afwachting van de sloop. Dit kan in de controle-routine van de Rijkspolitie te Water geschieden op basis van een door de Rijksverkeersinspectie routinematig bij te houden lijst. Op grond van artikel 7 van de verordening van de Commissie dient het voor sloop aangemelde laadvermogen ultimo 1992 daadwerkelijk te zijn gesloopt. Gezien de spreidingsmogelijkheid kan worden geconcludeerd dat in de periode 1990 tot en met 1992 geen extra personeel voor controle nodig is.

2. Financiële consequenties

Zoals eerder vermeld bedragen de kosten van de internationaal gecoördineerde nationale slooptacties in totaal, dat wil zeggen voor alle binnenvaartschepen, die onder de werking van de verordening vallen, maximaal een bedrag van 130,5 miljoen ECU (= f 310 miljoen). Op grond van een aandeel van de Nederlandse vloot in de sloopregeling dat gelijk is aan het aandeel van de Nederlandse vloot in de totale Westeuropese binnenvloot is voor Nederland een bedrag van f 160 miljoen aangehouden.

Het bedrijfsleven zal het totaalbedrag van 130,5 miljoen ECU (wanneer rekening wordt gehouden met de Zwitserse vloot, oplopend tot 137 miljoen ECU) in 10 jaar volledig dienen terug te betalen. In de Nederlandse verhoudingen betekent dit een gemiddeld jaarlijks bedrag van omstreeks f 16 miljoen.

Er kan gebruik worden gemaakt van bestaande structuren. Van extra perceptiekosten is niet of nauwelijks sprake.

V. Toetsing van het wetgevingsproject

Wat de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel betreft, is er in het voorgaande reeds op gewezen, dat het hier gaat om een door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde verordening, die op een aantal punten uitvoering behoeft in de nationale sfeer. In het bijzonder moet worden gedacht aan de artikelen 8, vierde lid, en 10, eerste lid, van de Raadsverordening. Deze bepalingen leggen aan de Lid-Staten de verplichting op de controle op de nakoming van de aan eigenaren van binnenschepen opgelegde verplichtingen te verzekeren en sancties ter zake vast te stellen. De niet-naleving van de voorgestelde artikelen 8, 10, 13 en 16 is een economisch delict (zie artikel 20 van het wetsvoorstel). Wat het toezicht betreft, is aangesloten aan desbetreffende bepalingen van het voorstel van een Wet vervoer binnenvaart. Op beroep en geheimhouding is de voorgaande volzin van overeenkomstige toepassing.

Uit het voorgaande vloeit voort, dat voor de uitvoering van de Raadsverordening wetgeving in formele zin als meest gerede wetgevingsinstrument in aanmerking komt.

De uitvoeringsmethodiek zal in vergelijking met vroegere sloopregelingen, in het bijzonder de Wet sloopregeling binnenvaart (Stb. 1976, 411), slechts in beperkte mate behoeven te worden gewijzigd.

Dat aspect leidt er toe, dat kan worden vastgesteld, dat de (uitvoerings)lasten en de werkdruk die de Raadsverordening en haar uitvoeringsregeling met zich brengen zowel voor het Rijk als voor het bedrijfsleven beperkt zullen zijn.

In het wetsvoorstel wordt zoveel mogelijk naar de Raads- en Commissieverordeningen verwezen. Doordat zo min mogelijk van de inhoud van de verordening wordt overgenomen in het wetsvoorstel, wordt voorkomen, dat er onduidelijkheid kan ontstaan ten aanzien van de juridische aard van de toepasselijke bepalingen. Hiermede wordt tevens recht gedaan aan jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Er wordt nog op gewezen, dat bij de opstelling van het onderhavige wetsvoorstel een zo groot mogelijke terughoudendheid in regelgeving is betracht.

Volledigheidshalve wordt in dit verband nog opgemerkt, dat ook is overwogen de huidige Wet sloopregeling binnenvaart (Stb. 1976, 411) aan te passen aan de Raadsverordening door middel van wetwijziging.

Toen – al gauw – bleek dat een dergelijke wijziging onevenredig veel tijd in beslag zou gaan nemen en bovendien feitelijk zou neerkomen op het tot stand brengen van een nagenoeg geheel nieuwe wet, is besloten om zowel uit praktische overwegingen als omwille van de grote tijdsdruk die op dit wetgevingsproject ligt, een geheel nieuw wetsvoorstel op te zetten.

Tenslotte wordt er op gewezen, dat het onderhavige wetsvoorstel in geen enkel opzicht de meergenoemde Wet sloopregeling binnenvaart overlapt, omdat de laatstgenoemde wet op het moment van inwerking-treden van de voorgestelde Wet structurele sanering binnenvaart krachteloos wordt door het intrekken van het Besluit sloopregeling binnenvaart 1986 (Stb. 29). Het spreekt voor zich, dat gedurende de gehele werkingsduur van de Wet structurele sanering binnenvaart de Wet sloopregeling binnenvaart buiten toepassing blijft.

VI. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De begripsomschrijving «betrokken Lid-Staten» (onderdeel f) ziet op de landen die krachtens de raadsverordening (artikel 3) zijn verplicht een sloopfonds op te richten. Het gaat hier om België, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland. In dit verband wordt erop gewezen, dat uit het Aanvullend Protocol nr. 4 bij de op 17 oktober 1868 te Mannheim tot stand gekomen Herzene Rijnvaartakte (Trb. 1955, 161) voortvloeit, dat ook Zwitserland een sloopfonds opricht en dus een vergelijkbare positie met de betrokken Lid-Staten heeft (zie bijvoorbeeld artikel 5, onderdeel d, van het wetsvoorstel).

Artikelen 2 en 3

Met deze bepalingen wordt uitvoering aan artikel 3 van de raadsverordening gegeven.

Het spreekt voor zich dat – evenals bij voorgaande sloopregelingen – de op nationaal niveau representatieve organisaties voor de binnenvaart, waaronder uiteraard ook die van de eigen vervoerders, bij het beheer van de nationale sloopfondsen worden betrokken. Het gaat hier immers om een regeling, die volledig ten laste komt van het bedrijfsleven, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat de door hem voorgefinancierde sloopuitkeringen krijgt terugbetaald.

Het beheer van de fondsen heeft plaats binnen de grenzen die daaraan door de bepalingen van de verordeningen worden gesteld. De bij het beheer in acht te nemen overlegprocedures en -regels dienen mede ter voorkoming van misverstanden.

De begrotingstechnische verwerking van het sloopfonds loopt op grond van deze artikelen via de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarin worden in artikel 07.05 de uitgaven en ontvangsten als bedoeld in de artikelen 5 en 6 van dit voorstel verantwoord.

De ontvangsten van het fonds, die ten gunste van de middelen van Verkeer en Waterstaat worden geboekt, zullen -conform de tussen de Ministers van Financiën en van Verkeer en Waterstaat gemaakte afspraken- tevens tot een maximum van f 160 miljoen voor uitgaven van Verkeer en Waterstaat worden aangewend.

Artikel 4

In dit artikel is sprake van een rechtstreekse delegatie aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit is wenselijk omdat dit artikel ziet op procedurele aspecten: subdelegatie door middel van een algemene maatregel van bestuur is dan ook niet noodzakelijk.

In het eerste lid van dit artikel zijn enige bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat die van belang zijn voor de sloopregeling en de oud-voor-nieuw regeling vastgelegd.

In het tweede lid wordt de basis gelegd voor de andere uitvoeringsvoorschriften, die in Nederland ter zake van deze maatregelen in acht moeten worden genomen.

Evenals bij de voorgaande sloopregelingen is er voor gekozen om de uitvoering van de onderhavige maatregelen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat op te dragen, ondermeer vanwege het financiële belang van de overheid bij deze regeling (in de vorm van de voorfinanciering) en de bij deze Minister beschikbare expertise.

De uitvoeringsvoorschriften, die ingevolge het tweede lid zullen worden vastgelegd, hebben, wat de sloopregeling betreft, onder meer betrekking op de indiening van sloopaanvragen, van de controle op het slopen of het in afwachting van sloop stilleggen van een schip en de voorschriften, die van kracht zullen zijn met betrekking tot het betalen van sloopuitkeringen. Ter zake van de afwikkeling van een sloopaanvraag en de daarbij te onderscheiden fasen wordt het volgende opgemerkt.

Bij de sloopaanvraag dienen onder meer de volgende bescheiden te worden overgelegd:

- indien het binnenschip is teboekgesteld in het in artikel 750 van het Wetboek van Koophandel bedoeld Register, een uittreksel uit dat Register;
- een afschrift van de geldige meetbrief;
- een overzicht waaruit blijkt in welke mate, in het jaar voorafgaande aan het jaar waarin de sloopaanvraag is ingediend, aan het vervoer als bedoeld in de Raadsverordening is deelgenomen.

Nadat de (sloop-, c.q. verkoop-)overeenkomst tot het slopen van een binnenschip tussen de eigenaar en de sloper is gesloten, zendt de eigenaar een afschrift van deze overeenkomst aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Deze overeenkomst dient de volgende bepalingen te bevatten:

- de Minister mag controle op het slopen uitoefenen;
- de sloper heeft de verplichting om de Minister tenminste 72 uur voordat met de daadwerkelijke sloop wordt aangevangen in te lichten;
- de sloper is niet gerechtigd om het verkregen binnenschip te vervreemden;
- de sloper dient te handelen overeenkomstig de aanwijzingen van de door de Minister met de controle belaste ambtenaren.

Betaling van de sloopuitkering geschiedt niet eerder dan nadat ten genoegen van de Minister van Verkeer en Waterstaat is vastgesteld, dat de sloop van het binnenschip heeft plaatsgevonden, dan wel het binnenschip in afwachting van zijn sloop definitief uit de vaart is genomen.

Ten bewijze dat aan het vorenstaande is voldaan dienen in ieder geval de volgende bewijsstukken te worden overgelegd:

a. bij sloop van het binnenschip:

1. de verklaring waaruit blijkt, dat het casco van het binnenschip onherstelbaar is verschroot;
2. indien het binnenschip is teboekgesteld, bewijsstukken waaruit blijkt, dat de teboekstelling is doorgehaald;
3. de originele meetbrief;
4. het bewijs van betaling als bedoeld in de Raadsverordening;

b. bij het in afwachting van zijn sloop uit de vaart nemen van het binnenschip:

1. de vervoervergunning(en) of inschrijvingsbewijzen krachtens de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart verstrekt;
2. het certificaat van onderzoek of van deugdelijkheid als bedoeld in de Raadsverordening;
3. de Rijnvaartverklaring;
4. een verklaring waaruit blijkt waar het schip is opgelegd;

Met de bovenbedoelde ministeriële regeling wordt derhalve tevens voorzien in de verplichting tot overhandiging van bepaalde documenten, welke in artikel 7, tweede lid, van de Commissieverordening is neergelegd.

Met betrekking tot de oud-voor-nieuw regeling wordt er op gewezen dat in de tot stand te brengen ministeriële regeling zo veel als mogelijk zal worden aangesloten op de bij de toelichting op artikel 8 van de raadsverordening genoemde Regeling oud voor nieuw in de Europese binnenvaart (Ned. Stcrt. 1989, 86).

Voorts zal de Minister van Verkeer en Waterstaat in het kader van de uitvoering intern voorzieningen treffen met betrekking tot de beoordeling van sloopaanvragen, de betaling van sloopuitkeringen en de inning van de bijdragen. Het ligt voor de hand om daarmee het onder de Rijksinspectie voor het Vervoer ressorterende Bureau Heffing Sloopbijdragen te belasten, vooral vanwege de bij dat bureau bestaande expertise, die is opgedaan tijdens de tot nu toe gehouden nationale sloopregelingen.

Omdat bij dit bureau tevens de registratie van de tot de Nederlandse vloot behorende binnenschepen wordt bijgehouden, «de Centrale Registratie Binnenschepen», ligt het in de rede, dat bij de uitvoering van de sloop- en de oud-voor-nieuw regeling, met name wat de inning van de heffingen en de speciale bijdragen in het kader van de oud-voor-nieuw regeling betreft, gebruik wordt gemaakt van dit registratiesysteem.

Artikel 5

De in onderdeel b bedoelde bijdragen dienen door de eigenaren voor elk van hun binnenschepen waarop de raadsverordening van toepassing is, te worden gestort in het sloopfonds.

De raadsverordening kent naast de voornoemde bijdragen ook nog speciale bijdragen. Deze laatstgenoemde bijdragen houden verband met de oud-voor-nieuw regeling. Korthedshalve zij ter zake verwezen naar de hiervoor staande toelichting op artikel 8 van de raadsverordening. Wellicht ten overvloede wordt er in dit verband op gewezen, dat ingevolge de laatste volzin van artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de raadsverordening het totale bedrag aan ontvangen speciale bijdragen op

de dag van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel ten gunste van het sloopfonds dienen te worden geboekt. Overigens wordt er aan herinnerd, dat het hier gaat om het totale bedrag dat aan speciale bijdragen op een daartoe geopende speciale rekening is gestort ingevolge de ministeriële «Regeling oud-voor-nieuw in Europese binnenvaart» (Stcrt. 1989, 86).

Deze bepaling geeft dus een soort overgangsrechtelijke regeling.

Onderdeel d vloeit voort uit het bepaalde in de artikelen 5, tweede lid, en 6, zesde lid, van de raadsverordening. Voor een toelichting op deze artikelen van de raadsverordening wordt verwezen naar de desbetreffende artikelsgewijze toelichting op de raadsverordening.

Artikel 6

Deze bepaling vormt het spiegelbeeld van artikel 5 van het wetsvoorstel. Verwezen wordt dan ook naar de toelichting op het voorgaande artikel.

Artikel 7

Het begrip «aanvaarden» in het eerste lid is afkomstig uit artikel 7, eerste lid, van de commissieverordening, en houdt in: het vastleggen in een beschikking van het recht op een sloopuitkering.

Wat het begrip binnenschip betreft is in artikel 3 van de Commissieverordening de volgende driedeling gegeven:

- droge-ladingschepen: motorvrachtschepen, vrachtduwbakken en vrachtsleepschepen;
- tankschepen: motortankschepen, tankduwbakken en tanksleepschepen;
- duwboten.

Het tweede lid van artikel 7 bevat een administratieve sanctie. Door toepassing van deze administratieve sanctie behoeft geen beroep te worden gedaan op de Wet op de economische delicten.

Voor het overige valt dit artikel onder de toezichtsbepalingen van dit wetsvoorstel (artikel 12 e.v.).

Artikelen 8, 10, 13 en 16 juncto artikel 19 Algemeen

Met de voorgestelde artikelen 8, 10, 13 en 16 juncto artikel 19 wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 8, vierde lid, en 10, eerste lid, van de raadsverordening. De laatstgenoemde bepalingen leggen aan de Lid-Staten de verplichting op (mede) sancties vast te stellen ter zake van niet nakoming van een aantal verplichtingen. De niet-naleving van de voorgestelde artikelen 8, 10, 13 en 16 is een economisch delict ingevolge artikel 19 van het wetsvoorstel. De bedoelde economische delicten zijn overtredingen. Krachtens artikel 3 van de Wet op de economische delicten is deelneming aan een binnen het Rijk in Europa gepleegd economisch delict strafbaar, ook indien de deelnemer zich buiten het Rijk aan het feit heeft schuldig gemaakt. Overigens wordt opgemerkt dat als bijkomende straf kan worden opgelegd «gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde, waarin het economisch delict is begaan, voor een tijd van ten hoogste een jaar» (artikel 7, onderdeel c, van de Wet op de economische delicten).

Artikel 11

Met betrekking tot de keuze om de Minister van Verkeer en Waterstaat te belasten met het invorderingsbeleid van de jaarlijkse sloopbijdragen en de speciale bijdragen in het kader van de oud-voor-nieuw regeling wordt het volgende opgemerkt.

In voorgaande sloopregelingen waren mogelijkheden opgenomen tot ontheffing, vermindering en kwijtschelding van de jaarlijkse sloopbijdrage. Ook in de Invorderingswet 1989 zijn met het oog op deze mogelijkheden speciale voorzieningen getroffen.

De verordeningen van de Raad en van de Commissie laten echter geen enkele ruimte voor ontheffingen en dergelijke. Gebruik van de Invorderingswet zou derhalve bij de opstelling van dit wetsvoorstel leiden tot een minutieuze afweging met betrekking tot de toepasselijkheid van de afzonderlijke bepalingen van de Invorderingswet. Gezien de vergaande consistentie van deze bepalingen bestaat het risico dat bij deze afweging lacunes zullen ontstaan, zelfs bij een zeer zorgvuldig afwegingsproces.

Daarnaast is er op te wijzen dat ook in vorige regelingen de afweging ter zake van het verlenen van een ontheffing, kwijtschelding of vermindering door de Minister van Verkeer en Waterstaat plaats had en de invordering door de Minister van Financiën de resultante van die afweging was. Daarbij was vanzelfsprekend een optimale rechtsbescherming uitgangspunt.

Tegen deze achtergrond moge duidelijk zijn dat een invordering op basis van de Invorderingswet 1989 tot een aanzienlijke toename van de bestuurlijke lasten leidt, zonder een toename van de rechtsbescherming.

Artikelen 12 tot en met 16 en 19: Algemeen.

Met deze bepalingen wordt mede uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 10, eerste lid, tweede alinea, van de raadsverordening. In dit verband wordt nog opgemerkt, dat door artikel 8 van het wetsvoorstel onder te brengen onder artikel 19 van dat voorstel, invulling is gegeven aan de verbodsmogelijkheid, neergelegd in artikel 8, vierde lid, van de raadsverordening. Wat de bepalingen 12 tot en met 16 betreft wordt nog opgemerkt, dat is aangesloten aan de overeenkomstige artikelen van het voorstel van een Wet vervoer binnenvaart.

Zoals hiervoor aangegeven is met de totstandkoming van het Aanvullend Protocol nr. 4 bij de Herziane Rijnvaartakte de juridische basis gelegd om in het kader van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart een afstemming tot stand te brengen tussen de Raadsverordening en het regime voor de Rijnvaart op grond van de Herziane Rijnvaartakte.

Voor zover tegen niet naleving van voorschriften op grond van dit Protocol de sanctie ex artikel 32 van de Herziane Rijnvaartakte is bedreigd, zullen ingevolge het algemeen rechtsbeginsel neergelegd in artikel 94 van de Grondwet deze sanctie en de bijbehorende procedure van berechting uit de Akte (Rijnvaartrechtbanken) van toepassing zijn.

Artikel 12

Bij de krachtens het eerste lid aan te wijzen ambtenaren wordt in hoofdzaak aan medewerkers van de Rijksverkeersinspectie gedacht.

Het tweede lid strekt tot een zoveel mogelijk gelijke controle, een goede afbakening en afstemming van de bevoegdheden van de bedoelde personen.

Artikel 13

Dit artikel maakt het de bedoelde personen mogelijk hun taak naar behoren te (kunnen) verrichten.

Artikel 14

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid het voortduren van een ongewenste situatie te doen ophouden. Het spreekt voor zich dat de daarmee in verband staande kosten worden verhaald op de overtreder.

Artikel 17

Het betreft hier de modelbepaling inzake de geheimhouding, zoals opgenomen in de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, onder no. 73. Deze aanwijzingen zijn vastgesteld bij besluit van de Minister-President, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, van 14 februari 1984, 341078.

Artikel 20

Zoals bekend heeft de Wet sloopregeling binnenvaart (Stb. 1976, 411) het karakter van een raamwet. Met behulp van een algemene maatregel van bestuur kan op elk ogenblik de genoemde wet feitelijk gaan werken: bij Besluit sloopregeling binnenvaart 1986 (Stb. 29) is dat gebeurd. De intrekking van het voornoemde besluit heeft tot gevolg, dat de Wet sloopregeling binnenvaart praktisch gezien krachteloos is geworden. Gedurende de totale werkingsduur van de raadsverordening zal de vaker genoemde Wet sloopregeling binnenvaart in de «koelkast» blijven.

Artikel 21

Uit het tweede lid blijkt dat deze wet gelijktijdig met de Raadsverordening zal vervallen. Met het oog op de noodzakelijke vereffening van de fondsen (vide artikel 10 van de Commissieverordening) is in het derde lid een afzonderlijke voorziening getroffen.

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