

Vergaderjaar 2012–2013

33 134 (R1972)

Regels omtrent de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van zeeschepen (Rijkswet nationaliteit zeeschepen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 mei 2013

Inleiding

De Koninkrijksregering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van zeeschepen (Rijkswet nationaliteit zeeschepen; hierna: de Rijkswet) en dankt de commissie voor haar spoedige reactie. De Koninkrijksregering spreekt de hoop uit dat met onderstaande beantwoording van de vragen de openbare behandeling van het voorstel van Rijkswet genoegzaam is voorbereid.

Nadere toelichting

Naar aanleiding van de vragen in het verslag maakt de Koninkrijksregering graag van de gelegenheid gebruik een aantal zaken waarover mogelijk nog onduidelijkheid bestaat te verhelderen. Allereerst zal naar aanleiding van vragen van een aantal fracties nader worden ingegaan op de doelstellingen van de Rijkswet. Vervolgens komen enkele specifieke onderwerpen aan de orde. Hiermee hoopt de Koninkrijksregering een aantal vragen reeds te hebben beantwoord. Daar waar opportuun zal verwezen worden naar deze nadere toelichting. Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag dient de Koninkrijksregering een nota van wijziging in.

1. Het voorstel van Rijkswet is tot stand gekomen vanuit de gevoelde noodzaak om de huidige wettelijke regelingen van het Koninkrijk op het gebied van de publiekrechtelijke registratie en de daarbij te stellen voorwaarden, de verlening van de nationaliteit van het Koninkrijk en het recht de nationaliteitsvlag voor zeeschepen te voeren, te moderniseren en waar mogelijk te vereenvoudigen. Een deel van deze regelingen dateert namelijk reeds uit de dertiger jaren van de vorige eeuw en is zeer verspreid over een aantal wetten.

Bij de wijze waarop aan deze doelstelling uitvoering is gegeven is rekening gehouden met de door het Statuut opgelegde verhouding tussen koninkrijks- en landsaangelegenheden. Overeenkomstig het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) behoren tot de koninkrijksaangelegenheden: «*de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen*». De publiekrechtelijke onderwerpen met betrekking tot de nationaliteitsverlening worden dan ook in deze Rijkswet geregeld. Dit in tegenstelling tot de privaatrechtelijke onderwerpen die tot de aangelegenheden van de afzonderlijke landen behoren. Deze onderwerpen, zoals de teboekstelling van schepen, zijn namelijk uitgesloten van koninkrijksbrede werking zodat de landen binnen het Koninkrijk de mogelijkheid hebben tot eigen invulling op dit punt. Met de voorgestelde ontkoppeling tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening wordt nader invulling gegeven aan dit door het Statuut bepaalde onderscheid. Door het door het Statuut bepaalde onderscheid tussen Koninkrijks- en landsaangelegenheden is een directe vergelijking met de regelgeving omtrent nationaliteitsverlening in andere landen in zoverre minder relevant en derhalve niet gemaakt. Wel heeft de Koninkrijksregering bij enkele andere vlaggenstaten navraag gedaan of zij de inschrijving in het vlagregister om andere dan om administratieve redenen kunnen doorhalen.

2. Met de modernisering en integratie van bestaande regelingen worden tevens onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven weggenomen. Enerzijds door de procedure met betrekking tot de inschrijving in het vlagregister aanzienlijk te vereenvoudigen, onder meer door het komen te vervallen van de nationaliteitsverklaring. Anderzijds door het mogelijk maken van *bareboat-out*. Op dit moment bestaat in Nederland slechts de mogelijkheid tot *bareboat-in* op basis van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting. Curaçao en Sint Maarten kennen behalve de mogelijkheid tot *bareboat-in* ook de mogelijkheid tot *bareboat-out* op basis van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. Vanuit economisch oogpunt is het onwenselijk dat reders de teboekstelling van een schip – en mogelijk zelfs de gehele bedrijfsvoering – naar het buitenland verplaatsen als de keuze wordt gemaakt de vlag van een ander land te voeren. Door de mogelijkheid tot *bareboat-out* voor het gehele Koninkrijk een solide basis te geven in deze Rijkswet is er voor reders minder aanleiding een dergelijke keuze te maken.

3. Een andere doelstelling is het moderniseren en uitbreiden van de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Op dit moment geven de Zeebrievenwet, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting en het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten reeds de mogelijkheid om in een aantal nader omschreven gevallen de zeebrief in te trekken, respectievelijk de inschrijving van het zeeschip in het rompbevrachtingsregister (*bareboat-in*) door te halen. De Rijkswet integreert grotendeels deze bestaande intrekings- en doorhalingsgronden en geeft ten aanzien van alle schepen onder de vlag van het Koninkrijk de mogelijkheid om de inschrijving in het vlagregister door te halen. Er worden ook enkele nieuwe doorhalingsgronden voorgesteld. Zo wordt de inschrijving doorgehaald indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat het zeeschip bestemd is of gebruikt wordt voor het plegen van ernstige schendingen van internationaal humanitair recht. Ook wordt het mogelijk om de inschrijving van een zeeschip als ultimum remedium in het vlagregister door te halen in de volgende gevallen:

- als het zeeschip is gebruikt voor een handeling die bij onherroepelijk geworden vonnis, afkomstig van een rechter van het land waar het zeeschip in het vlagregister staat ingeschreven, heeft geleid tot

veroordeling wegens een misdrijf en oplegging van een boete van de vierde categorie of hoger, of een gevangenisstraf van tenminste twee jaren¹;

- als zelfs na herhaaldelijk bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhavend optreden bij voortdurend wordt nagelaten wettelijke verplichtingen op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid, milieu of bemanningszaken na te komen; en
- indien handelingen worden verricht met of vanaf een schip waarvan de betrokkenen weten of behoren te weten dat die ernstige schade tot gevolg kunnen hebben voor andere schepen, zich daarop bevindende opvarenden of daarop aanwezige lading en die ernstige schade zich als gevolg van die handelingen daadwerkelijk heeft voorgedaan.

De ont koppeling van nationaliteitsverlening en teboekstelling creëert daarbij de mogelijkheid tot bestuurlijk handhaven zonder dat dit ongewenste nadelige gevolgen heeft voor derden. Deze optie is uitgebreid besproken met het bedrijfsleven (zoals de reders en de «natte» advocatuur).

4. Een aantal fracties vraagt zich af wat de *bareboat-out* constructie betekent voor de mogelijkheid om toezicht te houden op een schip dat in Nederland te boek is gesteld maar de vlag van een ander land voert. Idem voor wat betreft het schip waarvan eerder de vlag van het Koninkrijk ontnomen is en dat zich heeft ingeschreven in het vlagregister van een ander land.

Het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat een schip de nationaliteit heeft van de staat wiens vlag het gerechtigd is te voeren en dat het schip op volle zee, uitzonderlijke gevallen daargelaten, onderworpen is aan de exclusieve jurisdictie van de vlaggenstaat. Schepen die, hoewel privaatrechtelijk in Nederland geregistreerd, onder de vlag van een ander land varen (*bareboat-out*), vallen daarmee dus automatisch onder het rechtssysteem van dat land. De mogelijkheid om toezicht te houden op een in het Koninkrijk teboekgesteld schip dat de vlag van een ander land voert of op een schip waarvan eerder de vlag van het Koninkrijk is ontnomen is derhalve beperkt.

Het is echter van belang op te merken dat het overgrote merendeel van de vlaggenstaten wereldwijd partij is bij dezelfde internationale maritieme verdragen en daarmee op dezelfde normen toezicht houdt. Daarnaast worden de internationale verdragen wereldwijd getoetst op basis van regionale overeenkomsten op het gebied van havenstaatcontrole. Zo is Nederland lid van het *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control* (Paris MoU) waarbij niet alleen een 23-tal Europese lidstaten is aangesloten maar tevens ook Rusland, Canada, Kroatië en IJsland. Daarnaast is Nederland, evenals Aruba en Curaçao, aangesloten bij het *Caribbean Memorandum of Understanding on Port State Control* (Caribbean MoU). Of de vlaggenstaat van het geïnspecteerde schip al dan niet partij is bij een specifiek maritiem verdrag doet daarbij niet ter zake; voor de belangrijkste maritieme verdragen op het gebied van veiligheid en van de bescherming van het milieu geldt namelijk de zogenaamde «*no more favourable treatment*»-clausule die bepaalt dat schepen van staten die niet partij zijn bij een verdrag bij het aandoen van havens van verdragspartijen aan dezelfde normen moeten voldoen als die in de internationale maritieme verdragen zijn vastgelegd. Het vrijwel wereldwijde systeem van havenstaatcontrole fungeert hiermee als een vangnet voor schepen die ondermaats presteren.

¹ Door middel van wijzigingsonderdeel B van de nota van wijziging wordt aan artikel 13, vierde lid, onderdeel a, van het voorstel van rijkswet toegevoegd dat het moet gaan om een onherroepelijk vonnis van een rechter van het land waar het zeeschip in het vlagregister staat ingeschreven.

5. Ook vragen fracties zich af of het ontnemen van de nationaliteit niet tegelijkertijd betekent dat daarmee ook de mogelijkheid ontnomen wordt om strafrechtelijk op te treden naar aanleiding van een gedraging die zich heeft voorgedaan toen het schip nog onder de vlag van het Koninkrijk voer. Evenzo of het schepen zo niet te gemakkelijk wordt gemaakt om zich te onttrekken aan eventuele strafrechtelijke vervolging door onder andere vlag te gaan varen.

Het ontnemen van de nationaliteit van een schip ontnemt niet tegelijkertijd ook de mogelijkheid tot strafvorderlijk optreden bij feiten die hebben plaatsgevonden op het moment dat het schip onder de vlag van het Koninkrijk voer. Bepalend is of de feiten waarop het strafvorderlijk optreden betrekking heeft, vóór doorhaling van de inschrijving in het vlagregister hebben plaatsgevonden. Voor feiten die hebben plaatsgevonden na doorhaling van de inschrijving in het vlagregister zijn de mogelijkheden om strafvorderlijk op te treden wel beperkt. Overigens vindt de doorhaling van de inschrijving van het schip in het vlagregister niet plaats als naar het oordeel van de Minister van Infrastructuur en Milieu of de beleidsverantwoordelijke minister van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten sprake is van belemmering van opsporingsonderzoek naar of vervolging van een of meer van de in artikel 13, derde of vierde lid, onderdeel d, genoemde strafbare feiten. Overleg met de Minister van Justitie van het betreffende land van het Koninkrijk is hiervoor benodigd.

6. Gezien de vragen van meerdere fracties met betrekking tot de doorhalingsgrond van artikel 13, vierde lid, onder a, van de Rijkswet heeft de Koninkrijksregering aanleiding gezien deze bepaling te verduidelijken door een zinsnede in te voegen waarin wordt bepaald dat het onherroepelijk geworden vonnis uitgesproken moet zijn door een rechter van het land waar het zeeschip in het vlagregister staat ingeschreven. Verder wordt met de nota van wijziging nog een aantal tekstuele verbeteringen aangebracht.

A. Algemeen

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de Rijkswet aan uw Kamer zou zijn aangeboden zonder dat wijzigingen in het voorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk zijn aangebracht, merkt de Koninkrijksregering het volgende op. Zowel het voorstel van Rijkswet als de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Raad gewijzigd. In de paragrafen 1, 2.a en 2.b van het nader rapport is aangegeven op welke onderdelen de memorie van toelichting is gewijzigd. De wijzigingen in het voorstel van Rijkswet zijn in de paragrafen 2b, 3 en 4 van het nader rapport omschreven.

De Koninkrijksregering merkt naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de PvdD – of er sprake is van trots dat de vrijheid van demonstratie wordt benut door schepen met de vlag van het Koninkrijk en of er waardering en erkenning bestaat voor de acties van de *Sea Shepherd Conservation Society* (hierna: de SSCS) – op dat zij zich altijd voorstander heeft getoond van het recht op demonstratie en dit internationaal ook uitdraagt.

De Koninkrijksregering waardeert in algemene zin de missie van de SSCS, die op haar eigen website omschreven wordt als het stoppen van de afslachting van het leven in zee en de vernietiging van hun leefomgeving om zo ecosystemen en soorten te beschermen en te behouden. Als niet-gouvernementele organisatie kan de SSCS gebruik maken van het recht op demonstratie. Dit recht is op ambtelijk en ministerieel niveau naar voren gebracht in bilaterale ontmoetingen met Japanse vertegen-

woordigders en in internationale fora zoals de *International Whaling Commission*. Expliciet is dit ook vastgelegd in de gemeenschappelijke verklaringen van het Koninkrijk, Australië, Nieuw Zeeland en de VS van de afgelopen paar jaar, laatstelijk in die van december 2012.

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vragen welke wijzigingen van (lagere)wetgeving er zullen komen naar aanleiding van de voorgestelde Rijkswet. Op verschillende punten vereist de Rijkswet nadere regels. Op privaatrechtelijk terrein zijn bijvoorbeeld de teboekstelling en de nationaliteitsverlening nog gekoppeld. Allereerst dienen in Nederland daarom de betreffende artikelen uit Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel te worden aangepast. De verwachting is dat voorstellen tot wijziging hiervan na de zomer aan uw Kamer worden voorgelegd. Ook in Aruba, Curaçao en Sint Maarten zullen dergelijke voorstellen worden voorbereid. Tevens zal van de gelegenheid gebruik worden gemaakt het eerder bij uw Kamer ingediende voorstel voor een Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen in te trekken (Kamerstukken II, 28 180, nr. 2). Daarnaast zal onder andere een wijziging van de Maatregel teboekgestelde schepen 1992 worden voorbereid en zal het overbodig geworden Besluit nationaliteitstoets zeeschepen worden ingetrokken. Verder is in de inleiding van de memorie van toelichting een aantal wetten opgesomd dat komt te vervallen als gevolg van dit voorstel. Ook de op deze wetgeving gebaseerde regelgeving zal komen te vervallen. Tot slot is het noodzakelijk om door middel van nieuwe regelgeving uitvoering te geven aan enkele bepalingen uit de Rijkswet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aanwijzen van toezichthouders.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering om aan te geven op welke wijze en in welke mate de overige koninkrijksdelen bij het voorstel van Rijkswet zijn betrokken. Het voorstel van Rijkswet is tot stand gekomen vanuit de wens van de landen van het Koninkrijk om bestaande, verouderde en versnipperde regelgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen te vervangen door een nieuw, overzichtelijk en gemoderniseerd stelsel. Gedurende het gehele proces van opstellen van het voorstel heeft actief overleg plaatsgevonden tussen de verschillende landen om zeker te stellen dat de specifieke belangen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland geadresseerd werden in de Rijkswet.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre de delegatiebepalingen op gespannen voet staan met het streven naar verlaging van lastendruk. De in de Rijkswet opgenomen delegatiebepalingen bieden de verschillende landen van het Koninkrijk de mogelijkheid om met lokale omstandigheden rekening te houden. Niet is uit te sluiten dat een nadere invulling van dergelijke delegatiebepalingen lastenverhogend kan werken. Bij het opstellen van dergelijke regelgeving zal steeds een toets plaatsvinden op regeldruk. Van belang is dat de Rijkswet ook delegatiebepalingen bevat, zoals ten aanzien van elektronisch melden, die lastenverlichtend kunnen werken.

Op verzoek van de leden van de D66-fractie wordt in onderstaande tabel weergegeven welke artikelen uit de Rijkswet verband houden met artikelen uit het VN-Zeerechtverdrag en voor welke artikelen dat niet geldt.

Rijkswet nationaliteit zeeschepen	Beschrijving	VN-Zeerechtverdrag
1	Begripsbepaling	–

Rijkswet nationaliteit zeeschepen	Beschrijving	VN-Zeerechtverdrag
2, a en b c d	Toepassingsbereik	Internationaal gewoonterecht Verdrag inzake de uitoefening van de visserij op de Noord Atlantische Oceaan –
3, eerste lid	Vlagregister	94, tweede lid
3, tweede lid	Verkrijgen nationaliteit	91, eerste lid
3, derde lid	Niet in meer dan een vlagregister inschrijven	92, eerste lid
3, vierde lid	Verlies nationaliteit	91, eerste lid, 94, eerste lid
4	Gegevens vlagregister	91, eerste lid, 94, tweede lid
5	Nationaliteit van het Koninkrijk en vlagvoering	91, eerste lid en 92, eerste lid
6–10	Aanvraag van en voorwaarden voor registratie	91, eerste lid
11	Informatieplicht	91, eerste lid, 94, eerste lid
12	Weigering van registratie	91, eerste lid, 92, eerste lid, 94, eerste lid
13	Doorhaling van registratie	91, eerste lid, 94, eerste lid
14	Voorwaarden voor doorhaling van registratie	94, eerste lid
15	Berichtgeving beheerder register van teboekstelling	–
16	Inzage gegevens en afgifte verklaringen	–
17	Afgifte en verval zeebrief	91, tweede lid
18	Inhoud zeebrief	91, tweede lid
19	Inzenden van vervallen zeebrief	–
20	Verplichting kapitein	94, eerste lid
21	Voorlopige, buitengewone en bijzondere zeebrieven	–
22–24	Toezichtsbepalingen	94, eerste lid
25	Vertrouwelijkheid	–
26, eerste lid	Strafbepaling	94, eerste lid
26, tweede en derde lid	Administratieve rechtsbescherming, bescherming persoonsgegevens	–
27–36	Overgangs- en slotbepalingen	–

De leden van de fractie van de PvdD vragen de regering tegen Japan te verklaren dat «zij geen boodschap heeft aan klachten over actievoerders zolang Japan zelf de internationale rechtsorde niet respecteert».

De Japanse walvisvangst wordt uitgevoerd als onderdeel van Japans wetenschappelijk onderzoek, hetgeen naar de letter van het moratorium van de *International Whaling Commission* is toegestaan. Formeel is derhalve geen sprake van het niet-respecteren van de internationale rechtsorde.

Het Koninkrijk is nochtans van oordeel dat er geen noodzaak is voor het doden van walvissen voor wetenschappelijke doeleinden en heeft meermalen herinnerd aan zijn bezwaar tegen deze walvisvangst door Japan. De Koninkrijksregering zal dit ook blijven doen. Japanse klachten over actievoerders hebben geen betrekking op de demonstraties als zodanig, maar wel op de wijze waarop deze demonstraties worden uitgevoerd, omdat door de acties volgens Japan de veiligheid op zee in gevaar wordt gebracht. Ook de Koninkrijksregering hecht groot belang aan de veiligheid op zee, zeker in het onherbergzame gebied van de Antarctische wateren.

2. Regelgevend kader

2a. Internationale verplichtingen: het VN-Zeerechtverdrag

De leden van de fracties van GroenLinks en van de PvdD vragen hoe de bevoegdheid om inschrijving in het vlagregister specifiek te weigeren en de bevoegdheid om de inschrijving in het vlagregister op bepaalde gronden door te halen zich verhouden tot artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag. Door deze fracties wordt bovendien gevraagd naar de redenen voor het introduceren van de doorhalingsbevoegdheid.

Allereerst kan worden opgemerkt dat artikel 91, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag een staat verplicht de voorwaarden vast te stellen voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren. Deze bepaling impliceert tevens een bevoegdheid deze nationaliteit te ontnemen.

Artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag legt aan elke staat de verplichting op ten aanzien van schepen onder zijn vlag effectieve rechtsmacht uit te oefenen. Het Koninkrijk geeft hier onder andere invulling aan door toezicht te houden op de veilige en milieuverantwoorde vaart van koopvaardijsschepen onder de vlag van het Koninkrijk, onder meer door het verstrekken, aanpassen, schorsen en intrekken van certificaten. Deze handhavingsmogelijkheid kent overigens zijn beperkingen ten aanzien van schepen die als niet-bedrijfsmatig staan geregistreerd aangezien deze schepen slechts voor enkele, milieugerelateerde normen, certificaten ontvangen. Het opnemen in de Rijkswet van de mogelijkheid de inschrijving in het vlagregister door te halen zal, gezien de afschrikwekkende werking die hiervan uitgaat, stimuleren tot normconform handelen. In de nadere toelichting is dit verder toegelicht.

Naar aanleiding van de vraag van de fractie van de PvdD waarom de doelstelling van de Rijkswet gewijzigd zou zijn kan worden opgemerkt dat deze niet is gewijzigd maar eerder is verwijnd.

3. Doelstelling

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen of voor het mogelijk maken van *bareboat-out* ook andere mechanismen denkbaar zijn. Voor wat betreft *bareboat-out* wordt soms ook de methode toegepast waarbij het recht om de vlag te voeren op verzoek van de eigenaar – tijdelijk – wordt geschorst. Dit betekent dat het schip in het publieke vlagregister blijft staan, maar dat voor de duur van de schorsing de zeebrief moet worden ingeleverd. Dit biedt de mogelijkheid voor het schip om in een buitenlands scheepsregister te worden ingeschreven en de vlag van dat land te voeren.

Zoals in de nadere toelichting is aangegeven is de door het Statuut opgelegde verhouding tussen Koninkrijks- en landsaangelegenheid bepalend geweest voor de manier waarop *bareboat-out* mogelijk is gemaakt. Daarnaast heeft de Koninkrijksregering niet voor de mogelijkheid van schorsing gekozen omdat een schip, hoewel het recht de vlag te voeren tijdelijk wordt ontnomen, ingeschreven blijft in dat vlagregister en daarnaast in een ander vlagregister ingeschreven wordt. Om te verduidelijken dat een schip niet parallel kan worden geregistreerd, en dat geen recht bestaat tot dubbele vlagvoering, geeft de Koninkrijksregering de voorkeur aan een constructie die onmiskenbaar duidelijk maakt onder wiens rechtsmacht het schip valt.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de D66-fractie in welke landen *bareboat-out* reeds mogelijk is en op basis van welke constructie kan op basis van gegevens uit de *Shipping Industry Almanac 2011*² geconcludeerd worden dat een groot aantal landen de mogelijkheid tot *bareboat-out* faciliteert. Op basis van welke constructie dat gebeurt is moeilijk te herleiden zonder daarvoor de specifieke wetgeving van het land nader te onderzoeken. In een aantal gevallen lijkt gebruik te worden gemaakt van de eerder beschreven constructie waarbij het recht de vlag te voeren tijdelijk wordt geschorst. Ten overvloede wordt verwezen naar hetgeen over de vergelijking met andere landen is opgemerkt in de nadere toelichting.

5. Registratie van zeeschepen

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de aanvraag van een buitenlandse vlag voor een in Nederland te boek gesteld zeeschip het verificatieonderzoek in Nederland plaatsvindt. Het antwoord daarop is negatief. De aanvraag voor een buitenlandse nationaliteit geschiedt in het desbetreffende land waar het schip *bareboat-in* gaat.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen of omvlaggen niet juist moeilijker moet worden gemaakt. De zeevaart is een mondiale bedrijfstak waarin – al dan niet tijdelijk – omvlaggen van schepen gangbaar is. In het VN-Zeerechtverdrag is met deze constructie rekening gehouden doordat in artikel 92, eerste lid, laatste volzin, hierover het volgende bepaald: «Een schip mag gedurende een reis of tijdens het verblijf in een aanloophaven niet van vlag veranderen, behalve in geval van een werkelijke overdracht van de eigendom of wijziging in de registratie». Op Europees niveau zijn zelfs regels vastgesteld met betrekking tot het vereenvoudigen van het omvlaggen tussen registers van landen van de EU.³ Zowel bij – al dan niet verplicht – omvlaggen als in geval van *bareboat-out* zal het schip geconfronteerd worden met vrijwel dezelfde internationale maritieme wet- en regelgeving en het toezicht daarop door de nieuwe vlaggenstaat als door havenstaten. Zie daarvoor de eerder gegeven uitleg onder de nadere toelichting. De Koninkrijksregering ziet derhalve geen aanleiding omvlaggen moeilijker te maken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Rijkswet in strijd is met de uitgangspunten van de WTO.

De doelstellingen van de WTO als genoemd in de preambules van het WTO verdrag behelzen onder meer economische groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling. De liberalisering van het wereldhandelsverkeer – onder meer door een substantiële vermindering van handelsbelemmeringen en het uitbannen van ongelijke behandeling – vormt hiertoe het middel. De liberalisering van het wereldhandelsverkeer is daarbij een langdurig proces van vaak moeizame onderhandelingen tussen de partijen die zijn aangesloten bij de WTO.

² *Shipping Industry Almanac 2011*, Ernst & Young, te raadplegen via www.ey.com

³ Verordening (EG) nr. 789/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende de overdracht van vracht- en passagiersschepen tussen registers binnen de Gemeenschap en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 613/91 van de Raad (PbEU 2004, L 138). Overweging 1 bij deze verordening: «Voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt is het noodzakelijk dat de technische belemmeringen voor de overdracht van vracht- en passagiersschepen tussen de registers van de lidstaten worden weggenomen. Maatregelen ter vergemakkelijking van de overdracht van vracht- en passagiersschepen binnen de Gemeenschap zijn tevens noodzakelijk om de kosten en de administratieve procedures in verband met de verandering van register binnen de Gemeenschap te beperken om zo de exploitatievoorwaarden en de concurrentiepositie van de vloot van de Gemeenschap te verbeteren.»

De Rijkswet vormt een pragmatisch antwoord op de in de memorie van toelichting beschreven realiteit dat bepaalde landen eisen dat voor (overheids)opdrachten de vlag van het betreffende land wordt gevoerd. Onder het WTO recht is dit toegestaan, tenzij door deze landen eerder toezeggingen zijn gedaan om onder het beginsel van gelijke behandeling toegang tot de markt te verlenen.

Voor wat betreft de fiscale aspecten van *bareboat-out* horen de leden van de PvdA-fractie graag de visie van de regering over hun standpunt dat schepen die in Nederlands eigendom verkeren over de opbrengsten van de exploitatie in Nederland belasting behoren te betalen. De belastingheffing sluit in algemene zin aan bij het land van waaruit de exploitatie van het zeeschip plaatsvindt. Als in geval van *bareboat-out* het schip vanuit Nederland wordt geëxploiteerd, dan wordt daarover in Nederland belasting betaald. Op het moment dat het beheer van een schip vanuit het buitenland wordt gevoerd, zal in het desbetreffende land belasting over de opbrengsten van de exploitatie worden betaald. Wel moet de in Nederland gevestigde verhuurder volgens het normale vennootschaps- of inkomstenbelastingtarief belasting betalen over de kale huuropbrengst van het schip.

Naar aanleiding van de vraag van deze fractie over de gevolgen van het intrekken van de nationaliteit van een schip kan worden opgemerkt dat een dergelijk schip per direct stateloos is. Ten aanzien van de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging wordt verwezen naar de nadere toelichting.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom wereldwijd slechts twee landen een ont koppeling kennen van teboekstelling en nationaliteitsverlening. Tevens of de regering onderzocht heeft of meerdere naties van plan zijn een dergelijke scheiding door te voeren. Het is de Koninkrijksregering niet bekend hoeveel vlaggenstaten een ont koppeling kennen van teboekstelling en nationaliteitsverlening dan wel van plan zijn een dergelijke ont koppeling te bewerkstelligen. Zoals reeds in de nadere toelichting is aangegeven is het door het Statuut bepaalde onderscheid tussen Koninkrijks- en landsaangelegenheden bepalend geweest voor de ont koppeling van de privaatrechtelijke teboekstelling en de publiekrechtelijke nationaliteitsverlening. Hierdoor is een directe vergelijking met de regelgeving omtrent nationaliteitsverlening in andere landen minder relevant en derhalve niet gemaakt.

Naar aanleiding van de vraag van het CDA waarom teboekstelling in Nederland aantrekkelijk zou zijn, kan worden opgemerkt dat het vestigingsklimaat in Nederland hiervoor bepalend is en dat de vlag van het Koninkrijk bekend staat als een kwalitatief hoogstaande vlag.

Op de vraag van deze fractie waarom de ont koppeling van teboekstelling en nationaliteitsverlening op het eerste gezicht ongebruikelijk lijkt, maar past binnen de nationale en internationale praktijk, kan gesteld worden dat het internationaal vrij gebruikelijk is dat schepen te boek gesteld worden in het ene land en de vlag voeren van een ander land. In die zin is ont koppeling een internationaal gebruik.

De leden van de SP-fractie vragen of de mogelijkheid tot *bareboat-out* kan worden gebruikt om de Zeevaartbemanningwet (Zbw) te ontduiken. In het geval dat een schip gebruik maakt van de mogelijkheid tot *bareboat-out* geldt de Zbw niet aangezien deze wet van toepassing is op schepen die op grond van Nederlandse rechtsregels gerechtigd zijn de vlag van het

Koninkrijk te voeren. De Zbw implementeert het STCW-verdrag⁴. Bij dit verdrag zijn wereldwijd 156 landen partij (wat neerkomt op meer dan 99% van het tonnage van de wereldhandelsvloot). Hierdoor zal een schip dat gebruik maakt van de mogelijkheid tot *bareboat-out* op grond van de bemanningsregelgeving van het invlaggende land aan vrijwel zeker aan gelijksoortige eisen als neergelegd in de Zbw moeten voldoen. Ook zal binnen niet al te lange tijd het Maritiem Arbeidsverdrag⁵ in werking treden. In beide verdragen is de «*no more favourable treatment*»-clausule opgenomen die bepaalt dat schepen van landen die geen partij zijn bij die verdragen aan dezelfde normen moeten voldoen bij het aandoen van havens van staten die wel partij zijn. Zie hiervoor ook onderdeel 4 van de nadere toelichting waarin de rol van havenstaatcontrole verder wordt toegelicht.

In reactie op vragen van D66 over de ont koppeling tussen teboekstelling en vlagregistratie enerzijds en *bareboat-out* anderzijds wordt verwezen naar de nadere toelichting.

6. Zeebrieven

De PvdD-fractie stelt voor om Japan op te roepen haar walvisschepen voortaan in de haven te laten en hoort graag van de regering of zulks al ooit in de richting van Japan is gecommuniceerd. Op ambtelijk niveau zijn al in begin 2008 na de eerste schermutselingen dat jaar tussen de walvisjagers en de SSCS woorden met deze strekking in gesprekken met Japanse vertegenwoordigers naar voren gebracht.

De PvdD-fractie is van mening dat de internationale gemeenschap zou moeten optreden tegen de walvisjacht door Japan om internationale afspraken te handhaven en vraagt of de regering het daarmee eens is. Zoals hierboven gememoreerd vindt de Japanse walvisvangst plaats in het kader van Japans wetenschappelijk onderzoek, hetgeen mogelijk is in het kader van de gemaakte afspraken over een moratorium door de *International Whaling Commission*.

De leden van de fractie van de PvdD vragen hoe het zit met schepen die wet- en regelgeving overduidelijk overtreden door ernstige vergrijpen als terrorisme, drugsmokkel, dumping op zee of illegale vangst. Zij vragen of hiervoor Nederlandse schepen in de afgelopen twintig jaar strafrechtelijk zijn vervolgd en in hoeveel van deze gevallen het tot een straf is gekomen. Het antwoord op deze vraag is niet te geven. Het Openbaar Ministerie registreert in een systeem, waarin alleen op bepaalde velden in individuele zaken op personen, niet op schepen, gezocht kan worden. De registratie kan derhalve niet op de bovengenoemde wijze bevestigd worden. Bovendien is teruggaan van 20 jaar in het systeem niet mogelijk.

Op de vraag van de PvdD-fractie of in het verleden in Nederland al eens eerder een zeebrief is ingetrokken luidt het antwoord ontkennend. Daarbij dient echter wel te worden opgemerkt dat de bestaande intrekkingen uit de Zeebrievenwet slechts zien op ernstige en uitzonderlijke omstandigheden zoals kaapvaart, zeeroof of slavenhandel. De Rijkswet voorziet in modernisering en uitbreiding van deze gronden om naast strafrechtelijke ook over effectieve bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden te beschikken.

⁴ Het op 7 juli 1978 te Londen tot stand gekomen Internationale Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wacht dienst, 1978 (Trb. 1981, 144).

⁵ Het op 23 februari 2006 te Genève tot stand gekomen Maritiem Arbeidsverdrag, 2006 (Trb. 2007, 93).

De PvdD-fractie vraagt zich af hoe andere landen, zoals Duitsland, Engeland en België de intrekingsgronden van een zeebrief geregeld hebben en in hoeverre dat overeenkomt met het Nederlandse voorstel. Zoals ook in de nadere toelichting is aangegeven is de vergelijking met de regelgeving omtrent nationaliteitsverlening in enkele andere landen beperkt gebleven tot de vraag of zij de inschrijving in het vlagregister om andere dan administratieve redenen kunnen doorhalen. Uit de contacten met de drie genoemde landen is gebleken dat daarvan alleen het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid kent om registratie te weigeren of door te halen om andere redenen dan het niet voldoen aan de (administratieve) voorwaarden voor inschrijving. Hoe de Britse wetgeving zich op dit punt verhoudt tot de Nederlandse, bijvoorbeeld voor wat betreft de eventuele noodzaak tot ontkoppeling van teboekstelling en nationaliteitsverlening, is zoals aangegeven niet nader onderzocht.

De leden van de PvdD-fractie geven aan dat intrekking van de nationaliteit een ernstige en verstrekkende maatregel is die ernstige gevolgen kan hebben voor een schip dat zich nog op zee of in een buitenlandse haven bevindt aangezien het in beginsel niet meer kan rekenen op bescherming van Nederland als vlaggenstaat. Zij horen graag hoe de regering daarmee omgaat.

Zoals in onderdeel 3 van de nadere toelichting is aangegeven vormt de doorhaling van de inschrijving in het vlagregister een *ultimum remedium*. Aan daadwerkelijke ontneming van de nationaliteit zal een toezichtstraject voorafgaan waarin de betrokken reder of kapitein de kans krijgt zich alsnog aan de gestelde normen te houden. Zoals ook is aangegeven in het nader rapport en de memorie van toelichting is de Koninkrijksregering van mening dat wanneer een reder of kapitein het zover heeft laten komen dat daadwerkelijk tot intrekking van de nationaliteit wordt overgegaan, de gevolgen van die intrekking voor zijn rekening behoren te komen. Doorhalen van de inschrijving van het zeeschip in het vlagregister zal geen gevolgen hebben voor schuldeisers en derden.

7. Bestuursrechtelijk optreden

Voor wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie wat de exacte criteria zijn om de nationaliteit van een zeeschip te weigeren of in te trekken verwijst de Koninkrijksregering naar de artikelen 12 en 13 van de Rijkswet en de nadere toelichting hierop in de memorie van toelichting.

Ook vraagt de VVD-fractie hoe wordt omgegaan met een in het Koninkrijk teboekgesteld zeeschip dat vaart onder buitenlandse vlag en wordt aangevallen door piraten.

De Nederlandse wetgever heeft voor de vervolging van zeeroof zogeheten universele rechtsmacht gevestigd. In het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is namelijk bepaald dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een der misdrijven omschreven in de artikelen 381 tot en met 385 Sr. Op grond van het VN-Zeerechtverdrag dienen staten op zo groot mogelijk schaal piraterij op de volle zee te bestrijden. Dit betekent dat het Koninkrijk assistentie moet verlenen aan elk schip in nood als gevolg van piraterij indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Waar het schip is teboekgesteld of onder welke vlag het vaart is daarbij niet van belang. Deze verplichting strekt zich tevens uit tot schepen zonder nationaliteit. Vaart een schip niet onder de Koninkrijksvlag dan zal doorgaans, als de situatie dat toestaat, instemming van de desbetreffende vlaggenstaat worden gevraagd.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat alle schepen die onder Nederlandse vlag varen op dit moment al onder het Nederlandse

strafrecht vallen. Zij vragen of de regering bereid is te erkennen dat daarmee niet alleen de wettelijke mogelijkheid maar ook de plicht bestaat om handhavend op te treden in geval van wetsovertredingen door een onder Nederlandse vlag varend schip. Zij vragen waarom deze weg tot nu toe niet is bewandeld. Ook vragen zij wat precies de meerwaarde is die de regering van dit wetsvoorstel verwacht als strafrechtelijke vervolging bij ongeoorloofde gedragingen nu al mogelijk is en, zo wil ook de SP-fractie weten, op basis van welke overweging wordt het bestuursrecht gekozen om overtredingen aan te pakken.

De Koninkrijksregering merkt op dat in het geval een strafbaar feit zich heeft afgespeeld op zee er veelal meerdere staten zijn die rechtsmacht hebben. Welke staat in een dergelijk geval over gaat tot eventuele vervolging hangt van meerdere factoren af. Indien een strafbaar feit zich aan de andere kant van de wereld heeft afgespeeld en het merendeel van het bewijs zich niet in Nederland bevindt, kan het effectiever en efficiënter zijn wanneer een andere staat de eventuele strafvervolging op zich neemt. De Nederlandse opsporingsmiddelen moeten zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Toepassing van het opportuniteitsbeginsel kan er dan toe leiden dat in Nederland niet tot vervolging wordt overgegaan. Bovendien lijkt uit bestudering van de incidenten met zeeschepen in de afgelopen jaren strafrechtelijke vervolging op basis van maritieme verdragen weinig kansrijk gezien de praktische bewijsproblemen. Dit wetsvoorstel breidt daarom de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden uit en moderniseert de reeds bestaande.

Ook vragen de leden van de fracties van het CDA en de PvdD waarom het strafrecht onvoldoende handhavingsmogelijkheden biedt respectievelijk waarom er geen voorstel tot wijziging van het strafrecht wordt gedaan. In strafrechtelijke procedures in maritieme zaken zijn de problemen vaak met name gelegen in het feit dat cruciale onderdelen van het opsporingsonderzoek en de bewijsgaring ver van de landen van het Koninkrijk moeten plaatsvinden. Aangezien de bestuursrechtelijke weg in veel gevallen beter begaanbaar wordt geacht, onder meer doordat er andere eisen aan bewijs worden gesteld, breidt dit voorstel van Rijkswet de mogelijkheden uit om bestuursrechtelijk op te treden.

Verder vraagt de PvdD-fractie of de regering de constatering onderschrijft dat dit wetsvoorstel ruime mogelijkheden biedt voor willekeur met betrekking tot de beslissing om een zeebrief al of niet in te trekken. Tevens vragen zij of kan worden gewaarborgd dat de bestuursrechtelijke mogelijkheid tot intrekking niet voor politieke doeleinden misbruikt wordt. De Koninkrijksregering merkt op dat ten aanzien van een besluit om de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister door te halen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Voorts staat de normale bezwaar- en beroepsprocedure open.

De SP-fractie vraagt wie in voorkomende gevallen bepaalt wanneer er tot vervolging wordt overgegaan en wanneer niet. De leden van de D66-fractie en de PvdD-fractie vervolgens willen meer informatie over het toezichtstraject (inclusief waarschuwingen) dat voorafgaat aan ontneming van de nationaliteit.

Bestuursrechtelijke handhaving wordt gestart door op grond van de Rijkswet aangewezen toezichthouders (Inspectie Leefomgeving en Transport). Het bedoelde toezichttraject is afhankelijk van de overtredingen die zich hebben voorgedaan maar zal in ieder geval inhouden dat waarschuwingen worden afgegeven dat herhaling van een gedraging tot gevolg kan hebben dat de publiekrechtelijke registratie van een schip wordt ingetrokken. Ook onder de huidige wetgeving ligt een draaiboek klaar waarin reders die niet blijken te voldoen aan de administratieve vereisten voor nationaliteitsverlening eerst schriftelijk worden gewaar-

schuwd. Bij het uitblijven van een reactie wordt het voornemen tot intrekken schriftelijk kenbaar gemaakt en wordt de reder op kantoor van de inspectie uitgenodigd. Indien dit niet leidt tot conform gedrag zal een besluit tot intrekking worden opgesteld.

De leden van de D66-fractie vragen of de sanctie van het ontnemen van de vlag niet ontkracht wordt als *ultimum remedium* als het een schip waarvan de vlag is afgenomen vrij staat om zich in een ander land te registreren. Daarnaast vragen zij zich af of andere handhavingsmethodieken niet wenselijker zijn, aangezien op deze manier het Koninkrijk enkel haar handen van de overtreder lijkt af te trekken. Tevens willen de leden graag weten hoe dit in andere landen geregeld is waar de optie van vlag afnemen misschien niet bestaat en of in deze andere landen nog andere sanctiemethodieken zijn die Nederland niet toepast voor zware overtredingen.

Hoewel het voor het schip waarvan de vlag is ontnomen op zich geen probleem moet zijn om onder de vlag van een ander land te gaan varen is het omvlaggen van een schip een proces dat tijd en geld kost en om die redenen niet de onmiddellijke voorkeur geniet van een reder. Daarnaast zal de nieuwe vlaggenstaat, afhankelijk van diens wetgeving, zelf willen borgen dat het schip zich aan de gestelde normen gaat houden. Het is de Koninkrijksregering niet bekend welke sanctiemethodieken in andere landen worden toegepast voor zware overtredingen. Wel blijkt, uit documenten ingediend bij de Internationale Maritieme Organisatie, dat sommige vlaggenstaten (zoals Cyprus en Saint Kitts and Nevis) het instrument van het ontnemen van de vlag toepassen om de kwaliteit van het register te verhogen, en daartoe klaarblijkelijk hun wetgeving op hebben ingericht.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering kan bevestigen dat Japan tot nu toe geen aanklacht heeft ingediend waardoor zou kunnen worden overgegaan tot strafrechtelijk onderzoek.

Japan heeft in het verleden informatie aangeleverd over voorgedane incidenten. Deze informatie vormde onvoldoende aanleiding om een strafrechtelijk onderzoek te starten.

De leden van de PvdD-fractie vragen voorts of de Nederlandse regering Japan ooit heeft gevraagd om een aanklacht in te dienen, zodat de feiten hadden kunnen worden onderzocht. Zij vragen tevens of de Nederlandse regering Japan ooit heeft gevraagd bewijsmateriaal te overleggen over de incidenten met de SSCS waarover zij bij Nederland heeft geklaagd. Indien dat het geval is, wil deze fractie weten wat de uitkomst daarvan was. Indien een dergelijk verzoek niet is gedaan wil deze fractie de reden daarvoor weten.

De Koninkrijksregering heeft op ambtelijk en ministerieel niveau Japanse vertegenwoordigers herhaaldelijk gevraagd om concreet bewijsmateriaal zoals officiële (uittreksels van) logboeken, geautoriseerde getuigenverklaringen, beeldmateriaal, geografische posities te overleggen. Deze zijn nochtans zeer beperkt ontvangen. Tot op heden werden slechts foto's en videomateriaal van het Japanse walvisinstituut overhandigd. De reden waarom geen ander materiaal is overlegd is niet bekend.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de SSCS zich altijd zeer bereidwillig heeft opgesteld om mee te werken aan eventueel strafrechtelijk onderzoek, en dat de SSCS telkens, gevraagd en ongevraagd bewijsmateriaal en feiten heeft overlegd.

De SSCS heeft, gevraagd en ongevraagd, informatie aangeleverd. Het betrof hier verklaringen en foto's. Verder plaatst de SSCS beelden van acties op het internet.

8. Overwogen alternatieven

De vraag van de fractie van D66 of de verwachting bestaat dat andere landen op korte termijn ook over zullen gaan tot ontkoppeling teboekstelling en vlagregistratie kan niet worden beantwoord aangezien de daarvoor benodigde informatie ontbreekt. Voorts wordt verwezen naar het slot van onderdeel 1 van de nadere toelichting.

9. Verwachte effecten bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verwachte gevolgen van de ontkoppeling van teboekstelling en nationaliteit voor het aantal schepen dat in Nederland te boek staat en/of de Nederlandse nationaliteit heeft. Uit het onderzoek van Policy Research Corporation kan geconcludeerd worden dat het zeer wel mogelijk is dat door de loskoppeling van teboekstelling een aantal – buitenlands beheerde – schepen waarvan de teboekstelling en vlagregistratie nu buiten Nederland is geregeld, te boek zullen worden gesteld in Nederland.⁶ Daarnaast zou het eveneens tot gevolg kunnen hebben dat een beperkt aantal – Nederlands beheerde – schepen waarvan de teboekstelling nu buiten Nederland is, in Nederland worden ondergebracht. Het is overigens niet zozeer de loskoppeling die bepalend is voor mogelijke effecten in vlagkeuze maar eerder de nieuwe mogelijkheid van *bareboat-out*.

De leden van de D66-fractie willen graag weten wat de voordelen zijn van een aantrekkelijk en groot vlagregister en of er een verband bestaat tussen het aantal schepen in een vlagregister en de bijdrage daarvan aan de economie.

Opgemerkt wordt dat niet de vlag op het schip de grootste toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie creëert maar de vestiging van de rederij en de daarmee gepaard gaande walactiviteiten. De zeevaartsector staat daarbij niet alleen, maar maakt deel uit van een veelomvattend maritiem cluster. Daarbij is het juist de maritieme vloot die als katalysator fungeert voor het maritieme cluster als geheel.

Naar de vraag van deze fractie of er landen zijn met kleinere registers met een aanzienlijke bijdrage aan de economie alsook landen met grotere registers waar geen sprake is van een dergelijke bijdrage is geen onderzoek verricht.

12. Vergelijking regelgeving andere staten

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoeveel landen de ontkoppeling kennen tussen teboekstelling en vlagregistratie is reeds in paragraaf 5 naar aanleiding van een vraag van de CDA-fractie ingegaan. Aangezien het VN-Zeerechtverdrag niet bepaalt op welke wijze staten hun regelgeving met betrekking tot de registratie van schepen moeten vormgeven kan buitenlandse regelgeving verschillen met die van het Koninkrijk. Deze leden vragen tevens of de ontkoppeling consequenties geeft voor Nederlandse schepen in het buitenland. De Koninkrijksregering verwacht niet dat de ontkoppeling voor schepen onder de vlag van het Koninkrijk problemen zal opleveren in het buitenland. De scheiding tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening houdt in dat een schip te boek kan worden gesteld in het ene land terwijl het staat ingeschreven in het vlagregister van een ander land. Van twee maal te boek staan is dan ook geen sprake.

⁶ *Economische effecten registratiewetgeving zeeschepen*, Policy Research Corporation, 2010.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de D66 fractie over de regelgeving in andere landen kan worden verwezen naar het slot van onderdeel 1 van de nadere toelichting. Hoe vaak in het Verenigd Koninkrijk en Belize gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid de inschrijving in het vlagregister door te halen is de Koninkrijksregering niet bekend.

Deze fractie vraagt voorts wat wordt bedoeld met de term «over de schreef gaan» in paragraaf 12 van de memorie van toelichting. Deze term is gebruikt in relatie tot één van de doelstellingen van deze Rijkswet. Namelijk het creëren van een mogelijkheid om effectief bestuursrechtelijk op te treden tegen zeeschepen door middel van het doorhalen van de inschrijving in het vlagregister. De gronden voor doorhaling zijn in artikel 13 opgesomd.

B. Artikelsgewijs

Artikelen 12 en 13

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan aangeven hoe vaak er sprake zal zijn van ontneming van de Nederlandse nationaliteit op grond van deze artikelen. Zij vragen tevens of de regering in de afgelopen vijf jaar situaties ziet waarin deze instrumenten voorhanden hadden moeten zijn.

Voor de Koninkrijksregering blijft het uitgangspunt dat het middel tot intrekking van de vlag slechts als *ultimum remedium* zal worden toegepast en dat van die doorhalingsbevoegdheid afdoende afschrikwekkende werking uitgaat.

Van de mogelijkheid tot doorhaling van de inschrijving in het vlagregister – die met dit voorstel van Rijkswet wordt geïntroduceerd – kon in de afgelopen vijf jaar geen gebruik worden gemaakt. Destijds is dan ook geen onderzoek verricht naar gedragingen met het oog op de mogelijkheid de nationaliteit te ontnemen.

Met betrekking tot artikel 13, eerste lid, onderdeel c, vragen meerdere fracties om een nadere toelichting.

Bij dit artikel gaat het om volkenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk. Deze bepaling uit de Rijkswet is rechtstreeks terug te voeren tot de bepaling in artikel 8 van de huidige Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting waarin wordt gesteld dat Onze Minister de inschrijving van een zeeschip in het rompbevrachtingsregister doorhaalt indien de hoedanigheid van Nederlands schip niet langer verenigbaar is met volkenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk en de onverenigbaarheid niet kan worden opgeheven door het stellen van voorwaarden. Eenzelfde bepaling is ook opgenomen in artikel 8, vijfde lid, van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten.

Bij volkenrechtelijke verplichtingen moet onder meer gedacht worden aan een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingesteld wapenembargo. Een zeeschip dat de vlag van het Koninkrijk voert en, willens en wetens, een dergelijk wapenembargo doorbreekt zal het recht op de nationaliteit van het Koninkrijk verliezen. De toepassing van deze bepaling is bedoeld voor situaties, zoals in dit voorbeeld, waarin het Koninkrijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de schending van zijn volkenrechtelijke verplichtingen als gevolg van het gedrag van een schip dat de vlag van het Koninkrijk voert. Het gaat daarbij niet om staatschepen maar om schepen die voor commerciële doeleinden worden gebruikt.

Het Koninkrijk moet alle volkenrechtelijke verplichtingen naleven die het is aangegaan. Het aangaan van conflicterende volkenrechtelijke verplichtingen wordt derhalve vermeden. Bilaterale afspraken tussen landen vormen in ieder geval geen volkenrechtelijke verplichtingen indien zij niet

zijn vastgelegd in een verdrag. In het geval van een conflict tussen een dergelijke afspraak en een volkenrechtelijke verplichting, prevaleert de naleving van die verplichting.

De toepassing van deze bepaling vereist een juridische analyse van de inhoud van de volkenrechtelijke verplichting en de beschikbare middelen voor de overheid om het schip tot naleving daarvan te dwingen. Daarbij wordt tevens bekeken in hoeverre door het stellen van nadere voorwaarden deze onverenigbaarheid met volkenrechtelijke verplichtingen kan worden opgeheven en daarmee doorhaling voorkomen kan worden. De bevoegdheid tot doorhaling wordt toegekend aan de Minister van Infrastructuur en Milieu respectievelijk de daarvoor beleidsverantwoordelijke minister van Aruba, Curaçao of Sint Maarten die daarover overlegt met de Minister van Buitenlandse Zaken. De doorhaling kan aan de rechter voor toetsing worden voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de gevolgen zijn van een doorhaling van een registratie in het vlagregister voor bemanning, andere opvarenden, eigenaren en reders. Ingeval dat de inschrijving in het vlagregister wordt doorgehaald blijft de arbeidsrechtelijke relatie tussen de zeewerkgever en de werknemers (bemanning) onaangetast. Het doorhalen ziet immers alleen op de publiekrechtelijke relatie tussen het schip en het register van één van de landen van het Koninkrijk. Een gevolg van de doorhaling voor de eigenaar bestaat er in dat het schip onder andere vlag moet worden geregistreerd, teneinde te voorkomen dat het schip stateloos wordt. Ten overvloede merkt de Koninkrijksregering op dat bij doorhaling van de vlagregistratie de privaatrechtelijke teboekstelling onaangetast blijft.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de verantwoordelijkheid van schuldeisers en derden om naleving van regels af te dwingen. Tevens waarom de regering van mening is dat de maatregel de belangen van schuldeisers dient.

Het is juist de overtuiging van de Koninkrijksregering dat een dergelijke verantwoordelijkheid niet bij schuldeisers en derden kan worden belegd. Doorhalen van de inschrijving van het zeeschip in het vlagregister zal om die reden dan ook zonder gevolgen blijven voor schuldeisers en derden. Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de mogelijkheid bestaat om een zeeschip zonder nationaliteit in bijzondere omstandigheden te confisqueren, verbeurd te verklaren of op andere wijze te onteigenen geeft het VN-Zeerechtverdrag aan oorlogsschepen het recht om op volle zee een schip zonder nationaliteit aan te houden voor onderzoek naar betrokkenheid bij activiteiten die op grond van het internationaal recht onrechtmatig zijn, zoals bijvoorbeeld piraterij. Indien een schip zonder nationaliteit betrokken is bij dergelijke activiteiten mogen maatregelen worden genomen om dat te verhinderen.

Verschillende fracties vragen of op grond van artikel 13, vierde lid, onderdeel a, de inschrijving in het vlagregister kan worden doorgehaald als een buitenlandse strafrechtelijke veroordeling heeft plaatsgevonden. De Koninkrijksregering is van mening dat de Rijkswet op dit punt inderdaad verduidelijking behoeft door de bepaling op te nemen dat het hier gaat om een onherroepelijk geworden vonnis van het land waar het zeeschip in het vlagregister staat ingeschreven. Door middel van een nota van wijziging zal de Rijkswet op dit punt worden gewijzigd.

Meerdere fracties vragen hoe artikel 13, vierde lid, onderdeel f, zich verhoudt tot het internationaal erkende recht om te demonstreren op volle zee.

Zoals de Koninkrijksregering eerder al aangaf op basis van een vraag van de leden van de PvdD-fractie heeft zij zich altijd voorstander getoond van

het recht op demonstratie en dit internationaal ook zo uitgedragen. Wel dient dit recht te worden uitgeoefend binnen de grenzen van de internationale wet- en regelgeving die zich richt op de veilige en milieuverantwoorde vaart op zee.

De artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) regelen respectievelijk de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging. Deze vrijheden zijn niet onbegrensd. Zij kunnen worden onderworpen aan voorwaarden en beperkingen die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van bijvoorbeeld openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden. De voorgestelde intrekkingsgronden zijn voorbeelden van dergelijke beperkingen. Het recht op demonstratie omvat dus geen vrijbrief tot het toebrengen van schade aan anderen, maar beschermt een vreedzame betoging.

De leden van de SP-fractie vragen naar de overwegingen om in artikel 13 geen schorsing op te nemen.

De reden dat de Koninkrijksregering niet voor deze mogelijkheid heeft gekozen is dat schorsen de nationaliteit voor een bepaalde periode ontnemt en daarmee onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de nationaliteit van het bewuste schip indien het schip zich voor die periode inschrijft onder een andere vlag. Het VN-Zeerechtverdrag stelt dat een schip niet tegelijkertijd twee nationaliteiten mag hebben.

De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting op de laatste alinea van de toelichting op artikel 12 (weigering van registratie). Een schip waarvan de inschrijving in het vlagregister eerder is doorgehaald kan opnieuw een aanvraag indienen voor inschrijving in het vlagregister. Op basis van artikel 12 kan op een dergelijke aanvraag negatief worden besloten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een schip dat onder andere vlag gedragingen heeft vertoond die, als deze onder de vlag van het Koninkrijk hadden plaatsgevonden, zouden hebben geleid tot doorhaling in het vlagregister en er tegelijkertijd geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de gedragingen anders zullen zijn als het schip onder de vlag van het Koninkrijk vaart. Evenzo voor nieuwe schepen van een organisatie waarvan met andere schepen gedragingen zijn verricht die hebben geleid tot het doorhalen van de registratie onder de vlag van het Koninkrijk, of hadden geleid tot doorhaling in het vlagregister indien deze schepen zich onder de vlag van het Koninkrijk zouden hebben bevonden.

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de PvdD merken op dat in artikel 13, vierde lid, onderdeel f, wordt gesproken over «ernstige schade». Zij vragen of de interpretaties van de leden van deze fracties klopt dat het hier enkel gaat om fysieke schade en dat andere schademogelijkheden zoals vertrags- of reputatieschade hier niet onder vallen. Onderdeel f is beperkt tot schade aan schepen, opvarenden en ladingen. Hiermee wordt inderdaad alleen bedoeld fysieke schade aan het schip en de lading, en dood of letsel van opvarenden.

Artikel 14

Voor de vraag van de PvdA onder dit artikel wordt verwezen naar de beantwoording die naar aanleiding van meerdere fracties is gegeven met betrekking tot artikel 13, vierde lid, onderdeel a, en kan voorts worden opgemerkt dat een nota van wijziging is opgesteld.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus