

Vergaderjaar 2013–2014

33 748

Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet ter verhoging van de boetecategorie voor overtredingen van internationale scheepvaartroutes en ter uitbreiding van loodsplichtig vaarwater in verband met de ingebruikneming van Maasvlakte 2

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet (Svw), de wet die betrekking heeft op de ordening van het scheepvaartverkeer op de Nederlandse binnenwateren, de territoriale zee en in voorkomend geval op volle zee. Deze wetswijziging heeft betrekking op twee onderwerpen, namelijk een verhoging van de boetecategorie voor schepen die afwijken van verplichte internationale vaarroutes, zoals de vaarroute voor tankers boven het Waddengebied, en uitbreiding van de loodsplichtige scheepvaartwegen in verband met de ingebruikneming van de Maasvlakte 2.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Verhoging boetecategorie in artikel 31, achtste lid, Svw (artikel I, onder B)

De in artikel 31, achtste lid, Svw opgenomen strafmaat heeft betrekking op overtredingen van krachtens artikel 21 van de Svw gestelde regels. Artikel 21 van de Scheepvaartverkeerswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties welke betrekking hebben op de ordening van het scheepvaartverkeer voor de Nederlandse kust buiten de Nederlandse territoriale zee, voorzover die verdragen of besluiten het Koninkrijk binden. Voor zover daarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 211, zesde lid van het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83), het zogenaamde UNCLOS-verdrag, geschiedt zulks met inachtneming van de voorschriften genoemd in dat verdrag.

Op basis van artikel 21 Svw is op 6 oktober 1997 het Besluit routerings- en meldingssystemen voor schepen in volle zee voor de Nederlandse kust tot stand gekomen. Dit besluit strekt ter uitvoering van het in december 1996 door de Maritieme Veiligheidscommissie van de Internationale Maritieme Organisatie aangenomen voorstel voor een verplichte vaarroute voor

tankers van Noord Hinder naar de Duitse Bocht en vice versa ten noorden van het Waddengebied. Deze verplichte vaarroute is ingesteld met het oog op het verminderen van de risico's op grootschalige vervuiling van het Waddengebied bij een scheepvaartongeval. De verplichte vaarroute ligt verder uit de kust zodat er meer tijd is om beschermende maatregelen te treffen als zo'n ongeval zich zou voordoen. Ondanks het feit dat deze route net zoals andere scheepvaartroutes in de zeekaarten is opgenomen en de bekendheid van deze route inmiddels verondersteld mag worden is de afgelopen jaren gebleken dat regelmatig schepen die gebruik zouden moeten maken van het routeringsstelsel Noord Hinder – Duitse Bocht, toch kiezen voor een traject dichter langs het Waddengebied. Dit is een overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Besluit routerings- en meldingssystemen voor schepen in volle zee voor de Nederlandse kust in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de Regeling routerings- en meldingssystemen voor schepen in volle zee voor de Nederlandse kust. Op grond van artikel 31, achtste lid, van de Scheepvaartverkeerswet kan deze overtreding vervolgens gestraft worden met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de derde categorie, zijnde € 7.800,-.

Zoals ik reeds heb aangegeven tijdens het Algemeen Overleg d.d. 31 mei 2011¹, lijkt het niet waarschijnlijk dat er sprake is van structurele opzet bij het overtreden van de voorgeschreven route. De Kustwacht houdt de schepen die het routeringsstelsel moeten volgen, nauwlettend in de gaten door middel van het Automatic Identification System dat zeeschepen aan boord hebben. De handhaving is dus zeer intensief en dekt honderd procent van de scheepvaart die langs de kust noordwaarts langs het Waddengebied vaart.

Uit cijfers van de Kustwacht is gebleken dat in 2010 en 2011 het aantal schepen dat niet de voorgeschreven route volgde tussen de 60 en 70 lag maar dat dat aantal in 2012 is gedaald tot 28 tankers.

Naar aanleiding van het eerder aangehaalde overleg heb ik in mijn brief van 26 september 2011² aan de Tweede Kamer toegezegd te zullen bezien welke maatregelen getroffen kunnen worden om het aantal overtreders nog verder terug te dringen tot praktisch honderd procent naleving. Hierbij is aangegeven dat het niet volgen van de routeringssysteem strafbaar is op grond van de Scheepvaartverkeerswet en de strafrechtelijke boete maximaal € 7.800 bedraagt. In die brief is ook het voornemen geuit om de boetecategorie te wijzigen om hiermee de preventieve en afschrikkende werking van de boete te verhogen. De nieuwe boetecategorie zou ook de ruimte moeten bieden om een boete op te leggen die hoger is dan de veronderstelde te behalen kostenbesparing door het afsnijden van het voorgeschreven traject. Bij de handhaving krijgt het Openbaar Ministerie hierdoor meer armslag om de boete naar gelang de situatie af te stemmen. Hiertoe zal het Openbaar Ministerie richtlijnen opstellen.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de hierboven aangehaalde toezegging. Uit onderzoek van het Openbaar Ministerie in samenwerking met mijn departement is vastgesteld dat het economische voordeel dat behaald kan worden met het afsnijden van de voorgeschreven tankerroute afhankelijk is van het type tanker, maar wel kan oplopen tot maximaal € 9 100. Bij deze berekeningen is rekening gehouden met het gemiddelde brandstofverbruik van moderne scheepsmotoren en het gebruik van duurdere brandstof met een zwavelgehalte van 0,1%, zoals per 1 januari 2015 gebruikt zal moeten worden op de Noordzee omdat dit gebied een Sulphur Emission Control Area zal

¹ Kamerstuk, 24 691, nr. 112

² Kamerstuk 30 523, nr. 64

worden. Hoewel de brandstofkosten een flink deel uitmaken van de charterprijzen die verladers voor de schepen moeten betalen, is ook rekening gehouden met de invloed die de charterprijzen hebben op de trajectkeuze.

Gelet op het bovenstaande in samenhang met het feit dat men zich steeds bewuster is geworden van de gevaren die incidenten met milieugevaarlijke stoffen met zich brengen voor het mariene milieu en van de maatschappelijke kosten bij de bestrijding van de gevolgen van dergelijke incidenten, wordt met dit wetsvoorstel de boetecategorie, zoals die in artikel 31, achtste lid, van de Scheepvaartverkeerswet is opgenomen, verhoogd van de derde categorie naar de vierde categorie. Dat betekent dat het maximale boetebedrag € 19 500 kan bedragen. Uit gegevens van het Openbaar Ministerie over de boetes die in 2012 door middel van parate executie zijn geïnd blijkt dat hiermee voldoende ruimte ontstaat om in de op te leggen boete het economisch voordeel te verdisconteren en een sanctionerend element op te nemen.

2.2 Uitbreiding loodsplichtig vaarwater in verband met ingebruikname Maasvlakte 2 (artikel 1, onder C)

Ten behoeve van een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer en ter voorkoming van schade aan bijvoorbeeld de waterhuishouding, oevers en kades, zijn kapiteins van zeeschepen verplicht tijdens de vaart op scheepvaartwegen die in de bijlage bij de SvW worden genoemd, gebruik te maken van de diensten van een registerloods (artikelen 3 en 10 tot en met 13 en de bijlage bij de SvW). Deze scheepvaartwegen vormen per zeehavengebied één aansluitend gebied van loodsplichtig vaarwater. Dit vaarwater omvat doorgaans de aanloop op zee naar een zeehaven, de zeehaven zelf en, indien van toepassing, de aansluitende scheepvaartwegen in het directe achterland.

Om de toekomstige groei in de wereldhandelstromen te faciliteren en de positie van de Rotterdamse haven duurzaam te versterken, is de afgelopen jaren gewerkt aan de inrichting van een Maasvlakte 2.

Maasvlakte 2 is ontworpen naar de meest optimale nautische bereikbaarheids- en veiligheidseisen. De diensten aangeboden door registerloodsen en de andere nautische dienstverleners, zoals slepers en roeiers, maken dat mede mogelijk.

De inrichting van de Maasvlakte 2 is overwegend gericht op diepwater gebonden container op- en overslag en diepwater gebonden chemische industrie. Uit het oogpunt van veiligheid en vlotheid zullen de daarvoor ingezette grote zeeschepen loodsplichtig zijn. Naar de huidige normen zijn namelijk alle zeeschepen in het zeehavengebied Rotterdam-Rijmond met een lengte van 75 meter of meer loodsplichtig, tenzij er een ontheffing is verleend. In de loop van 2014, als de thans in aanbouw zijnde terminals gereed komen, worden de eerste zeeschepen verwacht.

In verband daarmee is het noodzakelijk het tot op heden bestaande loodsplichtige vaarwater aan te passen. De entree tot en het binnengebied van de Maasvlakte 2 vallen namelijk buiten het bestaande loodsplichtig vaarwater. Daarnaast leidt de landuitbreiding met Maasvlakte 2 tot een westwaartse verschuiving van het bestaande loodsplichtig vaarwater op zee. Door de toevoeging van het Yangtzekanaal wordt het loodsplichtig vaarwater zodanig uitgebreid dat de loodsplicht geldt voor de entree en het gehele binnengebied van Maasvlakte 2 (punt 3, onder 2, van de bijlage bij de SvW). In het onderhavige wetsvoorstel worden daarnaast de nieuwe coördinaten genoemd waarmee het deel op zee wordt aangepast (punt 3, onder 1, van de bijlage bij de SvW). Hierbij is rekening gehouden met de herinrichting van de routingssystemen door de Internationale Maritieme organisatie van de Verenigde Naties (IMO) in de aanloop naar de haven van Rotterdam per 1 augustus 2013.

De aanpassing van het bestaande loodsplichtige vaarwater kan niet worden meegenomen in de aangekondigde herziening van de loodsplicht (Kamerstuk 30 523, nr. 73). Het resultaat van die herziening treedt namelijk niet vóór 2015 in werking, terwijl de eerste zeeschepen voor de Maasvlakte 2 in 2014 worden verwacht. Die herziening van de loodsplicht richt zich overigens met name op een vernieuwd en duidelijk stelsel van vrijstellingen van de loodsplicht. Kapiteins van zeeschepen die in aanmerking komen voor een vrijstelling hoeven geen gebruik te maken van de diensten van een registerloods. Dit zijn doorgaans de kleinere beter manoeuvreerbare schepen waarvan de kapitein bekend is met de nautische omstandigheden in het betreffende zeehavengebied. In de nieuwe loodsgeldtariefstructuur die per 1 januari 2014 in werking treedt, is al rekening gehouden met de ingebruikname van de Maasvlakte 2.

3. Uitvoering en handhaving

3.1 Verhoging boetecategorie

Zoals reeds hierboven vermeld heeft de Kustwacht een permanent beeld van het scheepvaartverkeer boven het Waddengebied en schepen die gebruik zouden moeten maken van de verplichte vaarroute zijn vervolgens snel te identificeren.

Het is gebruikelijk dat de Kustwacht deze schepen vervolgens oproept en informeert over de geconstateerde overtreding. De kapitein of reder krijgt hierbij een proces-verbaal aangezegd met daarbij ook de hoogte van de boete. De strafzaak wordt doorgaans via parate executie afgedaan, waarbij de boete direct betaald wordt.

3.2 Uitbreiding loodsplichtig vaarwater

De Maasvlakte 2 valt in het gebied dat de Minister van Infrastructuur en Milieu in beheer heeft gegeven aan de (Rijks)havenmeester Rotterdam. Deze is verantwoordelijk voor het nautisch beheer, de dagelijkse zorg voor een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer. De onderhavige wijziging van de SvW brengt geen wijziging in deze situatie. Op grond van artikel 31, vijfde lid, SvW, wordt de overtreding van de loodsplicht bedoeld in artikel 10, eerste lid, SvW, gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de derde categorie. Er zijn geen aanwijzingen dat de uitbreiding van het loodsplichtig vaarwater zal leiden tot overtredingen. De feitelijke loodsplicht verandert namelijk niet ten opzichte van de huidige situatie. Er worden niet meer of minder zeeschepen loodsplichtig.

4. Gevolgen

4.1 Verhoging boetecategorie

De verhoging van de boetecategorie voor overtredingen van verplichte internationale vaarroutes heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten of de uitvoeringslasten.

4.2 Uitbreiding loodsplichtig vaarwater

Voor het gebruik van de diensten van een registerloods moet een loodsgeldtarief worden betaald door de reders. Ook in het geval de bestemming of vertreklocatie de Maasvlakte 2 is. De daarmee samenhangende kosten zijn niet het gevolg van de uitbreiding van het loodsplichtig vaarwater. Ook zonder de uitbreiding van het loodsplichtig vaarwater zal van de diensten van een registerloods gebruik moeten worden gemaakt en een loodsgeldtarief moeten worden betaald om veilig en vlot van en

naar de Maasvlakte 2 te geraken. Voor de volledigheid kan enig inzicht in de hoogte van de loodsgeldtarieven worden geboden.

Diepgang	Tariefgebied		Verschil	
	Kolom 4 MVI	Kolom 5 MVII	Absoluut	%
70	€ 2.230	€ 2.296	€ 66	3%
120	€ 4.724	€ 4.865	€ 141	3%
140	€ 5.467	€ 5.630	€ 163	3%

Het loodsgeldtarief is afhankelijk van het type loodsreis (geul-, kruispost), de diepgang van het zeeschip en de tijd dat de registerloods aan boord is. In bovenstaande tabel zijn de loodsgeldtarieven weergegeven voor een groot containerschip (diepgang 12 tot 14 meter) en een grote feeder (7 meter diepgang) met bestemming Maasvlakte 2 en, om een vergelijking te kunnen maken, de bestaande Maasvlakte. Omdat de reis naar Maasvlakte 2 langer duurt, is het loodsgeldtarief voor Maasvlakte 2 hoger dan voor de bestaande Maasvlakte (+3%). De meeste grote rederijen krijgen overigens hierover gemiddeld ca. 40% korting op basis van de bezoekfrequentie. De registerloodsen maken daarnaast kosten om de dienstverlening aan loodsplichtige zeeschepen met bestemming of vertrekkend vanuit de Maasvlakte 2 uit te voeren. Deze kosten worden afgedekt door de opbrengsten uit de loodsgeldtarieven.

5. Advisering en consultatie

De ontwerpwet is ter consultatie voorgelegd aan het Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR), de Nederlandse loodsencorporatie (NLC), de Nederlandse vereniging van cargadoors (VNC) en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders (KVNR).

5.1 Verhoging boetecategorie

Het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie en advisering was voorgelegd strekte tot een verhoging van de derde boetecategorie tot de vijfde boetecategorie. Het HbR en de NLC konden zich vinden in het ontwerp. Van de VNC is geen reactie ontvangen. Daarnaast was dit voorstel afgestemd met het Openbaar Ministerie.

De verhoging van de boetecategorie is toegezegd zoals aangegeven in de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer. Het Openbaar Ministerie onderschrijft de verhoging, omdat een hogere boetecategorie meer mogelijkheden biedt om de op te leggen boete af te stemmen op de specifieke situatie. Zo ontstaat er meer ruimte om rekening te houden met bijvoorbeeld de plaatselijke omstandigheden, de grootte van het desbetreffende schip en de aard van de gevaarlijke lading.

De KVNR vond een verhoging tot de vijfde boetecategorie disproportioneel en niet doelmatig. Voorts benadrukte de KVNR dat de overtreding van het voorgeschreven routeringsstelsel vaak onbewust gebeurt in verband met onwetendheid van de kapitein over de te volgen route. Het is namelijk voor reders ook van groot belang om overtredingen te voorkomen in verband met de vetting-procedures door bevrachters en klanten. Een overtreding in de tankvaart heeft in dit kader zeer zware consequenties.

De KVNR stelde voor de boetecategorie te verhogen van de derde naar de vierde categorie.

Gelet hierop en mede in het licht van het advies van de Afdeling advisering is het wetsvoorstel aangepast en strekt dit wetsvoorstel tot een verhoging van de derde boetecategorie tot de vierde boetecategorie.

En uiteraard juich ik het toe dat de commerciële scheepvaart ook een eigen instrumentarium heeft ontwikkeld om zo veel mogelijk normconform te werken.

Onbekendheid van de kapiteins met de te volgen route van Noord Hinder naar de Duitse Bocht mag overigens geen rechtvaardiging zijn voor het overtreden van de verplichte routeringsstelsel. De route is immers reeds geruime tijd opgenomen in de publicaties van de Internationale Maritieme Organisatie met betrekking tot scheepvaartrouwing en de gebruikelijke zeekaarten. Uiteraard zal ik daar waar mogelijk proberen nog meer bekendheid te geven aan deze voor bepaalde schepen verplicht te volgen route en stel het aanbod van de KVNR om deze route via hun netwerk ook bij buitenlandse reders onder de aandacht te brengen zeer op prijs.

5.2 Uitbreiding loodsplichtig vaarwater

Het HbR, de NLc en de KVNR konden zich vinden in het ontwerp. Van de VNC is geen reactie ontvangen.

6. Inwerkingtreding (artikel II)

Het voorstel, eenmaal wet geworden, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gelet op het doel van deze wijziging is het wenselijk dat deze wet zo snel mogelijk in werking treedt. Hierbij zal gestreefd worden aan te sluiten bij het voor wetten geldende stelsel van vaste verandermomenten, namelijk inwerkingtreding per 1 januari 2014. Indien dit niet mogelijk blijkt zal, afhankelijk van het moment dat de eerste loodsplichtige schepen op de Maasvlakte 2 worden verwacht, zo nodig in afwijking van het stelsel van de vaste verandermomenten, een andere datum moeten worden gekozen.

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