No.W14.13.0201/IV 's-Gravenhage, 7 augustus 2013

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2013, no.13.001393, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van artikel 31, achtste lid, van de Scheepvaartverkeerswet (Svw), waardoor een verhoging plaatsvindt van de boetecatergorie voor schepen die afwijken van verplichte internationale vaarroutes, zoals de vaarroute voor tankers boven het Waddengebied, en uitbreiding van de loodsplichtige scheepsvaartwegen in verband met de ingebruikneming van de Maasvlakte 2.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de noodzaak, de effectiviteit en de proportionaliteit van de voorgestelde verhoging van de strafmaat van de derde naar de vijfde boetecategorie wegens overtreding van de verplichte vaarroute. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Ingevolge artikel 21 van de Svw[[1]](#footnote-1) en de krachtens deze bepaling gestelde regels bij en krachtens het Besluit routerings- en meldingssystemen voor schepen in volle zee voor de Nederlandse kust (het Besluit)[[2]](#footnote-2) dienen bepaalde tankers een verplichte vaarroute van Noord Hinder naar de Duitse Bocht en vice versa ten noorden van het Waddengebied te volgen. 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 een dergelijk ongeval zich zou voordoen. In de toelichting wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren regelmatig schepen die gebruik zouden moeten maken van de verplichte vaarroute, toch kiezen voor een traject dichter langs het Waddengebied.[[3]](#footnote-3) Op grond van artikel 31, achtste lid, van de Svw kan deze overtreding thans worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de derde categorie, zijnde € 7.600,-.[[4]](#footnote-4) Het wetsvoorstel voorziet in een verhoging van de geldboete naar de vijfde categorie, zijnde € 78.000,-. De toelichting noemt als reden hiervoor het verhogen van de preventieve en afschrikkende werking van de boete.

De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak voor de verhoging van de boetecategorie onvoldoende is gemotiveerd en dat daarnaast de verhoging excessief is. In de toelichting wordt geconstateerd dat het aantal overtredingen in 2012 meer dan gehalveerd is ten opzichte van het voorgaande jaar.[[5]](#footnote-5) Volgens de toelichting is er sprake van een intensieve handhaving met honderd procent dekking van de scheepvaart die langs de kust noordwaarts langs het Waddengebied vaart, omdat de Kustwacht de schepen die het routeringsstelsel moeten volgen nauwlettend in de gaten houdt door middel van het Automatic Identification System dat zeeschepen aan boord hebben.

Voorts wordt in de toelichting geconstateerd dat het niet waarschijnlijk is dat er sprake is van structurele opzet bij de overtreders van de verplichte vaarroute. Het is veeleer een kwestie van onbekendheid van de (buitenlandse) kapiteins met de Nederlandse regelgeving.[[6]](#footnote-6) Gelet hierop, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat het beoogde effect van preventieve en afschrikkende werking en de kenbaarheid van de regelgeving met verhoging van de boetecategorie zal worden bereikt. Uit de toelichting blijkt daarnaast niet dat is onderzocht in hoeverre een betere voorlichting aan (buitenlandse) reders en rederijverenigingen over de verplichte vaarroute en de voor overtreding daarvan geldende sancties kan leiden tot betere naleving. De toelichting gaat evenmin in op de effectiviteit van de zelfregulering in de branche via de vetting-procedure.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling plaatst verder vraagtekens bij de proportionaliteit van de sanctie. In de toelichting wordt niet ingegaan op de redenen waarom een boete van de vierde categorie, zijnde € 19.500,-, niet afdoende zou zijn, zoals ook voorgesteld door de Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders. In de toelichting wordt gesteld dat een boete van de vijfde categorie het Openbaar Ministerie (OM) de meeste mogelijkheden biedt om de komende jaren in elke situatie een boete op te leggen die voldoende afschrikwekkend is en recht doet aan de bijzondere omstandigheden van het geval en dat het bedrag van de vijfde boetecategorie een maximumbedrag is dat niet altijd zal worden opgelegd. Niet wordt ingegaan op de vraag hoe dit bedrag zich verhoudt tot de aard en ernst van de overtreding en het economische voordeel van € 9.100,- dat een schip maximaal kan behalen met overtreding van de verplichte vaarroute. Dit terwijl de regering heeft aangegeven dat factoren als de aard van de overtreding en het behaalde profijt een belangrijke rol spelen bij het bepalen van boetehoogtes.[[8]](#footnote-8) De aard en de ernst van de overtreding (risico grootschalige vervuiling van het Waddengebied bij een scheepvaartongeval) is als zodanig ten opzichte van de situatie in 2012 niet gewijzigd en rechtvaardigt de voorgestelde verhoging niet. Het te behalen profijt rechtvaardigt de voorgestelde verhoging evenmin. In de toelichting ontbreekt voorts feitelijke informatie over de hoogte van de geldboetes die het OM de afgelopen jaren heeft opgelegd. Het is onvoldoende duidelijk waarom het OM een boete van de vijfde categorie meent nodig te hebben, als blijkt dat in de dagelijkse praktijk geen gebruik wordt gemaakt van de maximale geldboete van de derde categorie.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de voorgestelde verhoging van de boete van de derde naar de vijfde categorie nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De waarnemend vice-president van de Raad van State,

1. Artikel 21 van de Svw 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, voor zover 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 tot stand gekomen 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dit is een overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Besluit jo. artikelen 2 en 3 van de Regeling routeringssysteem Noord Hinder - Duitse Bocht. [↑](#footnote-ref-3)
4. De boetecategorie in artikel 31 van de Svw geldt sinds 1 september 1988, kamerstukken 1987-88, 20 289, Stb. 1988, 389. De Regeling routeringssysteem Noord Hinder - Duitse Bocht geldt sinds 1 december 1997, Stct. 1997, 220. [↑](#footnote-ref-4)
5. Memorie van toelichting, paragraaf 2 “Aanleiding en achtergrond, waar wordt geconstateerd dat het aantal overtredingen is verminderd van tussen de 60-70 overtredingen in 2010 en 2011 naar 28 overtredingen in 2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, paragraaf 2 “Aanleiding en achtergrond” en paragraaf 5”Advisering en consultatie” en Kamerstukken II, 2010/11, 24 691, nr. 112. [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van Toelichting, paragraaf 5 “Advisering en consultatie”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstukken II,2012/13, 33 000-VI, nrs. 77 en 80 en Kamerstukken II, 2012/13, 33 400-VI, nr. 114 (brief van de Minister van Veiligheid en Justitie 27 juni 2013, reactie op vragen vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie n.a.v. Rapport Referentiekader geldboetes). [↑](#footnote-ref-8)