

Vergaderjaar 2014–2015

34 069

Regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 mei 2014 en het nader rapport d.d. 8 oktober 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 maart 2014, no. 2014000640, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (hierna: verdrag). Voorts wordt de huidige Wet bestrijding ongevallen Noordzee geïntegreerd in het wetsvoorstel. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer een opmerking over de beperking van de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheden inde exclusieve economische zone ten aanzien van schepen die geregistreerd staan in of een vlag voeren van een staat die geen partij is bij het verdrag. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 maart 2014, nr. 2014000640, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2014, nr. W14.14.0081/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Zij geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

1. Beperking voorgestelde bevoegdheden tot schepen verdragspartijen

*Het verdrag introduceert onder meer de bevoegdheid voor kuststaten om een wrak dat een gevaar vormt voor de scheepvaart snel en adequaat te (laten) verwijderen.² Ter uitvoering van het verdrag voorziet het wetsvoorstel in specifieke bevoegdheden voor de Minister van Infrastructuur en Milieu en specifieke verplichtingen voor de geregistreerde eigenaar van een schip in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ).³ Het wetsvoorstel strekt zich eveneens uit tot de Nederlandse territoriale zee en de binnenwateren, nu Nederland gebruik heeft gemaakt van de medegelding van het verdrag aldaar («opt-in»).*⁴

*Omdat de kuststaat op grond van het internationale recht beperkte rechtsmacht heeft in de EEZ,⁵ kunnen de voorgestelde bevoegdheden en verplichtingen in het wetsvoorstel ten aanzien van een wrak dat een gevaar of belemmering voor de scheepvaart vormt, uitsluitend worden gericht tot schepen die geregistreerd zijn in of varen onder de vlag van een staat die partij is bij het verdrag.⁶ De Afdeling merkt op dat de normadressaten niet concreet worden afgebakend in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat slechts een algemene bepaling over de reikwijdte van de wet.⁷ In verband met de beperkte rechtsmacht in de EEZ is het noodzakelijk om de normadressaten zo nauwkeurig mogelijk af te bakenen in het wetsvoorstel en in de toelichting. Een toereikende afbakening is daarnaast van belang vanwege het *lex certa* beginsel. Het niet voldoen aan verplichtingen zoals de meldingsplicht en het opruimen van een wrak kan namelijk gesanctioneerd worden op grond van de Wet op de economische delicten.⁸*

Gelet op de beperkte rechtsmacht van de kuststaat in de EEZ adviseert de Afdeling voorts om in de toelichting aan te geven welke bestaande bevoegdheden aangewend kunnen worden indien wrakken in de EEZ een belemmering of gevaar vormen voor de scheepvaart en de staat waar het betrokken schip geregistreerd staat of de vlag voert geen partij is bij het verdrag.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te passen.

² Gevaar wordt in artikel 1 van het verdrag gedefinieerd als een gevaar of belemmering voor de scheepvaart. Voorts bestaat er gevaar wanneer een situatie naar redelijkerwijs verwacht kan worden zal uitmonden in grote schadelijke gevolgen voor het mariene milieu of schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen van een of meer staten.

³ Zie onder meer de artikelen 9, 10, 11, 12 en 13.

⁴ Artikel 3 van het verdrag.

⁵ Artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag.

⁶ Deze beperking van normadressaten is niet van toepassing voor zover de voorgestelde bevoegdheden en verplichtingen ter uitvoering van het verdrag worden uitgeoefend in de territoriale zee en de Nederlandse binnenwateren, omdat Nederland daar soevereine rechten heeft.

⁷ Artikel 39 van het wetsvoorstel.

⁸ Artikel 45 van het wetsvoorstel.

1. Beperking voorgestelde bevoegdheden tot schepen verdragspartijen

Het advies om een duidelijke afbakening te geven van de normadres-santen ten aanzien van wie de bevoegdheden en verplichtingen in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) gelden, is opgevolgd. Hiertoe is aan artikel 4, eerste lid, van het voorstel een zin toegevoegd waarmee wordt bewerkstelligd dat hoofdstuk 4 inzake wrakken wat betreft de EEZ slechts van toepassing is op schepen die de vlag voeren van een staat die partij is bij het Verdrag van Nairobi. Met deze aanpassing is het voorstel in overeenstemming gebracht met de beperkte rechtsmacht die een kuststaat heeft in de EEZ.

2. Verplichte verzekering of andere financiële zekerheid

In het wetsvoorstel worden bepalingen opgenomen over de verplichte verzekering ter dekking van de kosten voor het lokaliseren, markeren en opruimen van een wrak. Voorts worden regels gesteld over de afgifte van een certificaat indien de geregistreeerde eigenaar van een schip beschikt over een verzekering overeenkomstig het verdrag.⁹ In het Burgerlijk Wetboek worden naar aanleiding van dit wetsvoorstel bepalingen opgenomen over de aansprakelijkheid van de geregistreeerde eigenaar voor de kosten van het lokaliseren, markeren en opruimen van een wrak. De toelichting vermeldt in dit verband dat de verdragsverplichtingen om een verzekering in stand te houden zijn geconcretiseerd overeenkomstig de regels ter uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie (hierna: Bunkerolie verdrag).¹⁰

De Afdeling merkt op dat in het kader van de uitvoering van het Bunkerolie verdrag alle regels over de verzekering en aansprakelijkheid zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Dit betreft zowel de verplichting om een verzekering in stand te houden en de afgifte van een certificaat als de regels omtrent de aansprakelijkheid.¹¹

In het onderhavige wetsvoorstel worden deze regels verspreid over twee wetten, te weten de Wet bestrijding maritieme ongevallen en het Burgerlijk Wetboek.

Nu de regels over de verplichting om een verzekering in stand te houden, de afgifte van een certificaat en de regels omtrent de aansprakelijkheid met elkaar samenhangen adviseert de Afdeling om overeenkomstig de uitvoering van het Bunkerolie verdrag te voorzien in een gelijklopende wetssystematiek.¹² Gelet hierop adviseert de Afdeling om de regels over de verplichte verzekering (hoofdstuk 6 wetsvoorstel) op te nemen in boek 8 van het Burgerlijk Wetboek.

2. Verplichte verzekering of andere financiële zekerheid

Het advies om de regels over de verplichte verzekering op te nemen in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, is niet opgevolgd. De Afdeling merkt weliswaar terecht op dat in het kader van het Bunkerolieverdrag naast de regels omtrent de aansprakelijkheid ook de verplichting om een verzekering in stand te houden en de afgifte van een certificaat in het Burgerlijk wetboek zijn opgenomen. De regeling met betrekking tot het Bunkerolie-

⁹ Artikelen 26–35 van het wetsvoorstel.

¹⁰ Paragraaf 3.5 van de toelichting.

¹¹ Zie de artikelen 8:639- 8:654 van het Burgerlijk Wetboek.

¹² Zie in dit verband ook artikel 8:529 dat eveneens voorziet in een verplichting tot verzekering in verband met de aansprakelijkheid voor schade door dood of letsel van een reiziger.

verdrag, valt echter als een uitzondering te beschouwen. Zo kan gewezen worden op de regelgeving inzake een vergelijkbare aansprakelijkheid, namelijk voor het luchtvervoer, waarbij de aansprakelijkheid geregeld is in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en de verplichte verzekering ook elders is geregeld. In het onderhavige wetsvoorstel wordt hierop aangesloten.

3. Commissaris van de Koning

Het wetsvoorstel bepaalt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu inlichtingen verstrekt aan de burgemeester respectievelijk de voorzitter van de veiligheidsregio indien de gevolgen van een maritiem ongeval van invloed zijn voor het gebied van de gemeente.¹³ In de huidige Wet bestrijding ongevallen Noordzee, die geïntegreerd wordt in onderhavig wetsvoorstel, worden deze inlichtingen eveneens verstrekt aan de commissaris van de Koning.¹⁴

Op grond van de Wet veiligheidsregio's kan de commissaris van de Koning, in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid.¹⁵ Voorts is de commissaris van de Koning betrokken bij het toezicht op de voorzitter van de veiligheidsregio.¹⁶

Gelet hierop adviseert de Afdeling om de inlichtingen naar aanleiding van een maritiem ongeval eveneens te verstrekken aan de commissaris van de Koning overeenkomstig de huidige bepalingen in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Commissaris van de Koning

Het advies om inlichtingen over een maritiem ongeval zowel aan de burgemeester als aan de commissaris van de Koning te verstrekken, is opgevolgd. Artikel 21, tweede lid, van het voorstel is aangepast in de zin dat Onze Minister de nodige informatie inzake een maritiem ongeval verstrekt aan de commissaris van de Koning.

4. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn met uitzondering van de wijziging van de citeertitel overgenomen. De citeertitel is deels ontleend aan de in te trekken Wet bestrijding ongevallen Noordzee. Verder is van belang dat de citeertitel in de communicatie over het wetsvoorstel intensief is gebruikt waardoor deze voor betrokken partijen inmiddels een vertrouwd begrip is geworden.

¹³ Artikel 21 van het wetsvoorstel.

¹⁴ Artikel 9 van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

¹⁵ Artikel 42 van de Wet veiligheidsregio's.

¹⁶ Zie onder meer artikel 59 van de Wet veiligheidsregio's.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om een nieuw artikel (artikel 40) op te nemen dat strekt ter implementatie van artikel 19, vierde lid, van Richtlijn 2002/59/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad. Artikel 19, vierde lid, is bij Richtlijn 2009/17/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/59/EG betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart (PbEU L 131) in de eerdergenoemde richtlijn opgenomen. Dit artikel van de richtlijn beoogt de verplichte toepassing in Europese wateren van de richtsnoeren die door de IMO zijn vastgesteld met betrekking tot de billijke behandeling van zeelieden bij een ongeval op zee in de onder hun jurisdictie vallende wateren. De verplichte toepassing van deze richtsnoeren wordt noodzakelijk geacht gelet op de kwetsbare positie van zeevarenden die in een vreemd land betrokken raken bij een maritiem incident.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0081/IV

- In artikel 8, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel de zinsnede «wordt medegedeeld aan de staat» vervangen door: wordt zo spoedig mogelijk medegedeeld aan de staat. Gelet op artikel 9, eerste lid van het verdrag.
- In artikel 10 van het wetsvoorstel, de zinsnede «tot de geregistreerde eigenaar gerichte» schrappen.
- In artikel 19, derde lid, van het wetsvoorstel, «agent» schrappen.
- In artikel 40 van het wetsvoorstel de begripsbepalingen van «Organisatie» en «Secretaris-Generaal» schrappen. Deze begrippen worden niet genoemd in Afdeling 6.
- Artikel 45 van het wetsvoorstel «26, tweede lid» vervangen door: 26.
- In artikel 48 van het wetsvoorstel de zinsnede «bestrijding maritieme ongevallen» vervangen door: bestrijding gevolgen maritieme ongevallen.