No.W14.15.0389/IV 's-Gravenhage, 22 januari 2016

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

Bij Kabinetsmissive van 12 november 2015, no.2015001981, 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 houdende regels met betrekking tot de productie, de conformiteitsbeoordeling en het plaatsen aan boord van scheepsuitrusting (Wet scheepsuitrusting 2016), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Richtlijn 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 inzake uitrusting van zeeschepen en tot intrekking van richtlijn 96/98/EG van de Raad (richtlijn Scheepsuitrusting 2014).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Onder meer maakt de Afdeling opmerkingen over de toepasselijkheid van het voorstel op schepen uit het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden (het Koninkrijk) en over de volledigheid van de implementatie van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014.

1. Vlag van het Koninkrijk

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen een "Europees schip" en een "Nederlands schip". Onder een "Europees schip"[[1]](#footnote-1) wordt in het voorstel verstaan een schip dat onder de vlag van een lidstaat van de Europese Unie vaart en waarop de in de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 genoemde verdragen van toepassing zijn. Een "Nederlands schip" wordt omschreven als een schip dat op grond van de voor Nederland geldende rechtsregels – in onderscheid van de Caribische landen van het Koninkrijk – gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk te voeren en waarvoor de verdragen voorschrijven dat de aan boord te plaatsen scheepsuitrusting overeenkomstig de verdragen is goedgekeurd.[[2]](#footnote-2) Volgens de toelichting is dit onderscheid nodig omdat de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 mede verplichtingen bevat voor de autoriteiten van de vlaggenstaat. In die gevallen richt de verplichting zich alleen tot een schip dat op basis van het Nederlandse recht de vlag van het Koninkrijk voert, aldus de toelichting. Met deze formulering is beoogd schepen die op basis van Caribische regelgeving de vlag van het Koninkrijk voeren[[3]](#footnote-3) uit te sluiten van het toepassingsbereik van het voorstel.[[4]](#footnote-4)

a. *Toepasselijkheid voorstel op "Europese schepen" uit het Caribisch deel van het Koninkrijk*

In zijn Statuut heeft het Koninkrijk gekozen voor een systeem van één nationaliteit en één vlag voor alle zeeschepen die binnen het Koninkrijk zijn geregistreerd.[[5]](#footnote-5) Voorts is het Koninkrijk in zijn geheel partij bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Schepen die zijn geregistreerd waar dan ook binnen het Koninkrijk voeren derhalve de vlag van een lidstaat van de Europese Unie en zijn daarmee aan te merken als een "Europees schip" zoals bedoeld in de richtlijn Scheepsuitrusting 2014. In verband met hun status als landen en gebieden overzee (hierna: LGO), vallen de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba evenwel niet volledig onder de werking van de EU‑verdragen. Het Unierecht (Verdragen en secundair recht, zoals richtlijnen en verordeningen) is immers zonder uitdrukkelijke verwijzing niet van toepassing in de LGO. Het geografische toepassingsbereik van het Unierecht is beperkt tot het Europese grondgebied van de lidstaten alsmede het grondgebied dat als ultra‑perifeer gebied (UPG) is aangemerkt.[[6]](#footnote-6) Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt[[7]](#footnote-7), volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie[[8]](#footnote-8) dat het Koninkrijk ingevolge het VWEU de ruimte heeft om de toepassing van richtlijnen en verordeningen op het gebied van veiligheid en navigatie voor zeeschepen[[9]](#footnote-9) te beperken tot schepen die de vlag van het Koninkrijk voeren en aan de scheepvaart deelnemen in Europese wateren die onder de jurisdictie van de EU-lidstaten vallen.

Uit het voorgaande volgt – en in de toelichting wordt ook onderkend –[[10]](#footnote-10) dat een schip dat geregistreerd is in het Caribisch deel van het Koninkrijk en op basis daarvan de vlag van het Koninkrijk voert – en daarmee een "Europees schip" is – kan worden uitgesloten van het toepassingsbereik van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014. Dat is echter niet in alle gevallen mogelijk. Voor zover een dergelijk schip deelneemt aan de scheepvaart in Europese wateren die onder de jurisdictie van de Europese lidstaten vallen, valt het immers binnen de reikwijdte van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 en van het onderhavige voorstel. In dat geval dient dan ook scheepsuitrusting die op of na de dag van inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan boord wordt geplaatst te voldoen aan de vereisten neergelegd in de richtlijn Scheepsuitrusting 2014.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen voor wat betreft de toepasselijkheid van het voorstel op schepen die geregistreerd zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk en op basis daarvan de vlag van het Koninkrijk voeren en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. *Toepasselijkheid voorstel op "Nederlandse schepen" uit Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

Voorts merkt de Afdeling op dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uitmaken van Nederland. Zij hebben geen eigen scheepsregister. Schepen die feitelijk afkomstig zijn van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en die op grond van Nederlandse regelgeving de vlag van het Koninkrijk voeren, vallen wel onder de definitie van "Nederlands schip" in het voorstel. Uit de toelichting kan niet worden afgeleid dat dit met het voorstel is beoogd. Gelet op de LGO-status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba dwingt het Unierecht in ieder geval niet tot deze situatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van het voorstel voor schepen afkomstig van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Normadressaten en doelen artikelen 3 en 4

In artikel 3, eerste lid, van het voorstel is bepaald dat scheepsuitrusting die op of na de dag van inwerkingtreding van deze wet aan boord van een Europees schip wordt geplaatst, voldoet aan de vereisten betreffende het ontwerp, de constructie en de prestaties die zijn vastgelegd in internationale instrumenten die op de scheepsuitrusting van toepassing zijn op het moment waarop die uitrusting aan boord wordt geplaatst. In artikel 4 is bepaald dat scheepsuitrusting die is geplaatst aan boord van een Nederlands schip voldoet aan de vereisten opgenomen in de internationale instrumenten zoals deze vereisten luidden op het moment van plaatsing van die scheepsuitrusting, tenzij vereisten die op een later moment zijn vastgesteld van toepassing zijn verklaard op de scheepsuitrusting die al aan boord is geplaatst.

In de toelichting[[11]](#footnote-11) bij het voorstel wordt vermeld dat deze bepalingen gelijkenis vertonen, maar dat zij verschillende normadressaten en doelen hebben. Artikel 3 ziet volgens de toelichting op de verplichtingen voor de fabrikant van scheepsuitrusting en kan worden gebruikt voor de markttoezichtautoriteit om te handhaven ten opzichte van de fabrikant of een andere marktdeelnemer. Artikel 4 zou zien op de verplichtingen van Nederland om als vlaggenstaat te waarborgen dat de scheepsuitrusting aan boord van Nederlandse schepen voldoet aan de juiste vereisten. Uit de tekst van deze bepalingen als zodanig kan dit onderscheid niet worden afgeleid. Evenmin volgt dit uit de respectievelijke kopjes van de paragrafen ("Algemene verplichtingen" en "Nederlandse schepen") waarin deze bepalingen zijn geplaatst. De huidige formulering en plaatsing kunnen aanleiding geven tot verwarring omtrent de betekenis van deze bepalingen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen, zodat duidelijker tot uitdrukking komt wat de verschillende normadressaten en doelen van de artikelen 3 en 4 zijn.

3. Markttoezicht

De richtlijn Scheepsuitrusting 2014[[12]](#footnote-12) schrijft voor dat in het kader van markttoezicht zowel documenten als al of niet aan boord van schepen geplaatste uitrusting van zeeschepen, waarop de stuurwielmarkering is aangebracht, worden gecontroleerd. Controle van uitrusting van zeeschepen die al aan boord is geplaatst, blijft beperkt tot onderzoek dat kan worden verricht terwijl de betrokken uitrusting volledig functioneel aan boord blijft.

Deze bepaling is volgens de transponeringstabel in de toelichting bij het wetsvoorstel geïmplementeerd in de artikelen 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is bepaald dat een toezichthouder bevoegd is inlichtingen te vorderen.[[13]](#footnote-13) Voorts is hij bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, daarvan kopieën te maken en indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.[[14]](#footnote-14) Met deze artikelen is voormeld voorschrift uit de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 slechts ten dele geïmplementeerd. Implementatie van de wijze waarop reeds aan boord geplaatste scheepsuitrusting wordt gecontroleerd ontbreekt.

De Afdeling adviseert de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 op dit punt alsnog volledig te implementeren.

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

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 vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.15.0389/IV

Opmerkingen over het voorstel

* In artikel 1, begripsbepaling "EU-conformiteitsverklaring", "artikel 3, derde lid" vervangen door: artikel 3, eerste lid. Er is geen derde lid.
* Daar waar in het voorstel "Europees schip" wordt vermeld, dit, in lijn met het richtlijnbegrip, wijzigen in: EU-schip.
* In artikel 1, begripsbepaling "Nederlands schip", "schip dat op grond van" wijzigen in: EU-schip dat op grond van.
* In artikel 6, derde lid, duidelijk maken dat de bedoelde passende criteria door de Commissie worden vastgesteld krachtens artikel 11, vierde lid, van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014.
* In verband met de leesbaarheid artikel 6, vijfde lid, opsplitsen in twee bepalingen ("Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld met betrekking tot de verplichtingen van de fabrikant" en "Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld met betrekking tot de stuurwielmarkering").

Opmerkingen over de transponeringstabel

* Artikel 3 van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 zou zijn geïmplementeerd in artikel 2 van het voorstel. Deze artikelen komen evenwel niet met elkaar overeen.
* Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 is mede geïmplementeerd in artikel 6, derde lid, van het voorstel.
* Artikel 14 van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 is geïmplementeerd in artikel 8, eerste en tweede lid, van het voorstel.
* Artikel 17, tweede lid, van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 is geïmplementeerd in artikel 11, derde lid, van het voorstel.
* Artikel 18, tweede lid, van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 is geïmplementeerd in artikel 13, tweede lid, van het voorstel.
* De bijlagen bij de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 in de transponeringstabel opnemen.
* Voor verschillende bepalingen van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 is vermeld dat deze geen implementatie behoeven omdat deze zijn gericht tot de lidstaten. Nader uiteenzetten waarom geen implementatie nodig is en waar nodig uiteenzetten hoe aan de desbetreffende verplichting wordt voldaan.
* Voor zover dit nog niet is gebeurd, de bepalingen uit de richtlijn Scheepsuitrusting 2014 uitsplitsen naar artikelleden.
1. Zie ook de redactionele bijlage bij dit advies. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie de desbetreffende begripsbepalingen in artikel 1 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-2)
3. De Afdeling neemt aan dat hiermee wordt bedoeld: schepen die geregistreerd zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk en op grond daarvan de vlag van het Koninkrijk voeren. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikelsgewijs deel, paragraaf 1, artikel 1, toelichting bij de begrippen "Europees schip/Nederlands schip". [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 52 van het VEU en artikel 355 van het VWEU. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie het Aanvullend advies van 20 december 2010 naar aanleiding van de wijziging van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten (Stcrt. 2011, 7146). [↑](#footnote-ref-7)
8. Arrest van het Hof van 12 februari 1992 in zaak C-260/90, Bernard Leplat tegen Territorium van Frans-Polynesië, ECLI:EU:C:1992:66, r.o. 10: "[O]m te beginnen [moet] worden herinnerd aan de aard van de associatie die in het EEG-Verdrag is voorzien voor de landen en gebieden overzee. Voor deze associatie is een regeling gegeven in het vierde deel van het Verdrag (de artikelen 131 tot en met 136bis), zodat algemene verdragsbepalingen zonder uitdrukkelijke verwijzing niet op de landen en gebieden overzee van toepassing zijn."

 Zie voorts onder meer het arrest van het Hof van 28 januari 1999 in zaak C-181/97, Van der Kooy tegen Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:1999:32, r.o. 36–41; en het arrest van het Hof van 12 september 2006 in zaak C-300/04, Eman en Sevinger tegen College van burgemeester en wethouders van Den Haag, ECLI:EU:C:2006:545, r.o. 46. [↑](#footnote-ref-8)
9. Derde deel, titel VI vervoer, van het VWEU. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting paragraaf 4.2 (Schepenwet en Wet voorkoming verontreiniging door schepen). [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikelsgewijs deel, paragraaf 2, artikel 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 25, derde lid, van de richtlijn Scheepsuitrusting 2014. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-14)