

Vergaderjaar 2015–2016

34 496

Wijziging van de Wet havenstaatcontrole met betrekking tot toezicht aan boord van schepen onder buitenlandse vlag in havens in Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland

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. 11 december 2015 en het nader rapport d.d. 10 juni 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 oktober 2015, no.2015001812, 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 Wet havenstaatcontrole met betrekking tot toezicht aan boord van schepen onder buitenlandse vlag in havens in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bestaat in hoofdzaak uit twee onderdelen: Enerzijds voorziet het wetsvoorstel erin dat de regels over havenstaatcontrole voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) worden «overgeheveld» van de Schepenwet naar de Wet havenstaatcontrole. Anderzijds voorziet het wetsvoorstel in de opname van een bevoegdheid voor de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) in de Wet havenstaatcontrole om, naast de verplichte inspecties op grond van de richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole, ook controles te kunnen uitvoeren in de havens van Europees Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Voor het eerste onderdeel geldt dat de «overheveling» voor de BES-eilanden leidt tot een inhoudelijke wijziging van het havenstaatcontroleregime waar bezwaren aan kleven. Voor het Koninkrijk leidt dit er toe dat er een extra regime ontstaat, zodat drie verschillende regimes gaan gelden. Voor

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

het tweede onderdeel geldt dat de noodzaak van de nationale aanvullende controlebevoegdheid, mede in het licht van het vrij verkeer van diensten, moet worden gemotiveerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 december 2014, nr. 2015001812, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 december 2015, nr. W14.15.0360/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. Ze 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. Havenstaatcontrole BES-eilanden

a. Inleiding

Havenstaatcontroles zijn controles van buitenlandse schepen in een haven op de naleving van internationale verplichtingen op het gebied van veiligheid, voorkoming van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord.² In de huidige situatie is het zo dat de regels voor havenstaatcontrole in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden zijn opgenomen in de Schepenwet en het daarop gebaseerde Schepenbesluit.³ De regels voor havenstaatcontrole in Europees Nederland zijn opgenomen in de Wet havenstaatcontrole.

Het wetsvoorstel voorziet er volgens de toelichting nu in dat de regels over havenstaatcontrole voor de BES-eilanden worden «overgeheveld» van de Schepenwet naar de Wet havenstaatcontrole.⁴ Daartoe wordt in de Wet havenstaatcontrole een afzonderlijk hoofdstuk opgenomen over havenstaatcontrole in de BES-eilanden. Op een later tijdstip zal de Schepenwet worden gewijzigd, in die zin dat daarin de verwijzing naar de BES-eilanden, voor zover het gaat om havenstaatcontrole, wordt geschrapt.⁵

Directe aanleiding is volgens de toelichting dat op grond van de Schepenwet voor de BES-eilanden in de huidige situatie geen adequate handhaving kan plaatsvinden van het Verdrag inzake de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst (Trb. 1975, 74), nu dat verdrag in het Schepenbesluit niet is aangewezen als een verdrag waarop de controle gericht moet zijn.⁶ Handhaving van dat verdrag vindt daarom thans plaats op grond van een meer algemene grondslag in de Schepenwet, maar dat is volgens de toelichting niet optimaal. Nu aanpassing van de wetgeving op dit punt noodzakelijk is, is de gelegenheid aangegrepen om de regels in de Schepenwet over havenstaatcontrole voor de BES-eilanden «over te hevelen» naar de Wet havenstaatcontrole. Een belangrijk voordeel hiervan is de eenheid van regelgeving en het voorkomen van verschillende wetgevingsprocedures

² Kamerstukken II 2009/10, 32 441, nr. 3, blz. 2. (MvT bij Wet van 23 december 2010 tot wijziging van de Wet havenstaatcontrole in verband met de implementatie van richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole).

³ Artikel 67 van de Schepenwet en verder.

⁴ Hoofdstuk I, paragraaf 1, van de toelichting.

⁵ Hoofdstuk I, paragraaf 2, van de toelichting. Omdat de Schepenwet een rijkswet is, gebeurt dit bij een afzonderlijk wetsvoorstel.

⁶ Hoofdstuk I, paragraaf 2, van de toelichting.

in geval van het doorvoeren van noodzakelijke wijzigingen, aldus de toelichting.

De Afdeling onderkent dat het wenselijk kan zijn om te streven naar eenheid van regelgeving tussen de BES-eilanden en Europees Nederland. Specifiek op het punt van havenstaatcontrole ligt dat evenwel om geografische redenen minder voor de hand, omdat havenstaatcontrole vooral gericht is op de controle van verdragen en afspraken. Voor havenstaatcontrole in het Caribisch gebied gelden gedeeltelijk andere verdragen en afspraken (zogenoemde Memoranda of Understanding en «Caribische Codes») dan voor Europa. In Europa wordt havenstaatcontrole op grond van de richtlijn 2009/16/EG geharmoniseerd uitgevoerd in het kader van het Memorandum van Overeenstemming van Parijs.

b. Nieuw regime op de BES-eilanden

De Afdeling merkt op dat, anders dan de toelichting suggereert, niet louter sprake is van een «overheveling» van de regels over havenstaatcontrole van de Schepenwet naar de Wet havenstaatcontrole, omdat de normstelling voor havenstaatcontrole in de BES-eilanden als gevolg van het wetsvoorstel ook inhoudelijk verandert. In feite ontstaat door het wetsvoorstel een nieuw regime voor havenstaatcontrole op de BES-eilanden. Het wetsvoorstel wijst de verdragen aan die op de BES-eilanden kunnen worden gecontroleerd.⁷ Een aantal van deze verdragen, zoals het Maritiem Arbeidsverdrag, geldt thans niet voor de BES-eilanden.⁸ Door deze verdragen in het wetsvoorstel aan te wijzen, wordt kennelijk medegelding van deze verdragen op de BES-eilanden beoogd. In het geval van het Maritiem Arbeidsverdrag is bij de goedkeuring van dat verdrag besloten om na de staatkundige hervorming te bezien of medegelding voor de BES-wenselijk is. Daarbij zou onder meer een rol spelen of, en in hoeverre, de BES-eilanden op termijn een vlagregister kunnen of zullen hebben.⁹ Uit de toelichting blijkt niet dat deze aspecten inmiddels zijn bezien, of dat medegelding formeel is geregeld¹⁰, terwijl wel voorgesteld wordt over te gaan tot handhaving van onder andere dat verdrag.¹¹

Hieraan kleven de volgende bezwaren.

- i. Thans bestaan er materieel twee regimes voor havenstaatcontrole binnen het Koninkrijk: één voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden en één voor Europees Nederland. De «overheveling» leidt ertoe dat er, in ieder geval gedeeltelijk, materieel drie verschillende regimes ontstaan: één voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten (havenstaatcontrole aan de hand van verdragen genoemd in het Schepenbesluit), één voor de BES-eilanden (havenstaatcontrole aan de hand van de verdragen genoemd in de Wet havenstaatcontrole en het Besluit aanwijzing*

⁷ Artikel I, onderdeel I, voorgesteld artikel 14a, eerste lid, bepaalt dat de ILT een schip ten behoeve waarvan ingevolge een of meer van de verdragen een certificaat of ander document is vereist, aan een controle kan onderwerpen. De verdragen waar het om gaat zijn in artikel 1 van de Wet havenstaatcontrole en het Besluit aanwijzing verdragen wet havenstaatcontrole aangewezen.

⁸ Het op 23 februari 2006 in Geneve tot stand gekomen Maritiem Arbeidsverdrag (*Trb.* 2007, 93).

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 535 (R1923), blz. 3 (nader rapport n.a.v. het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over het wetsvoorstel houdende goedkeuring van het Maritiem Arbeidsverdrag).

¹⁰ Voor wijzigingen van het deel van het Koninkrijk waarvoor een bepaald verdrag geldt, moet doorgaans een akte bij de depositaris worden gedeponeerd.

¹¹ Dit geldt niet alleen voor het Maritiem Arbeidsverdrag, maar bijvoorbeeld ook voor het op 23 februari 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie (*Trb.* 2005, 329).

verdragen Wet havenstaatcontrole, en twee «Caribische codes») en één voor Europees Nederland (havenstaatcontrole aan de hand van de verdragen genoemd in de Wet havenstaatscontrole en het Besluit aanwijzing verdragen Wet havenstaatcontrole).¹² Het voor Europees Nederland geldende regime wordt daarbij in hoofdzaak voorgeschreven door een Europese richtlijn die niet geldt voor de BES eilanden. Dergelijke gelding wordt ook niet beoogd. Deze driedeling van regelgeving derhalve niet voor de hand.

- ii. *Daarbij komt dat deze driedeling ook om praktische redenen niet wenselijk is. Het regime voor havenstaatcontrole voor de BES-eilanden en de Caribische landen gaat hierdoor uit elkaar lopen, terwijl aannemelijk is dat scheepvaartverkeer juist eerder zal plaatsvinden tussen de BES-eilanden en de Caribische landen dan tussen de BES-eilanden en Europees Nederland. Het is niet uitgesloten dat door het uiteenlopen van de regimes voor de BES-eilanden en de Caribische landen zich praktische problemen voordoen. Hiervan wordt in de toelichting echter geen rekenschap gegeven.*
- iii. *Ten slotte brengt de «overheveling» inhoudelijke wijzigingen mee voor de BES-eilanden, hetgeen een taakverzwaring kan inhouden die vanuit het oogpunt van legislatieve terughoudendheid niet wenselijk is.¹³ In de toelichting wordt van een mogelijke taakverzwaring als gevolg van het voorstel geen gewag gemaakt. In het licht van de legislatieve terughoudendheid dient hierop wel ingegaan te worden.*

Gelet op het voorgaande ligt het meer in de rede om te volstaan met wijziging van het Schepenbesluit teneinde het in de toelichting geconstateerde handhavingsprobleem met betrekking tot het Verdrag inzake de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst op te lossen.

De Afdeling adviseert de voorgestelde «overheveling» alsnog dragend te motiveren in het licht van de bovengenoemde bezwaren of hiervan af te zien.

b. Binnentreden

De Wet havenstaatcontrole verleent aan ambtenaren van de ILT de bevoegdheid om woongedeelten van schepen in Europees Nederland binnen te treden zonder toestemming van de bewoners. Het wetsvoorstel regelt dat ambtenaren van de ILT deze bevoegdheid ook hebben voor schepen die de havens van de BES-eilanden aandoen.

¹² Artikel I, onderdeel I, voorgesteld artikel 14a, tweede lid, bepaalt dat de ILT tevens een schip waarop de CCSS-Code of de SCV-Code van toepassing is aan een controle kan onderwerpen. De CCSS-Code is de in het kader van het op 9 februari 1996 te Barbados tot stand gekomen Memorandum van overeenstemming inzake toezicht op schepen door de havenstaat vastgestelde Code voor de veiligheid van vrachtschepen waarmee reizen worden ondernomen in het Caribisch gebied (Code of Safety for Caribbean Cargo Ships). De SCV-Code is de in februari 2001 onder auspiciën van de IMO opgestelde, in december 2007 herziene en bij circulaire SLS.14/Circ.396, als voor het Koninkrijk der Nederlanden geldende equivalentere regeling, aangemelde Code voor de veiligheid van kleine commerciële schepen waarmee reizen worden ondernomen in het Caribisch gebied (Code of Safety for Small Commercial Vessels).

¹³ Bij de staatkundige herstructurering van het Koninkrijk is een periode van legislatieve terughoudendheid afgesproken. Kamerstukken II 2010/11, 32 850, nr. 1, blz. 19 (notitie «De Toekomst van het Koninkrijk») resp. Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7 (nota naar aanleiding van het verslag bij de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

De Afdeling merkt op dat in Europees Nederland op het binnentreden in woningen de Algemene wet op het binnentreden van toepassing is. De Algemene wet op het binnentreden bevat diverse waarborgen omtrent dit binnentreden. Zo is voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, moet er een schriftelijke machtiging worden overgelegd, mag in beginsel niet tussen middernacht en 6 uur 's morgens worden binnentreden en moet een schriftelijk verslag van dit binnentreden worden opgesteld.

Zoals de Afdeling in een eerder advies heeft opgemerkt, is op de BES-eilanden wel het in artikel 12 van de Grondwet geregelde huisrecht van toepassing, maar niet de Algemene wet op het binnentreden.¹⁴ Dit betekent dat bij het binnentreden in woongedeelten van schepen die de havens van de BES-eilanden aandoen weliswaar geldt dat op grond van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet vóór het binnentreden een legitimatie wordt getoond en dat het doel van het binnentreden wordt meegedeeld, maar dat de aanvullende waarborgen die de Algemene wet op het binnentreden verlangt en die wel gelden bij het binnentreden in woongedeelten van schepen die de havens van Europees Nederland aandoen, niet van toepassing zijn bij het binnentreden in woongedeelten van schepen die de havens van de BES-eilanden aandoen. In de toelichting wordt op dit verschil niet ingegaan en ontbreekt daarvoor een rechtvaardiging.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting alsnog een rechtvaardiging voor te geven of anders het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen dan wel de Algemene wet op het binnentreden in de BES-eilanden van toepassing te verklaren.

c. Opheffing

Het wetsvoorstel bevat, met betrekking tot de havenstaatcontrole in de BES-eilanden, een bepaling over de bekendmaking van besluiten strekkende tot het opheffen van de stopzetting van een activiteit of de aanhouding.¹⁵ In die bepaling wordt geregeld dat die bekendmaking geschiedt door uitreiking van dit besluit aan de kapitein. In die bepaling is echter niet geregeld hoe die bekendmaking dient te geschieden indien uitreiking aan de kapitein niet mogelijk is. Evenmin is in die bepaling geregeld dat de desbetreffende vlaggenstaat onmiddellijk in kennis moet worden gesteld van de opheffing. In de Wet havenstaatcontrole is een en ander voor de havenstaatcontrole in Europees Nederland wel geregeld.¹⁶

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

1. Havenstaatcontrole BES-eilanden

a. Nieuw regime op de BES-eilanden

i. Ontstaan van drie verschillende regimes

Het advies met betrekking tot de voorgestelde «overheveling» van regels over havenstaatcontrole naar de Wet havenstaatcontrole is opgevolgd in de zin dat de motivering in de memorie van toelichting is verbeterd. De

¹⁴ Advies van de Afdeling van 29 april 2010 in zaak W04.10.0066/I over de derde Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁵ Artikel I, onderdeel I, voorgestelde artikel 14f, derde lid.

¹⁶ Artikel 10, vierde lid, samen met artikel 8, tweede en derde lid. Vergelijk ook het in artikel I, onderdeel I, voorgestelde artikel 14d, tweede lid, met betrekking tot besluiten strekkende tot stopzetting van een activiteit of de aanhouding.

constatering dat er met het overhevelen materieel drie verschillende regimes ontstaan wordt niet onderschreven. Met de overheveling wordt juist beoogd om voor Nederland te komen tot één regime van havenstaatcontrole hetgeen thans niet het geval is. Hierbij wordt benadrukt dat het niet alleen gaat om het feitelijk uitoefenen van toezicht middels al dan niet gereguleerde inspecties of controles. Het gaat met name ook om het stroomlijnen van de bevoegdheden van inspecteurs en de waarborgen om het toezicht op zorgvuldige en rechtmatige wijze te doen plaatsvinden. Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole brengt met zich mee dat lidstaten havenstaatcontrole moeten uitvoeren volgens een vast omljnd inspectieregime. De controlebevoegdheid op de BES-eilanden is niet op deze wijze gereguleerd. Echter, inhoudelijk gaat het om dezelfde te controleren aspecten met hetzelfde doel, namelijk het beoordelen of voldaan wordt aan een aantal internationale scheepvaartverdragen die betrekking hebben op de veiligheid, voorkoming van verontreiniging en de werkomstandigheden aan boord van zeeschepen. Verdragspartijen zijn op grond van deze verdragen verplicht om toezicht uit te voeren op buitenlandse schepen die hun havens aandoen. Het resultaat van een inspectie in Europees Nederland of een controle op een van de BES-eilanden zal materieel niet tot andere resultaten mogen leiden. Door de deelname aan het Caribbean Memorandum of Understanding on Port State Control (CMOU) wordt gewaarborgd dat de havenstaatcontrole in de regio op een vergelijkbare wijze plaatsvindt. Het voorstel staat daaraan niet in de weg. Het CMOU is gebaseerd op het Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU) dat voor Europees Nederland geldt. Richtlijn 2009/16/EG is gebaseerd op het Paris MoU.

De Raad merkt op dat in het Caribisch gebied gedeeltelijk andere verdragen gelden dan in Europees Nederland. De Raad doelt hiermee op het op 23 februari 2006 in Genève tot stand gekomen Maritiem Arbeidsverdrag, 2006 (Trb. 2007, 93) en het op 23 februari 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie (Trb. 2005, 329), welke verdragen thans niet van toepassing zijn op de BES-eilanden. Met de aanpassing van artikel 14a van het voorstel wordt verduidelijkt dat een controle, als bedoeld in dat artikel, alleen plaatsvindt op aspecten die voortvloeien uit verdragen die voor de BES eilanden geldig zijn. De controle heeft geen betrekking op de aspecten die voortvloeien uit verdragen die (nog) niet geldig zijn voor de BES eilanden. Separaat zal worden gezien of gelding van deze verdragen voor de BES-eilanden alsnog gewenst is.

ii. Praktische problemen door uiteenlopen regimes

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het uiteenlopen van de toezichtsregimes voor de BES-eilanden en de Caribische landen tot praktische problemen zou kunnen leiden. Zoals onder i. is opgemerkt liggen internationale verdragen ten grondslag aan het toezicht en wordt regionaal samengewerkt door de deelname aan het CMOU.

iii. Taakverzwaring

De Raad stelt dat de «overheveling» van regels over havenstaatcontrole naar de Wet havenstaatcontrole inhoudelijke wijzigingen meebrengt voor de BES-eilanden die mogelijk een taakverzwaring kunnen inhouden. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het voorstel leidt tot een taakverzwaring. De havenstaatcontrole is thans georganiseerd op basis van het CMOU en wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het voorstel brengt geen verandering in de werkwijze of de intensiteit van dit toezicht met zich mee.

b. Binnentreden

Het advies met betrekking tot binnentreden in woongedeelten van schepen is opgevolgd. Aan artikel 18 is een lid toegevoegd waarmee de waarborgen met betrekking tot het binnentreden van woningen die in het Wetboek van strafvordering BES zijn opgenomen, van toepassing worden verklaard. Dit lid komt overeen met artikel 16, vijfde lid, van de Wet voorkoming van verontreiniging door schepen BES. De memorie van toelichting is in lijn hiermee aangepast.

c. Opheffing

Het advies om een regeling te treffen voor het geval de bekendmaking van besluiten, strekkende tot het opheffen van de stopzetting van een activiteit of de aanhoudingen aan de kapitein niet mogelijk is en het in kennis stellen van de vlaggenstaat is overgenomen. Hiertoe is in artikel 14f aangepast. Deze aanpassing komt overeen met de regeling voor Europees Nederland in artikel 10, vierde lid, in combinatie met artikel 8, tweede en derde lid.

2. Havenstaatcontrole Europees Nederland

a. Noodzaak controles

Havenstaatcontrole in Europa is geregeld in de richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole (hierna: de richtlijn). De richtlijn voorziet in een geharmoniseerd inspectiesysteem van havenstaatcontrole. In dit inspectiesysteem worden drie typen inspecties onderscheiden: een eerste inspectie, een meer gedetailleerde inspectie en een uitgebreide inspectie. Wanneer uit de inspecties blijkt dat er tekortkomingen zijn dan kan een schip worden aangehouden, of de activiteit in verband waarmee de tekortkoming aan het licht is gekomen worden stopgezet. Elke lidstaat moet jaarlijks een minimum aantal inspecties uitvoeren. Het in de richtlijn voorgeschreven inspectiesysteem is in 2010 in de Wet havenstaatcontrole geïmplementeerd.

Het wetsvoorstel regelt nu dat naast het in de Wet havenstaat geïmplementeerde inspectiesysteem ook zogenoemde controles kunnen worden uitgevoerd. Het voorgestelde artikel 14j, eerste lid, bepaalt dat (onverminderd het geïmplementeerde inspectiesysteem) een schip met een buitenlandse vlag in een Nederlandse haven kan worden onderworpen aan een controle. Een controle wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd als een bezoek aan boord van een schip teneinde na te gaan of wordt voldaan aan de in de Wet havenstaatcontrole genoemde verdragen. Het voorgestelde artikel 14j, tweede lid, bepaalt dat als bij de controle tekortkomingen worden geconstateerd, om dezelfde redenen als bij inspecties, de activiteit wordt stopgezet of het schip wordt aangehouden. Reden voor opname van de controlebevoegdheid is volgens de toelichting de behoefte om beperkte of themagerichte controleacties te kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld vanwege een incident of actualiteit, zonder de verplichting om de afzonderlijke aspecten van de inspecties op grond van de richtlijn volledig te moeten doorlopen.

De Afdeling merkt op dat de noodzaak van de controlebevoegdheid in de toelichting niet wordt gemotiveerd. Weliswaar wordt vermeld dat er behoefte bestaat aan controles zonder dat het inspectieregime van de richtlijn hoeft te worden doorlopen, maar niet wordt gemotiveerd waarom die behoefte bestaat.

De Afdeling acht een motivering van de noodzaak ook hierom aangewezen, omdat de voorgestelde controlebevoegdheid naast het inspectie-

regime van de richtlijn komt te staan. De richtlijn sluit verdergaande maatregelen, zoals de controles, weliswaar niet expliciet uit, maar ook dan dient nog steeds te worden getoetst aan het primaire recht van de EU inzake het vrij verkeer.

De voorgestelde controlebevoegdheid kan een belemmering zijn voor het vrij verkeer van diensten. Het «lichtere regime» van de controle kan immers leiden tot meer aanhoudingen van schepen en tot verschillen in lidstaten die niet over zo'n controleregime beschikken. Deze belemmering kan gerechtvaardigd zijn in het belang van de veiligheid, de voorkoming van verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord, maar dan moet de belemmering wel noodzakelijk en evenredig zijn aan het doel. Zonder motivering van de noodzaak in de toelichting, staat ook niet vast dat aan deze vereisten wordt voldaan.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de controlebevoegdheid met inachtneming van het bovenstaande nader toe te lichten.

b. Verbetering implementatie richtlijn

Artikel 4 van de Wet havenstaatcontrole bepaalt dat een schip waarvoor op grond van de in de Wet havenstaatcontrole aangewezen verdragen geen certificaat of ander document is vereist, of een schip dat vaart onder de vlag van een staat die geen partij is bij een verdrag, moet worden onderworpen aan «controle». Dit teneinde «op een zoveel mogelijk overeenkomstige wijze als bedoeld in artikel 3» na te gaan of het schip geen gevaar vormt. In de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 4 wordt opgemerkt dat het voor deze schepen niet verplicht is verdragscertificaten aan boord te hebben, zodat controle van deze certificaten dus niet mogelijk is. Deze schepen moeten daarom worden beoordeeld «op een zoveel mogelijk overeenkomstige wijze als bedoeld in artikel 3». Artikel 3 van de Wet havenstaatcontrole regelt dat schepen aan inspectie, een meer gedetailleerde inspectie of een uitgebreide inspectie kunnen worden onderworpen.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 4 die inhoudt dat «controle» wordt vervangen door «meer gedetailleerde inspectie». De toelichting geeft aan dat met deze wijziging de implementatie van artikel 3, tweede lid, van de richtlijn, wordt verbeterd. Dit artikellid bepaalt dat bij de inspectie van een schip dat vaart onder de vlag van een staat die geen partij is bij een verdrag, dat schip en de bemanning geen gunstiger behandeling krijgen dan een schip dat vaart onder de vlag van een staat die wel partij is bij dat verdrag.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijziging de vraag oproept of schepen van staten onder een vlag die geen partij zijn bij een verdrag ook nog «op een zoveel mogelijke overeenkomstige wijze» aan een uitgebreide inspectie kunnen worden onderworpen. Als dat niet mogelijk is, dan lijkt zich nog steeds de situatie voor te kunnen doen dat voor schepen die varen onder een vlag van een staat die geen partij is bij een verdrag een gunstiger regime wordt gecreëerd. In dat geval is de implementatie van de richtlijn op dit punt ontoereikend. Schepen die varen onder een vlag van een staat die partij zijn bij verdragen kunnen immers wel aan zo'n uitgebreide inspectie worden onderworpen.

De Afdeling adviseert de implementatie op dit punt nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

2. Havenstaatcontrole Europees Nederland

a. Noodzaak controles

Het advies om de noodzaak van de controlebevoegdheid nader toe te lichten is overgenomen. Hiertoe is paragraaf 2 van de memorie van toelichting uitgebreid.

b. Verbetering implementatie van de richtlijn

Het advies met betrekking tot de verbetering van de implementatie van de richtlijn is opgevolgd in de zin dat in artikel 4 naast de meer gedetailleerde inspectie ook de inspectie en de uitgebreide inspectie zijn opgenomen. Hiermee kan een inspecteur al naar gelang de situatie een keuze maken tussen de typen van inspecties. De keuze hangt af van het type inspectie dat zou worden uitgevoerd als er wel sprake zou zijn geweest van een schip van een verdragspartij. In verband hiermee is ook de memorie van toelichting aangepast.

3. Redactionele kanttekeningen

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

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U 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

- In het opschrift en de considerans tot uitdrukking brengen dat ook een controlebevoegdheid wordt geïntroduceerd voor schepen onder buitenlandse vlag in havens in Europees Nederland.
- In artikel I, onderdeel C, de verwijzing naar artikel 7 vervangen door: artikel 7, eerste lid.
- Ook in de artikelen 18 en 19 van de Wet havenstaatcontrole «de Inspectie Verkeer en Waterstaat» vervangen door: de Inspectie Leefomgeving en Transport.