

Vergaderjaar 2020–2021

34 836

Intrekking van vijf wetten en aanpassing van diverse wetten in verband met de Rijkswet nationaliteit zeeschepen, alsmede goedkeuring van de Regeling vergoeding schade door olieverontreiniging BES (Aanpassingswet Rijkswet nationaliteit zeeschepen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 december 2020

Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van wet houdende intrekking van vijf wetten en aanpassing van diverse wetten in verband met de Rijkswet nationaliteit zeeschepen, alsmede goedkeuring van de Regeling vergoeding schade door olieverontreiniging BES (hierna: Aanpassingswet). De regering spreekt de hoop uit dat met onderstaande beantwoording van de vragen de behandeling van de Aanpassingswet genoegzaam is voorbereid.

Voorgeschiedenis

Zoals de leden van de VVD-fractie vaststellen, heeft het voorstel voor de Rijkswet nationaliteit zeeschepen (hierna: de Rijkswet) een lange voorgeschiedenis. In reactie op de vraag van de leden om een nadere toelichting, kan de regering opmerken dat de Rijkswet voortkomt uit de wens van de landen om te komen tot een nieuw, overzichtelijk en gemoderniseerd stelsel inzake de nationaliteit van zeeschepen, aangezien de bestaande regelgeving op dit gebied sterk verouderd en versnipperd is. Met de Rijkswet wordt invulling gegeven aan de verplichting van het Koninkrijk, opgenomen in artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag, om een doeltreffende (publiekrechtelijke) registratie van zeeschepen onder zijn rechtsmacht te voeren, een adequate invulling te geven aan het vereiste van een wezenlijke band tussen het zeeschip en de Staat wiens vlag het gerechtigd is te voeren (genuine link), en op effectieve wijze zijn rechtsmacht over het zeeschip en zijn opvarenden te vestigen. Tevens bestaat de wens om onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven weg te nemen, en om tegelijkertijd bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Deze wensen hebben in 2002 geleid tot indiening van het Wetsvoorstel publiekrechtelijke registratie van zeeschepen bij de Tweede Kamer. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over dat wetsvoorstel en het verslag van de Kamercommissie bij dat

wetsvoorstel, concludeerde de regering dat Rijksregelgeving ten aanzien van dit onderwerp een geschikter juridisch instrument betreft, mede met het oog op artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut. Daartoe is de Rijkswet voorbereid en op 30 december 2011 ingediend bij de Tweede Kamer.

De materie omtrent de registratie van zeeschepen betreft een complex onderwerp. De lastige opgave om de versnipperde regelgeving van de verschillende landen in het Koninkrijk op eenzelfde wijze toe te passen, draagt bij aan de lange duur van de voorbereiding van het wettelijke stelsel. Ook heeft de diversiteit van aspecten in het voorstel van rijkswet tot gevolg dat vele partijen, waaronder verschillende ministeries van de verschillende landen en meerdere sectorpartijen, betrokken en geconsulteerd moeten worden bij iedere stap in het wetgevingsproces. De regering hecht aan een zorgvuldige voorbereiding op dat gebied, waardoor meer tijd nodig was dan verwacht.

Vragen ten aanzien van de Rijkswet (33 134)

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de drie doelen van de Rijkswet, zijnde de modernisering en vereenvoudiging van de regelgeving, het wegnemen van belemmeringen voor het bedrijfsleven en de introductie van een nieuw handavingsinstrumentarium. Zij gaan er terecht van uit dat het voorstel van de Rijkswet nog steeds aan die doelen voldoet.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie ten aanzien van het ontnemen van de nationaliteit van een zeeschip, bijvoorbeeld in het geval een schip van een non-gouvernementele organisatie zich schuldig maakt aan een misdrijf, kan de regering opmerken dat in artikel 13 van het voorstel van Rijkswet de mogelijkheid is opgenomen om in bepaalde gevallen de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister te kunnen doorhalen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen imperatieve en facultatieve doorhalingsgronden. Uiteraard wordt in beide gevallen eerst een toezichtstraject doorlopen, alvorens de inschrijving wordt doorgehaald. In aanvulling daarop en in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of incidenten zoals rondom de Sea Shepherd Conservation Society zich onder de Rijkswet nationaliteit zeeschepen wederom zouden kunnen voordoen, moet de regering opmerken ervan uit te gaan dat de in de Rijkswet opgenomen bestuursrechtelijke handavingsmogelijkheden ook een preventieve werking hebben, gezien de mogelijkheid dat bij bepaalde gedragingen de inschrijving in het vlagregister kan worden doorgehaald. Voor een nadere toelichting op de doorhalingsgronden en het te doorlopen toezichtstraject wordt verwezen naar de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het nader verslag bij de Rijkswet.

Tevens geven de leden van de VVD-fractie aan te lezen dat de regering de aantrekkelijkheid van het vlagregister wil vergroten. Deze leden vragen de regering hoe zij dat zal bewerkstelligen. Ook vragen zij naar de verwachtingen ten aanzien van het aantal in- of uitschrijvingen van het vlagregister en of deze cijfers openbaar te vinden zijn. In reactie op deze vragen kan de regering mededelen dat Policy Research Corporation (PRC)¹ concludeert dat de Rijkswet op zichzelf niet tot een grote toe- of afname van het aantal schepen in de registers van de verschillende landen van het Koninkrijk zal leiden. Een belangrijk element voor de aantrekkelijkheid van een vlagregister is de mogelijkheid om tijdelijk onder andere vlag te gaan varen (hierna: bareboat-out) zonder daarvoor ook de privaatrechtelijke

¹ Economische effecten registratiewetgeving zeeschepen, Policy Research Corporation, 2010.

registratie van het schip (teboekstelling) te moeten omzetten. Die mogelijkheid krijgt een wettelijke grondslag in het voorstel van rijkswet, maar deze mogelijkheid wordt in de praktijk al sinds begin jaren 90 toegestaan. Zoals reeds in de memorie van toelichting bij de Rijkswet is vermeld², concludeert PRC tevens dat het zeer wel mogelijk is dat een aantal – in het buitenland beheerde – schepen waarvan de teboekstelling en vlagregistratie nu buiten Nederland is geregeld, te boek gesteld worden in Nederland als gevolg van de Rijkswet. Daarnaast zou het eveneens tot gevolg kunnen hebben dat een beperkt aantal – in Nederland beheerde – schepen waarvan de teboekstelling nu buiten Nederland is, in Nederland worden ondergebracht (bareboat-in). Door de loskoppeling van de teboekstelling van de publiekrechtelijke vlagverlening zal ook de lastendruk voor de reders worden verminderd, aangezien geen nationaliteitsverklaring meer benodigd zal zijn om teboekstelling te verkrijgen. In samenhang met de economische doelstellingen van het voorstel van de Rijkswet – te weten het leveren van een bijdrage aan het versterken van de concurrentiepositie en het wegnemen van onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven – kan worden geconstateerd dat het nieuwe stelsel van de Rijkswet een voorwaarde vormt voor het vergroten van de aantrekkelijkheid van de registers.

De leden van de VVD-fractie geven aan van mening te zijn dat het voorstel naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State voldoende onderbouwd is en verzoeken met kracht invulling te geven aan de Rijkswet en haar doelen en met name de ruimte die de Minister krijgt om doorhaling in het register toe te passen. Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie wanneer de nota naar aanleiding van het nader verslag inzake de Rijkswet kan worden verwacht, merkt de regering op dat ervoor is gekozen om de nota naar aanleiding van het nader verslag, tezamen met de tweede nota van wijziging inzake het voorstel van rijkswet en deze onderhavige nota naar aanleiding van het verslag inzake de Aanpassingswet, samen met een nota van wijziging, tegelijkertijd aan de Kamer toe te zenden. Hierdoor wordt de Kamerleden een zo compleet mogelijk beeld gegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wanneer verwacht wordt dat de Rijkswet en de Aanpassingswet in werking zullen treden. In reactie op deze vraag geeft de regering aan dat het voor de Koninkrijksregering wenselijk is om het gehele stelsel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, maar dat het ook wenselijk is om zorgvuldig en gedegen af te stemmen met alle betrokken partijen. Het verdient tevens opmerking dat de Rijkswet erin voorziet om de regelgeving voor ieder land afzonderlijk in werking te laten treden. Voor wat betreft de aanpassingsregelgeving moet worden opgemerkt dat ieder van de landen binnen het Koninkrijk zelf verantwoordelijk is voor de aanpassing van de nationale wet- en regelgeving. Uiteraard werken de landen op dit gebied, waar mogelijk, samen om voor alle landen de Rijkswet en aanpassingsregelgeving zo snel mogelijk in werking te kunnen laten treden. In de eerste plaats zal dit vooral voor Curaçao en Nederland van belang zijn, aangezien vooralsnog alleen deze twee landen binnen het Koninkrijk een vlagregister voor internationaal varende schepen voeren.

In reactie op de opmerkingen van de CDA-fractie dat zij graag een nadere motivering zien ten aanzien van de reactie van de Koninkrijksregering op het advies van de Raad van State, merkt de regering op dat in het nader rapport³ door de Koninkrijksregering is ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling ten aanzien van de achtergrond en doelstellingen van de

² Kamerstukken II, 2011/12, 33 134, nr. 3, p. 15

³ Kamerstukken II, 2011/12, 33 134, nr. 4.

Rijkswet. Daarbij is aangegeven dat het advies van de Raad van State heeft geleid tot aanvullingen in de memorie van toelichting. Eveneens is in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Rijkswet ingegaan op vergelijkbare vragen. Dit geldt tevens voor de motivering van de bevoegdheid van de Minister tot doorhaling van de inschrijving in het vlagregister, waarbij in de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies is verduidelijkt dat het ontnemen van de nationaliteit van een zeeschip een zware bestuursrechtelijke maatregel is, die pas als ultimum remedium wordt toegepast. De regering vindt het daartoe niet gepast om namens de Koninkrijksregering hier nader op in te gaan. Verwezen wordt naar de Rijkswet.

Ten aanzien van de vragen van de CDA-fractie en de VVD-fractie omtrent de afstemming met sociale partners van dit wetsvoorstel, kan worden opgemerkt dat de Aanpassingswet geen beleidsmatige aanpassingen voor de praktijk bevat, maar slechts (taal)technische aanpassingen van diverse Nederlandse wetten aan het voorstel van rijkswet. Derhalve is internetconsultatie niet aan de orde. De relevante sectorpartijen zijn wel op de hoogte gesteld van indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

In reactie op de vraag van de CDA-fractie of de sociale partners en werkgevers kunnen instemmen met de beoogde wijzigingen ten aanzien van de Rijkswet, kan onder verwijzing naar de uitgebreidere toelichting bij de tweede nota van wijziging bij de Rijkswet worden opgemerkt dat de sociale partners zijn betrokken bij de voorbereiding van de voorgestelde wijzigingen en dat enkele wijzigingen het gevolg zijn van gesprekken met deze partners.

Overige vragen

In reactie op de vraag van de D66-fractie ten aanzien van de aanpassing van artikel 695 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, kan de regering mededelen dat twee redenen zijn te geven voor de aanpassing van dat artikel in het kader van een ander wetstraject. Allereerst betreft het voorliggende wetsvoorstel een aanpassingswet. Overeenkomstig Aanwijzing voor de regelgeving 6.3 is het bij aanpassingsregelgeving niet toegestaan om beleidsinhoudelijke wijzigingen op te nemen. De wijziging van artikel 7:695 BW betreft een uitbreiding van het toepassingsbereik van afdeling 12 van titel 10 van boek 7 BW, en is daardoor niet beleidsarm of -neutraal. Ten tweede is de wens tot aanpassing van het genoemde artikel ter sprake gekomen bij de implementatie van het Verdrag betreffende werk in de visserij (Visserijverdrag, Trb. 2011, 152), waarna bleek dat deze aanpassing ook omtrent het tijdelijk omvlaggen (bareboat-out) in het kader van het voorstel van rijkswet van belang is. De wijziging is daarom meegenomen in dat wetgevingstraject en op 14 november 2019 in werking getreden.⁴

De leden van de D66-fractie vragen voorts of de regering kan toelichten of onder de Rijkswet de sociale zekerheid conform Nederlands recht gewaarborgd blijft bij de uitvlagging van een schip naar een vlag anders dan die van het Koninkrijk. De grondslag voor dergelijke waarborgen worden in de tweede nota van wijziging bij de Rijkswet voorgesteld. Voor een nadere toelichting op deze waarborgen en de achtergronden daarvan, wordt verwezen naar de tweede nota van wijziging bij de Rijkswet en de bijbehorende toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

⁴ Kamerstukken II, 2018/19, nr. 35 194, nr. 2.