

Vergaderjaar 2001–2002

28 180

**Vaststelling van regels omtrent de
publiekrechtelijke registratie van zeeschepen in
Nederland (Wet publiekrechtelijke registratie
zeeschepen)**

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 februari 2001 en het nader rapport d.d. 4 januari 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2000, no.00.005930, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende regels omtrent de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen in Nederland (Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen).

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling van de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen. Door deze registratie verkrijgt een zeeschip de hoedanigheid van Nederlands zeeschip. Dat betekent dat de relevante Nederlandse wettelijke voorschriften ten aanzien van dat zeeschip van toepassing zijn, dat het zeeschip de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden heeft en dat op het schip de nationaliteitsvlag voor zeeschepen wordt gevoerd. Met het voorstel van wet wordt tevens nader inhoud gegeven aan de eis van het VN-Zeerechtverdrag² (hierna: het Zeerechtverdrag) dat er een «genuine link» moet bestaan tussen het zeeschip en de staat waarvan het de vlag mag voeren. In het wetsvoorstel wordt verder gevolg gegeven aan de nadere uitleg door de Europese Commissie van enkele arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG), bekend onder de namen «Factortame II»³ en «Quotahopping».⁴

De Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 oktober 2000, no. 00.005930, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 februari 2001, nr. W09.00.0502/V, bied ik U hierbij aan.

1. Koninkrijksaspecten/Statuut

In de memorie van toelichting (paragraaf 3) wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel drie zaken regelt: (a) de voorwaarden voor de verlening van de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden aan een zeeschip en het recht de nationaliteitsvlag te voeren, (b) de eisen die worden gesteld aan het daadwerkelijk beheer van een zeeschip en (c) de regeling van de publiekrechtelijke registratie van een zeeschip. Gesteld wordt dat slechts onderdeel a een

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

² Het te Montego-Bay op 10 december 1982 tot standgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

³ C-221/246/89, The Queen v. the Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd en anderen.

⁴ Arrest van 4 oktober 1991, C-246/89.

koninkrijksaangelegenheid betreft in de zin van het Statuut voor het Koninkrijk (hierna: het Statuut). Slechts dit onderdeel zal, zo kondigt de memorie van toelichting aan, op termijn worden opgenomen in de op dit moment nog in voorbereiding zijnde Rijkskaderwet zeescheepvaart. Deze passage in de memorie van toelichting geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a. De Raad meent dat aan artikel 3, eerste lid, onder e, van het Statuut, een te beperkte uitleg wordt gegeven. Dit artikelonderdeel bepaalt dat de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen, een koninkrijksaangelegenheid is. De eisen die worden gesteld aan het daadwerkelijke beheer van een zeeschip houden immers nauw verband met de beoogde invulling van de in artikel 91, eerste lid, van het Zeerechtverdrag voorgeschreven wezenlijke band tussen de vlaggenstaat en het schip die nader is ingevuld in artikel 94 van dat verdrag. Ook de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen dient in dit verband als een nadere uitwerking van de nationaliteitsregeling te worden aangemerkt.

b. In de memorie van toelichting (paragraaf 3) wordt melding gemaakt van het voornemen in de in voorbereiding zijnde Rijkskaderwet zeescheepvaart onder meer de minimumvoorwaarden voor het verkrijgen van de nationaliteit van het Koninkrijk voor zeeschepen, met inbegrip van het voeren van de nationaliteitsvlag, op te nemen. Tevens zal, aldus de toelichting, deze rijkswet voorzien in de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende regels door de wetgevers van de drie landen met betrekking tot de nationaliteit van zeeschepen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op de Rijkskaderwet zeescheepvaart. Het vooralsnog continueren van een afzonderlijke regeling voor Nederland wordt in de toelichting gemotiveerd met een beroep op artikel 14, derde lid, van het Statuut, dat bepaalt dat wettelijke regelingen omtrent koninkrijksaangelegenheden, die noch in de Nederlandse Antillen, noch in Aruba gelden, bij (Nederlandse) wet of algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De Raad meent dat op deze bepaling geen beroep kan worden gedaan om een onderwerp dat aangemerkt moet worden als een aangelegenheid van het Koninkrijk en dat in de drie landen moet gaan gelden, niet in een rijkswet te regelen. Indien ervan wordt afgezien om eerst de Rijkskaderwet zeescheepvaart tot stand te brengen en daarop een specifieke regeling voor Nederland te baseren, moet er wel uitzicht bestaan dat deze wet op korte termijn tot stand zal kunnen komen.

De Raad adviseert in de toelichting, mede in het licht van de voorgaande opmerkingen, nader aan te geven welke onderwerpen die in het voorstel van wet zijn opgenomen, maar die op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van het Statuut zijn aan te merken als een koninkrijksaangelegenheid, een plaats krijgen in het in voorbereiding zijnde voorstel voor een Rijkskaderwet zeescheepvaart en daarbij ook aan te geven binnen welke termijn dit voorstel aanhangig gemaakt zal worden. Tevens dient te worden aangegeven op welke punten de voor de drie landen geldende regelingen uit elkaar zullen gaan lopen.

Onderdeel a

De materie van het wetsvoorstel bestaat in hoofdzaak uit drie onderdelen:

- a. voorwaarden voor toekenning van de nationaliteit van het Koninkrijk;
- b. eisen ten aanzien van het daadwerkelijk beheer van het schip in Nederland, en
- c. regeling van het proces van inschrijving en van de inrichting van het publiekrechtelijke register en de benodigde afstemming ten opzichte van de privaatrechtelijke registratie (teboekstelling bij het Kadaster).

Wat betreft onderdeel a, de regeling van de voorwaarden voor toekenning van de nationaliteit van het Koninkrijk is in de memorie van toelichting opgemerkt dat de nationaliteitsverlening en de vlagvoering tot op heden voor elk van de drie landen in afzonderlijke wettelijke instrumenten geregeld is. Een rijkswet op dat gebied is er – sinds het Statuut voor het Koninkrijk van 1954 – nooit gekomen. Inmiddels is evenwel het inzicht gegroeid dat «het meer in overeenstemming met de letter van het Statuut [is] [...] dat de regeling van de

nationaliteit van zeeschepen een grondslag heeft in een rijkswet». Zo'n rijkswet zou voor het gehele Koninkrijk de kernvoorwaarden voor de verkrijging van de nationaliteit van het Koninkrijk door een schip kunnen regelen. Gelet op het vorenstaande wordt thans in tripartiet ambtelijk overleg door Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba gewerkt aan de voorbereiding van een, in een rijkswet op te nemen, regeling op het aldus aangeduide gebied van de nationaliteit van zeeschepen, op een abstractieniveau dat past bij een rijkswet die nadere regeling of uitwerking overlaat dan wel opdraagt aan de wetgever van elk van de drie landen. De in voorbereiding zijnde Rijkskaderwet zeescheepvaart kan, in overdrachtelijke zin, het vaartuig voor deze beoogde rijksregeling zijn. Er wordt mijnerzijds naar gestreefd een voorstel van rijkskaderwet in het voorjaar van 2002 ter behandeling aan te bieden aan de Ministerraad van het Koninkrijk. De onderdelen b en c betreffen geen koninkrijksaangelegenheid in de zin van het Statuut, maar zijn een aangelegenheid van elk van de landen ter zake waarvan de desbetreffende landswetgever bevoegd is regels vast te stellen. Voor Nederland is de beoogde Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen daarvoor het wettelijke kader. Regeling daarvan in een rijkswet is niet gewenst.

Bij nadere overweging onderschrijf ik de opvatting van de Raad dat «ook de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen [...] als een nadere uitwerking van de nationaliteitsregeling [dient] te worden aangemerkt» in die zin, dat een wettelijke regeling van de nationaliteitsverlening, op aanvraag van de eigenaar of de rompbevrachter, niet werkzaam zou zijn zonder dat de desbetreffende zeeschepen worden opgenomen in een openbaar register. Deze interpretatie van het Statuut voor het Koninkrijk vindt ook steun in artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag, dat immers aan de verlening van zijn nationaliteit aan een zeeschip door een Staat de eis verbindt van het houden van een register.

Ook in het Statuut wordt onderscheid gemaakt tussen regelgeving omtrent koninkrijkszaken die het gehele Koninkrijk betreffen, en regels omtrent koninkrijkszaken die slechts in een deel van het Koninkrijk zullen gelden. Zoals destijds ook opgemerkt is in de toelichting bij de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting (Kamerstukken II, 1991/92, 22 404, nr. 3, blz. 4) staat artikel 14, derde lid, van het Statuut toe dat regels omtrent koninkrijksaangelegenheden die alleen in Nederland zullen gelden, bij gewone wet (of algemene maatregel van bestuur) worden vastgesteld.

Wat betreft de **inhoud** geeft het wetsvoorstel een volledige regeling ter zake van:

- a. nationaliteitsverlening en het in het leven roepen van een, hiermee onlosmakelijk verbonden, publiekrechtelijk register;
- b. het beheer van het schip in Nederland, en
- c. het proces van inschrijving in het publiekrechtelijke register, de inrichting hiervan en de benodigde afstemming ten opzichte van de privaatrechtelijke registratie (teboekstelling bij het Kadaster)

Wat betreft het **niveau van regelgeving** omvat het wetsvoorstel:

- regels omtrent koninkrijksaangelegenheden die gelijkelijk voor het gehele Koninkrijk zullen gelden;
- (nadere en aanvullende) regels omtrent koninkrijksaangelegenheden die alleen in Nederland zullen gelden, en
- regels omtrent niet-koninkrijksaangelegenheden die – uiteraard – alleen in Nederland zullen gelden.

Wanneer in het kader van de totstandkoming van de Rijkskaderwet zeescheepvaart duidelijkheid zal bestaan over de precieze inhoud van die rijkswet, zouden de boven onder a bedoelde bepalingen betreffende de nationaliteitsverlening, met inbegrip van de verplichting tot het houden van een publiekrechtelijk register, in beginsel uit de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen kunnen worden geschrapt. In beginsel, want het is niet uitgesloten dat de inhoud van sommige van die bepalingen, gelet op de inhoudelijke verwevenheid van rijks- en landelijke aspecten, alsmede gelet op de leesbaarheid van elk van de wetgevingsproducten, geheel of gedeeltelijk zowel in de Rijkskaderwet zeescheepvaart als in de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen opgenomen zouden moeten worden.

Onderdeel b

De voorbereidingen met betrekking tot Rijkskaderwet zeescheepvaart zijn in 2000 op ambtelijk niveau voortgezet in het raamwerk van een daarop toegespitst project, het Project Publiek Zeerecht. Over een binnen dit project opgestelde tekst heeft in 2001 enkele malen een tripartiet overleg (Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba) plaatsgevonden. De resultaten daarvan zijn positief te noemen. Zoals hierboven reeds aangegeven wordt er dezerzijds naar gestreefd een voorstel van rijkskaderwet met memorie van toelichting in het voorjaar van 2002 aan de Ministerraad voor het Koninkrijk aan te bieden.

De exacte inhoud van voorjaar 2002 aan de vertegenwoordigende lichamen aan te bieden voorstel van Rijkskaderwet zeescheepvaart is op dit moment nog niet bekend. De Rijkskaderwet zeescheepvaart zal zich, uiteraard, beperken tot een rijkswettelijk *kader*, waarin bepalingen opgenomen worden waaraan ten minste moet worden voldaan om de nationaliteit van het Koninkrijk te verkrijgen. De aldus beoogde inhoud betreft in elk geval:

1. een regeling met betrekking tot de toekenning en de ontneming van de hoedanigheid van het desbetreffende land, alsmede de nationaliteit van het Koninkrijk aan zeeschepen, met inbegrip van de bevoegdheid voor elk van de landen nadere en aanvullende regels te stellen, een en ander ter uitvoering van de artikelen 91 tot en met 94 van het VN-Zeerechtverdrag;
2. de opdracht aan de landen van het Koninkrijk om met inachtneming van de volkenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk bij of krachtens wet of landsverordening regels te stellen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen met de hoedanigheid van het desbetreffende land.

Zoals boven opgemerkt, zijn de nationaliteit en de vlagvoering tot op heden voor elk van de drie landen in afzonderlijke wettelijke instrumenten geregeld. Het behoeft geen verwondering te wekken dat de bestaande regelingen reeds sinds vele jaren uit elkaar lopen. Zo is in Aruba nog het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 van toepassing, in de Nederlandse Antillen het Nederlands-Antilliaans Zeebrievenbesluit van 1993 en in Nederland een aantal wettelijke regelingen zoals het Wetboek van Koophandel, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en de Zeebrievenwet, alsmede de onder die wetten hangende uitvoeringsbesluiten. De Rijkskaderwet zeescheepvaart zal, na totstandkoming, het desbetreffende deel van die per land bestaande regelingen vervangen. Daarmee zal het uiteenlopen van de drie regimes op het punt van de nationaliteit als boven bedoeld worden weggenomen en zal derhalve juist een grotere mate van eenheid tot stand komen.

Slechts daar waar nadere uitwerking van de Rijkskaderwet zeescheepvaart geboden is of deze ruimte geeft voor aanvullende regels door de landen, alsmede op het gebied van de eisen ten aanzien van het daadwerkelijk beheer van het schip in Nederland (onderdeel b) en de regeling van proces van inschrijving en van de inrichting van het publiekrechtelijke register en de benodigde afstemming ten opzichte van de privaatrechtelijke registratie (onderdeel c), zal sprake (kunnen) zijn van verschil tussen de drie landen. Nog niet bekend is of en zo ja in hoeverre elk van de Caraïbische landen een eigen nadere invulling zal willen geven aan de bedoelde onderdelen b en c, zodat het thans niet mogelijk is precies aan te geven of en zo ja, op welke punten de toekomstige landelijke regelingen van elkaar zullen verschillen. Vanzelfsprekend zullen deze mogelijke verschillen geen betrekking hebben op aangelegenheden die verdragsrechtelijk voor het gehele Koninkrijk zijn vastgelegd; naar verwachting zullen deze verschillen dan ook in hoofdzaak de bijzondere administratieve of procedurele bepalingen betreffen.

2. Wezenlijke band tussen zeeschip en Nederland

Artikel 3.4 is één van de kernbepalingen van het voorstel. Het betreft de wettelijke invulling van de wezenlijke band van het zeeschip (in eigendom) met Nederland. Daarbij wordt, zoals de toelichting aangeeft, onderscheid gemaakt tussen twee elementen: (a) de voorwaarde dat de exploitatie van het zeeschip plaatsvindt vanuit of vanwege een vestiging in Nederland en (b) het beheerplan waarmee aangetoond moet worden dat een aanmerkelijk deel van het daadwerkelijk beheer van het schip in Nederland zal worden uitgeoefend.

Volgens de memorie van toelichting wordt de aanvraag om inschrijving steeds beoordeeld aan de hand van het ingediende beheerplan. Daaruit zal moeten blijken dat het beheer van het schip en in het bijzonder het nautische/technische beheer in overwegende mate vanuit Nederland zal worden gevoerd. Indien dat niet het geval is, zal worden beoordeeld of het geheel van beheersactiviteiten – naast het nautische/technische beheer, het beheer van de bemanning en het commerciële beheer – een zodanige omvang heeft dat kan worden geconcludeerd dat het beheer in overwegende mate vanuit Nederland wordt gevoerd. Blijkens de toelichting kunnen ook andere elementen dan beheersactiviteiten die de band met Nederland gestalte kunnen geven worden meegewogen. In dit verband wordt in de memorie van toelichting nog gewezen op de bijzondere positie van de kapitein-eigenaar die veelal het beheer vanaf zijn schip voert en geen eigen kantoorpersoneel aan wal heeft. Hij zal zijn wezenlijke band met verder bewijsmateriaal moeten aantonen, bijvoorbeeld dat hij woonplaats heeft in Nederland, dan wel in Nederland belastingplichtig is.

De Raad meent dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de wezenlijke band van een zeeschip met Nederland dient te geschieden aan de hand van duidelijke criteria. Weliswaar is een aantal criteria in artikel 3.4, eerste lid, onder a tot en met i, vastgelegd, maar op grond van het zesde lid van dat artikel kan de minister van de onder f en h genoemde criteria afwijken. In het bijzonder is het onder f genoemde criterium daarbij van belang dat voorschrijft dat door of namens de dagelijkse leiding een aanmerkelijk deel van het daadwerkelijke beheer van het zeeschip in Nederland uitgeoefend wordt. Van de bevoegdheid om af te wijken van deze bepaling zal mogelijk gebruik gemaakt (moeten) worden ten aanzien van de kapitein-eigenaar die vanaf zijn schip het beheer voert, niet beschikt over walpersoneel en derhalve niet aan die eis kan voldoen.

Ook dient ondubbeltzinnig komen vast te staan wat precies de status is van het beheerplan. De definitie van «beheerplan» in artikel 1.1, onder b, en de memorie van toelichting verschaffen daaromtrent niet de nodige duidelijkheid. De Raad adviseert het wetsvoorstel in het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen aan te passen en voorts ook in de memorie van toelichting aan de hier genoemde punten nader aandacht te besteden.

In Nederland is het niet ongebruikelijk dat de kapitein tevens eigenaar van het zeeschip is. Kapitein-eigenaren zijn vrijwel altijd voormalige werknemers die op een bepaald moment voor eigen rekening en risico een eigen scheepvaartonderneming zijn gaan drijven. Gelet op de – betrekkelijk geringe – omvang van de onderneming en de – relatief hoge – kosten van een walorganisatie hebben de kapitein-eigenaren geen eigen walorganisatie. Zij laten de desbetreffende werkzaamheden veelal uitvoeren door een zogenaamde «vertrouwensmakelaar» of door een (administratie)kantoor in Nederland. Opdat deze schepen ook in de toekomst onder Nederlandse vlag kunnen blijven varen, voorziet het vierde lid van artikel 3.3 er thans in dat het personeel van de vestiging in Nederland van een zeescheepvaartonderneming aan welke bij overeenkomst het beheer of een deel daarvan is opgedragen (de vertrouwensmakelaar), dan wel dat van een in Nederland gevestigde onderneming aan welke bij overeenkomst de uitvoering van een tweetal administratieve verplichtingen op het gebied van het bemanningsbeheer is opgedragen, mede in aanmerking wordt genomen voor de vaststelling van het aantal voltijdsfuncties, vereist in het eerste lid, onder c. Het betreft hier een tweetal substantiële verplichtingen die voortvloeien uit de Zeevaartbemanningswet. Tevens wordt de kapitein-eigenaar zelf van rechtswege aangemerkt als een natuurlijk persoon die één voltijdsfunctie vervult.

De Raad zij toegegeven dat de status van het beheerplan duidelijker uiteen kan worden gezet. Bij de beantwoording van onderdeel e van punt 5 van 's Raads advies wordt tevens zijn opmerking over de status van het beheerplan beantwoord.

3. Verhouding tot EG-recht

a. In de voorgestelde opzet staat voor de invulling van de wezenlijke band tussen het schip en Nederland als vlaggenstaat naast het vereiste van de nationaliteit het vereiste dat de exploitatie vanuit of vanwege een vestiging in Nederland plaatsvindt centraal. Een reder of rompbevrachter dient te

beschikken over de nationaliteit van – kort gezegd – één van de lidstaten van de Europese Unie, en in Nederland minimaal te beschikken over een kantoor (vaste inrichting) waar een minimumaantal personen werkzaam is. Verder dient de dagelijkse leiding in Nederland een aanmerkelijk deel van het daadwerkelijke beheer uit te oefenen en dient in Nederland de administratie te worden gevoerd.

De Raad meent dat deze vestigingsvereisten een belemmering van de vrijheid van vestiging en het vrije dienstverkeer inhouden. In het buitenland gevestigde zeescheepvaartondernemingen kunnen er van weerhouden worden een Nederlands zeeschip te exploiteren. Een dergelijke belemmering is toegestaan indien daarvoor een in het gemeenschapsrecht aanvaarde rechtvaardigingsgrond aanwezig is en de maatregel voldoet aan eisen van evenredigheid.

De achtergrond van het stellen van deze vestigingseisen is blijkens de toelichting¹ enerzijds gelegen in de invulling van het begrip «genuine link» in het Zeerechtverdrag. Anderzijds gaat het om een verschuiving van het vlaggenbeleid² naar vestigingsbeleid.

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht is het volgens de jurisprudentie van het HvJ EG aan de lidstaten om overeenkomstig de algemene regels van het volkenrecht de voorwaarden vast te stellen waaraan moet zijn voldaan voordat een vaartuig in hun register kan worden ingeschreven en aan dit vaartuig het recht kan worden verleend om hun vlag te voeren, doch dienen de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de voorschriften van het gemeenschapsrecht te eerbiedigen.³ Deze jurisprudentie heeft tot gevolg dat de voorgestelde beperkingen en voorwaarden niet zonder meer kunnen worden gerechtvaardigd op grond van volkenrechtelijke verplichtingen, omdat bij de invulling daarvan het gemeenschapsrecht in acht dient te worden genomen. De in de toelichting genoemde doelstelling van stimulering van de Nederlandse zeescheepvaart kan daarvoor, gelet op de jurisprudentie, geen rechtvaardiging vormen. Een en ander neemt niet weg dat mogelijk toch voor de gemaakte keuzes voldoende rechtvaardiging zou kunnen bestaan gelet op de verplichtingen die uit artikel 94 van het Zeerechtverdrag voortvloeien. Die verplichtingen houden echter voornamelijk verband met de nautische exploitatie van het schip met het oog op de veiligheid van de scheepvaart en niet zozeer met de commerciële exploitatie van het schip. De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen en aan te vullen. Daarbij adviseert de Raad in het bijzonder aandacht te besteden aan het in de toelichting (algemeen deel, paragraaf 2.2) ingenomen standpunt dat de belanghebbende moet aantonen dat een aanmerkelijk deel van het beheer van het zeeschip in Nederland wordt of zal worden uitgeoefend («Voorkomen moet worden dat ondernemingen die per definitie niet aan het beheerscriterium voldoen of op termijn daaraan wensen te voldoen («brievbus-maatschappijen» of «brass plate companies») en geen of onvoldoende substantie en duurzaamheid bezitten, zich in Nederland vestigen.»). De Raad merkt hierover op dat de enkele grond van het tegengaan van misbruik van vennootschappen een dergelijke categorische weigering niet kan rechtvaardigen. De Raad adviseert in de toelichting nader te motiveren welke rechtvaardigingsgrond voor deze belemmering van toepassing is. Indien geen toereikende rechtvaardigingsgrond kan worden aangegeven, dient het wetsvoorstel op dit punt te worden herzien.

b. Blijkens de opzet van het stelsel staat inschrijving open voor natuurlijke of rechtspersonen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER).

Voorts staat inschrijving open voor natuurlijke personen of rechtspersonen met de nationaliteit van één van de gebieden, genoemd in artikel 299, tweede, vijfde en zesde lid, onder c, van het EG-Verdrag, en van de landen en gebieden overzee (LGO) als bedoeld in de in artikel 299, derde lid, van het EG-Verdrag genoemde bijlage II bij het EG-Verdrag. In de toelichting (algemeen deel, paragraaf 2.3, laatste alinea) wordt vermeld dat er naar het oordeel van de regering geen redenen zijn, gelet op de band die deze gebieden hebben met de EU, om deze anders te behandelen. De Raad wijst erop dat de rechten die gelden ingevolge artikel 299 van het EG-Verdrag en de daarop gebaseerde regelgeving niet afhankelijk zijn van de oordeelsvorming van de Nederlandse regering maar op grond van verdragsverplichting bestaan. Wat betreft de in artikel 299, tweede, vijfde en zesde lid, onder c, van het EG-Verdrag, genoemde gebieden is het duidelijk dat voorzover hier relevant de in het voorstel

¹ Algemeen deel, paragrafen 2.1 en 2.2.

² Het Nederlandse zeescheepvaartbeleid in de jaren negentig was er vooral op gericht te bewerkstelligen dat schepen weer onder Nederlandse vlag zouden gaan varen in plaats van onder de vlaggen van goedkope vlaggenstaten.

³ Zaak C-221/89, Factortame, Jurispr. 1991, bladzijde I-3905.

opgenomen rechten gelden. Met betrekking tot de op grond van artikel 187 van het EG-Verdrag voor de LGO vastgestelde voorschriften is het zogenaamde LGO-Besluit¹ van toepassing. Het vierde deel van dat besluit (de artikelen 232 tot en met 233ter) geeft de voor vestiging en dienstverlening geldende regeling. In het eerste lid van artikel 232 is onder andere bepaald dat elke lidstaat de onderdanen, vennootschappen en ondernemingen uit de LGO die niet onder hen ressorteren, niet discrimineert. De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op de reikwijdte van deze bepalingen en de relevantie ervan voor dit wetsvoorstel.

Onderdeel a

Bij de invulling in het wetsvoorstel van de «wezenlijke band», bedoeld in het VN-Zeerechtverdrag is gebruik gemaakt van de ruimte die het «Factortame-arrest» heeft gelaten. Zaken betreffende «management and control» (het beheer en de dagelijkse leiding hierover) mogen door de lidstaten nader ingevuld worden, zoals het vereiste dat de desbetreffende activiteiten daadwerkelijk in Nederland plaatsvinden. Het Gemeenschapsrecht in het algemeen en het Factortame-arrest in het bijzonder bieden daarom een rechtvaardigingsgrond voor het opnemen van de door de Raad van State als «belemmeringen» aangeduide mogelijkheden voor bedrijven zich vrijelijk in Nederland te vestigen. Uit inmiddels van de Europese Commissie ontvangen informatie kan worden opgemaakt dat zij het concept-voorstel van wet, in het bijzonder artikel 3.3, eerste lid, als verenigbaar met de door de Commissie gehanteerde uitgangspunten voor nationaliteitsverlening aan zeeschepen, alsook met de vrijheid van vestiging binnen de Europese Unie ervaart.

De Raad heeft opgemerkt dat voor het stellen van de voorwaarden in artikel 3.3, eerste lid, van het wetsvoorstel ten aanzien van de vestiging van de reder of rompbevrachter in Nederland mogelijk een rechtvaardiging zou kunnen worden gevonden in de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag, doch wijst daarbij op het feit dat die vooral verband houden met het nautische beheer met oog op de veiligheid en niet met de commerciële exploitatie van het schip. De rechtvaardiging voor de nationaliteitsvoorwaarden ligt dan ook, waar het gaat om de vereisten ten aanzien van de vestiging en het voeren van het beheer over het zeeschip in Nederland, naar mijn oordeel in het vereiste van het hebben van een wezenlijke band als bedoeld in artikel 91 van dat Verdrag en de ruimte die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het «Factortame-arrest» van 1991 nadrukkelijk aan de lidstaten heeft gegeven. Ten einde een adequate invulling van die band te verkrijgen zijn de voorgestelde kwalitatieve voorwaarden (veiligheid en milieu) en kwantitatieve voorwaarden (duurzaamheid en substantie) opgenomen. Deze voorwaarden zijn kaderstellend voor de ordening van economische activiteiten en zijn niet bedoeld om die te stimuleren. Met name door de in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarden, die in de praktijk onder meer inhouden dat in Nederland voldoende «substantie» aanwezig moet zijn, kan efficiënt en effectief worden gehandhaafd en wordt aan de rechtsmacht van de vlagstaat Nederland ten aanzien van de desbetreffende zeeschepen daadwerkelijk gestalte gegeven. Aldus voldoet Nederland tevens optimaal aan de verplichtingen van art. 94 van het Zeerechtverdrag.

Overigens zullen alle aanvragen om zeeschepen in het Nederlandse register in te schrijven steeds individueel worden getoetst aan de in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarden, zowel ten aanzien van het schip als van de onderneming, en worden afgewezen wanneer daaraan niet wordt voldaan. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin verduidelijkt.

Tot slot zij opgemerkt dat Nederland, voorzover mij bekend, één van de eerste landen van de wereld is die daadwerkelijk inhoud geven aan het begrip wezenlijke band zoals bedoeld in het VN-Zeerechtverdrag.

Onderdeel b

De Raad wijst erop dat het derde lid van artikel 232 van het LGO-besluit discriminatie door een lidstaat van onderdanen, vennootschappen en ondernemingen uit de landen en gebieden overzee (de «LGO's») die niet onder die lidstaat ressorteren, verbiedt.

¹ Besluit van de Raad van 25 juli 1991 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap (91/482/EEG), PbEG L 263, bladzijde 1, zoals gewijzigd bij besluit nr. 97/803/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 november 1997, PbEG L 329.

In de praktijk betekent dit dat Nederland een vennootschap uit de Cayman-eilanden of Mayotte niet anders mag behandelen dan een vennootschap uit Aruba of de Nederlandse Antillen. Het is wenselijk dat deze regel ook in het wetsvoorstel tot uitdrukking wordt gebracht. Daartoe is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat daarin ook artikel 299, derde lid, van het EG-Verdrag, dat betrekking heeft op LGO's, is opgenomen. Ditzelfde is gebeurd met betrekking tot de corresponderende bepaling ter zake van zeeschepen in rompbevrachting (vide artikel 3.4, tweede lid, en artikel 3.6, vierde lid). Tevens is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

4. Verhouding publiek-/privaatrechtelijk register

Volgens het nieuwe systeem kan een zeeschip alleen in het publiekrechtelijke register worden ingeschreven als het ook teboekstaat in het privaatrechtelijke register. Met de invoering van het nieuwe register wordt het privaatrechtelijke register van zijn publiekrechtelijke elementen ontdaan en heeft dit laatste register alleen betekenis in verband met de privaatrechtelijke status van het teboekgestelde schip als registergoed en als informatiebron voor eigendom, hypotheek en andere zakelijke rechten, alsmede voor gelegde beslagen. Daarom valt niet in te zien waarom teboekstelling in het privaatrechtelijke register in het onderhavige voorstel verplicht moet worden gesteld. Dit heeft bovendien tot gevolg dat de registratie teboekstellingsregelingen onnodig gecompliceerd worden. De Raad adviseert het wetsvoorstel aldus te wijzigen dat alleen voor de teboekstelling van een zeeschip registratie in het publiekrechtelijk register verplicht wordt gesteld. Daarmee zou tevens worden aangesloten bij de voor luchtvaartuigen geldende regeling.

Zoals in de memorie van toelichting, paragraaf 5.1, uiteengezet is, gaat in de huidige situatie de privaatrechtelijke registratie van een zeeschip-in-eigendom in het kadaster, ook wel als «teboekstelling» aangeduid, vooraf aan de publiekrechtelijke fase waarin de Scheepvaartinspectie de zeebrief afgeeft als bewijs van nationaliteit. Het is niet de bedoeling dit stelsel, dat op dat punt goed functioneert, te wijzigen. Daarbij is overwogen dat het niet gewenst is de mogelijkheid te openen om – anders dan in het geval van een rompbevrachtingscontract over de staats- of landsgrenzen heen – de rechtsmacht over een zeeschip te splitsen, hetgeen zich zou voordoen indien een schip in een andere staat of in een ander land van het Koninkrijk te boek zou staan, terwijl het tegelijkertijd in het Nederlandse publiekrechtelijke register ingeschreven zou staan. Ingevolge artikel 2 van de Wet bepalingen van internationaal privaatrecht met betrekking tot zeerecht en binnenvaartrecht worden de eigendom van een zeeschip en de hiermee verbonden zekerheidsrechten beheerd door het recht van de staat of het land waar het zeeschip te boek staat. Voorts is overwogen dat artikel 4 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, wat betreft de bevoegdheid van de Nederlandse rechter om kennis te nemen van strafbare feiten begaan aan boord van een Nederlands zeeschip, de teboekstelling van het desbetreffende zeeschip in Nederland als een van de bepalende criteria noemt. Deze beleidskeuze is in overeenstemming met de uitgangspunten die aan artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag ten grondslag liggen, alsook met de rechtspraak van vrijwel alle zeevarende naties. Het advies van de Raad het wetsvoorstel aldus te wijzigen, dat alleen voor de teboekstelling van een zeeschip registratie in het publiekrechtelijke register verplicht wordt gesteld, is om de hiervoor uiteengezette redenen niet overgenomen. Bovendien zou een dergelijke eis ingeval van een rompbevrachtingsovereenkomst met een in Nederland of daarbuiten gevestigde rompbevrachter niet van toepassing kunnen zijn, omdat in dat geval nu juist de rompbevrachter het subject is van de rechtsmacht van de desbetreffende overheid (met uitzondering van die ten aanzien van de eigendom en de hiermee verbonden zekerheidsrechten). Voorts zou meergenoemde eis onnodig bezwarend zijn voor de eigenaar van een zeeschip dat niet in de vaart is, zoals een museumschip of een permanent afgemeerde ponton.

5. Artikelsgewijs

a. In artikel 1, onder k, wordt de rompbevrachting omschreven als een overeenkomst als bedoeld in artikel 30, eerste lid – bedoeld zal zijn artikel 530, eerste lid – van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (BW), met dien verstande dat het zeeschip zonder bemanning aan de rompbevrachter ter beschikking

wordt gesteld. Deze omschrijving omvat alleen de zogenaamde «bareboatcharter», maar niet de zogenaamde «demisecharter», waarbij de kapitein of de gehele bemanning in dienst komt van de rompbevrachter. In de toelichting op dit artikel wordt daarover opgemerkt dat in het geval dat bijvoorbeeld de kapitein met het zeeschip meekomt, de rompbevrachter weliswaar alle zeggenschap over het schip verkrijgt, maar dat in de praktijk de meegekomen kapitein niet reeds vanaf het tijdstip waarop de overeenkomst gaat lopen, vervangen kan worden. Deze motivering verklaart echter nog niet waarom een in «demisecharter» gegeven schip niet onder het bereik van het wetsvoorstel zou mogen vallen. De Raad adviseert de toelichting op dit onderdeel aan te vullen.

b. Artikel 1.4 van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid de ingevolge deze wet noodzakelijke gegevens- naast in het Nederlands of Engels – in het Fries te stellen en verklaart artikel 10 van de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer van overeenkomstige toepassing. Niet duidelijk is waarom deze expliciete verwijzing naar het toegestane gebruik van de Friese taal nodig is. De Raad adviseert de vermelding van het gebruik van de Friese taal te heroverwegen althans deze alsnog van een dragende motivering te voorzien.

c. Op grond van artikel 2.4, aanhef en onder b, kan de minister nadere regels vaststellen omtrent de in het register op te nemen overige soorten gegevens. Aangezien het hier gaat om een essentieel onderdeel van de voorgestelde regeling, dient dit onderwerp veeleer in de wet zelf of ten minste op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te worden geregeld. Geadviseerd wordt om dit artikelonderdeel te herzien.

Eenzelfde opmerking geldt met betrekking tot de artikelen 4.2, derde lid, en 4.4, zesde lid, op grond van welke artikelonderdelen de minister onderscheidenlijk uit-zonderingen kan maken ten aanzien van de vermelding van gegevens op de zeebrieven en nadere regels kan stellen met betrekking tot de gegevens die bij de aanvraag, bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, moeten worden overgelegd.

d. Artikel 2.5, tweede lid, lijkt voor een deel een doublure te zijn van artikel 2.1, vierde lid. Hetzelfde geldt voor artikel 3.11, tweede lid, juncto artikel 3.7, derde lid, en artikel 3.11, eerste lid, onder c. Geadviseerd wordt de redactie van deze artikelonderdelen nader te bezien en zo nodig te wijzigen.

e. Artikel 3.4 geeft aanleiding tot het maken van de volgende aanvullende opmerkingen.

- Op grond van het eerste lid, aanhef en onder f, dient door of namens de dagelijkse leiding een aanmerkelijk deel van het daadwerkelijke beheer van het zeeschip in Nederland te worden uitgeoefend. Dit is een belangrijke voorwaarde voor inschrijving van een zeeschip in het register. Gelet hierop en uit een oogpunt van rechtszekerheid verdient het aanbeveling om nader in het wetsvoorstel aan te geven wanneer sprake is van een aanmerkelijk deel van het beheer.
- Op grond van het zevende lid is de minister bevoegd regels te stellen omtrent de vorm en inhoud van het beheerplan. De redactie van dit artikelonderdeel is onduidelijk, omdat sprake is van het doen van voorstellen bij regeling van de minister. Omtrent de vorm en inhoud van het beheerplan wordt weinig meer gezegd dan dat een en ander nader bij ministeriële regeling wordt geregeld. Toch lijkt vooral die inhoud van belang bij het (beter) kunnen beoordelen van de effecten, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het voorstel. Aangezien het hier gaat om essentiële onderdelen van het voorstel – zeker wat de inhoud van het beheerplan betreft dienen deze onderwerpen veeleer in de wet zelf te worden geregeld. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

f. Artikel 4.1, tweede lid, onder a, b en c, regelt de bevoegdheid van de minister tot afgifte van zeebrieven ten behoeve van oorlogsschepen, overheidsschepen en zeevissersschepen met een lengte van meer dan 59 meter. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting staat dat ten behoeve van oorlogsschepen en overheidsschepen onder de werking van de Zeebrievenwet steeds op een daartoe strekkend verzoek van het bevoegd gezag een zeebrief is afgegeven en dat voor de beëindiging van dat gebruik

geen enkele grond bestaat. Nu de Zeebrievenwet met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel wordt ingetrokken kan die wet echter niet meer de basis bieden voor de afgifte van zeebrieven aan genoemde zeeschepen. De Raad merkt op dat in artikel 1.2 is bepaald dat de wet niet van toepassing is op oorlogsschepen, overheidsschepen en zeevissersschepen, zodat een wettelijke basis voor de afgifte van zeebrieven aan dit soort schepen ontbreekt. De Raad adviseert alsnog te voorzien in een wettelijke basis voor de afgifte van zeebrieven aan de hier bedoelde schepen.

g. Op grond van artikel 5.2, derde lid, kan de minister de inschrijving van een zeeschip in het register doorhalen, indien hij op enig tijdstip na de datum van inschrijving een gegrond vermoeden heeft dat het zeeschip is gebruikt voor zeeroverrij, wederrechtelijk vervoer van wapens of drugs, mensenhandel of mensensmokkel, wederrechtelijk vervoer van gevaarlijke stoffen, dan wel dat het zeeschip ernstige milieuverontreiniging heeft veroorzaakt. Nog afgezien van het feit dat «een gegrond vermoeden» onduidelijk is, stelt de Raad vast dat deze bepaling verdergaat dan het vergelijkbare artikel 8, vierde lid, van de Zeebrievenwet. Dat artikel gaat niet uit van een gegrond vermoeden, doch van een feitelijk vastgesteld gebruik en bevat minder (strafbare) feiten. Bedoelde verschillen worden niet toegelicht. De Raad adviseert artikel 5.2, derde lid, te heroverwegen, althans de verschillen met de overeenkomstige bepaling in de Zeebrievenwet alsnog toe te lichten. Tevens ware aandacht te besteden aan de verhouding tot de mogelijke sancties in andere wetten ten aanzien van de desbetreffende feiten.

h. Voorgesteld wordt na artikel 8:530 BW een nieuw artikel 530a in te voegen, waarbij is bepaald dat een bareboat-rompbevrachting van een zeeschip dat in Nederland teboekstaat kan (maar niet moet) worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 BW, indien het zeeschip door de eigenaar voor een periode van ten minste twaalf maanden in rompbevrachting is afgestaan. In de toelichting op dit artikel wordt erop gewezen dat het van belang is dat het feit, dat een zeeschip in rompbevrachting naar het buitenland is afgestaan, kenbaar is voor derden opdat die kennis kunnen krijgen van het feit dat het zeeschip zich tijdelijk bevindt onder de rechtsmacht van een andere staat of in de rechtssfeer van een ander land van het Koninkrijk. In het nieuw in te voegen artikel 8:195a BW is bepaald dat wanneer de registratie van het zeeschip in het publiekrechtelijke register is doorgehaald en het schip daardoor de hoedanigheid van Nederlands schip heeft verloren, ambtshalve doorhaling van de teboekstelling in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 BW, achterwege blijft mits de rompbevrachting in die registers wordt ingeschreven.

Bij de invoering van Boek 8 is niet voorzien in de mogelijkheid van inschrijving van rompbevrachting. Niet is gebleken dat de praktijk daar nu plotseling wel behoefte aan heeft. Bovendien is niet duidelijk wat de juridische gevolgen van de inschrijving in verband met de overige bepalingen van Boek 8 kunnen zijn, bijvoorbeeld of aan een ingeschreven rompbevrachtingsovereenkomst zakelijke werking zou moeten worden toegekend. Ten slotte is het de vraag of partijen bij de overeenkomst inzage willen verlenen van de inhoud van hun overeenkomst aan derden. De enige functie die de inschrijving zou kunnen hebben is die in verband met het bepaalde in artikel 8:195a, waarin de inschrijving van de rompbevrachtingsovereenkomst wel verplicht is voorgeschreven. Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat dit artikel ziet op het geval dat een zeeschip, bijvoorbeeld een hopperzuiger of ponton, in verband met de uitvoering van werkzaamheden in een ander land tijdelijk onder een buitenlandse vlag moet worden gebracht. In dat geval is er sprake van een zogenaamde «bareboat charter out» en verkrijgt het schip tijdelijk de nationaliteit van een ander land door inschrijving in het rompbevrachtingsregister van dat land. Naar de mening van de Raad is de inschrijving van de rompbevrachtingsovereenkomst voor deze gevallen niet nodig, maar zou er ook mee kunnen worden volstaan te bepalen dat overgelegd moet worden een verklaring van de houder van het buitenlandse register dat het schip aldaar in het rompbevrachtingsregister is ingeschreven en dat het de nationaliteit van dat land heeft verkregen.

Voorts is in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel bepaald dat bij de aanvraag om inschrijving van een in het buitenland te boek staand zeeschip in de rubriek zeeschepen in rompbevrachting overgelegd moet worden de

rompbevrachtingsovereenkomst of een door de rompbevrachter ondertekend uittreksel in de Nederlandse of Engelse taal van die overeenkomst waarin ten minste de hoofdelementen van die overeenkomst zijn opgenomen. Deze bepaling wijkt af van artikel 4 van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting waarin kort samengevat is voorgeschreven dat overgelegd moet worden een in de Nederlandse of Engelse taal gestelde schriftelijke verklaring waaruit blijkt dat het schip voor een bepaalde tijdsduur in rompbevrachting is gegeven. Uit de toelichting op artikel 3.9 blijkt niet waarom het nodig is de huidige procedure op dit punt te wijzigen. Gelet op het feit dat rompbevrachtingsovereenkomsten veelal zijn vervat in zeer lijvige documenten waarin die overeenkomsten tot in details zijn uitgewerkt, zal dit reeds in de praktijk een bezwaar opleveren om deze documenten over te leggen, afgezien nog van het feit dat de betrokken partijen er waarschijnlijk bezwaar tegen zullen hebben alle onderdelen van hun overeenkomsten openbaar te maken. Verder is niet duidelijk wat wordt verstaan onder de hoofdelementen van de overeenkomst die in het uittreksel zouden moeten worden opgenomen en die van belang zouden zijn voor de registratie van de rompbevrachtingsovereenkomst. De Raad meent dat de huidige procedure van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting niet moet worden gewijzigd als niet is gebleken dat daartoe werkelijk een noodzaak bestaat. De Raad adviseert het voorgestelde artikel 8 350a BW te schrappen en de voorgestelde artikelen 8:195a BW en 3.9 van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen te herzien.

Onderdeel a

Om wrijving tussen de verschillende arbeidsrechtssystemen te voorkomen is indertijd besloten de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting te beperken tot schepen die *zonder* bemanning in rompbevrachting genomen zijn of worden. Zeeschepen ten aanzien waarvan een «demise charter» geldt, dus *met* bemanning in rompbevrachting genomen worden, hetgeen privaatrechtelijk mogelijk is, worden niet in het rompbevrachtingsregister ingeschreven. Ter zake moge worden verwezen naar de beschouwingen in de memorie van toelichting bij laatstgenoemd wetsvoorstel aangaande die keuze (Kamerstukken II 1991/92, 22 404, nr. 3, blz. 5). De maritieme sector kan met de bestaande situatie blijkens navraag goed uit de voeten. Er zijn, ook bij nadere overweging, geen redenen om deze opzet te wijzigen.

Onderdeel b

Aangenomen wordt dat de Raad heeft bedoeld te zeggen dat een expliciete verwijzing naar de Wet gebruik Friese taal in het rechtsverkeer niet nodig is, omdat die wet algemeen verbindende voorschriften bevat die ook gelden voor het rechtsverkeer in het kader van de registratie van zeeschepen. Het van toepassing verklaren van die wet is derhalve niet nodig. Artikel 1.4 van het onderhavige wetsvoorstel is dan ook in die zin aangepast.

Onderdeel c

Een mogelijke detaillering van de reeds in het wetsvoorstel aangegeven, bij de aanvraag te voegen, gegevens of op de zeebrief te vermelden gegevens kan op adequate wijze geregeld worden bij ministeriële regeling. Gelet op het sterk technische karakter van een dergelijke detaillering is een ministeriële regeling daarvoor het geschikte instrument.

Onderdeel d

De voorkomende doublures zijn verwijderd, behoudens waar dit voor de toepassingspraktijk minder gewenst zou zijn.

Onderdeel e

Het beheer van een zeeschip omvat, naast het strategisch beheer, de onderdelen commercieel, nautisch-technisch en bemanningsbeheer. Naar aanleiding van 's Raads verzoek om precisering van het begrip «een aanmerkelijk deel van het daadwerkelijk beheer» is bezien in hoeverre een nadere kwalitatieve of

kwantitatieve aanduiding ter zake mogelijk zou zijn. Het toekennen van mogelijk onderling verschillende percentages van elk van de vier soorten beheer, die zouden aangeven welk deel als een aanmerkelijk deel beschouwd zou moeten worden, leek niet de gewenste verduidelijking te kunnen brengen. Bij de beantwoording van 's Raads advies is overwogen dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel naast het nautisch-technisch beheer vooral het bemanningsbeheer van belang is voor de veiligheid van de vaart ter zee en voor de bescherming van het mariene milieu. In dit verband is in het bijzonder de Zeevaartbemanningswet van wezenlijke betekenis. Daarin is bepaald dat de scheepsbeheerder te allen tijde verantwoordelijk en aansprakelijk is voor het adequaat bemannen van zijn zeeschip. De scheepsbeheerder is per definitie gevestigd in Nederland.

De scheepsbeheerder in de Zeevaartbemanningswet is feitelijk vrijwel steeds dezelfde natuurlijke of rechtspersoon als degene die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel aanvraag doet tot inschrijving van zijn schip in het publiekrechtelijke register. In het beheerplan zal moeten worden aangegeven dat de dagelijkse leiding in Nederland belast is met de verantwoordelijkheid voor het nautisch-technisch en het bemanningsbeheer van het schip, dat tot deze onderneming behoort. In plaats van de minder duidelijke term «aanmerkelijk deel van het beheer» is thans in onderdeel f van artikel 3.3 (artikel 3.4 oud), eerste lid, tot uitdrukking gebracht dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid (procuratie) van de dagelijkse leiding in Nederland in elk geval het nautisch-technisch en het bemanningsbeheer dient te omvatten. De oorspronkelijke tekst waarin deze term voorkwam, is geschrapt. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn dienovereenkomstig gewijzigd.

Het beheerplan is een nieuw instrument dat met instemming van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders in het wetsvoorstel is opgenomen (artikel 3.3, eerste lid, onderdeel j). Wat betreft functie, vorm en inhoud van dat plan is een zekere analogie met het bemanningsplan, bedoeld in artikel 6 e.v. van de Zeevaartbemanningswet, nagestreefd. Zo worden beide plannen door de aanvrager (degene die een bemanningsplan, respectievelijk een aanvraag tot inschrijving van zijn schip in het publiekrechtelijke register indient) opgesteld en wordt bij ministeriële regeling bepaald welke gegevens ten minste in het beheerplan worden opgenomen. Een model in formulierform zal deel uitmaken van die regeling.

Onderdeel f

Oorlogsschepen worden privaatrechtelijk noch publiekrechtelijk geregistreerd. Zij bezitten de hoedanigheid van Nederlands zeeschip, de nationaliteit van het Koninkrijk en het recht de vlag van het Koninkrijk te voeren dan ook niet op grond van registratie- of «nationaliteits»-wetgeving, maar op grond van internationaal gewoonterecht en het volkenrecht. Regeling daarvan in de Nederlandse wetgeving is ook hierom niet nodig omdat oorlogsschepen per definitie feitelijk onmiskenbaar onder de rechtsmacht van één bepaalde staat vallen en zij dus een herkenbare en niet betwiste nationaliteit en vlag hebben. Voorts voeren oorlogsschepen internationaal vastgelegde kentekenen, zulks ingevolge artikel 2 van het op 18 oktober 1907 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag nopens verandering van handelsvaartuigen in oorlogsschepen (Stb. 1910, 73). Voor het Koninkrijk zijn deze kentekenen opgenomen in de Algemene maatregel van rijksbestuur van 19 maart 1956, houdende de kentekenen van een Nederlands oorlogvaartuig (Stb. 152; P.B. NA 47). In de praktijk bestaat er geen behoefte aan zeebrieven voor oorlogsschepen. Tegen deze achtergrond is besloten de ter zake bestaande situatie te handhaven en oorlogsschepen niet onder de werking van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen te brengen.

Ook overheidsschepen, niet zijnde oorlogsschepen, hebben krachtens gewoonterecht reeds de hoedanigheid van Nederlands zeeschip en de nationaliteit van het Koninkrijk. Om die reden is het wetsvoorstel, voor zover dat betrekking heeft op de nationaliteitsverlening, niet op deze zeeschepen van toepassing. Omdat het in bepaalde gevallen voor deze schepen nuttig of noodzakelijk kan zijn in buitenlandse havens een document te tonen waaruit die nationaliteit blijkt, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid geboden civiele overheidsschepen in een daarvoor bestemde rubriek van het register in te schrijven, waarna de Minister een daartoe strekkende zeebrief afgeeft.

Zeegaande vissersschepen zijn in beginsel om in de toelichting aangegeven redenen niet onder de reikwijdte van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen gebracht. Voor zeevissersschepen langer dan 59 meter is dezelfde mogelijkheid geopend als voor overheidsschepen, opdat de reder na inschrijving in het publiekrechtelijke register (rubriek 4) een zeebrief kan verkrijgen.

Mede naar aanleiding van het bovenstaande is in het register een vierde rubriek ingevoerd en artikel 4.4 aangepast.

Onderdeel g

Voortbouwend op de Zeebrievewet is in het onderhavige wetsvoorstel een aantal omstandigheden genoemd die aanleiding zijn of kunnen zijn tot doorhaling van het schip in het register (thans uitschrijving genoemd). Dit voortbouwen op dat wat reeds bestaat komt vooral hierin tot uiting dat bij de in lid 3 van artikel 5.2 genoemde omstandigheden niet gesproken wordt van het feitelijk gebruik van het schip voor – onder meer – «kaapvaart, zeeroof of slavenhandel», zoals dat is geformuleerd in de Zeebrievewet, maar van een redelijk vermoeden van een dergelijk gebruik. Hoewel er in de praktijk meestal weinig verschil zal zijn, kan onder omstandigheden op grond van de onderhavige bepaling een bepaald schip de nationaliteit van het Koninkrijk *eerder* ontnomen worden dan thans omdat het niet vereist is dat, tot in hoogste rechterlijke instantie, onomstotelijk bewezen is dat er in casu sprake was van feitelijk gebruik van het schip voor (bij voorbeeld) zeeroof. Juist die mogelijk lange duur tijdens welke het schip niet uitgeschreven kan worden en het schip de Nederlandse nationaliteit blijft houden terwijl er niet alleen duidelijke aanwijzingen, maar zelfs een redelijk vermoeden bestaat dat het schip voor zeeroof gebruikt is of wordt, is een groot bezwaar. Het is ongewenst dat een dergelijk schip toch al die tijd de Nederlandse vlag zou kunnen blijven voeren en dat mede daardoor de Nederlandse staat voor mogelijke zeeroofactiviteiten aangesproken zou kunnen worden.

De rechtsbescherming ten aanzien van een dergelijke uitschrijving, welke bescherming zich nu eenmaal ook uitstrekt tot eigenaars of rompbevrachters van een zeerooverschip, wordt overigens in het kader van het onderhavige wetsvoorstel en het criterium van het redelijke vermoeden niet aangetast, nu zij de beschikking tot uitschrijving bij de bestuursrechter kunnen aanvechten. Ten slotte is in de toelichting aangegeven dat er naast het handhaving-instrument van de uitschrijving tevens behoefte bestaat aan bestuursrechtelijke handhaving.

Onderdeel h

De suggestie van de Raad is gevolgd. De aanvankelijk beoogde bepalingen, ertoe strekkend om een rompbevrachtingsovereenkomst in het privaatrechtelijke register inschrijfbaar te doen maken, zijn geschrapt. Daarbij is overwogen dat van deze inschrijving, blijkens ontvangen commentaren van beoefenaren van de maritieme rechtspraak, geen toegevoegde waarde valt te verwachten. In dit verband zij opgemerkt dat bij de invoering van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek indertijd niet is besloten rompbevrachtingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 530 inschrijfbaar te maken.

Overig

6. In Boek 8 BW wordt de eigenaar van een zeeschip aangeduid als de reder. In het wetsvoorstel wordt de term eigenaar gebruikt. In paragraaf 5.4 van de toelichting (Rompbevrachting) komt weer een ander begrip eigenaar voor, de economisch eigenaar. De Raad meent dat er geen reden is om wat de juridisch eigenaar van een zeeschip betreft niet aan te sluiten bij de terminologie van Boek 8 BW. Bovendien ware in paragraaf 5.4 van de toelichting de rompbevrachter niet aan te duiden als (economisch) eigenaar maar als degene in wiens handen de exploitatie van het zeeschip is gelegd. De Raad adviseert het wetsvoorstel wat de gehanteerde terminologie betreft nader te bezien en waar nodig aan te passen.

6. De bedoelde terminologie is zowel in de tekst van het wetsvoorstel als in de memorie van toelichting nader bezien en waar nodig aangepast.

7. Op grond van artikel 1.5 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat terzake van alle aangelegenheden betreffende de uitvoering van deze wet wettelijke woonplaats in de gemeente waar het register gevestigd is. Uit de toelichting blijkt dat dit Rotterdam zal zijn omdat aldaar het nieuwe register zal worden gehouden door de Scheepvaartinspectie. In de toelichting wordt opgemerkt dat de rechtbank te Rotterdam dan bevoegd zal zijn in verband met de behandeling van juridische aangelegenheden.

Niet duidelijk is welke juridische aangelegenheden hier worden bedoeld, gelet op artikel 6.2 waarin is bepaald dat tegen een bij of krachtens deze wet genomen besluit een belanghebbende beroep kan instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De Raad adviseert artikel 1.5 nader toe te lichten.

7. Beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven is mogelijk, maar dat betreft alleen beroep tegen een bij of krachtens de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen genomen besluit. Het college neemt geen kennis van mogelijke privaatrechtelijke geschillen. Voor deze laatste categorie is het om praktische redenen gewenst dat alleen de rechtbank van de gemeente waar het register wordt gehouden, te weten Rotterdam, bevoegd is.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op enige onderdelen aan te vullen. Voorts is een aantal wettechnische aanpassingen aangebracht en de toelichting verduidelijkt.

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,
J. A. E. van der Does*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van 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 Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 februari 2001, no.W09.00.0502/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichting, paragraaf 6, zesde alinea, laatste volzin, «de rechtbank» vervangen door: de voorzitter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.
- In artikel 1.5 «wettelijke woonplaats» vervangen door: woonplaats.