

Vergaderjaar 2020–2021

33 134 (R1972)

Regels omtrent de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van zeeschepen (Rijkswet nationaliteit zeeschepen)

Nr. 15

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 3 december 2020

Inleiding

Met belangstelling heeft de Koninkrijksregering kennisgenomen van de nadere bevindingen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van zeeschepen (Rijkswet nationaliteit zeeschepen; hierna: de Rijkswet) en zij dankt de commissie voor haar speedige reactie.

Zoals eerder aan de commissie is gemeld, heeft de beantwoording van de vragen in het nader verslag langer geduurd dan gehoopt. Naar aanleiding van de vragen en de wens tot zorgvuldige beantwoording zijn diverse gesprekken gevoerd tussen de landen van het Koninkrijk onderling, met andere Nederlandse ministeries en met verschillende sectorpartijen. Als resultaat daarvan zijn diverse wijzigingen opgenomen in de separaat aan de Kamer voorgelegde tweede nota van wijziging. De Koninkrijksregering is van mening dat daarmee belangrijke waarborgen aan het regime onder het voorstel worden toegevoegd. Eén van deze met sectorpartijen besproken waarborgen ziet op de mogelijke gevolgen op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheid voor zeevarenden aan boord van een schip dat bareboat-out gaat. De Koninkrijksregering is van oordeel dat met het gewijzigde voorstel van rijkswet op grond van een zorgvuldige belangenafweging een goede balans is gevonden tussen enerzijds de behartiging van de arbeidsrechtelijke en sociaalrechtelijke positie van zeevarenden in geval van bareboat-out en anderzijds het belang van het waarborgen van de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van het Nederlandse scheepsregister.

De Koninkrijksregering spreekt de hoop uit dat met onderstaande beantwoording van de aanvullende vragen de openbare behandeling van het voorstel van Rijkswet genoegzaam is voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren (PvdD) stellen vragen ten aanzien van de walvisjacht door Japan. De vragen hebben betrekking op het standpunt van de regering over deze walvisjacht, onder meer ten opzichte van wetenschappelijke onderzoek en de inzet van de Nederlandse regering voor een aanpassing van het Walvisvaartverdrag. De Koninkrijksregering merkt naar aanleiding van de vragen op dat er geen sprake is van een standpuntwijziging inzake de walvisjacht. De regering heeft de afgelopen jaren in alle schriftelijke en mondelinge contacten met de Kamer het hierna volgende antwoord gegeven.

Het Walvisvaartverdrag staat toe dat landen walvissen doden voor wetenschappelijke doeleinden. Dit vereist geen voorafgaande toestemming van de International Whaling Commission (IWC). Japan beroept zich voor haar walvisvangsten op deze mogelijkheid en handelt daarmee naar eigen zeggen rechtmatig. Het moratorium uit 1986 heeft alleen betrekking op commerciële walvisvangsten. Nederland behoort tot de landen die het bejagen van walvissen voor wetenschappelijk onderzoek niet nodig achten en dus ongewenst vinden, zeker in de omvang waarin Japan dit doet. Ook heeft het Internationaal Gerechtshof op 31 maart 2014 vastgesteld dat de Japanse walvisvaart in de Zuidelijke Oceaan in de vorm die het toen had, niet als wetenschappelijk onderzoek kan worden aangemerkt en daarmee in strijd is met het Walvisvaartverdrag. De inzet van de Nederlandse regering is om in de IWC tot een aanpassing van het Verdrag te komen welke een eind maakt aan deze en andere vormen van walvisjacht. In de tussentijd blijft de regering in de IWC en in bilaterale contacten een beroep doen op Japan om in de geest van het moratorium op de commerciële jacht te handelen, en derhalve de huidige vangsten te beëindigen.

Teboekstelling, ongeacht waar ter wereld

Op de vraag van de VVD-fractie over een eventuele dubbele teboekstelling kan door de Koninkrijksregering het volgende worden opgemerkt. Het valt niet uit te sluiten dat er landen zijn die inschrijving in hun privaatrechtelijk register vereisen alvorens de vlag van dat land kan worden verkregen. Het moge duidelijk zijn dat de Rijkswet hier niets aan kan veranderen. Een reder die zijn schip onder een dergelijke vlag wil laten varen, zal de teboekstelling in Nederland of in een van de andere landen van het Koninkrijk ongedaan moeten maken om dubbele teboekstelling te voorkomen. Een zeeschip kan immers maar in één land te boek worden gesteld. In de artikelen 7, onderdeel b, en 10, onderdeel b, van het voorstel is dan ook als voorwaarde voor registratie in het vlagregister gesteld dat het zeeschip niet tegelijkertijd in meer dan een land of staat te boek is gesteld.

In landen die geen inschrijving in hun privaatrechtelijk register vereisen voor vlagverlening, kunnen reders gebruik maken van de in de Rijkswet geboden mogelijkheid voor bareboat-out. Bij inschrijving in een buitenlands rompbewrachtingsregister vaart het schip onder de desbetreffende buitenlandse vlag. Als het zeeschip in Nederland te boek gesteld blijft, kan een verklaring worden aangevraagd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) waarin staat dat de Nederlandse wetgeving geen bezwaar heeft tegen de voorgenomen inschrijving en dat gedurende de inschrijving de Nederlandse vlag niet zal worden gevoerd (zogenaamde bareboat-out verklaring). Met deze mogelijkheid wordt – de vanuit economisch oogpunt onwenselijke situatie – voorkomen dat de teboekstelling van een schip en mogelijk zelfs de gehele bedrijfsvoering naar het buitenland wordt verplaatst wanneer de keuze wordt gemaakt (tijdelijk) de vlag van een ander land te voeren.

Bestaande nationale wetgeving

Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie over het feit dat in bestaande Nederlandse nationaliteitswetgeving slechts een bevoegdheid voor de Minister is opgenomen om de nationaliteit in te trekken, bevestigt de Koninkrijksregering dat het onderscheid tussen imperatieve en facultatieve doorhalingsgronden grotendeels is overgenomen uit zowel de huidige Nederlandse wetgeving als uit het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. De in artikel 13, eerste lid, onderdelen a en b, opgenomen imperatieve gronden zijn ontleend aan de Nederlandse Zeebrievenwet, waarin die gronden om de zeebrief in te trekken thans facultatief zijn. De Koninkrijksregering is echter van mening dat imperatieve doorhaling van de inschrijving in het vlagregister noodzakelijk is vanwege het belang van het Koninkrijk bij de in die onderdelen opgenomen gronden. De in onderdeel c genoemde imperatieve grond is ontleend aan de imperatieve gronden om de zeebrief, dan wel de rompbevrachtingsovereenkomst, in te trekken die thans zijn opgenomen in het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten, respectievelijk de Nederlandse Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting.

Op de vraag of een toezichtstraject met waarschuwingen niet minder nut heeft als de Koninkrijksregering gebonden is de inschrijving in het vlagregister door te halen als de genoemde situatie zich voordoet, merkt de Koninkrijksregering op dat bij imperatieve doorhalingsgronden er geen sprake is van waarschuwingen. In geval van een imperatieve doorhalingsgrond heeft het toezichtstraject een andere doelstelling. Het toezichtstraject is in die gevallen bedoeld om vast te stellen of het vermeende feit zich, afhankelijk van de doorhalingsgrond, daadwerkelijk voordoet of heeft voorgedaan. Indien dat wordt vastgesteld, zal tot doorhaling worden overgegaan.

Overigens heeft de Koninkrijksregering gemeend om ten aanzien van de imperatieve doorhalingsgrond in artikel 13, tweede lid, onderdeel e, een herstelkans te creëren door toe te voegen dat doorhaling slechts geschiedt indien «bij voortdurende» niet wordt voldaan aan de in dat lid bedoelde eisen. Het voorstel hiertoe is opgenomen in de tweede nota van wijziging en aldaar nader toegelicht.

Bestuursrechtelijk optreden

Waarborgen

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of voorlegging van een doorhalingsbesluit aan de rechter verplicht is, verwijst de Koninkrijksregering naar artikel 13, eerste lid, van het voorstel. Daarin is bepaald dat de betrokken, voor scheepvaart verantwoordelijke, Minister van één van de vier landen binnen het Koninkrijk niet overgaat tot doorhaling van de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister wegens de in de onderdelen a tot en met c genoemde situaties, dan nadat hierover overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken heeft plaatsgehad. Een besluit tot weigering of doorhaling hoeft niet te worden voorgelegd aan een rechter.

In reactie op de vraag van de leden van de fracties van de VVD, D66 en CDA inzake een procedure met voldoende waarborgen kan door de Koninkrijksregering het volgende worden opgemerkt. In (Europees) Nederland is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op besluiten die op grond van het voorstel tot rijkswet worden genomen. In elk van de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten is de in dat land geldende Landsverordening administratieve rechtspraak van toepassing op besluiten genomen op grond van het voorstel tot rijkswet. Hierdoor

heeft de reder, rompbbevrachter of eigenaar van het betrokken zeeschip de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een dergelijk besluit. In artikel 26, tweede lid, van het voorstel is bepaald dat bij wet, onderscheidenlijk landsverordening, de mogelijkheid geregeld wordt om een voorziening te vragen tegen de op grond van de Rijkswet genomen besluiten. In de reeds genoemde landsregelgeving is de mogelijkheid tot een verzoek om een voorlopige voorziening en een verzoek tot opschorting van het besluit reeds opgenomen. De reder, rompbbevrachter of de eigenaar van het zeeschip heeft daardoor de mogelijk om een voorziening te vragen tegen de op grond van de Rijkswet genomen besluiten.

Naast de verplichting voor elk van de landen om te regelen dat een (voorlopige) voorziening kan worden gevraagd, is in artikel 26, tweede lid, van het voorstel voorts bepaald dat elk van de landen in hun eigen landsregelgeving regels kunnen stellen omtrent een verzoek om voorlopige voorziening en de opschorting van de werking van een besluit op grond van artikel 13. Door de tweede nota van wijziging wordt het ook mogelijk om in landsregelgeving regels te stellen omtrent een verzoek om voorlopige voorziening en de opschorting van de werking van een besluit op grond van artikel 12 van het voorstel. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 26 van het voorstel is hierbij aangegeven dat de administratieve rechtsbescherming een aangelegenheid betreft van de autonome landen. Zoals reeds is aangegeven, regelen de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht en de respectievelijke Landsverordeningen administratieve rechtspraak ook deze mogelijkheden.

Door middel van een afzonderlijke Aanpassingswet Rijkswet nationaliteit zeeschepen zullen verschillende Nederlandse wetten in overeenstemming worden gebracht met deze Rijkswet. Het betreft onder andere de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht zal de Rijkswet worden toegevoegd, zodat geregeld wordt dat beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb). De verwijzingen naar artikel 311a van het Wetboek van Koophandel en de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbbevrachting zullen in artikel 4 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht worden geschrapt.

Ten slotte verdient het vermelding dat indien beroep wordt ingesteld bij het Cbb, het toetsingskader van de aan de zaak toegewezen rechter of rechters mede bepaald zal worden door de aard van de doorhalingsgrond. In geval van een imperatieve doorhalingsgrond zal de rechter enkel toetsen of de doorhaling overeenkomstig de vereisten opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht zorgvuldig is voorbereid. Dit betekent dat de rechter toetst of de beoordeling van de feiten die heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de doorhaling, correct heeft plaatsgevonden.

In geval van een facultatieve doorhalingsgrond kan de rechter naast een toets op basis van een zorgvuldige voorbereiding eveneens het besluit om al dan niet tot doorhaling over te gaan, toetsen. Daarbij gaat de rechter, met inachtneming van de discretionaire bevoegdheid van de Minister, na of het besluit tot doorhaling in redelijkheid genomen had mogen worden, gelet op de daarbij betrokken belangen.

Invulling toezichttraject

Naar aanleiding van de vragen van de fracties van de VVD, PvdA, CDA en D66 over de wijze waarop aan het toezichtstraject invulling wordt gegeven, merkt de Koninkrijksregering het volgende op.

Het voorstel kent imperatieve en facultatieve doorhalingsgronden. Zowel in geval van een facultatieve als van een imperatieve doorhalingsgrond wordt invulling gegeven aan het toezichtstraject. De ILT is verantwoordelijk voor het houden van toezicht. Tijdens het toezichtstraject onder-

houdt de ILT contact met de scheepseigenaar of met de rompbevrachter via de vestiging van laatstgenoemden in Nederland.

Het toezichtstraject bestaat uit verschillende fasen: het verzamelen van feiten (onderzoek), het beoordelen van feiten (conclusies) en uiteindelijk de fase waarin op basis van de beoordeling wordt besloten tot het al dan niet doorhalen (besluit). Tijdens het toezichtstraject zal de scheepseigenaar of rompbevrachter in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze te geven op de geconstateerde feiten en omstandigheden. De precieze invulling van het toezichtstraject is verder afhankelijk van de aard van de doorhalingsgrond.

De Rnz geeft in artikel 13 de volgende imperatieve gronden voor doorhaling van de inschrijving in het vlagregister:

- om redenen van algemeen belang als bedoeld in het eerste lid;
- om wezenlijke administratieve redenen als bedoeld in het tweede lid;
- wegens niet-naleving van wettelijke voorschriften als bedoeld in het derde lid.

In het kader van het toezichtstraject worden eerst de feiten en informatie verzameld die relevant zijn voor de beoordeling. De reactie van de scheepseigenaar of rompbevrachter op de bevindingen van de ILT maakt deel uit van de beoordeling van de feiten. Na het verzamelen van alle feiten vindt een beoordeling plaats of er sprake is van een situatie als bedoeld in de eerste tot en met vierde lid genoemde gronden.

De in het eerste lid genoemde feiten zijn gerelateerd aan het beleids-terrein van de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarom wordt tijdens het toezichtstraject bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een zodanige inbreuk op de rechtsorde dat het onwenselijk is dat het schip langer deel uitmaakt van de rechtsgemeenschap van het Koninkrijk, overleg gepleegd met de Minister van Buitenlandse Zaken.

Doorhaling van de inschrijving in het vlagregister vanwege wezenlijke administratieve redenen ziet onder meer op de situatie waarbij de staat van het schip wezenlijk is veranderd (onderdelen a en b), op het doorhalen van een zeeschip in het privaatrechtelijk register waar het te boek staat (onderdeel f) en op de situatie waarin de rompbevrachtings-overeenkomst wordt beëindigd (onderdeel g). Het toezichtstraject kan in deze situaties bijvoorbeeld op basis van eigen conclusies tijdens een inspectie worden gestart, waarna de scheepseigenaar of rompbevrachter met de bevindingen van de ILT worden geconfronteerd. Wanneer wordt verzocht tot doorhaling (onderdeel c), zal wordt gecontroleerd of de persoon die dat verzoekt daartoe gerechtigd is. In deze situaties wordt tijdens het toezichtstraject bekeken of die situatie werkelijk aan de orde is of is geweest, en is het onderzoek vooral gericht op het verzamelen van de feiten.

Wanneer niet langer wordt voldaan aan de wezenlijke voorwaarden voor inschrijving (tweede lid, onderdelen d en e), of indien de zeggenschap of verantwoordelijkheid van de rompbevrachter gedurende de looptijd van de rompbevrachtingsovereenkomst wezenlijk wordt aangetast (onderdeel h), biedt dit een grond voor doorhaling. Voorwaarde voor doorhaling is dat een andere beslissing op de aanvraag genomen zou zijn indien ten tijde van de beoordeling van de aanvraag bekend zou zijn geweest dat de gegevens onjuist of onvolledig waren, (onderdeel d) of dat thans niet meer wordt voldaan aan de gestelde vestigingseisen (onderdeel e). Voorwaarde bij de grond in het tweede lid, onderdeel h, is dat de verantwoordelijkheid of de zeggenschap van de rompbevrachter wordt aangetast. Ook bij deze doorhalingsgronden zal door de ILT nauw contact worden onderhouden met de scheepseigenaar of met de rompbevrachter via de vestiging van laatstgenoemden in Nederland. Deze doorhalingsgronden geven de overtreder meer ruimte om gedurende het toezichtstraject, na constatering van een mogelijke overtreding, doorhaling te voorkomen. Zo vereist het met de tweede nota van wijziging aan te passen onderdeel e bijvoorbeeld dat «bij voortdoring» niet is

voldaan aan nader genoemde eisen. Tijdens het toezichtstraject zal daarom onderzocht worden of het niet voldoen een eenmalig incident betreft. In dat geval kan het zijn dat niet direct tot doorhaling wordt overgegaan.

Ten slotte moet op grond van de Rnz de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister doorgehaald worden indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat het zeeschip bestemd is of gebruikt wordt voor het plegen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (derde lid). Tijdens het toezichtstraject kan het een rol spelen of de vermeende schending ook strafrechtelijk wordt onderzocht. In dat geval biedt artikel 14 van het voorstel de mogelijkheid om vooralsnog niet tot doorhaling over te gaan. In deze gevallen zal tijdens het toezichtstraject overleg plaatsvinden met de betrokken Minister van Justitie, via deze, met het Openbaar Ministerie, dat verantwoordelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek. Als het belang van het strafrechtelijke onderzoek zich hiertegen niet meer verzet, kan alsnog tot doorhaling van het schip worden overgegaan.

Bij een vermoeden van een schending van het volkenrecht, waarbij de interpretatie van bepaalde volkenrechtelijke verplichtingen of bepaalde delicten aan de orde kan zijn, zal voor de eventuele doorhaling overleg plaatsvinden met de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie en Veiligheid.

Het toezichtstraject bij facultatieve doorhalingsgronden (vierde lid) is grotendeels gelijk aan het toezichtstraject bij imperatieve gronden. Ook bij de facultatieve gronden zal er sprake zijn van het verzamelen en vervolgens beoordelen van de feiten, en zal de reder of rompbeverchter in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze te geven. Het belangrijkste verschil tussen de facultatieve en imperatieve doorhalingsgronden is gelegen in het feit dat er op een andere manier invulling wordt gegeven aan het uiteindelijke besluit.

Bij een facultatieve doorhalingsgrond heeft de Minister wie het aangaat een afwegingsmarge bij het te nemen besluit. In geval van een imperatieve grond zal na het onderzoek, wanneer de beoordeling daar aanleiding toe geeft, altijd doorhaling van de vlagregistratie volgen. In het geval van doorhaling van de vlagregistratie vanwege een facultatieve grond kan de Minister besluiten om na zorgvuldig onderzoek niet direct tot doorhaling over te gaan, maar bijvoorbeeld eerst met een waarschuwing of een hersteltermijn te volstaan (waarna doorhaling kan volgen als de overtreding voortduurt of vaker plaatsvindt). Doorhaling wordt in dat kader gezien als ultimum remedium. Echter, wanneer het geconstateerde tijdens het onderzoek dusdanig ernstig is dat het geven van een waarschuwing of het voorzien in een hersteltermijn niet in de rede ligt, kan ook bij een facultatieve doorhalingsgrond de inschrijving in het vlagregister direct worden doorgehaald.

Opnemen bepaling in Rnz over toezichtstraject

Op de vragen van de fracties van de VVD en CDA over het al dan niet opnemen van een bepaling in het wetsvoorstel om de Minister een bevoegdheid te geven om regels op te stellen die invulling geven aan het toezichtstraject, kan door de Koninkrijksregering het volgende worden opgemerkt.

Het wetsvoorstel vindt haar grondslag in artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut. In dat onderdeel is bepaald 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, een koninkrijksaangelegenheid is. Zoals in reactie van de Koninkrijksregering op de vraag van de fracties van de VVD, CDA en D66 over procedurele waarborgen hierboven reeds is gesteld, is de adminis-

tratieve rechtsbescherming een aangelegenheid van de autonome landen en valt dit niet onder het genoemde onderdeel van het Statuut. Daardoor is de Koninkrijksregering van mening dat het ongepast is om een dergelijke bepaling inzake de wijze van invulling geven aan een toezichttraject in rijksregelgeving op te nemen.

In aanvulling op het voorgaande en ter beantwoording van de vraag van de D66-fractie over het opnemen van waarborgen voor een zorgvuldige procedure, merkt de Koninkrijksregering op dat artikel 38 van het Statuut de mogelijkheid biedt dat de landen van het Koninkrijk onderling regelingen kunnen treffen voor die onderwerpen die tot de aangelegenheden van de autonome landen behoren. De Koninkrijksregering is echter van mening dat het treffen van onderlinge regelingen ter invulling van het toezichttraject onnodig is. In Nederland is immers de Algemene wet bestuursrecht van toepassing voor wat betreft het toezichttraject. Deze wet biedt waarborgen voor zorgvuldige voorbereiding van besluiten alsmede waarborgen voor administratieve rechtsbescherming en geldt ook voor besluiten die worden genomen op grond van het wetsvoorstel. Daarnaast is in elk van de Caribische landen van het Koninkrijk een Landsverordening administratieve rechtspraak van toepassing. Naar de mening van de Koninkrijksregering biedt deze regelgeving voldoende waarborgen voor een zorgvuldige procedure en de administratieve rechtspraak, waardoor additionele waarborgen in de Rijkswet niet nodig zijn.

Onderscheid in imperatief en facultatief stelsel

Naar aanleiding van de vragen van de fracties van CDA en D66 over het onderscheid tussen het imperatieve en het facultatieve stelsel en de verhouding tussen het imperatieve stelsel en het toezichttraject, merkt de Koninkrijksregering op dat artikelen 12 en 13 van het voorstel de gronden bevatten om de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister te weigeren of door te halen. Deze gronden zijn ofwel facultatief – de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de voor scheepvaart verantwoordelijke Ministers van de Caribische landen hebben in die gevallen een afwegingsmarge – ofwel imperatief. In geval van imperatieve gronden bestaat geen afwegingsmarge voor de Ministers. Zoals bij de vragen van de VVD-fractie over de bestaande nationale wetgeving is toegelicht, is het onderscheid tussen imperatieve en facultatieve doorhalinggronden grotendeels gebaseerd op reeds bestaande regelgeving.

Met betrekking tot de vraag van de CDA-fractie of ook een geheel niet-imperatief stelsel is overwogen, merkt de Koninkrijksregering op dat het hebben van een afwegingsmarge in een aantal gevallen gewenst is, maar dat in andere gevallen gebruik moet worden gemaakt van een imperatief stelsel. Zo geldt – in geval van artikel 13, eerste lid – imperatieve doorhaling voor gronden die het gehele Koninkrijk als zodanig kunnen schaden. Het gaat hierbij om feiten die een zodanige inbreuk vormen op de rechtsorde van het Koninkrijk, dat het niet langer gewenst is dat het desbetreffende zeeschip deel uitmaakt van de rechtsgemeenschap van (één van) de landen. Het Koninkrijk is gehouden de volkenrechtelijke verplichtingen na te leven die het is aangegaan. In dergelijke gevallen is er naar de mening van de Koninkrijksregering geen ruimte voor een toezichttraject waarbij de ondertoezichtstaande in de gelegenheid wordt gesteld zich te conformeren aan de gestelde normen. Bij de in artikel 13, tweede lid, genoemde imperatieve gronden gaat het onder meer om de wezenlijke voorwaarden voor inschrijving van het schip in het vlagregister. De vlaggenstaat zal te allen tijde effectief zijn rechtsmacht moeten kunnen uitoefenen, zo volgt uit het

VN-Zeerechtverdrag¹. Wanneer de zeggenschap van de reder of rompbevrachter aanzienlijk vermindert of wegvalt, vervalt tevens de mogelijkheid voor de vlaggenstaat om effectief zijn rechtsmacht uit te oefenen en dat levert strijd op met het VN-Zeerechtverdrag. Vanuit dat belang acht de Koninkrijksregering een afwegingsmarge voor de Ministers niet geschikt. Ook in artikel 13, derde lid, wordt gebruik gemaakt van een imperatieve doorhalingsgrond indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat het zeeschip bestemd is of gebruikt wordt voor het plegen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het plegen van dergelijke feiten wordt als een zodanig ernstige schending van de Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose, Sint Maartense dan wel de internationale rechtsorde beschouwd, dat een ernstig vermoeden van het plegen daarvan zal leiden tot doorhaling van de registratie van het zeeschip. Met het oog op het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat stelt dat de regeling van de nationaliteit van schepen een Koninkrijksaangelegenheid is, waarborgt imperatieve doorhaling daarbij een uniforme toepassing binnen het Koninkrijk. De discretionaire bevoegdheid tot al dan niet doorhalen bij de facultatieve doorhalingsgronden leidt mogelijk tot verschillende interpretaties en toepassingen terwijl die schending het Koninkrijk als geheel kan schaden. Dergelijke verschillen zijn niet wenselijk voor de hierboven beschreven situaties waar gebruik wordt gemaakt van imperatieve doorhalingsgronden.

Naar aanleiding van de vragen van Uw Kamer en in samenspraak met de sociale partners heeft de Koninkrijksregering nog eens kritisch gekeken naar de mogelijkheid om de imperatieve doorhalingsbevoegdheid ten aanzien van artikel 13, tweede lid, onderdeel e, aan te passen. Naar aanleiding hiervan is besloten om de imperatieve doorhaling in geval van het niet voldoen aan de in artikel 7, onderdeel f, en artikel 10, onderdeel c, genoemde eisen tot het voeren van een wezenlijke administratie om te zetten in een facultatieve doorhaling. Ook zijn in artikel 13, tweede lid, onderdeel e, de woorden «bij voortdurende» toe gevoegd. Hieruit blijkt dat bij het incidenteel niet voldoen aan de vestigingseisen niet direct tot doorhaling wordt overgegaan. Beide wijzigingen zijn opgenomen in de separaat aan Uw Kamer voorgelegde tweede nota van wijziging. De in artikel 13, vierde lid, genoemde facultatieve doorhalingsgronden zien op de niet-naleving van wettelijke voorschriften, in welk geval doorhaling een handhavingsinstrument is. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het voorstel wordt toegelicht, zijn de gronden in dit vierde lid onder te verdelen in twee categorieën. Ten eerste betreft het gedragingen waarvan door middel van onherroepelijk geworden strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties vast is komen te staan dat sprake is van misdrijven of (herhaaldelijke) overtredingen. Ten tweede zijn gronden opgenomen voor gedragingen die in het licht van de zeevaart zodanig zwaar zijn dat een ernstig vermoeden voldoende is om bij wijze van bestuursrechtelijke sanctiemaatregel de nationaliteit te ontnemen.

Zoals bij de vragen van de fracties VVD, PvdA, CDA en D66 over de invulling van het toezichtstraject is aangegeven, kan in geval van een facultatieve doorhalingsgrond de Minister besluiten om na zorgvuldig onderzoek niet direct tot doorhaling over te gaan, maar bijvoorbeeld eerst met een waarschuwing of een hersteltermijn te volstaan. In die gevallen kan doorhaling volgen als de overtreding voortduurt of vaker plaatsvindt. Indien de niet-naleving dusdanig ernstig is dat het geven van een waarschuwing of het voorzien in een hersteltermijn niet in de rede ligt, kan ook bij een facultatieve doorhalingsgrond de inschrijving in het vlagregister direct worden doorgehaald.

¹ Het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

In reactie op de vraag van de VVD-fractie om verduidelijking van artikel 13, tweede lid, merkt de Koninkrijksregering op dat in zowel artikel 13, tweede lid, onderdelen g en h, als in artikel 9 en andere artikelen in de Rijkswet met «rompbevrachtingsovereenkomst» telkens bedoeld wordt, de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de rompbevrachting. Een begripsbepaling van «rompbevrachting» is opgenomen in artikel 1 van het voorstel.

Voorts vraagt de fractie van de VVD of artikel 13, derde lid, nader kan worden gespecificeerd, bijvoorbeeld door een verwijzing naar verdragen op te nemen. De fracties van het CDA en D66 vragen wat met de intrekingsgrond in artikel 13, derde lid, wordt bedoeld.

Naar aanleiding van deze vragen merkt de Koninkrijksregering op dat in artikel 13, derde lid, wordt geregeld dat de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister wordt doorgehaald indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat het zeeschip bestemd is of gebruikt wordt voor het plegen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (internationale misdrijven). Zoals in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven betreft het in de context van dit voorstel in ieder geval misdrijven zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en de zwaardere oorlogsmisdrijven, als omschreven in het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (Trb. 2000, 120) en het misdrijf omschreven in het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of mensonterende behandeling of bestraffing (Trb. 1985, 69). Ook betreft het oorlogsmisdrijven die hun volkenrechtelijke grondslag in hoofdzaak vinden in de Verdragen van Genève van 1949 en de Aanvullende Protocollen daarbij van 1977. Deze internationale misdrijven zijn in Nederland strafbaar gesteld in de Wet internationale misdrijven. Het opnemen van verwijzingen naar bepaalde verdragen wordt daarom niet nodig geacht en kan zelfs beperkend zijn.

Voorts vraagt de fractie van D66 of de doorhaling van de inschrijving in het vlagregister op grond van artikel 13, derde lid, van een schip hiermee een politieke keuze kan worden. Zoals hierboven is uiteengezet bepaalt artikel 13, derde lid, dat alleen tot doorhaling wordt overgegaan indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat het schip wordt gebruikt voor het plegen van een ernstige schending. Dergelijke schendingen zijn nader gespecificeerd in de relevante bronnen van het volkenrecht en de genoemde Wet internationale misdrijven. Het toetsingskader voor de vraag of een schip gebruikt wordt voor het plegen van een ernstige schending en daarom doorgehaald moet worden, wordt gevormd door de relevante bronnen van het volkenrecht in combinatie met de Rijkswet. Derhalve bestaat er geen ruimte voor politieke keuzes voor wat betreft het al dan niet doorhalen van de inschrijving in het vlagregister van een schip.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over wat wordt verstaan onder «uitzendingen waarvoor geen machtiging is verleend», merkt de Koninkrijksregering hierover het volgende op. Uitgangspunt bij de in artikel 13, vierde lid, onderdeel d, opgesomde delicten is dat het gaat om feiten die logischerwijze met behulp van schepen worden gepleegd en dus een probleem in het kader van de scheepvaart kunnen vormen. Het door de VVD-fractie genoemde onderdeel 3 is gebaseerd op artikel 109 van het VN-Zeerechtverdrag. Dit artikel ziet op «*uitzendingen vanaf de volle zee waarvoor geen machtiging is verleend*», wat wordt omschreven als het overbrengen van radio- of televisie-uitzendingen vanaf een schip of installatie in volle zee, bedoeld voor ontvangst door het publiek, in strijd met internationale voorschriften. Noodsignalen zijn uitgezonderd van deze omschrijving en zijn derhalve toegestaan. Artikel 13, vierde lid, onderdeel d, subonderdelen 1 tot en met 3, ziet op strafbare feiten die ingevolge artikel 110, eerste lid, onderdeel c,

van het VN-Zeerechtverdrag kunnen leiden tot uitoefening van het recht van onderzoek door een derde staat.

Naar aanleiding van de vragen van zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de CDA-fractie over wie in artikel 13, lid 4, sub f, allemaal vallen onder het begrip «betrokkenen», merkt de Koninkrijksregering op dat, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, de grondslag van onderdeel f dient om in gevallen waar handelingen worden verricht waarvan de betrokkenen weten of behoren te weten dat die ernstige schade kunnen toebrengen aan andere schepen, diens opvarenden of lading, effectief te kunnen optreden. Met «betrokkenen» wordt in dit verband bedoeld op de personen die betrokken zijn bij het verrichten van de handelingen, bedoeld in onderdeel f. Deze personen weten of behoren te weten dat die handeling(en) ernstige schade tot gevolg kunnen hebben voor andere schepen, zich daarop bevindende opvarenden of daarop aanwezige lading, en die ernstige schade zich als gevolg van die handelingen daadwerkelijk heeft voorgedaan. Bij «betrokkenen» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een betrokken reder of kapitein, de eigenaar van het schip of de rompbevrachter, maar ook andere personen die bij de schadeveroorzakende handeling betrokken zijn.

Naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie om verduidelijking van artikel 13, eerste lid, onderdeel b, wordt opgemerkt dat dit onderdeel de doorhaling van de inschrijving in het scheepsregister gebiedt, indien een zeeschip zodanig wordt gebruikt dat het Koninkrijk in een gewapend conflict wordt of kan worden betrokken. Wanneer sprake is van een gewapend conflict wordt bepaald op basis van het volkenrecht. Het kabinet verwijst in dit verband naar de beschrijving in de memorie van toelichting bij de Wet Internationale Misdrijven (Kamerstukken II 2002/03, 28 337, nr. 3).

Indien een schip dat de vlag van het Koninkrijk voert hetzij direct actief deelneemt in het conflict, hetzij direct ondersteunende handelingen verricht ten behoeve van een van de partijen bij het conflict, is dit een reden voor doorhaling van de inschrijving van het schip. Aangezien de genoemde feiten gerelateerd zijn aan het beleidsterrein van de Minister van Buitenlandse Zaken wordt overleg voorgeschreven alvorens tot doorhaling in het register over te gaan. Overigens dient te worden opgemerkt dat artikel 13, eerste lid, onderdeel b, geen nieuwe bepaling is. Een vergelijkbare bepaling is sinds 1963 opgenomen in artikel 8, vierde lid, onderdeel b, van de Zeebrievewet.

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting op datgene wat wordt bedoeld met de in artikel 13, lid 1, sub c, genoemde «onverenigbaarheid met de volkenrechtelijke verplichtingen».

De Koninkrijksregering merkt hierover het volgende op. Het Koninkrijk is gehouden om de volkenrechtelijke verplichtingen die het is aangegaan, na te leven. De toepassing van deze bepaling is bedoeld voor situaties waarin het Koninkrijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de schending van zijn volkenrechtelijke verplichtingen als gevolg van gedragingen van een schip dat de vlag van het Koninkrijk voert. De verwijzing in artikel 13, eerste lid, onderdeel c, naar volkenrechtelijke verplichtingen doelt op verschillende bronnen van het volkenrecht. Hierbij kan worden gedacht aan verplichtingen voortvloeiend uit verdragen of gewoonterecht. Ook kunnen bepaalde internationale organisaties verplichtingen opleggen aan hun lidstaten, zoals onder meer gebeurt in resoluties van de VN-Veiligheidsraad. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het opleggen van (economische) sancties of het instellen van een wapenembargo door de VN-Veiligheidsraad. Voor Nederland geldt ook het nakomen van EU-sancties als een volkenrechtelijke verplichting. Door middel van de

tweede nota van wijziging wordt in de artikelen 12 en 13 van het voorstel een lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat dergelijke EU-sancties ook voor de Caribische landen als verplichting gelden.

Artikel 13, eerste lid, onderdeel c, vormt de tegenhanger van artikel 12, eerste lid, onderdeel c, en is overgenomen uit artikel 8, eerste lid, onderdeel g, van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting en het overeenkomstige artikel 9, onderdeel g, van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten.

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