

Vergaderjaar 2010–2011

**32 288**

## **Wijziging van de Zeebrievenwet in verband met het uitbreiden van de grondslag voor het intrekken van een zeebrief**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 maart 2011

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Zeebrievenwet in verband met het uitbreiden van de grondslag voor het intrekken van een zeebrief, hierna: wijziging van de Zeebrievenwet. De leden ondersteunen het streven om de gronden voor intrekking van een zeebrief te verruimen.

De leden van de PvdA hebben met zorg kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Zeebrievenwet. De leden hebben grote bedenkingen over nut en noodzaak van deze voorgestelde wijziging en de effecten op de vrijheid van meningsuiting en demonstratie. Daarbij hebben ze nog veel vragen.

De leden van de PvdA kunnen zich voorstellen dat het nodig is om de intrekkinggronden eventueel uit te breiden. Intrekking kan op dit moment immers alleen wanneer het schip zich schuldig maakt aan kaapvaart, zeeroof of slavenhandel; opzettelijk het gevaar veroorzaakt dat Nederland in een oorlog wordt betrokken; of op onrechtmatige wijze aan een oorlog deelneemt. Indien het wetsvoorstel het mogelijk moet maken om onder andere in het geval van terrorisme, drugsmokkel of dumping van afval, een zeebrief te kunnen intrekken of te weigeren, waarom zijn deze delicten dan niet in de wet expliciet opgenomen dan wel in de Memorie van Toelichting (MvT) genoemd? De leden zijn van mening dat in deze gevallen het intrekken van de zeebrief soms gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Echter, zo menen deze leden ook, het strafrecht kan in genoemde

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Dijkema, S.A.M. (PvdA), Gent, W. van (GL), Sniijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), voorzitter, Slob, A. (CU), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Ouweland, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Tongeren, L. van (GL), Monasch, J.S. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Koolmees, W. (D66), ondervoorzitter, Jong, L.W.E. de (PVV), Huizing, M.E. (VVD), Leege, R.W. (VVD) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

Plv. leden: Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Houwers, J. (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Lucas, A.W. (VVD), Smeets, P.E. (PvdA), Gerven, H.P.J. van (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Bontes, L. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Bochove, B.J. van (CDA), Vacature, SP (I), Agema, M. (PVV), Grashoff, H.J. (GL), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Jacobi, L. (PvdA), Staiij, C.G. van der (SGP), Ham, B. van der (D66), Verhoeven, K. (D66), Bommel, J.J.G. van (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Ladders, W.J.H. (VVD) en Koopmans, G.P.J. (CDA).

voorbeelden ook dienen om het ongewenste gedrag te corrigeren. Wat voegt uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium, in casu de uitbreiding van de intrekingsgronden, toe aan het bestaande strafrechtelijke instrumentarium? Immers: Nederlandse schepen vallen onder het Nederlands strafrecht. De leden willen weten waarom deze voorbeelden van overtreding niet bij deze wijziging expliciet zijn opgenomen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om te komen tot een wijziging van de Zeebrievenwet.

De leden van de CDA-fractie delen de opvatting van de regering dat het bestaande wettelijke instrumentarium periodiek getoetst moet worden op haar effectiviteit in het kunnen optreden tegen die zaken die door de wetgever als ongewenst worden geacht.

Daar onderliggend wetsvoorstel betrekking heeft op het wettelijk instrumentarium dat sinds 1926 geen fundamentele wijzigingen heeft ondergaan en de leden van de CDA-fractie met de regering van mening zijn dat ook in de huidige tijd effectief moet kunnen worden opgetreden tegen gedragingen door schepen onder Nederlandse vlag, wanneer deze gedragingen naar moderne maatstaven ongewenst zijn, staan eerder genoemde leden positief tegenover het streven van de regering om wet en regelgeving synchroon te laten lopen met ontwikkelingen in de samenleving.

Minder sympathiek staan de leden van de CDA-fractie ten opzichte van bepaalde uitkomsten van deze inspanningen. De kritiek van de leden van de eerder genoemde fractie spitst zich toe op het voornemen van de regering om aan artikel acht, vierde lid het onderdeel e toe te voegen waarmee de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om de zeebrief in te trekken indien een schip zodanig wordt gebruikt dat een ernstige inbreuk wordt gemaakt op de rechtsorde als gevolg waarvan de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden benadeeld.

Met de kennis van nu zijn de leden van de CDA-fractie onvoldoende overtuigd van nut en noodzaak van bovengenoemd artikel. Bij eerder genoemde leden bestaat zelfs de vrees dat dit artikel meer juridische onduidelijkheden zal creëren dan dat er juridische onduidelijkheden door worden opgelost.

De leden van de CDA-fractie maken graag van de gelegenheid gebruik om hun argumenten nader toe te lichten, maar nodigen de regering ook uit om de introductie van de e-grond te heroverwegen waardoor het onderliggende wetsvoorstel met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou kunnen rekenen op een breder draagvlak binnen de Staten-Generaal.

De leden van de SP-fractie hebben met groeiend ongenoegen en verontwaardiging kennis genomen van de voorgesteld wijziging van de Zeebrievenwet. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de regering onvoldoende onderbouwt waarom zij de vernietigende kritiek van de Raad van State op de e-grond, grotendeels naast zich neerlegt. De Raad van State spreekt immers over een «subjectief karakter» en over het feit dat de e-grond «onvoldoende concreet en objectief geformuleerd» is en «afbreuk» doet «aan de rechtszekerheid van de houder van de zeebrief.» Dat zijn stevige bevindingen, aldus de leden van de SP-fractie, waar de regering achteloos overheen stapt. Hoewel de leden van de SP-fractie erkennen dat gevaarlijk gedrag op zee bestreden en vervolgd moet worden, vinden zij dit voorstel geen goed antwoord op de problematiek. De leden van de SP-fractie zijn in zijn algemeenheid niet gechar-

meerd van gelegenheidswetgeving. De leden van de SP-fractie vinden zelfs dat dit specifieke wetsvoorstel met de e-grond de rechtszekerheid aantast en verwachten dat invoering zal leiden tot willekeur. Ook heeft het voorstel bij de leden van de SP-fractie geleid tot een groot aantal vragen. Hoe heeft de regering het internationaal erkende recht om te demonstren op volle zee meegewogen in het voorstel?

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben met belangstelling en enige zorg kennisgenomen van de voorstellen ter wijziging van de Zeebrievenwet. De leden hechten sterk aan de naleving van het zeerecht en het aanpakken van misstanden, zeker als daar schepen die onder de Nederlandse vlag varen bij betrokken zijn, maar hebben niet de indruk dat alle wijzigingsvoorstellen daartoe een constructieve bijdrage leveren. In tegendeel zelfs. De leden zien zich in hun mening gesterkt door deskundigen en de Raad van State en dringen bij de regering aan op enkele wijzigingen van haar voorstellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt twee extra gronden voor de intrekking van de zeebrief te introduceren. Deze leden hebben nog wel enkele opmerkingen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben vol ongeloof kennisgenomen van de aankondiging van de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat dat de regering de Zeebrievenwet wilde gaan wijzigen om schepen van de Sea Shepherd Conservation Society (SSCS) de Nederlandse vlag te kunnen afnemen. Hoewel de regering later bij hoog en bij laag beweerde dat het om een algemene wetwijziging zou gaan, die zij om verschillende redenen wenselijk achtte, is van het begin af aan duidelijk wat de motieven zijn achter deze aankondiging. Deze wetwijziging is louter ingegeven en gestuurd door klachten van Japanse zijde over het werk van SSCS, namelijk het verhinderen van de illegale Japanse walvisjacht in de wateren rond Antarctica. Tot op de dag van vandaag vindt de Partij voor de Dieren de houding van de Nederlandse regering ten opzichte van Japan in deze kwestie onvoorstelbaar. Het dispuut met Japan moet gaan over haar voortdurende schendingen van het moratorium op de walvisjacht. De regering stelt echter voor haar nationale wetgeving aanpassen omdat Japan klaagt dat ze bij de uitvoering van haar illegale activiteiten last heeft van een onder Nederlandse vlag varende actieschip. Dat terwijl de incidenten waar Japan naar verwijst nooit strafrechtelijk zijn onderzocht.

De leden van de fractie van de Partij van de Dieren zijn van mening dat intrekking van de zeebrief een ernstige en verstrekkende maatregel is. Verlies van een Nederlandse zeebrief kan ernstige gevolgen hebben voor een schip dat zich nog op zee of in een buitenlandse haven bevindt aangezien het in beginsel niet meer kan rekenen op bescherming van Nederland als de vlaggenstaat. Hoe denkt de regering daarmee om te gaan?

De fractie van de Partij voor de Dieren wijst het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Zeebrievenwet met kracht af. Het is werkelijk de omgekeerde wereld dat een dierenrechtenorganisatie die doet wat de internationale gemeenschap al jaren nalaat – het documenteren en aantonen van het illegale handelen van Japan – wordt aangepakt, terwijl de illegale walvisjagers zelf ongemoeid worden gelaten.

De Partij voor de Dieren vraagt de regering dringend deze wetwijziging in te trekken en in plaats daarvan alle energie met betrekking tot Japan te

richten op het zo snel mogelijk beëindigen van de gruwelijke en illegale walvisjacht.

### **Aanleiding en noodzaak**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom deze wetswijziging nu ter behandeling aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, terwijl over een half jaar de Rijkswet – waar de voorliggende voorstellen ook een onderdeel van zijn – in behandeling wordt genomen. De regering is gebleken in geval van incidenten over onvoldoende effectieve mogelijkheden te beschikken om hiertegen te kunnen optreden. Op welke incidenten doelt de regering hier? De leden willen graag weten waarom de bestaande handhaving te kort schiet. Kan de regering concrete voorbeelden noemen? Kan de regering toelichten waarom in deze gevallen bestaande wetgeving tekort zou schieten in geval van strafbare feiten?

De PvdA stelt dat een belangrijke overweging om de intrekkingen te veranderen, de wens is om het mogelijk te maken een zeebrief in te trekken indien dit nodig wordt geacht in het kader van het voorkomen van het benadelen van de betrekkingen met een ander land. Is er voor het voorliggend wetsvoorstel inspiratie ontleend aan de zaak rond schepen van SSCS? Zo ja, waarom en waarom blijkt dat dan niet uit de Memorie van Toelichting? Zo nee, zijn er andere concrete aanleidingen voor dit wetsvoorstel? Kunt u uitsluiten dat acties van dergelijke organisaties na instigatie van bijvoorbeeld de Japanse overheid als terrorisme worden aangemerkt? Ook de leden van de PvdA-fractie achten het hebben van goede betrekkingen met andere landen uiteraard van belang. Het op instigatie van een ander land intrekken van een zeebrief lijkt de leden niet de juiste manier om aan bezwaren van een land tegen bijvoorbeeld demonstraties tegemoet te komen.

De leden van de PvdA kunnen zich meer voorstellen bij de weigering van het afgeven van een zeebrief na eerder gebleken relevante strafrechtelijke veroordeling. Dit middel zou naar inzicht van de leden ook overwogen kunnen worden bij gebleken belastingontduiking. Kan de regering hier op ingaan? Hoe denkt zij er bijvoorbeeld over om intrekking van een zeebrief als bijkomende straf mogelijk te maken? De leden van de PvdA zijn van mening dat ook in het kader van waarheidsvinding het strafrecht zich beter leent dan het bestuursrecht.

De PvdA-leden zijn – ook na het lezen van de beantwoording van de Raad van State – nog steeds van mening dat de noodzaak en de reikwijdte van het wetsvoorstel, en dan met name met betrekking tot de e-grond, te onduidelijk blijven.

De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat met de afgifte van een zeebrief de Nederlandse staat voldoet aan artikel 91, tweede lid, van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee en dat krachtens de internationale rechtsorde het vereist is dat staten elkaar kunnen aanspreken op gemaakte afspraken. Dat betekent dat Nederland verplicht is als vlaggenstaat zijn rechtsmacht zo te regelen dat het de naleving van het recht door schepen varende onder Nederlandse vlag kan verzekeren.

Kan de regering aangeven welke middelen, anders dan de intrekking van een zeebrief, haar ter beschikking staan om deze naleving van het recht te verzekeren? De leden van de CDA-fractie zouden het waarderen indien de regering aan kan geven in hoeverre deze middelen in de ogen van de regering adequaat zijn gebleken dan wel tekort zijn geschoten, waarbij het

de voorkeur van eerder genoemde leden heeft wanneer de regering haar beoordeling van de effectiviteit van deze middelen onderbouwt met concrete voorbeelden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de diplomatieke contacten met Japan over dit onderwerp. Is door Japan verzocht impliciet dan wel expliciet om vervolging in te stellen of andere maatregelen te nemen dan wel om wetgeving aan te passen? Is hierbij gedreigd met stappen, bijvoorbeeld economisch of diplomatiek? In hoeverre heeft de Nederlandse regering bij Japan aangedrongen op stopzetting van de walvisvaart onder het mom van de wetenschap? Wat was hiervan het resultaat? Is hierbij gedreigd met vervolgstappen?

De fractieleden van GroenLinks en D66 vragen in de eerste plaats (en ten principale) waarom de regering, naast de bestaande strafrechtelijke middelen die zij heeft om misstanden op zee aan te pakken, ook bestuursrechtelijke middelen wil inzetten. Waaruit blijkt dat de bestaande strafwetgeving niet toereikend is om op te treden tegen Nederlandse zeeschepen die door opzet of nalatigheid schade aan andere schepen veroorzaken of op andere wijze de rechtsorde ernstig schenden? Kan de regering enkele voorbeelden aandragen ter ondersteuning van de nut en noodzaak, zonder hierbij enkel te verwijzen naar eerdere brieven? Kan de regering tevens reageren op de stelling dat er «een adequaat strafrechtelijk alternatief bestaat»?

In het verlengde hiervan vragen de leden de regering om het begrip «ongewenst» te duiden, zoals gebruikt in de Memorie van Toelichting in de zinsnede «die naar moderne maatstaven ongewenst zijn». Wat wordt hier exact bedoeld?

De regering voert aan over onvoldoende effectieve mogelijkheden te beschikken om op te treden tegen incidenten op zee, maar maakt vervolgens niet duidelijk wat bestuursrechtelijke middelen eigenlijk toevoegen aan de bestaande strafrechtelijke middelen. De leden van de fracties van GroenLinks en D66 erkennen dat het niet altijd gemakkelijk is om effectief toezicht te houden op gedragingen op volle zee. Maar de wijzigingsvoorstellen leveren geen bijdrage aan de oplossing van dit probleem. Sterker nog, door (via de e-grond) een subjectief criterium in te voeren op basis waarvan een zeebrief kan worden ingetrokken, suggereert de regering niet zozeer geïnteresseerd te zijn in het handhaven van de rechtsorde op zee, maar met name in het omzeilen van de bewijslast bij vermeende incidenten. Graag een reactie op deze stelling. Kan de regering overigens aangeven wat zij exact verstaat onder «ernstige inbreuk op de rechtsorde»?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het handhaven via het Nederlandse strafrecht onvoldoende mogelijkheden biedt waardoor de uitbreiding van de bestuursrechtelijke mogelijkheden nodig zou zijn. Ook vragen deze leden nader in te gaan op de mogelijkheden om het privaatrecht in deze in te zetten.

Het wetsvoorstel is mede ingegeven door de acties die worden gevoerd tegen de walvisvaart. Genoemde leden vragen welke instrumenten Nederland inzet om Japan er toe te bewegen zich te houden aan de internationale regels ten aanzien van de walvisvaart.

Voor de leden van de fractie van de Partij van de Dieren is het klip en klaar dat het hier gaat om gelegenheidswetgeving, bedoeld om de Nederlandse schepen van SSCS de Nederlandse nationaliteit te ontnemen en zo Japan te vriend te houden.

De argumentatie van de regering met betrekking tot de incidenten op zee houdt geen stand. Alle schepen die onder Nederlandse vlag varen vallen op dit moment immers al onder het Nederlandse strafrecht. Is de regering bereid te erkennen dat daarmee niet alleen de wettelijke mogelijkheid maar ook de plicht bestaat om handhavend op te treden in geval van wetsovertredingen door een onder Nederlandse vlag varend schip? Waarom is deze weg tot nu toe niet bewandeld? Wat is precies de meerwaarde die de regering van dit wetsvoorstel verwacht als strafrechtelijke vervolging bij ongeoorloofde gedragingen nu al mogelijk is? Is dat de mogelijkheid om voortaan zeebrieven in te kunnen trekken zonder eerst te hoeven vaststellen dat er door het betreffende schip wetten of regels zijn overtreden? Onderschrijft de regering de constatering dat dit wetsvoorstel ruime mogelijkheden biedt voor willekeur met betrekking tot de beslissing om een zeebrief al of niet in te trekken?

Kan de regering bevestigen dat Japan tot nu toe niet een keer één aanklacht heeft ingediend waardoor zou kunnen worden overgegaan tot strafrechtelijk onderzoek? Heeft de Nederlandse regering Japan ooit gevraagd om dat wel te doen, zodat de feiten hadden kunnen worden onderzocht? Heeft de Nederlandse regering Japan ooit gevraagd bewijsmateriaal te overleggen over de incidenten met SSCS waarover zij bij Nederland heeft geklaagd? Zo ja, wat was de uitkomst daarvan? Zo nee, waarom niet? Kan de regering bevestigen dat SSCS zich altijd zeer bereidwillig heeft opgesteld om mee te werken aan eventueel strafrechtelijk onderzoek, en dat SSCS telkens, gevraagd en ongevraagd bewijsmateriaal en feiten heeft overlegd?

Het zal duidelijk zijn dat de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren niets in deze wetswijziging zien. Zij willen dat de regering haar rug recht houdt en tegen Japan acties onderneemt gezien het feit dat zij keer op keer internationale regels overtreden.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen dat de incidenten met SSCS worden aangegrepen de intrekingsgronden van de Zeebrievenwet te wijzigen. Maar het enige wat SSCS doet is gebruik maken van het recht op demonstratie. Hoe zit het met schepen die wet en regelgeving overduidelijk overtreden door ernstige vergrijpen als terrorisme, drugsmokkel, dumping op zee of illegale vangst? Kan de regering aangeven of hiervoor Nederlandse schepen in de afgelopen 20 jaar strafrechtelijk zijn vervolgd? In hoeveel van deze gevallen is het tot een straf gekomen? Is in het verleden al eens een zeebrief van een Nederlands schip ingetrokken? Zo ja, op welke gronden gebeurde dat? Hoe hebben andere landen, zoals Duitsland, Engeland en België de intrekingsgronden van de zeebrief wettelijk geregeld? In hoeverre komt dat overeen met het nu voorliggende Nederlandse voorstel? Deze leden wijzen erop dat een rechtvergelijkende analyse, om te kijken of Nederland met het voorstel uit de pas loopt door veel ruimere intrekingsgronden in te stellen, ontbreekt. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren krijgen dan ook graag een reactie van de regering waarom dit rechtvergelijkend onderzoek achterwege is gebleven.

Vlaggenstaten zijn volgens artikel 94 van het VN-Zeerechtenverdrag verplicht om een doeltreffend rechtsmacht en toezicht uit te oefenen over haar schepen. Dit betekent dat Nederland verplicht is haar rechtsmacht zo te regelen dat het de naleving van het recht verzekert. Door de voorgestelde wijziging, met het doel om zeebrieven in te trekken wordt deze rechtsmacht niet uitgeoefend, maar onttrekt Nederland zich juist van deze verplichting. Hoe verhouden de voorgestelde intrekingsgronden zich tot artikel 94 van het VN-Zeerechtenverdrag? Volgens welke afweging wordt

besloten wanneer toezicht niet meer helpt en de vlag wordt ingetrokken, zo vragen de leden van de fractie van de Partij van de Dieren.

### **Naleving, handhaving en beoordeling**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om in de Memorie van Toelichting geen adviezen op te nemen van betrokken partijen zoals bijvoorbeeld de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor een toets op uitvoering en handhaafbaarheid, of de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders als vertegenwoordiger van de zeevaart-branche. Door het ontbreken van een juridische toets van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is in de ogen van de CDA-fractie, niet vast te stellen of de in de Memorie van Toelichting opgenomen onderbouwingen voldoende zijn om bij bezwaar of beroep stand te houden. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden of dit een bewuste keuze is geweest van de regering en op basis van welke gronden zij tot deze afweging is gekomen, mede gezien de kritische kanttekeningen die de Raad van State bij onderliggend wetsvoorstel heeft geplaatst.

De leden van de CDA-fractie hebben meerdere malen aangegeven te hechten aan een scheiding der machten. Mede daarom hechten zij aan een zo zelfstandig mogelijk functioneren van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie geniet een vrij grote mate van autonomie. Met de introductie van dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om, wanneer het Openbaar Ministerie besluit niet over te gaan tot vervolging, de minister krachtens het bestuursrecht zelf een unitaire maatregel te laten nemen. Deelt de regering de opvatting dat er zoveel mogelijk gekozen wordt voor een scheiding der machten en dat de politiek zich zoveel mogelijk bezig moet houden met generieke maatregelen en zo min mogelijk individuele besluiten moet nemen, zeker wanneer het gaat om zware sancties zoals de intrekking van de zeebrief?

Heeft de regering in dit kader overwogen om het wetboek van strafrecht te wijzigen zodat het Openbaar Ministerie in de toekomst eerder over kan gaan tot vervolging indien de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft vastgesteld dat er sprake is van onrechtmatige handelingen en schending van de International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREGS)?

Met de keuze voor het strafrecht zou de intrekking van de zeebrief denkbaar worden voor incidenten die een ernstige inbreuk vormen op de rechtsorde, waarbij sprake is van opzettelijk handelen en dit door de rechter onherroepelijk is vastgesteld. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de regering waarom er gekozen is voor het bestuursrecht en niet voor het strafrecht waar het gaat om de intrekking van een zeebrief, het paspoort van een schip.

De SP-leden merken op dat in de Motie van Toelichting, pagina 1, staat: «Het kabinet is gebleken in geval van incidenten over onvoldoende effectieve bestuursrechtelijke mogelijkheden te beschikken». Kan de regering specificeren voor welke incidenten deze wetgeving wordt gemaakt? Graag willen de leden van de SP-fractie uitleg over de vormgeving, de praktijk en de zwaarte van de bewijslast van de voorgestelde wetgeving versus de nu al bestaande strafrechtelijke vervolgingsmogelijkheden, geplaatst in het specifieke kader van overtredingen in internationale wateren. Wat is de mening van de regering over de verhouding tussen de zwaarte van de straf (de facto vaarverbod) en de zwaarte van de bewijslast?

De leden van de SP-fractie vragen wat de reactie van de regering is op de constatering dat een juridische toets van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van artikel 4b ontbreekt, waardoor niet vast te stellen of de onderbouwingen voldoende zijn om bij bezwaar of beroep stand te houden.

De leden van GroenLinks en D66 zijn van mening dat het intrekken van een zeebrief, dus het afnemen van het recht om onder Nederlandse vlag te varen, een buitengewoon verregaande maatregel is. Dit is in de ogen van deze fracties te kwalificeren als het afnemen van de identiteit van een schip. Hoe verhoudt een regeling, die het om diplomatieke redenen intrekken van dit paspoort zonder voorafgaand proces mogelijk maakt, zich tot de vrijheid van meningsuiting en het recht op een eerlijk proces zoals vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)? Vanuit academische hoek is betwijfeld of de voorgestelde d- en e-gronden voldoende duidelijk omljnd en noodzakelijk zijn om de toets van art. 10 EVRM (over vrijheid van meningsuiting) te kunnen doorstaan. Ontstaat door de onduidelijke reikwijdte van deze bepalingen geen ongeoorloofd «chilling effect» op het werk van actiegroepen zoals Women on Waves of Greenpeace? En is het niet juist dat bij vrijwel ieder protest op zee sprake is van «handelingen die schade tot gevolg kunnen hebben voor andere schepen» – al is het maar verdragingschade – en moet enig risico niet getolereerd worden om het recht op protest mogelijk te maken? Op welke wijze heeft de regering bij haar voorstellen de uitspraak betrokken die het Europees Hof van Justitie deed rond het verwijderen van een schip van Women on Waves uit de nationale wateren van Portugal en waarbij bepaald werd dat die verwijdering niet had mogen plaatsvinden omdat de vrije meningsuiting daardoor in het geding kwam?

De leden van deze fracties vragen ook of de regering wel voldoende oog heeft voor de mogelijke consequenties van haar voorstellen. Stel nu dat een schip dat onder de Nederlandse vlag vaart daadwerkelijk schade heeft aangericht en dat dit niet bewezen kan worden. In de gewijzigde wet kan een vlag van zo'n schip afgepakt worden. Het is niet denkbeeldig en in veel gevallen zelfs waarschijnlijk, dat zo'n schip vervolgens onder de vlag van een ander land zal varen. Gezien de goede reputatie die Nederland heeft op het gebied van het handhaven van de rechtsorde op zee, is de kans groot dat de nieuwe vlagverlenende de natie zich daarvoor minder inspannt. Op welke wijze is het recht dan gediend met de voorstellen van de regering? En komt Nederland zijn verplichting onder artikel 94 van het VN Zeerechtverdrag, om effectieve rechtsmacht uit te oefenen over Nederlandse schepen, wel na als zeebrieven ingetrokken worden in plaats van tot strafvervolgning over te gaan, wanneer sprake is van ernstige schendingen van de rechtsorde?

In de Memorie van Toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad van State opgenomen: «In het geval van (dreigende) verstoring van de buitenlandse betrekkingen zal doorgaans in eerste instantie langs diplomatieke weg naar een oplossing worden gezocht.» De leden van de fracties van GroenLinks en D66 zijn bezorgd over de onduidelijkheid die voortkomt uit deze zinsnede. De leden vragen daarom om het woord «doorgaans» hier te duiden. In welke gevallen zal dit wel gebeuren en in welke gevallen niet? Graag ontvangen de leden hier enkele verhelderende voorbeelden.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 concluderen dat omwille van de rechtszekerheid in alle omstandigheden tussenkomst van een rechter gewenst is, alvorens tot de intrekking van de zeebrief kan worden overgegaan.



Naar mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren kunnen overtredingen van wet- en regelgeving veel beter via het strafrecht worden aangekaart. Een belangrijk verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht is dat bij toepassing van het strafrecht een onafhankelijke partij na een eerlijk proces een sanctie kan opleggen als het wederrechtelijk handelen wettig en overtuigend bewezen is. Met deze wetswijziging wordt het intrekken van een zeebrief echter een bestuursrechtelijke zaak, waarbij politieke overwegingen leidend zullen zijn en sancties direct opgelegd kunnen worden. Als het strafrecht in haar huidige vorm te weinig mogelijkheden biedt, waarom wordt er dan geen voorstel tot wijziging van het strafrecht gedaan? Op basis van welke overweging wordt het bestuursrecht gekozen om overtredingen aan te pakken? Op welke wijze denkt de regering te kunnen waarborgen dat deze bestuursrechtelijke mogelijkheid niet voor politieke doeleinden misbruikt wordt?

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren betwijfelen sterk of het wetsvoorstel in overeenstemming is met het EVRM. Zo verdragen de intrekingsgronden zich niet met artikel 10 en 11, omdat ze miskennen dat in internationale en territoriale wateren op schepen die onder Nederlandse vlag varen, demonstraties kunnen plaatsvinden die een legitiem doel dienen, maar wel schade tot gevolg kunnen hebben en die door andere staten als een ernstige inbreuk op de rechtsorde worden ervaren, waardoor zij internationale betrekkingen onder druk kunnen zetten. Hoe beoordeelt de regering dit?

### **Aanvraag- en weigeringscriteria en termijnen**

De leden van de VVD-fractie merken op dat het er op lijkt dat het voor reders nu niet inzichtelijk is welke termijnen er gekoppeld zijn aan het afwijzen van een aanvraag voor een zeebrief. De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat het voor de reders helder is wat zij kunnen verwachten op het gebied van procedures, eisen en verplichtingen. Ook moet duidelijk zijn welke termijnen de regering hanteert om op verzoeken te reageren. De leden van de VVD-fractie horen graag of dit naar de mening van de regering voldoende is bekend gemaakt aan de betrokken organisaties.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe lang een weigering tot het verstrekken van een zeebrief kan duren. Welke rechtsmiddelen staan open tegen een weigering dan wel intrekking van een zeebrief?

De leden van de CDA-fractie stellen dat onderliggend wetsvoorstel niet alleen de mogelijkheid om via een bestuursrechtelijke maatregel een zeebrief in te trekken introduceert, maar dat het opnieuw afwijzen van een aanvraag voor een zeebrief tot de bevoegdheid van de minister zal gaan behoren. Eerder genoemde leden delen de analyse van de regering dat hiermee kan worden voorkomen dat een reder direct na het intrekken van een zeebrief een nieuwe aanvraag kan indienen. Deze leden missen echter in de Memorie van Toelichting een nadere uiteenzetting over de overwegingen en criteria op basis waarvan de minister kan of zal overgaan tot het afwijzen van een aanvraag.

Voor een reder is het naar de mening van de leden van de CDA-fractie, op basis van dit wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting, niet inzichtelijk voor welke periode hij niet over een zeebrief kan beschikken en aan welke voorwaarden hij moet voldoen om een nieuwe vraag te kunnen indienen die wel zal worden gehonoreerd. Deelt de regering de mening van deze leden dat het voor een reder mogelijk moet zijn om inzicht te krijgen voor welke periode niet beschikt kan worden over een zeebrief en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een aanvraag in te kunnen dienen

die wel zal worden gehonoreerd? Ervan uitgaande dat de regering deze mening deelt dan zouden deze leden het waarderen wanneer eerder genoemde elementen nader toegelicht worden door de regering.

De leden van de SP-fractie vragen wat de beroeps- en bezwaarmogelijkheden en vervolgprocedures zijn. Hoe wordt er getoetst? Wie kunnen er allemaal in beroep gaan tegen het al dan niet treffen van maatregelen? Is er een bestuurlijk bemiddelingsmechanisme? Hoe ziet het besluitvormingsproces om tot maatregelen over te gaan er precies uit? Mocht onterecht besloten worden niet tot maatregelen over te gaan, wie kunnen daar dan op welke manier tegen protesteren dan wel invloed op uitoefenen? In hoeverre is het besluitvormingsproces tot al dan niet vervolgen transparant en controleerbaar? Begrijpen de leden van de SP-fractie goed dat het besluit om al dan niet te vervolgen altijd een persoonlijk besluit van de minister of staatssecretaris is? Is de regering bereid om hier per geval verantwoording tegenover de Kamer af te leggen? Is de regering bereid de Kamer over de voorvallen waar al dan niet tot maatregelen wordt besloten te informeren?

De leden van de fractie van de Partij van de Dieren merken op dat dit wetsvoorstel ook nog een grondslag bevat om na intrekking een nieuwe aanvraag voor een zeebrief te weigeren. Deze bepaling geeft wederom veel beleidsvrijheid aan de verantwoordelijke minister. Op basis van welke informatie wordt besloten of een aanvraag voor een nieuwe zeebrief wordt geweigerd? Hoe lang kan deze sanctie van intrekking blijven gelden?

### **Intrekkingsgronden**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het in Artikel I B opgenomen onderdeel e (de e-grond) dat bepaalt dat een zeebrief ingetrokken kan worden in het geval een schip zodanig gebruikt wordt dat een ernstige inbreuk wordt gemaakt op de rechtsorde, als gevolg waarvan de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden benadeeld. De leden van de VVD-fractie zijn nog niet overtuigd dat de gewijzigde e-grond voldoende helder is en beknopt is. Kan de regering nader uiteen zetten wanneer zij van mening zou zijn dat «betrekkingen van het Koninkrijk ernstig worden benadeeld»?

Voorts vragen de leden zich af of in het specifieke geval van Sea Shepherd Conservation Society de d-grond niet reeds voldoende effectieve bestuursrechtelijke mogelijkheden had geboden?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat met de invoering van de «intrekkinggrond e» Nederland door een andere staat kan worden aangesproken om haar rechtsmacht uit te oefenen. De leden willen weten in hoeverre de uitoefening van deze rechtsmacht een objectieve bijdrage geeft aan de thans bestaande internationalrechtelijke regels? Zal in andere landen dit voorgestelde beleid van Nederland worden overgenomen? Hoe vaak komt het eigenlijk voor dat Nederland internationaalrechtelijk aansprakelijk gesteld is omdat het niet de gepaste zorg zou hebben betracht om deze handelingen te voorkomen? Zijn er gevallen bekend waarbij Nederland andere staten heeft aangesproken om haar rechtsmacht uit te oefenen over een schip? Zou de regering dit willen overwegen aangaande overtreding van bijvoorbeeld het overtreden van het moratorium op de walvisjacht?

De leden van de PvdA-fractie vinden het onduidelijk in welke situaties de voorgestelde e-grond een meerwaarde heeft ten opzichte van de d-grond. Daarbij ontbreken ook de concrete aanduiding van de als problematisch

ervaren situaties, waarin niet de d-grond, maar de e-grond effectieve handhaving kan bieden. De leden willen graag voorbeelden van deze situaties. De leden van de PvdA vragen of door het ontbreken van een juridische toets van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op de bepalingen, het niet vast te stellen is of de onderbouwingen voldoende zijn om bij bezwaar of beroep stand te houden.

De leden van de PvdA-fractie vinden tot dusver de voorgestelde e-grond onvoldoende concreet en objectief geformuleerd. Hierdoor wordt er onvoldoende rechtszekerheid geboden aan de houder van een zeebrief. Ook uit verschillende bijdragen over deze voorgestelde wijziging komt naar voren dat bijvoorbeeld de demonstratievrijheid te zeer beperkt kan worden. Hierdoor is voor de leden van de PvdA-fractie de werkings sfeer onvoldoende voorzienbaar, waardoor aan de minister een te grote beoordelingsvrijheid toekomt bij het treffen van een beslissing, en waardoor van deze bepaling een ongeoorloofd «chilling effect» op de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting uit zal gaan. De PvdA-fractie vindt de voorgestelde bepaling een subjectief karakter hebben omdat zijn toepassing afhankelijk is van de vraag of een buitenlandse staat een gedraging van een schip onder Nederlandse vlag als hem onwelgevallig wenst aan te merken. In hoeverre kan bij de voorgestelde bepaling terughoudendheid bij gebruikmaking van de e-grond worden gegarandeerd? Acht u het mogelijk dat indien een andere staat stelt dat de activiteiten van een Nederlands schip de verhoudingen tussen die staat en Nederland in gevaar brengt, dat kan leiden tot intrekking of weigering van een zeebrief door Nederland? Zo ja, wat is daarbij dan doorslaggevend? Gaat het om het feit dat een staat stelt dat de verhouding met Nederland geschaad kan worden of gaat het om de mogelijke gedragingen zelf? Of kan het om een combinatie van beiden gaan?

Kan een staat, in het geval dat de e-grond van kracht is, met succes bepleiten dat er voor een schip, zoals bijvoorbeeld Women on Waves, een Nederlandse zeebrief wordt ingetrokken? Hoe kan worden voorkomen dat de e-grond in de praktijk voor andere lidstaten de mogelijkheid gaat bieden tot het weren van voor hen onwelkome meningen? De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of hier ook sprake is van wederkerigheid. Zou Japan de vlag van een schip (bijvoorbeeld een walvisvaarder) moeten ontnemen als andere staten hierom verzoeken?

De leden van de PvdA merken op dat in de Memorie van Toelichting wordt gewezen op intrekking op grond van gedragingen die niet tot oorlog of tot een vergroting tot de kans daartoe leiden. De leden van de PvdA-fractie menen dat de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel summier en weinig concreet is. Over welke gedragingen heeft de regering het dan wel? Kan de regering concrete en daadwerkelijk bestaande voorbeelden geven van gedragingen uit het verleden waarbij u het wenselijk zou hebben geacht om over de mogelijkheid van het intrekken van een zeebrief te beschikken? Kan zij, daarnaast, ook fictieve voorbeelden geven van gedragingen waarbij die intrekking wenselijk wordt geacht?

De PvdA-leden vragen hoe groot de kans wordt geacht dat, na het intrekken van de zeebrief, een organisatie met haar schepen eenvoudigweg verder gaat met dezelfde praktijken onder een «flag of convenience», of, erger nog, als een organisatie zonder vlag, die aan geen enkele overheid meer verantwoording verschuldigd is. De leden lezen in de MvT dat bij de toepassing van de bevoegdheid hogere regelgeving in acht zal worden genomen. Het ontnemen van het document dat de nationaliteit van een schip bewijst, vinden de leden van de PvdA-fractie gezien de summiere motivering een te zware en disproportionele maatregel. Deze leden lezen dat het hier gaat om overtredingen van

internationale normen die op zichzelf een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten welke intrekking-gronden er in andere landen bestaan, omdat er nu nog veel ruimte en onduidelijkheid bestaat over het nut en de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel en de gronden waarop zeebrieven zouden moeten worden ingetrokken. In dit verband vragen deze leden om een rechtsvergelijkend onderzoek dat zij onmisbaar achten voor het kunnen vellen van een afgewogen oordeel over het voorliggend wetsvoorstel. De leden vragen tevens waarom er ten aanzien van intrekking- en weigeringsgronden in het kader van internationale normen voor terrorisme niet meer internationale afstemming heeft plaatsgevonden.

De leden van de PvdA-fractie achten internationale uniformiteit in intrekking- dan wel weigeringsgronden te meer belangrijk daar met het voorliggend wetsvoorstel de mening van een ander land van groot belang zou gaan worden bij het intrekken van een Nederlandse zeebrief. De leden van de PvdA-fractie lezen immers dat een dreigende schending van de verhouding met een andere staat aanleiding kan worden tot het intrekken van een zeebrief. Om te kunnen bepalen of er sprake is van een dreigende verstoring van de onderlinge verhoudingen is het van belang om te weten of die andere staat wel of niet aanstoot neemt aan het gedrag van een Nederlands schip. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? Zo ja, deelt zij dan ook de mening dat door het intrekken van een zeebrief tenminste voor een deel afhankelijk te maken van de mening van een andere staat, daarmee het voorstel op dit punt het risico in zich bergt dat de regering afhankelijk wordt van nauwelijks van te voren in te schatten gevoelens van andere staten en dat hiermee de soevereiniteit van Nederland in het geding komt?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat normen van andere staten bepalend worden voor de wijze waarop Nederland met zeebrieven omgaat. De leden van de PvdA-fractie zijn hiervoor ook bevreesd omdat het wetsvoorstel naar hun mening onvoldoende duidelijk de gronden voor intrekking van een zeebrief afbakent.

Acht de regering het mogelijk dat als een staat stelt dat de activiteiten van een Nederlands schip de betrekkingen met Nederland in gevaar brengen, dat dan een zeebrief kan worden geweigerd of ingetrokken zelfs als die activiteiten naar het Nederlands recht zijn toegestaan? Met andere woorden hoe wordt voorkomen dat in liberaal Nederland niet strafbare activiteiten worden gebruikt als argument om de zeebrief in te trekken, zoals bijvoorbeeld die van de schepen van Women on Waves», Greenpeace en SSCS?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het in artikel 1b opgenomen onderdeel d (de d-grond) bepaalt dat een zeebrief ingetrokken kan worden indien er handelingen worden verricht met of vanaf het schip waarvan de betrokkenen weten of behoren te weten dat die handelingen schade tot gevolg kunnen hebben voor andere schepen, zich daarop bevindende opvarenden of daarop aanwezige lading. In de Memorie van Toelichting lijkt de regering hierbij uitgegaan van opzettelijke handelingen ten einde een andere partij schade te berokkenen. Er wordt echter geen onderscheid gemaakt naar de motivatie van deze opzettelijke handelingen. Deelt de regering de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat een opzettelijke handeling, zoals omschreven, gepleegd zou kunnen worden uit motivatie van demonstratie of protest maar ook uit motivatie van verdediging tegen bijvoorbeeld piraterij? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het de bemanning van een schip vrij moet staan om ter voorkoming van piraterij handelingen te verrichten met of vanaf het schip ook indien

betrokkenen weten of behoren te weten dat deze handeling schade tot gevolg zou kunnen hebben voor andere schepen, zich daarop bevindende opvarenden of de daarop aanwezige lading.

Het is in de ogen van de CDA-fractie niet uit te leggen aan de opvarenden van een schip dan wel de reder van betrokken schip dat de zeebrief ingetrokken wordt wanneer een skiff van Somalische piraten beschadigd raakt bij de verdediging van een Nederlands koopvaardij-schip. Het heeft dan ook de voorkeur van deze leden indien eerder genoemd artikel zodanig uitgebreid zou worden dat eerder genoemde onduidelijkheid rondom het voorkomen van bijvoorbeeld piraterij weggenomen wordt. Indien de regering daartoe bereid is, zien de leden van de CDA fractie met belangstelling uit naar een wijzigingsvoorstel. Mocht de regering echter de stelling betrekken dat nadere toelichting niet noodzakelijk is, zouden deze leden het waarderen wanneer deze stelling nader onderbouwd wordt.

De leden van het CDA zouden ook graag van de regering willen vernemen hoe omgegaan zal worden met de situatie waarin een derde zich meester heeft gemaakt van het schip, en er vervolgens handelingen worden verricht op basis waarvan de regering tot het oordeel zou kunnen komen dat de zeebrief ingetrokken zou moeten worden. Wat is de rechtspositie van de eigenaar van een schip, wanneer een zeebrief wordt ingetrokken, buiten de situatie dat de eigenaar van het schip daaraan medeschuldig is? Hoe kan hij dan zijn rechten nog uitoefenen op het schip dat «in den vreemde» ineens niet meer onder Nederlandse vlag vaart?

Het in artikel 1b opgenomen onderdeel e (de e-grond) bepaalt dat een zeebrief ingetrokken kan worden in het geval een schip zodanig gebruikt wordt dat een ernstige inbreuk wordt gemaakt op de rechtsorde, als gevolg waarvan de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden benadeeld.

Zoals eerder aangegeven zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de toegevoegde waarde van onderliggend artikel minder groot is dan de risico's die dit artikel meebrengt in zowel haar toepassing als in de internationale betrekkingen. Ook de Raad van State spitst zich in haar advies met name toe op de voorgestelde bepalingen en oordeelt onder andere dat de meerwaarde van de e-grond ten opzichte van de d-grond onduidelijk is.

De regering geeft aan dat er situaties kunnen voorkomen dat een zeeschip zodanig wordt gebruikt dat de betrekkingen met andere staten worden benadeeld zonder dat materiële schade aan een ander schip, diens opvarenden of daarop aanwezige lading dreigt of wordt toegebracht. Voor de leden van de CDA-fractie is niet geheel duidelijk aan welke situaties de regering in dit kader denkt. Zou de regering zich de moeite willen getroosten om nader te duiden aan welke situaties gedacht kan worden? In dit kader heeft de CDA-fractie nog wel de vraag hoe dit artikel geïnterpreteerd dient te worden in het kader van het recht op vrije meningsuiting. Het is immers niet ondenkbaar dat vanaf een Nederlands schip op welke wijze dan ook een boodschap gecommuniceerd wordt welke in de ogen van een andere staat minder wenselijk is. Is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening dat het bijvoorbeeld wel mogelijk moet zijn om voor de kust van Iran vanaf een Nederlands schip de vrijheid van meningsuiting binnen Iran te ondersteunen ook wanneer de andere staat bezwaar maakt?

Mogen de leden van de CDA-fractie de passage «veelal zal het gaan om situaties waarin ook een ernstige inbreuk op de rechtsorde zou worden

gemaakt als de handelingen waartegen de andere staat bezwaar maakt op Nederlands territorium of in Nederlandse territoriale wateren zouden plaatsvinden» zo lezen, dat voor de Nederlandse regering, in haar beoordeling of er sprake is van een ernstige inbreuk op de rechtsorde, leidend zal zijn of de handelingen waartegen bezwaar gemaakt wordt, ook krachtens de Nederlandse wet verboden zijn? Indien de passage zoals bovengenoemd gelezen kan worden zouden deze leden graag van de regering willen vernemen waarom zij de mening is toegedaan dat de nu ter beschikking staande middelen tekortschieten. Kan de regering daarbij expliciet ingaan op de volgende bepaling uit het in 1972 tot stand gekomen verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee (Stb 502, 1972): «alle maatregelen ter vermindering van aanvaring dienen, indien de omstandigheden zulks toelaten, doelmatig te zijn en ruim op tijd te worden genomen, daarbij goed rekening houdend met de gebruiken van goede zeemannschap»?

Door in het onderliggende artikel zo expliciet te verwijzen naar een andere staat ontstaat in de ogen van de CDA-fractie het risico dat de e-grond een subjectief karakter krijgt, omdat zijn toepassing afhankelijk is van de vraag of een buitenlandse staat een gedragingen van een schip onder Nederlandse vlag als hem onwelgevallig wenst aan te merken.

Naast eerder genoemde subjectiviteit loopt de Nederlandse regering met de introductie van dit artikel ook het risico dat er bij een buitenlandse staat verwachtingen gecreëerd worden rondom het intrekken van een zeebrief die door de regering niet waargemaakt kunnen worden. Is bij de regering bekend of er ook andere staten zijn waarbij nationale wetgeving en de toepassing daarvan mede afhankelijk gemaakt wordt van het oordeel van een buitenlandse staat? Mocht de regering bekend zijn met dergelijke situaties dan heeft het de voorkeur van de leden van de CDA-fractie wanneer zij de Kamer hiervan op de hoogte stelt.

De regering stelt zich op het standpunt dat de nieuwe tekst overeenstemt met de voorwaarden die aan de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting gesteld zijn in de grondwet en internationale verdragen waar Nederland partij bij is. Mogen de leden van de CDA-fractie ervan uitgaan dat dit concreet betekent dat eventuele nieuwe intrekking de volgende drie toetsen moet doorstaan? In de eerste plaats moet de intrekking duidelijk omlind zijn, zodat de werkingssfeer goed voorzien is. In de tweede plaats moet de intrekking een legitiem belang dienen. Artikel 10 lid twee EVRM bevat een limitatieve opsomming van legitieme belangen. Tenslotte moeten de gronden proportioneel zijn en niet toegepast dienen te worden wanneer het belang van vrije meningsuiting zwaarder weegt.

Met betrekking tot de toepassing van de e-grond leeft bij de leden van de CDA-fractie ook de vraag of een schip, dat de rechtsorde ernstig schendt, krachtens dit artikel pas aangepakt kan worden nadat een buitenlandse staat haar beklag bij de Nederlandse regering heeft gedaan. Acht de regering het ook mogelijk om schepen, die zich schuldig maken aan illegale visserij, drugsmokkel, terrorisme of het storten van afval op hoge zee, ook via dit artikel te vervolgen met of zonder klacht van een andere staat?

Heeft de regering overwogen om in plaats van de nu gekozen formulering te kiezen voor bijvoorbeeld de tekst «indien het schip zodanig wordt gebruikt dat een ernstige inbreuk wordt gemaakt op de rechtsorde». Indien de regering deze tekst heeft overwogen maar kennelijk weer verworpen heeft, zouden de leden van de CDA-fractie graag de motivering van deze overweging vernemen.

De SP-fractie leest op pagina 2 van de MvT: «Veelal zal het gaan om situaties waarin ook een ernstige inbreuk op de rechtsorde zou worden gemaakt als de handelingen waartegen de andere staat bezwaar maakt op Nederlands territorium of Nederlandse territoriale wateren zouden plaatsvinden». Kan de regering uitleggen en definiëren welke situaties niet onder bovengenoemde «veelal» vallen? Indien dit niet te definiëren valt: hoe valt dit te rijmen met de rechtszekerheid en de gedachte dat de burger de wet moet kennen? Indien dit wel te definiëren valt: wat is de rechtsgrond? In hoeverre is de definitie afhankelijk van de mening van buitenlandse regeringen, diplomaten, wetten of personen? In het voorstel van wet zelf wordt genoemd in grond e «betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden benadeeld.» In hoeverre wordt wetgeving en naleving van wetgeving hiermee afhankelijk van de diplomatieke gronden van derde landen? Hoe wordt bepaald of diplomatiek ongenoegen van een bepaald land relevant is of niet? Of is elk diplomatiek ongenoegen een grond?

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vinden dat de gronden strikter zouden moeten worden omschreven. Kan de regering een reactie geven op de volgende formulering die dat wel in zich draagt en ter aanvulling zou kunnen dienen op de d-grond: «wanneer het schip gebruikt is voor een handeling, die bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis tot veroordeling wegens een misdrijf en oplegging van een boete van de vierde categorie of hoger, of een gevangenisstraf van tenminste twee jaren, geleid heeft.» In aanvulling ontvangen de leden graag een reactie op het voorstel om de e-grond in zijn geheel te schrappen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat wordt voorgesteld dat wanneer een onder Nederlandse vlag varend schip zorgt voor schade voor andere schepen, zich daarop bevindende opvarenden of daarop aanwezige lading dit schip als ultimum remedium de zeebrief moet kunnen worden afgenomen. Deze leden vragen waarom, gezien het feit dat het als ultimum remedium is bedoeld, het begrip schade niet nader is gespecificeerd

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State de tweede nieuwe intrekingsgrond is aangescherpt (onderdeel e van artikel 8, vierde lid). Hier staat nu dat sprake moet zijn van een ernstige inbreuk op de rechtsorde als gevolg waarvan de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden benadeeld. Genoemde leden constateren dat in de Memorie van Toelichting is aangegeven dat vooral gedacht moet worden aan overtredingen van internationale normen die op zichzelf een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde.

Genoemde leden constateren dat deze formulering niet uitsluit dat het dus ook kan gaan om normen die niet internationaal gedragen zijn. Genoemde leden vragen dan welke normen worden gehanteerd. De Nederlandse of die van de staat met welke Nederland betrekkingen heeft? In de Memorie van Toelichting staat immers dat het veelal zal gaan om situaties waarin ook een ernstige inbreuk op de rechtsorde zou worden gemaakt als de handelingen waartegen de andere staat bezwaar maakt op Nederlands territorium of in Nederlandse territoriale wateren zouden plaatsvinden.

Genoemde leden vragen of deze formulering er niet toe kan leiden dat er een grijs gebied ontstaat waarbij het imago van Nederland als vlaggenstaat en de betrekkingen met de andere staat kunnen gaan prevaleren boven een beoordeling op grond van internationale of Nederlandse rechtsnormen. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing ten

aanzien van de vraag in hoeverre de e-grond zich verhoudt tot de artikelen 10 en 11 EVRM (vrijheid van meningsuiting en vergadering).

Naast het feit dat het nut en noodzaak van dit wetsvoorstel de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren volledig ontgaan, hebben zij ook nog een groot aantal vragen over de inhoud van de wetswijziging. Er zijn juridisch nog grote vraagtekens bij het wetsvoorstel te plaatsen. De intrekingsgronden zoals die nu geformuleerd zijn, laten teveel ruimte open voor interpretatie. Er zijn vraagtekens te zetten bij het wetsvoorstel ten aanzien van de intrekingsgronden en of deze met voldoende rechtswaarborgen omkleed zijn. Wat is de reactie van de regering hierop? Daarnaast maakt het wetsvoorstel niet duidelijk wanneer precies een zeebrief kan worden ingetrokken, waarmee de rechtszekerheid in het geding is. Wat is de reactie van de regering hierop?

De beoogde intrekingsgronden brengen ook een risico met zich mee dat buitenlandse mogendheden, naar aanleiding van een demonstratieve handeling met een schip, een diplomatiek conflict extra hoog opspelen. Maakt Nederland zich met de nieuwe d- en e-gronden niet kwetsbaar voor druk van derde staten die menen dat de rechtsorde door Nederlandse schepen aangetast wordt en hiertegen moet worden opgetreden, ook wanneer de onrechtmatigheid van het handelen van het schip niet door de rechter getoetst is?

Doordat de intrekingsgronden nu erg breed gedefinieerd zijn, is er gereede kans op het zogenaamde «chilling-effect», waar ook het Europees Hof van Justitie aandacht aan schenkt. Hierdoor zou het immers reëel zijn dat organisaties geen actie meer durven te ondernemen, omdat zij geraakt zouden kunnen worden door deze bepalingen en daarbij moeten vrezen voor het verlies van hun zeebrief. Onderschrijft de regering dat van de nu geformuleerde intrekingsgronden een «chilling effect» uit kan gaan? Zo ja, wat is zij van plan hier tegen te ondernemen? Zo nee, waar baseert de regering dat op?

Het wetsvoorstel spreekt van twee intrekingsgronden. De d-grondslag geldt voor intrekking in geval van het verrichten van handelingen die tot gevolg kunnen hebben dat schade wordt toegebracht aan andere schepen, dier opvarenden of lading. Deze omschrijving is erg breed. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen dan ook wat hier concreet mee bedoeld wordt en wie wanneer bepaalt wanneer hier sprake van is –en op basis van welke gegevens. Wat is de definitie van schade in deze context? Deze leden zijn van mening dat (geringe) schades bij dit soort demonstraties onvermijdelijk zijn, en dat deze intrekingsgrond dan ook veel te ruim gedefinieerd is. Wat is de reactie van de regering hierop? Ook wanneer een schip zodanig wordt gebruikt dat een ernstige inbreuk wordt gemaakt op de rechtsorde als gevolg waarvan de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden benadeeld kan een grondslag voor intrekking zijn, de e-grond. Wat wordt hier concreet bedoeld met «ernstige inbreuk»? Welke rechtsorde wordt in deze context bedoeld, de Nederlandse of dat van een derde land? De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vinden de e-grond veel te subjectief. Er zou misschien zelfs gesproken kunnen worden van ondeugdelijk. Bij dit soort demonstraties gaat het immers bijna per definitie om uitingen die door het ontvangende land als schokkend en aanstootgevend worden ervaren. Artikel 10 van het EVRM geeft volgens het Europees Hof zelfs bescherming aan het uitdragen van meningen naar een land waar ze als bijzonder schokkend worden ervaren. Kan de regering uitleggen hoe de e-grond in overeenstemming kan zijn met artikel 10 van de EVRM? Hoe verhoudt de legitimiteit van de e-grond zich tot de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waaruit blijkt dat bescherming van de internationale betrekkingen



geen zelfstandige reden mag zijn om de uitoefening van artikel 10 aan beperkingen te onderwerpen? Waarom wordt verkozen om de e-grond niet strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk en dus politiek te regelen?

De e-grond is juridisch gezien dus zeer omstrede terwijl de noodzaak onduidelijk is. Ook de Raad van State heeft forse kritiek. Kan de regering een voorbeeld geven van een geval waarbij nu de effectieve bestuursmaatregelen ontbreken en waarvoor de e-grond uitkomst moet bieden? In de Memorie van Toelichting wordt namelijk al geschreven dat in de praktijk niet snel zal leiden tot intrekking van de zeebrief. Kan de regering aangeven in welke situatie de e-grond een meerwaarde heeft ten opzichte van de d-grond? In het nader rapport wordt gesteld dat voor gebruik van de e-grond gedacht moet worden aan overtredingen van internationale normen. Welke normen worden hiermee bedoeld en waar zijn deze te vinden? Hoe hebben omliggende vlaggenstaten geregeld dat bij overtredingen die een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde de zeebrief kan worden ingetrokken? De e-grond is bedoeld voor situaties waarbij sprake is van een ernstige inbreuk op de rechtsorde, kan de regering voorbeelden geven waarbij sprake zou zijn van een ernstige inbreuk op de rechtsorde, maar niet van schade?

De e-grond lijkt ook niet tot rechtsgelijkheid te zorgen, gezien schepen die gebruikt worden voor demonstratieve doeleinden eerder in beeld komen dan schepen die zich aan ernstige misdrijven op zee schuldig maken die niet op zeer directe wijze het belang van één of meerdere staten treffen, zoals dumping van gif of illegale visserij op de hoge zee. Hoe wordt de rechtsgelijkheid met de e-grond beschermd? Waarom wordt de mogelijkheid de zeebrief in te trekken onder de e-grond beperkt tot situaties waarin de betrekkingen van het Koninkrijk benadeeld zijn? Wanneer de regering nieuwe middelen in handen wil hebben om tegen ernstige schendingen van de rechtsorde op te treden, waarom wordt dit dan afhankelijk gemaakt van de opvattingen van derde staten?

Zou de nieuwe e-grond ook ingezet kunnen worden tegen Nederlandse zeeschepen die zichzelf aan ernstige overtreding van milieuregels, zoals dumping op zee of overbevissing, schuldig maken? Is hiervoor eerst vereist dat er sprake is van schade aan de betrekkingen van het Koninkrijk met een derde staat, zoals uit de e-grond naar voren komt?

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,  
De Best