

Vergaderjaar 2013–2014

33 748

Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet ter verhoging van de boetecategorie voor overtredingen van internationale scheepvaartroutes en ter uitbreiding van loodsplichtig vaarwater in verband met de ingebruikneming van Maasvlakte 2

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 24 september 2013, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2013, no. 13.001393, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet ter verhoging van de boetecategorie voor overtredingen van internationale scheepvaartroutes en ter uitbreiding van loodsplichtig vaarwater in verband met de ingebruikneming van Maasvlakte 2, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2013, nr. 13.001393, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 augustus 2013, nr. W14.13.0201/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van artikel 31, achtste lid, van de Scheepvaartverkeerswet (Svw), waardoor een verhoging plaatsvindt van de boetecategorie voor schepen die afwijken van verplichte internationale vaarroutes, zoals de vaarroute voor tankers boven het Waddengebied, en uitbreiding van de loodsplichtige scheepvaartwegen in verband met de ingebruikneming van de Maasvlakte 2.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de noodzaak, de effectiviteit en de proportionaliteit van de voorgestelde verhoging van de strafmaat van de derde naar de vijfde boetecategorie wegens overtreding van de verplichte

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

vaarroute. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Ingevolge artikel 21 van de Sv^w² en de krachtens deze bepaling gestelde regels bij en krachtens het Besluit routerings- en meldingssystemen voor schepen in volle zee voor de Nederlandse kust (het Besluit)³ dienen bepaalde tankers een verplichte vaarroute van Noord Hinder naar de Duitse Bocht en vice versa ten noorden van het Waddengebied te volgen. Deze verplichte vaarroute is ingesteld met het oog op het verminderen van de risico's op grootschalige vervuiling van het Waddengebied bij een scheepvaartongeval. De verplichte vaarroute ligt verder uit de kust zodat er meer tijd is om beschermende maatregelen te treffen als een dergelijk ongeval zich zou voordoen. In de toelichting wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren regelmatig schepen die gebruik zouden moeten maken van de verplichte vaarroute, toch kiezen voor een traject dichters langs het Waddengebied.⁴ Op grond van artikel 31, achtste lid, van de Sv^w kan deze overtreding thans worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de derde categorie, zijnde € 7.600,-.⁵ Het wetsvoorstel voorziet in een verhoging van de geldboete naar de vijfde categorie, zijnde € 78.000,-. De toelichting noemt als reden hiervoor het verhogen van de preventieve en afschrikkende werking van de boete.

De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak voor de verhoging van de boetecategorie onvoldoende is gemotiveerd en dat daarnaast de verhoging excessief is. In de toelichting wordt geconstateerd dat het aantal overtredingen in 2012 meer dan gehalveerd is ten opzichte van het voorgaande jaar.⁶ Volgens de toelichting is er sprake van een intensieve handhaving met honderd procent dekking van de scheepvaart die langs de kust noordwaarts langs het Waddengebied vaart, omdat de Kustwacht de schepen die het routeringsstelsel moeten volgen nauwlettend in de gaten houdt door middel van het Automatic Identification System dat zeeschepen aan boord hebben.

Voorts wordt in de toelichting geconstateerd dat het niet waarschijnlijk is dat er sprake is van structurele opzet bij de overtreders van de verplichte vaarroute. Het is veeleer een kwestie van onbekendheid van de (buitenlandse) kapiteins met de Nederlandse regelgeving.⁷ Gelet hierop, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat het beoogde effect van preventieve en afschrikkende werking en de kenbaarheid van de regelgeving met verhoging van de boetecategorie zal worden bereikt. Uit de toelichting blijkt daarnaast niet dat is onderzocht in hoeverre een betere voorlichting

² Artikel 21 van de Sv^w bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties welke betrekking hebben op de ordening van het scheepvaartverkeer voor de Nederlandse kust buiten de Nederlandse territoriale zee, voor zover die verdragen of besluiten het Koninkrijk binden. Voor zover daarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 211, zesde lid van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83), het zogenaamde UNCLOS-verdrag, geschiedt zulks met inachtneming van de voorschriften genoemd in dat verdrag.

³ Dit Besluit strekt ter uitvoering van het in december 1996 door de Maritieme Veiligheidscommissie van de Internationale Maritieme Organisatie aangenomen voorstel voor een verplichte vaarroute.

⁴ Dit is een overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Besluit jo. artikelen 2 en 3 van de Regeling routeringssysteem Noord Hinder – Duitse Bocht.

⁵ De boetecategorie in artikel 31 van de Sv^w geldt sinds 1 september 1988, Kamerstuk 20 289, Stb. 1988, 389. De Regeling routeringssysteem Noord Hinder – Duitse Bocht geldt sinds 1 december 1997, Stct. 1997, 220.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Aanleiding en achtergrond», waar wordt geconstateerd dat het aantal overtredingen is verminderd van tussen de 60–70 overtredingen in 2010 en 2011 naar 28 overtredingen in 2012.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Aanleiding en achtergrond» en paragraaf 5 «Advisering en consultatie» Kamerstuk 24 691, nr. 112.

aan (buitenlandse) reders en rederijverenigingen over de verplichte vaarroute en de voor overtreding daarvan geldende sancties kan leiden tot betere naleving. De toelichting gaat evenmin in op de effectiviteit van de zelfregulering in de branche via de vetting-procedure.⁸

De Afdeling plaatst verder vraagtekens bij de proportionaliteit van de sanctie. In de toelichting wordt niet ingegaan op de redenen waarom een boete van de vierde categorie, zijnde € 19.500,-, niet afdoende zou zijn, zoals ook voorgesteld door de Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders. In de toelichting wordt gesteld dat een boete van de vijfde categorie het Openbaar Ministerie (OM) de meeste mogelijkheden biedt om de komende jaren in elke situatie een boete op te leggen die voldoende afschrikwekkend is en recht doet aan de bijzondere omstandigheden van het geval en dat het bedrag van de vijfde boetecategorie een maximumbedrag is dat niet altijd zal worden opgelegd. Niet wordt ingegaan op de vraag hoe dit bedrag zich verhoudt tot de aard en ernst van de overtreding en het economische voordeel van € 9.100,- dat een schip maximaal kan behalen met overtreding van de verplichte vaarroute. Dit terwijl de regering heeft aangegeven dat factoren als de aard van de overtreding en het behaalde profijt een belangrijke rol spelen bij het bepalen van boetehoogtes.⁹ De aard en de ernst van de overtreding (risico grootschalige vervuiling van het Waddengebied bij een scheepvaartongeval) is als zodanig ten opzichte van de situatie in 2012 niet gewijzigd en rechtvaardigt de voorgestelde verhoging niet. Het te behalen profijt rechtvaardigt de voorgestelde verhoging evenmin. In de toelichting ontbreekt voorts feitelijke informatie over de hoogte van de geldboetes die het OM de afgelopen jaren heeft opgelegd. Het is onvoldoende duidelijk waarom het OM een boete van de vijfde categorie meent nodig te hebben, als blijkt dat in de dagelijkse praktijk geen gebruik wordt gemaakt van de maximale geldboete van de derde categorie.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de voorgestelde verhoging van de boete van de derde naar de vijfde categorie nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding om opmerkingen te maken over de noodzaak, de effectiviteit en de proportionaliteit van de verhoging van de boetecategorie voor overtredingen van internationale scheepvaartroutes van de derde naar de vijfde categorie.

De Afdeling advisering geeft aan de noodzaak tot verhoging van de boetecategorie onvoldoende te kunnen afleiden uit de toelichting en daarbij de voorgestelde verhoging excessief te vinden. In de toelichting wordt immers aangegeven dat er geen sprake is van structurele opzet en de overtreding vaak wordt begaan wegens onbekendheid met het verplichte routingssysteem. De Afdeling acht het derhalve niet aannemelijk dat een verhoging van de boetecategorie de beoogde preventieve en afschrikkende werking en de verhoging van de kenbaarheid van de regelgeving tot effect zal hebben.

Het kabinet gaat niet geheel mee in deze denkwijze van de Afdeling. Naar huidige maatstaven is het maximale boetebedrag van de derde categorie te weten € 7.800 voor overtreding van het verplichte scheepvaartroutingssysteem laag. Het verplichte routingssysteem is vastgesteld door

⁸ Memorie van Toelichting, paragraaf 5 «Advisering en consultatie».

⁹ Kamerstuk 33 000-VI, nrs. 77 en 80 en Kamerstuk 33 400-VI, nr. 114 (brief van de Minister van Veiligheid en Justitie 27 juni 2013, reactie op vragen vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie n.a.v. Rapport Referentiekader geldboetes).

de Internationale Maritieme Organisatie met het oog op het beschermen van de Waddenzee, een zogenoemde Particularly Sensitive Sea Area. Een scheepvaartincident met tankerscheperen zou zeker in dit gebied ernstige gevolgen kunnen hebben voor het mariene milieu. Daarnaast brengen scheepvaartincidenten voor een kuststaat hoge kosten met zich, die niet zonder meer volledig te verhalen zijn op de veroorzaker van het scheepvaartincident.

Voorts is het, zoals reeds in de toelichting is vermeld, in economisch opzicht voor een schip voordeliger om het voorgeschreven routeringssysteem te overtreden en daarvoor beboet te worden, dan de voorgeschreven route te volgen.

Vooralsnog lijkt weliswaar geen sprake te zijn van structurele opzet bij overtreding van het voorgeschreven routeringssysteem, bij veranderende omstandigheden in de markt en mogelijk stijgende brandstofprijzen kan de afweging om de voorgeschreven route te volgen of toch af te snijden echter weleens wel overwogen ten nadele van het voorgeschreven routeringssysteem uitpakken.

Gelet op de hierboven beschreven belangen en de verhouding tussen de kosten voor naleving van het voorgeschreven routeringssysteem en de sanctionering bij overtreding ligt een verhoging van de boetecategorie in de rede.

Naast de verhoging van de boetecategorie zal het kabinet de voorlichting over het verplichte routeringssysteem intensiveren. Doch gelet op de ligging in een veel gebruikte scheepvaartroute en het feit dat deze route reeds geruime tijd in de verplichte (digitale) zeekaart staat, mag enige bekendheid worden verondersteld bij kapiteins, reders en andere professionals in de sector.

Zoals in de toelichting is vermeld, heeft de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders aangegeven dat bevrachters en klanten ook eigen vetting-procedures kennen waarbinnen overtredingen in de tankervervaart zeer zware consequenties hebben. De Afdeling stelt dat in de toelichting vervolgens niet wordt ingegaan op de effectiviteit van deze zelfregulering in de branche. Het kabinet juicht het uiteraard toe dat ook de branche zelf zijn verantwoordelijkheid neemt om zo veel mogelijk normconform te werken. Het is de ervaring dat dergelijke vetting-procedures zeer waardevol zijn bij het verhogen van de nalevingsbereidheid binnen een bepaalde groep. Ook deze systemen hebben wellicht bijgedragen aan de vermindering van het aantal overtredingen gemeten over de afgelopen jaren.

Dat laat echter onverlet dat ondanks het bestaan van deze vetting-procedures vorig jaar enkele tientallen tankers de voorgeschreven route hebben overtreden.

Tot slot merkt de Afdeling op dat de proportionaliteit van de sanctie onvoldoende wordt toegelicht en de Afdeling vraagt zich af waarom een verhoging van de boete naar de vierde categorie hier niet zou volstaan. De Afdeling haalt hierbij terecht de passage uit de toelichting aan waarin gesteld wordt dat het in de vijfde categorie genoemde bedrag een maximum bedrag is. Het is immers aan het Openbaar Ministerie en de rechter om uiteindelijk te komen tot een passende proportionele sanctie. De Afdeling mist echter een antwoord op de vraag hoe het boetebedrag van de vijfde categorie zich verhoudt tot de aard en de ernst van de overtreding en het economische voordeel van € 9.100 bij het overtreden van de voorgeschreven route. Het kabinet volgt de Afdeling niet wanneer deze stelt dat de aard en ernst van de overtreding niet zijn gewijzigd ten opzichte van 2012 en daarmee de verhoging niet kan worden gerecht-

vaardigd. De keuze voor de derde boetecategorie in artikel 31, achtste lid, van de Scheepvaartverkeerswet dateert van 1988, het verplichte routingssysteem is vastgesteld in 1997. In de afgelopen jaren is de belangstelling voor een adequate bescherming voor het (mariene) milieu steeds groter geworden. Hierbij is men zich bewuster geworden van de gevaren die incidenten met milieugevaarlijke stoffen, niet alleen in de scheepvaart, met zich brengen maar ook van de maatschappelijke kosten bij de bestrijding van dergelijke incidenten. Deze kennis vormt op dit moment aanleiding om de aard en ernst van de overtreding ten opzichte van 1997 te herwaarderen en deze herwaardering te vertalen in een aanpassing van de boetecategorie.

Bij de voorgestelde verhoging tot de vijfde categorie heeft de herwaardering van de aard en ernst van de overtreding dan ook een belangrijke rol gespeeld. Naar aanleiding van de opmerking hierover van de Afdeling en het maatschappelijk draagvlak heeft het kabinet deze eerder voorgestelde verhoging echter heroverwogen. Mede gelet op gegevens die het Openbaar Ministerie heeft aangeleverd over de in 2012 door middel van parate executie opgelegde boetes, lijkt een verhoging tot de vierde categorie voorlopig te volstaan. In dat kader is het wetsvoorstel aangepast en wordt voorgesteld de boetecategorie te verhogen naar een vierde categorie.

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

*De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
J.H.B. van der Meer*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus