

Vergaderjaar 2011–2012

33 134 (R 1972)

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 5 september 2011 en het nader rapport d.d. 22 december 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 mei 2011, no.11.001255, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt een Voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van zeeschepen (Rijkswet nationaliteit zeeschepen), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel beoogt de regering de regelgeving te vereenvoudigen op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen en van het recht de vlag van het Koninkrijk te voeren. Tot nu toe is de situatie ten aanzien van de registratie van zeeschepen zo, dat in alle landen van het Koninkrijk de teboekstelling van een zeeschip en de nationaliteitsverlening aan het zeeschip samenvallen. Thans wordt voorgesteld een nadrukkelijke scheiding aan te brengen tussen de (privaatrechtelijke) teboekstelling van schepen enerzijds en de (publiekrechtelijke) nationaliteitsverlening aan schepen anderzijds. De teboekstelling zal krachtens (een gewijzigd) boek 8 van het Burgerlijk Wetboek van Nederland, Aruba, Curaçao respectievelijk Sint Maarten plaatsvinden en zal in Nederland door het kadaster blijven worden verricht. De nationaliteitsverlening vindt plaats door inschrijving in het vlagregister door de verantwoordelijke minister van het desbetreffende land. Het wetsvoorstel bevat uniforme voorschriften voor het verlenen van de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden aan zeeschepen. Het voorgenomen onderscheid tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening zal tevens met zich brengen dat bij wijze van sanctiemaatregel de nationaliteit aan een zeeschip kan worden ontnomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet opmerkingen over de

motivering van het onderscheid tussen nationaliteitsverlening en teboekstelling, de bevoegdheid van de minister tot doorhaling van de inschrijving in het vlagregister en de handhaafbaarheid van de vordering tot afgifte, de medewerkingsplicht en de vertrouwelijkheid naar het recht van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 mei 2011, nr. 11.001255, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 2011, nr. W14.11.0177/IV/K, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen, welke onderstaand worden besproken.

1. Motivering onderscheid nationaliteitsverlening en teboekstelling

Het voorgestelde onderscheid tussen nationaliteitsverlening en teboekstelling draagt, aldus de toelichting, bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de rederijen in de landen van het Koninkrijk. De huidige (onlosmakelijke) nationaliteitsverlening bij de teboekstelling van een zeeschip in Nederland levert onnodige (administratieve) belemmeringen op in de exploitatie van in Nederland teboekgestelde zeeschepen. Wil een Nederlandse reder een schip onder de vlag van een ander land of een andere staat exploiteren, dan is, aldus de toelichting, verkoop aan bijvoorbeeld een zusteronderneming in dat andere land of die andere staat juridisch gezien de enige mogelijkheid. De bestaande wetgeving verhindert immers dat eigenaren van zeeschepen die in Nederland te boek gesteld staan, die schepen onder andere vlag exploiteren.¹

Uit de toelichting blijkt dat het wetsvoorstel een juridische bijzonderheid creëert. Veruit de meeste staten kennen geen scheiding tussen teboekstelling en vlagregistratie.² Het VN-Zeerechtverdrag biedt ook geen aanwijzingen dat een scheiding tussen teboekstelling en vlagregistratie is voorzien. Mede omdat de voorgestelde regeling ongebruikelijk is, behoeft zij een dragende motivering. Naar het oordeel van de Afdeling is de toelichting op dit punt te summier. Allereerst maakt de toelichting nog onvoldoende duidelijk wat de praktische en juridische problemen zijn die aanleiding geven voor het voorstel en welke specifieke voordelen het voorstel meebrengt voor (Nederlandse en buitenlandse) reders én het Koninkrijk. Enerzijds wordt in de toelichting gesteld dat globalisering ervoor heeft gezorgd dat in toenemende mate onderscheid wordt gemaakt tussen locatie van teboekstelling en de vlag waaronder het zeeschip wordt geëxploiteerd. Kapitaalslasten en bescherming van eigendom kunnen de doorslag geven voor de plaats van teboekstelling (vestiging van de onderneming), terwijl fiscale stelsels, logistieke kennis, arbeidskosten en kosten voor scheepsmanagement de doorslag kunnen geven om een zeeschip elders (vaak in een andere staat) te exploiteren.³ Anderzijds wordt bij de beoordeling van de bedrijfseffecten een onderzoek van het bureau Policy Research Corporation aangehaald waaruit blijkt dat het voorstel geen noemenswaardige gevolgen heeft voor de wijze waarop in de toekomst beslist wordt onder welke vlag schepen zullen varen of waar de teboekstelling van schepen geschiedt.⁴ Ook de vermindering van de jaarlijkse administratieve lastendruk die de toelichting noemt (€ 39 000), is gering.⁵ Daarbij is uit de toelichting niet goed op te maken wat nu het hoofdmotief is dat aan de voorgestelde regeling ten grondslag ligt en wie nu het meest van de voorgenomen regeling zouden profiteren. Ook valt uit de

¹ Paragrafen 3 en 5 van de memorie van toelichting.

² Paragraaf 12 van de toelichting.

³ Paragraaf 5 van de toelichting.

⁴ Paragraaf 9 van de toelichting. Dit geldt, aldus de toelichting, zowel voor in Nederland gevestigde Nederlandse als buitenlandse reders en zowel voor reders met overwegend Koninkrijksvlag als met overwegend buitenlandse vlag.

⁵ Paragraaf 15 van de memorie van toelichting.

toelichting niet goed op te maken wat de inhoudelijk reacties waren van de partijen die op dit voorstel hebben mogen reageren, zoals de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, en wat met hun commentaren is gedaan.¹

Tot slot is niet duidelijk in welke mate bij de totstandkoming van het voorstel rekening is gehouden met eventuele nadelige gevolgen die het onder buitenlandse vlag brengen van in het Koninkrijk te boek gestelde zeeschepen meebrengt voor de veiligheid, navigatie, milieubescherming en bemanning. De in de landen van het Koninkrijk te boek gestelde schepen die onder buitenlandse vlag worden gebracht, zullen immers niet meer hoeven te voldoen aan de bestuurs- en strafrechtelijke voorschriften die in het Koninkrijk gelden.² De toelichting gaat niet in op het risico dat in het Koninkrijk teboekgestelde schepen die onder een buitenlandse vlag varen, aan minder strenge regels of aan een minder stringent handhavingsregime zullen worden onderworpen noch op eventuele fiscale gevolgen van een «vlucht» naar een andere vlaggenstaat.

De Afdeling adviseert de wenselijkheid van het voorgestelde onderscheid tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening in het licht van het voorgaande nader te bezien.

1. Motivering onderscheid nationaliteitsverlening en teboekstelling

In haar advies acht de Afdeling de motivering voor het creëren van een scheiding tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening te summier. Het is de Afdeling onvoldoende duidelijk welke voordelen het voorstel van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen (hierna: voorstel van rijkswet) oplevert en welke juridische en praktische problemen ermee worden opgelost.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven wordt met het voorstel van rijkswet beoogd een aantal doelen te bereiken. Het voorstel van rijkswet voorziet in de eerste plaats in een modernisering van de wetgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen. Daarmee wordt op juiste wijze uitvoering gegeven aan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) en aan het VN-Zeerechtverdrag. Uit het Statuut volgt dat binnen het Koninkrijk uniforme eisen op het gebied van nationaliteitsverlening hebben te gelden, welke bij voorkeur in een rijkswet worden neergelegd. De Afdeling heeft overigens recentelijk in haar aanvullend advies van 20 december 2010 naar aanleiding van de wijziging van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten (No. W09.10.0363/IV/K, gepubliceerd in Stcrt. 2011, 7146) aangegeven dat een rijkswet het aangewezen instrument is om de nationaliteit van zeeschepen te regelen. Deze opmerking van de Afdeling sluit aan bij de doelstelling van dit voorstel van rijkswet om de nationaliteitsverlening aan zeeschepen op uniforme wijze binnen het Koninkrijk te regelen.

De wens van de landen van het Koninkrijk om de wetgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen te moderniseren ging gepaard met de behoefte van het bedrijfsleven (met name de koopvaardij en de waterbouwers) om enkele oneffenheden in de huidige wetgeving weg te nemen. Dit is de tweede doelstelling van het voorstel van rijkswet. Rederijen ervaren onnodige belemmeringen in de registratiewetgeving en het voorstel van rijkswet biedt de gelegenheid om die teniet te doen. Aan onder meer de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Rederijen (KVNR), de Vereniging van Waterbouwers en het «natte notariaat» is een ontwerp van het voorstel van rijkswet voorgelegd. De Vereniging van Waterbouwers heeft in haar reactie laten weten het wenselijk te vinden dat er een scheiding komt tussen de registratie van zeeschepen en de nationaliteitsverlening aan zeeschepen. De Vereniging steunt het voorstel van rijkswet. De KVNR vindt met name het wettelijk verankeren van

¹ Paragraaf 14 van de toelichting.

² Zie de Memorie van toelichting van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting dat juist de voordelen schetst van het onder Nederlands vlag doen varen van in het buitenland te boek gestelde zeeschepen. Kamerstukken 1991/92, 22 404, nr. 3, blz. 2-4.

«bareboat-out» voor reders van belang. Dit betekent dat een zeeschip in een land van het Koninkrijk te boek gesteld is en (tijdelijk) onder buitenlandse vlag wordt gebracht en geëxploiteerd. De Afdeling geeft aan dat uit de memorie van toelichting niet goed is op te maken wat de inhoudelijke reacties waren van de partijen die op het voorstel van rijkswet mochten reageren. Zoals aangegeven kunnen de KVNR en Vereniging van Waterbouwers het voorstel van rijkswet steunen. De inhoudelijke reacties van de KVNR hadden met name betrekking op de intrekingsgronden en naar aanleiding van die reacties is de betreffende bepaling (artikel 13) aangepast. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangevuld.

Voorts bestaat de uitdrukkelijke wens om met het voorstel van rijkswet een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium te introduceren, inhoudende de ontneming van de nationaliteit van een zeeschip. Dit is de derde doelstelling van het voorstel van rijkswet. In paragraaf 2 van dit nader rapport wordt hierop nader ingegaan.

Bovenstaande doelstellingen in combinatie met het feit dat de regeling van de nationaliteit van zeeschepen in het Statuut als koninkrijksaangelegenheid is aangemerkt, hebben ertoe geleid dat in het voorstel van rijkswet een ont koppeling plaatsvindt van teboekstelling (privaatrechtelijke registratie) en nationaliteitsverlening (publiekrechtelijke registratie). In de huidige situatie zijn in alle landen van het Koninkrijk beide elementen met elkaar verweven. Enkel de (publiekrechtelijke) verlening van nationaliteit is een koninkrijksaangelegenheid en niet de (privaatrechtelijke) teboekstelling. Regulering op het niveau van een rijkswet van nationaliteitsverlening die onlosmakelijk verbonden is met teboekstelling zou naar het oordeel van de Koninkrijksregering een onnodige inbreuk op de autonomie van de landen op het gebied van het privaatrecht betekenen. Voorts leidt loskoppeling ertoe dat het bestuursrechtelijke instrument van ontneming van de nationaliteit effectief kan worden ingezet zonder benadeling van schuldeisers.

De ont koppeling van teboekstelling en nationaliteitsverlening lijkt op het eerste gezicht ongebruikelijk, maar past binnen de nationale en internationale praktijk. De ont koppeling is ten eerste niet volledig: om ingeschreven te worden in het vlagregister is voorafgaande teboekstelling nodig. Slechts in geval van «bareboat-in» kan teboekstelling ook buiten het land van vlagregistratie plaatsvinden. In die zin blijft de koppeling bestaan en zal ook in internationaal verband geen sprake zijn van een nieuwe of ongebruikelijke situatie. Ontkoppeling past ook in de heden-daagse praktijk waarin plaats van teboekstelling in veel gevallen niet samenvalt met de plaats van vlagregistratie. Het nieuwe element is voornamelijk gelegen in het feit dat bij verlies van nationaliteit als gevolg van een sanctiemaatregel de teboekstelling – en daarmee de rechtsbescherming van de schuldeisers – in stand blijft. In de normale gang van zaken – bij verkoop, teboekstelling en in- en uitvlaggen van een zeeschip op verzoek van een eigenaar – zullen doorhaling respectievelijk inschrijving mede als gevolg van de één-loket-gedachte (zie paragraaf 5c van de memorie van toelichting) op hetzelfde moment plaatsvinden.

De Afdeling haalt in haar advies het onderzoek van Policy Research Corporation (hierna: PRC) aan en plaatst de conclusie van het onderzoek in het licht van de specifieke voordelen van het voorstel van rijkswet voor rederijen en het Koninkrijk. Voor een goed begrip van de conclusies van PRC moeten de onderzoeksvraag en het rapport in de juiste context worden geplaatst. Tijdens de ambtelijke voorbereiding van het voorstel van rijkswet rees de vraag of het voorstel van rijkswet *op zichzelf* gevolgen zou kunnen hebben voor het Nederlandse scheepsregister. Dit

om zeker te stellen dat er in ieder geval geen onvoorziene negatieve gevolgen zouden optreden in termen van uitvlaggen, enkel vanwege het creëren van een scheiding in teboekstelling en nationaliteitsverlening en de mogelijkheid van «bareboat-out». Die vraag is – samen met een aantal vragen waarin twee varianten van vlagregistratie aan de orde kwamen – door PRC voorgelegd aan diverse rederijen. Uit het onderzoek van PRC bleek dat de registratiewetgeving op zichzelf geen noemenswaardige impact zal hebben op de vlagkeuze. De keuze voor vlagregistratie wordt met name bepaald door andere factoren. Er bestaat dan ook geen aanleiding om aan te nemen dat sprake is van een vergroting van een risico dat in het Koninkrijk te boek gestelde schepen aan minder strenge regels zullen voldoen of dat zij zullen «vluchten» naar een andere vlaggenstaat met fiscale gevolgen voor de landen van het Koninkrijk.

PRC concludeerde eveneens dat het zeer wel mogelijk is dat door de loskoppeling van teboekstelling en nationaliteit een aantal – buitenlands beheerde – schepen waarvan de teboekstelling en vlagregistratie nu buiten Nederland is geregeld, te boek gesteld worden in Nederland. Daarnaast zou het eveneens tot gevolg kunnen hebben dat een beperkt aantal – Nederlands beheerde – schepen waarvan de teboekstelling nu buiten Nederland is, in Nederland worden ondergebracht.

Het onderzoek van PRC bevestigt voorts dat thans geen wettelijke verankering bestaat voor het voeren van een buitenlandse vlag op een in Nederland te boek gesteld zeeschip. Dit voorstel van rijkswet voorziet onder meer in die wettelijke mogelijkheid. Uit het onderzoek blijkt ook dat de administratieve lastendruk zal verminderen omdat het oprichten van een buitenlandse entiteit en bijbehorende administratieve procedures voor het met behoud van eigendom al dan niet tijdelijk onder andere vlag brengen van een zeeschip overbodig worden. Deze lastenvermindering maakt overigens geen deel uit van de berekening in paragraaf 15 van de memorie van toelichting omdat het strikt genomen geen lastenverlaging is in de informatievoorziening jegens de overheid. Het is echter wel een positief effect dat uitgaat van dit voorstel van rijkswet. Het effect is niettemin moeilijk te kwantificeren, omdat vele andere factoren een rol spelen bij de keuze voor plaats van teboekstelling en een vlag.

Verder zullen als gevolg van dit voorstel van rijkswet verschillende wettelijke regelingen worden ingetrokken, waardoor de hoeveelheid wetgeving afneemt. Dit gevolg is in lijn met vast kabinetsbeleid, dat gericht is op deregulering.

De Koninkrijksregering is van mening dat met bovengenoemde elementen voldoende is ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling ten aanzien van de achtergrond en doelstellingen van dit voorstel van rijkswet. Als gevolg van het advies van de Afdeling is op onderdelen nog een nadere verduidelijking in de memorie van toelichting aangebracht.

De Afdeling vraagt in het advies aandacht voor de mogelijke nadelige gevolgen voor het onder buitenlandse vlag brengen van in het Koninkrijk te boek gestelde zeeschepen. Een schip waarvan de registratie in het vlagregister wordt doorgehaald -hetzij op verzoek van de eigenaar omdat het schip onder andere vlag al dan niet «bareboat-out» zal worden geëxploiteerd, hetzij als gevolg van een sanctie maatregel – zal in het vlagregister van een andere vlaggenstaat worden geregistreerd. Het is goed om te vermelden dat het al dan niet tijdelijk uit- en omvlaggen van zeeschepen aan de orde van de dag is. Primair is het een verantwoordelijkheid van de reder en de kapitein om zorg te dragen dat het zeeschip voldoet aan de maritieme verdragen op het gebied van onder meer de veiligheid, navigatie, bescherming van het mariene milieu en de

bemannings. Wanneer een zeeschip onder de vlag van een andere staat, die partij is bij de verschillende maritieme verdragen, wordt gebracht, moet het Koninkrijk er in beginsel van uitgaan dat de betreffende vlaggenstaat zorg draagt voor het toezicht op de naleving van die maritieme verdragen. De vlaggenstaatverplichtingen gaan over van het land van het Koninkrijk naar de betreffende staat. Alhoewel het de landen van het Koninkrijk daarmee aan de mogelijkheid ontbreekt om, vanuit de verantwoordelijkheid als vlaggenstaat, nakoming te garanderen van internationale afspraken die van toepassing zijn op de zeevaart, wordt deze nakoming op indirecte wijze wel degelijk geborgd of bevorderd. Nederland is één van de oprichters van het zogenaamde *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*, een regionale samenwerkingsovereenkomst op het gebied van havenstaatcontrole. Op schepen die een haven aandoen in één van de 27 aangesloten landen wordt toegezien op de naleving van internationale maritieme verdragen. Het Paris MOU wordt daarbij ook als leidend voorbeeld beschouwd door andere regionale overeenkomsten op het gebied van havenstaatcontrole, zodat dit systeem een vrijwel wereldbrede dekking kent. In dit verband is ook de *Caribbean Memorandum of Understanding on Port State Control* van belang. Bij dit Caribbean MOU zijn Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland (met het oog op de havenstaatcontrole in Caribisch Nederland) aangesloten.

Ook in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) bevordert het Koninkrijk de wereldwijde implementatie en naleving van de internationale maritieme verdragen. Zo zet het Koninkrijk zich actief in voor *capacity building* en technische ondersteuning aan ontwikkelingslanden en kleine eilandstaatjes bij de ratificatie, implementatie, naleving en handhaving van maritieme regelgeving. Daarnaast is het Koninkrijk een belangrijke promotor voor een verplicht auditsysteem van bij de IMO aangesloten lidstaten op implementatie, naleving en handhaving van door die lidstaten geratificeerde verdragen.

Bovenstaande elementen geven naar het oordeel van de Koninkrijksregering voldoende waarborgen voor de naleving van internationale maritieme verdragen door zeeschepen in het algemeen. In deze systematiek geldt de internationale praktijk van rompbevrachting en het wisselen van vlagregistratie als een gegeven.

2. Bevoegdheid van de minister tot doorhaling in het vlagregister

De toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat er behoefte bestaat om een extra handhavingsinstrument te creëren ten aanzien van zeeschepen in een wereld die gekenmerkt wordt door verhoogde standaarden op het gebied van veiligheid, navigatie, milieubescherming en bemanning, door een toenemende verantwoordelijkheid voor vlaggenstaten en door verbeterde mogelijkheden om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving door zeeschepen. Bij deze realiteit hoort, aldus de toelichting, een afdoende instrumentarium om – conform de verplichtingen van het VN-Zeerechtverdrag¹ – effectief rechtsmacht en toezicht uit te oefenen.² Hiertoe introduceert het wetsvoorstel de bevoegdheid om inschrijving in het vlagregister op specifieke gronden te weigeren en de bevoegdheid om de inschrijving in het register op bepaalde gronden door te halen.³ Voorgestelde gronden voor doorhaling van inschrijving zijn onder meer dat 1) het zeeschip is gebruikt voor een handeling, die heeft geleid tot veroordeling wegens een misdrijf en oplegging van een boete van de vierde categorie of hoger, of een gevangenisstraf van tenminste twee jaren; 2) ten aanzien van het zeeschip herhaaldelijk voor vergelijkbare feiten strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd door het land waar het zeeschip in het vlagregister staat ingeschreven; en 3) er

¹ Zie artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag.

² Paragraaf 7 van de memorie van toelichting.

³ De artikelen 12 en 13.

ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat het zeeschip zal worden gebruikt voor (internationale) misdrijven.

Hierover maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Noodzaak, effectiviteit en wenselijkheid van de doorhalingsbevoegdheid

De Afdeling merkt ten eerste op dat de toelichting onvoldoende ingaat op de vraag welk probleem aan de voorgestelde bevoegdheid ten grondslag ligt. De toelichting stelt weliswaar dat er behoefte bestaat aan een extra handavingsinstrument, maar geeft niet aan op welke handavingsproblemen de overheid is gestuit en waarin de huidige (bestuurs- of strafrechtelijke) mogelijkheden om op te treden tegen overtreding van wettelijke eisen op het gebied van veiligheid, navigatie, milieubescherming en bemanning tekortschieten. In het bijzonder acht de Afdeling, gelet op de motivering van het voorstel, niet duidelijk waarom wordt voorgesteld de maatregel van doorhaling toe te passen in die situaties dat strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties zijn opgelegd.¹ In die gevallen lijkt de effectieve uitoefening van rechtsmacht of toezicht immers geen probleem te vormen.

Vervolgens blijkt, naar het oordeel van de Afdeling, uit de toelichting onvoldoende in welke mate de voorgestelde bevoegdheid om inschrijving in het vlagregister door te halen, een effectieve bijdrage kan vormen aan de uitoefening van rechtsmacht en toezicht door het Koninkrijk. Doorhaling van inschrijving in het vlagregister vormt primair een beperking van de uitoefening van rechtsmacht en toezicht door het Koninkrijk.² Uit het oogpunt van de veiligheid en navigatie van zeeschepen, milieubescherming, arbeidsomstandigheden of vervolging van ernstige misdrijven zal het echter wenselijk zijn om door handhavend optreden overtreding van rechtsregels ongedaan te maken. Dit is niet mogelijk als het Koninkrijk geen rechtsmacht meer heeft. De toelichting maakt daarmee niet duidelijk waarom de voorgestelde maatregel niettemin effectief wordt geacht. Daarbij geeft de toelichting aan dat er ook andere landen zijn – het Verenigd Koninkrijk en Belize – die bevoegdheden kennen om registratie te weigeren of door te halen om andere redenen dan het niet voldoen aan de (administratieve) voorwaarden voor inschrijving, maar geeft zij niet aan of die bevoegdheden samenhangen met de hier voorgestelde maatregel en welke ervaringen in die landen met de toepassing van die bevoegdheden zijn opgedaan.³ Voorts ontbreekt naar het oordeel van de Afdeling, mede in het licht van het voorgaande, een bespreking van alternatieve maatregelen die zijn overwogen om de effectieve uitoefening van rechtsmacht en toezicht door het Koninkrijk op zeeschepen die haar nationaliteit hebben, te realiseren.

De toelichting gaat ten slotte niet in op de gevolgen van de doorhaling in het vlagregister en het daarmee gepaard gaande verlies van de nationaliteit van het Koninkrijk, voor de rechtspositie van het schip, diens eigenaren en opvarenden, noch op de mogelijkheden om alsnog de nakoming te garanderen van internationale afspraken die van toepassing zijn op de zeevaart en waaraan het Koninkrijk zich heeft verbonden. Daarbij is de principiële vraag aan de orde of het Koninkrijk, dat door de eeuwen heen altijd een groot voorvechter is geweest van de vrije zee, zich kan en moet willen onttrekken aan de verantwoordelijkheid om op te treden tegen schepen die, varende onder Nederlandse vlag, zich aan allerlei strafbare feiten hebben schuldig gemaakt of zich daaraan schuldig dreigen te maken. Deze vraag wordt prangender naarmate de handhaving van internationale regels meer problematisch wordt geacht.

¹ Artikel 13, vierde lid, onderdeel a en onderdeel b.

² Ook het voorstel gaat daarvan uit. Het bepaalt immers dat doorhaling in het vlagregister niet plaatsvindt, indien de opsporing of vervolging van een aantal met name genoemde ernstige misdrijven wordt belemmerd (artikel 14). Voor andere doorhalingsgronden geldt een dergelijk voorbehoud echter niet.

³ Paragraaf 12 van de toelichting.

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, de voorgestelde bevoegdheid tot doorhaling van de registratie van inschrijving van een zeeschip in het vlagregister nader te bezien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Doorhaling van registratie in geval van benadeling van de betrekkingen van het Koninkrijk met andere staten

De Raad heeft eerder geadviseerd over een voorstel om in de Zeebrievenwet de mogelijkheid op te nemen een zeebrief in te trekken «indien het zeeschip zodanig wordt gebruikt dat de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden of kunnen worden benadeeld».¹ De Raad wees op het subjectieve karakter van deze intrekkingsgrond, daar de toepassing afhankelijk is van de vraag of een buitenlandse staat een gedraging onder Nederlandse vlag als hem onwelgevallig wenst aan te merken en hieraan gevolgen wenst te verbinden voor zijn betrekkingen met het Koninkrijk. Bovendien was de Raad van oordeel dat de tekst van de bepaling geen aanknopingspunten bood voor een beperkte toepassing van de intrekkingsgrond tot, zoals de toelichting bij het wetsvoorstel aangaf, gevallen waarin een gedraging moet worden gekwalificeerd als een zodanige inbreuk op de rechtsorde dat het desbetreffende schip niet langer wordt geacht deel uit te maken van de Nederlandse rechtsgemeenschap. De Raad was daarom van mening dat de intrekkingsgrond onvoldoende concreet en objectief was geformuleerd en afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid van de houder van de zeebrief. De Raad adviseerde de noodzaak van de intrekkingsgrond dragend te motiveren en deze zodanig te formuleren dat hij geen ruimere reikwijdte zou hebben dan noodzakelijk is voor het probleem dat hij beoogt op te lossen.

Met de Raad meende de regering dat deze wettelijke grond voor doorhaling een nadere afbakening behoeft.² In het wetsvoorstel tot wijziging van de Zeebrievenwet in verband met het uitbreiden van de grondslag voor het intrekken van een zeebrief werd dit wettelijk criterium als volgt geformuleerd: «indien het 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 staten ernstig wordt benadeeld».³

Thans bepaalt het voorstel dat de Minister van Infrastructuur en Milieu, respectievelijk de Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten belast met de registratie van en het verlenen van de nationaliteit van het Koninkrijk aan zeeschepen de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister doorhaalt indien het zeeschip zodanig wordt gebruikt dat het Koninkrijk in een gewapend conflict wordt of kan worden betrokken of de betrekkingen van het Koninkrijk met een of meer andere staten ernstig worden of kunnen worden benadeeld.⁴ Onduidelijk is waarom de regering thans terugkeert naar de formulering van de eerder voorgestelde grond voor intrekking van zeebrieven.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

2. Bevoegdheid van de minister tot doorhaling in het vlagregister

a. Noodzaak, effectiviteit en wenselijkheid van de doorhalingsbevoegdheid

De Afdeling merkt op dat de memorie van toelichting onvoldoende ingaat op de vraag welk probleem ten grondslag ligt aan het opnemen van een bevoegdheid tot ontneming van de nationaliteit van een zeeschip. Zoals

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 288, nr. 4.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 288, nr. 4, blz. 3.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 288, nr. 2.

⁴ Artikel 13, eerste lid, aanhef en onderdeel b.

uit de memorie van toelichting bij het (inmiddels ingetrokken) wetsvoorstel tot wijziging van de Zeebrievenwet (kamerstukken 32 288) blijkt, bestaat behoefte aan effectieve bestuursrechtelijke mogelijkheden om op te treden tegen zeeschepen die internationale normen overtreden. Die behoefte bestaat nog steeds. Het genoemde wetsvoorstel is ingetrokken omdat het voorstel van rijkswet voorziet in dat effectieve bestuursrechtelijke instrumentarium. Uit incidenten met zeeschepen in de afgelopen jaren bleek strafrechtelijke vervolging van maritieme verdragen weinig kansrijk. Het instrument van intrekking van de nationaliteit bevat naar het oordeel van de Koninkrijksregering voldoende afschrikwekkende werking om de naleving van internationale maritieme verplichtingen te verzekeren.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, zal de intrekking van de nationaliteit een ultimum remedium zijn. Effectieve uitoefening van de rechtsmacht worden in de eerste plaats gevormd door handhaving op grond van de wetgeving waarin de normen op het gebied van veiligheid, navigatie, bescherming van het mariene milieu en bemanning is neergelegd. Intrekking en niet-afgifte van de vereiste certificaten vormt het primaire handhavingsmiddel, dat overigens zijn beperkingen kent ten aanzien van schepen die als niet-bedrijfsmatig staan geregistreerd. Deze schepen zijn namelijk niet voorzien van certificaten. De intrekkingsgronden van dit voorstel van rijkswet zijn met name gericht op situaties waarin de primaire vormen van handhaving tekortschieten. Verondersteld wordt dat de dreiging van intrekking van nationaliteit in het uiterste geval ertoe zal leiden dat de betrokken reder of kapitein zich aan de normen zal houden. Vanzelfsprekend zal zorgvuldig met de bevoegdheid tot doorhaling worden omgegaan. Aan daadwerkelijke ontneming van de nationaliteit zal een toezichtstraject voorafgaan (inclusief waarschuwingen) waarin de betrokken reder of kapitein de kans krijgt zich (alsnog) aan de gestelde normen te houden. Het middel van ontneming van nationaliteit zal dan ook naar verwachting zeer sporadisch worden ingezet. Het ontnemen van de nationaliteit van een zeeschip is een zware bestuursrechtelijke maatregel en zal pas als ultimum remedium worden toegepast. De memorie van toelichting is in deze bewoordingen uitgebreid en verduidelijkt.

De wetteksten van landen als Belize en het Verenigd Koninkrijk maken duidelijk dat doorhaling van registratie in die landen mogelijk is wanneer sprake is van overtreding van nationale wetgeving of verdragen. Het globale onderzoek is verricht om te illustreren dat doorhaling van registratie om andere dan administratieve redenen geen uniek gegeven is in de internationale context.

De Koninkrijksregering is tot slot van oordeel dat wanneer een reder of kapitein het zover heeft laten komen dat daadwerkelijk tot intrekking van de nationaliteit wordt overgegaan, de gevolgen van die intrekking ten aanzien van de rechtspositie van het schip, diens eigenaren en bemanning voor zijn rekening behoren te komen. In zoverre heeft de intrekkingsbevoegdheid een duidelijke signaalfunctie. De gevolgen zijn dat het zeeschip geen nationaliteit meer heeft en daarmee in wezen statenloos is geworden. Het zeeschip kan niet meer de bescherming van de vlaggenstaat invoeren en zal problemen kunnen ondervinden met autoriteiten in vreemde havens en op volle zee. Het staat een eigenaar van een zeeschip natuurlijk vrij om het zeeschip te laten registreren in een andere vlaggenstaat («omvlaggen»), al dan niet in een bareboat-out-constructie, die met dit voorstel van rijkswet mogelijk gemaakt wordt. Zoals gezegd is het omvlaggen van zeeschepen gebruikelijke praktijk.

In het voorstel van rijkswet wordt rekening gehouden met de schuldeisers van het zeeschip: de teboekstelling en de rechten van derden die daarmee gepaard gaan worden door de intrekking van de nationaliteit niet aangetast. Verwezen zij naar paragraaf 10 van de memorie van toelichting.

In de memorie van toelichting wordt na de bovengenoemde aanpassingen naar het oordeel van de Koninkrijksregering voldoende ingegaan op de wenselijkheid en de gevolgen van de bevoegdheid van een minister om de nationaliteit van een zeeschip in te trekken.

b. Doorhaling van registratie in geval van benadeling van betrekkingen van het Koninkrijk met andere staten

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Zeebrievenwet, waar de Afdeling naar verwijst, is bij brief van de regering van 19 mei 2011 (kamerstukken II, 32 288, nr. 7) ingetrokken. Besloten is vanwege de vorderingen in de totstandkoming van het voorstel van rijkswet de inhoud van de wijziging van de Zeebrievenwet over te hevelen naar het voorstel van rijkswet. Uit het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu (kamerstukken II, 32 288, nr. 6) bleek de kritische houding van de Tweede Kamer ten aanzien van de intrekkingen die met het wetsvoorstel van de wijziging van de Zeebrievenwet werden geïntroduceerd. In bovengenoemde brief is aangegeven dat de intrekkingen in aangepaste vorm in het voorstel van rijkswet zouden terugkeren. Deze aanpassingen zijn aangebracht, waarbij de intrekkingen die betrekking heeft op de benadeling van buitenlandse betrekkingen is komen te vervallen. Abusievelijk is in artikel 13, eerste lid, onderdeel b, van het voorstel van rijkswet de formulering zoals die bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Zeebrievenwet in eerste instantie is opgesteld, blijven staan. Dit is gecorrigeerd en de betreffende zinsnede is verwijderd. Ook is de memorie van toelichting aangepast naar aanleiding van het intrekken van het wetsvoorstel tot wijziging van de Zeebrievenwet.

3. Handhaving vordering tot afgifte, medewerkingsplicht en vertrouwelijkheid

Ingevolge het wetsvoorstel wordt een ambtenaar belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de rijkswet bevoegd afgifte te vorderen van vervallen of ingetrokken documenten.¹ In het wetsvoorstel is in het bijzonder met betrekking tot Aruba, Curaçao en Sint Maarten een plicht opgenomen om gegevens te verschaffen aan de ambtenaren die zijn aangewezen voor de uitoefening van de bij of krachtens het voorstel opgedragen taken.² Daarnaast is in het bijzonder met betrekking tot Aruba, Curaçao en Sint Maarten een geheimhoudingsplicht opgenomen voor een ieder die bij de uitvoering van het voorstel is betrokken en daarbij de beschikking krijgt over vertrouwelijke gegevens en niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift is verplicht tot geheimhouding.³ Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een bepaling die erop ziet dat bij landsverordening de op te leggen straffen worden geregeld wegens niet naleving van de betreffende vordering en plichten.⁴

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Handhaving vordering tot afgifte, medewerkingsplicht en vertrouwelijkheid

Het advies van de Afdeling wordt overgenomen. De artikelen 23, 24 en 25 zijn opgenomen in artikel 26, eerste lid.

¹ Artikel 23.

² Artikel 24.

³ Artikel 25.

⁴ Artikel 26 noemt de betreffende artikelen niet. Voor Nederland voorziet artikel 184 Sr. reeds in strafbaarstelling van het opzettelijk niet voldoen aan een vordering van een toezichtambtenaar. Artikel 272 Sr. voorziet in strafbaarstelling van opzettelijke schending van een geheimhoudingsplicht.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Curaçao, aan die van Sint Maarten en aan die van Aruba dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W14.11.0177/IV/K met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Artikel 12, eerste lid, onderdeel d, vervangen door: «ernstige redenen zijn te veronderstellen dat het zeeschip zal worden gebruikt voor het plegen van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.»
- Artikel 12, tweede lid, onderdeel a, verwijst naar artikel 13 vierde lid, onderdelen d, g of h. Artikel 13 vierde lid, onderdelen g en h, maken echter geen deel uit van de tekst van het voorstel.
- Artikel 12, derde lid, verwijst naar artikel 13. vierde lid, onderdeel g. Artikel 13, vierde lid, onderdelen g, maakt echter geen deel uit van de tekst van het voorstel.