

Vergaderjaar 2014–2015

34 069

Regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 december 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, 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 vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding	1
Hoofdpijnen Wet bestrijding maritieme ongevallen	2
Wijziging Burgerlijk Wetboek	3
Uitvoering en handhaving	4
Gevolgen	4
Consultatie	5
Overig	5

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet bestrijding maritieme ongevallen (WBMO) en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen. De genoemde leden vinden het verstandig dat er een meldingsplicht wordt ingesteld voor een kapitein van een zeeschip dat betrokken is bij een maritiem ongeval en dat er voorschriften worden vastgesteld voor het opruimen van het wrak en losgelaten lading. Deze leden steunen het voornemen om een verplichte verzekering voor de opruimingskosten van een wrak voor scheepseigenaren in te voeren,

inclusief een verhaalsrecht van de betrokken kuststaat op de verzekeringspenningen. De genoemde leden hebben enkele opmerking en verzoeken de regering nader in te gaan op enkele vragen.

De leden van de SP-fractie zijn gepast verheugd over het wetsvoorstel, maar ontkomen niet aan een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel en zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

Hoofdpijnen Wet bestrijding maritieme ongevallen

De leden van de VVD-fractie constateren dat verdragspartijen op basis van artikel 2 lid 1 van het Verdrag van Nairobi maatregelen mogen nemen voor het opruimen van een wrak dat een gevaar vormt in het Verdragsgebied. Lid 2 regelt dat de maatregelen die genomen worden in verhouding dienen te staan tot het gevaar (evenredigheid). Lid 3 van artikel 2 stelt voorts dat de maatregelen «hetgeen redelijkerwijs noodzakelijk is om een wrak dat een gevaar vormt op te ruimen, niet mogen overstijgen». Dit zijn belangrijke bepalingen om de balans tussen de belangen van de staten en de andere spelers te waarborgen. In het wetsvoorstel zijn de vereisten van evenredigheid en noodzakelijkheid als zodanig niet opgenomen. Er is voor gekozen om bij enkele artikelen op basis waarvan door de staat maatregelen mogen worden genomen, een zinsnede op te nemen in de trend van «voor zover dat nodig is om te waarborgen dat het opruimen doeltreffend geschiedt». Enerzijds is die zinsnede niet bij alle artikelen op basis waarvan maatregelen mogen worden genomen opgenomen, anderzijds is de zinsnede niet in overeenstemming met hetgeen in het Verdrag is bepaald. De genoemde leden vragen of de regering bereid is om de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid uit artikel 2 van het Verdrag in het wetsvoorstel op te nemen als beginselen die gelden voor het nemen van de maatregelen ingevolge hoofdstuk 2 van de wet.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting (MvT) dat de Minister ten aanzien van een schip dat zich bevindt in de Nederlandse territoriale zee alle maatregelen kan nemen die nodig zijn om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en kustmilieu te beschermen. Dit ingeval zich met betrekking tot het schip een maritiem ongeval of een omstandigheid voordoet die gevolgen heeft voor de veiligheid van het schip of van de scheepvaart dan wel tot verontreiniging van de wateren of de kust van een staat kan leiden. Hetzelfde geldt indien in zee drijvende verontreinigende stoffen, containers of stukgoederen worden waargenomen. De genoemde leden vragen wie verantwoordelijk is voor de bijkomende kosten van deze maatregelen.

De leden van de SP-fractie zijn vooral verheugd over het feit dat met het voorliggende wetsvoorstel onder meer de bevoegdheid voor de Minister wordt geboden om een wrak dat een gevaar vormt voor de scheepvaart snel en adequaat te (laten) verwijderen. Daarnaast introduceert het Verdrag van Nairobi (dat ten grondslag ligt aan deze wet) een direct verhaalsrecht op de verzekeraar, naast de risicoaansprakelijkheid van de scheepseigenaar. Het is pure winst dat schepen in het bezit moeten zijn van een geldig certificaat omtrent verzekeringen. De genoemde leden vernemen wel graag hoe de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheden in de exclusieve economische zone (eez) beperkt worden ten aanzien van schepen die geregistreerd staan in (of een vlag voeren van) een staat die geen partij is in het verdrag.

De leden van de SP-fractie vinden het merkwaardig dat er in de MvT sprake is van vervanging van de huidige Wet bestrijding ongevallen Noordzee (Wet BON) door de nieuwe WBMO, terwijl sprake blijft van gedeeltelijke werking van de Wrakkenwet. De tekst stelt: «De Wrakkenwet blijft op de territoriale zee van toepassing op de opruiming van voorwerpen die niet afkomstig zijn van zeeschepen, zoals vliegtuig-wrakken en niet-drijvende (gekantelde) installaties. Voorts blijft de wet van toepassing voor opruiming van (restanten van) andere schepen dan zeeschepen die – kort gezegd – zijn vastgeraakt op en langs binnenwateren, alsmede te water geraakte zaken als auto's op binnenvaarwegen. Ook kan de Wrakkenwet nog worden toegepast op wrakken van zeeschepen die voor inwerkingtreding van de WBMO zijn ontstaan». De genoemde leden hebben deels begrip voor de gekozen route, maar vinden een tweetal zaken vreemd.

Waarom wordt er in de gevallen die ontstaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de WBMO niet gekozen voor overgangsrecht? Daarnaast bevreemdt het deze leden dat, terwijl er in de Kamer sinds enige jaren gesproken wordt over het terugdringen van (overbodige) wetten en regels, nu blijkbaar niet alleen een deel van de Wrakkenwet in stand blijft, maar er daarnaast sprake is van zaken die in het kader van verzekering en certificering ook nog eens over twee wetten verspreid raken, te weten het Burgerlijk Wetboek en de WBMO.

De leden van de SP-fractie willen graag meer duidelijkheid over de relatie met de Waterwet en de beoogde Omgevingswet. Er wordt gesteld «Die wet [de Omgevingswet] zal zich vooral richten op locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Regels voor het vervoer als zodanig en voor vervoerders of vervoermiddelen vallen buiten dat kader». Op welk moment krijgt de Kamer een helder en transparant overzicht van welke wet met welke reden opgaat in de Omgevingswet? Onder welke wet gaan de eerder genoemde «vervoerszaken» vallen, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of de last onder bestuursdwang in de WBMO dezelfde juridische werking heeft als de gekozen formulering uit het verdrag. Naar de mening van deze leden wordt er met de keuze om dit instrument uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet toe te passen vanwege het kostenverhaal, afgeweken van de eerdere keuze voor de twee eerder genoemde uitzonderingen in het geval van verzekering en certificering. Immers, gebruikmaking van risicoaansprakelijkheid en verplichte financiële zekerheid valt toch ook onder het kostenverhaal? Is deze inconsequente benadering ingegeven door het feit dat er sprake is van internationale raakvlakken? Is het om die reden niet transparanter om slechts het verdrag te implementeren en invoering van de wet op deze wijze te heroverwegen, zo vragen deze leden.

Wijziging Burgerlijk Wetboek

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de implementatie van het verdrag in verschillende wetten. Hoe wordt overlap en ondoorzichtige regelgeving voorkomen? Waarom is ervoor gekozen om de verplichte verzekering op te nemen in de WBMO in plaats van het Burgerlijk Wetboek?

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering – tegen het advies van de Raad van State (RvS) in – vasthoudt aan opname van regels over verzekering en certificering in twee wetten. Wat is de reden dat de regering in weerwil van de mantra «terugdringen van regeldruk/weg met de bestuurlijke drukte» nu kiest om de WBMO te ontwerpen naar voorbeeld van het Bunkerolieverdrag, wetssystematiek die nota bene volgens diezelfde beantwoording door de regering gezien wordt als een

uitzondering? Licht het niet meer voor de hand de WBMO te ontwerpen naar de nieuwe maatstaven, die vooruitlopen op de Omgevingswet en het niet – zoals de keuze nu is gemaakt – op te hangen aan een uitzonderingswet? Wat is de grondslag geweest voor opname in twee wetten, analoog aan hoe dat bij het luchtvervoer geregeld is? Mogen deze leden hieruit constateren dat regeldruk soms een legitieme reden en noodzaak heeft, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regels over verzekering en certificering verspreid raken over meerdere wetten, te weten het Burgerlijk Wetboek en de WBMO. Graag vernemen zij, hoewel dat vaker voorkomt, of inzichtelijkheid niet vergroot kan worden door deze regels onder te brengen in één wet.

Uitvoering en handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag welke instantie als meldpunt wordt aangewezen waar kapiteins of exploitanten van schepen melding moeten maken van het zinken of stranden van een schip, een deel van een schip of iets dat door een schip is verloren.

De leden van de SP-fractie vragen waar de verwachting op gebaseerd is dat er geen omvangrijke stroom van gevallen zal optreden en dat beheerders kunnen voorzien in handhaving met behulp van enige bijscholing van de betrokken handhavers. Waaruit bestaat die bijscholing en is deze verplicht? Is hier sprake van certificering? Kan er een conflict ontstaan door het feit dat een decentrale beheerder tevens zal moeten voorzien in handhaving? Kan hier het juridische verwijt van willekeur door ontstaan, zo vragen zij.

Gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor zover Nederlandse schepen in een nadelige positie zouden kunnen raken ten opzichte van schepen die elders zijn geregistreerd, het van belang is dat de andere EU-lidstaten ook partij zullen worden bij het Verdrag. Dit gebeurt volgens de regering binnen afzienbare tijd. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Bulgarije hebben het verdrag inmiddels geratificeerd. Hoe gefundeerd is de verwachting dat andere lidstaten binnen afzienbare tijd het verdrag zullen ratificeren? Wat zijn de redenen van andere lidstaten om het verdrag (nog) niet te ratificeren? Wat gebeurt er met wrakken van landen die het verdrag niet hebben geratificeerd?

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of deze ratificatie volgens de regering een reden is om onder een andere vlag te gaan varen, en zo ja, waarom. Is de regering van mening dat hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel ook van toepassing zou moeten zijn, binnen de eez, op schepen die niet gerechtigd zijn de vlag te voeren van een staat die partij is bij het Verdrag, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er wordt gekozen voor uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met één fulltime equivalent (fte), terwijl een exacte inschatting van de benodigde capaciteit moeilijk te maken is. Wat zijn de financiële en formatieve consequenties voor de ILT? Hoe verklaart de regering dat het takenpakket van de ILT voor de zoveelste keer een stijgende lijn laat zien, terwijl het budget van het ILT een dalende lijn laat zien? Denkt de regering dit echt te kunnen ondervangen middels efficiencyverbeteringen, zo vragen deze leden. Wordt deze ene fte belast met «slechts» de afgifte van

verzekeringcertificaten en de controle daarop? Is «slechts» één fte verstandig in het licht van de werkdruk? Wie vervangt bij ziekte en vakantie? Is het aanstellen van één verantwoordelijke voor certificering en handhaving niet fraudegevoelig? Hoe kwetsbaar is een verantwoordelijke voor mogelijke (on)eigenlijke druk veroorzaakt door het werkveld, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen met klem aandacht voor het zogenaamde «sluitstuk inzake de kostenvergoeding en verdere bepalingen» dat bepaalt dat een schip van 300 GT (bruto tonnage) of meer dat niet beschikt over een verzekeringcertificaat, niet wordt toegelaten tot, noch kan vertrekken vanuit een Nederlandse haven of ankerplaats. Gaat ook dit onderdeel onder de ILT vallen? Welke rol gaan het loodswezen en de havenbeheerder spelen bij dit onderdeel? Kortom, wie wordt verantwoordelijk voor dit deel van de wet, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor schepen van Europese vlagstaten al een verzekeringsplicht bestaat. Op langere termijn zal daarom een zekere kostenverhoging te verwachten zijn door deze wet. Deze leden delen de gedachte dat het van belang is dat zoveel mogelijk Europese vlagstaten het Verdrag ratificeren. Daardoor ontstaat er immers geen relatief nadelige positie voor Nederlandse scheepseigenaren. Anderzijds is er wel een toename in administratieve lasten, die wordt geraamd op € 184,- per schip. De nieuwe regels gelden voor 1.200 Nederlandse schepen, wat een totale kostenpost van € 220.800,- oplevert voor de sector. De genoemde leden vernemen graag of die kosten op een andere manier gecompenseerd kunnen worden.

Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe over het algemeen het voorstel werd beoordeeld tijdens de consultatieronde die de regering noemt.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar welke partijen hebben deelgenomen aan de consultatierondes, welke vragen ze precies gesteld hebben en welke opmerkingen ze hebben gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen welke partijen hebben deelgenomen aan de consultatierondes en welke vragen daarbij zijn gesteld. Kan de Kamer inzage krijgen in de schriftelijke reacties? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie waarderen het dat bedrijven en overheidsinstanties zijn betrokken bij de opstelling van dit wetsvoorstel. Heeft de regering thans de overtuiging dat de wet voldoende tegemoet komt aan de opmerkingen die van die zijde zijn gemaakt, met name ten aanzien van sanctionering en administratieve lasten, zo vragen deze leden.

Overig

De leden van de SP-fractie vragen of de ministeriële regeling met betrekking tot melding van ongevallen en voorvallen op zee die berusten op de Wet BON, alsmede de aanpassing van het Besluit aanwijzing verdragen havenstaatcontrole en het ministeriële besluit incidentenbestrijdingsplan Noordzee (dat moet worden vervangen) als voorhang worden aangeboden aan de Kamer. De genoemde leden vragen om een onderbouwing wanneer het voorgaande verzoek niet wordt ingewilligd.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel voorziet in verschillende delegatiebepalingen. Echter, bij geen van de delegatiebepa-

lingen voorziet het wetsvoorstel in betrokkenheid van de Kamer. Graag vernemen zij daar de motivering van.

De leden van de CDA-fractie zien graag dat bepalingen over evaluatie, overgangsbepalingen en een horizonbepaling toegevoegd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten