

Vergaderjaar 2023–2024

**36 440**

## **Regels over het bemannen van zeeschepen (Wet bemanning zeeschepen)**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 juni 2023 en het nader rapport d.d. 28 september 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 april 2023, nr. 2023000969, 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 15 juni 2023, nr. W17.23.00093/IV, bied ik U hierbij aan.

*Bij Kabinetsmissive van 18 april 2023, no. 2023000969, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over het bemannen van zeeschepen (Wet bemanning zeeschepen), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel geeft regels voor de bemanning aan boord van zeeschepen. De bepalingen zijn grotendeels een herschikking van wat al is geregeld in de Wet zeevarenden, die uitvoering geeft aan verplichtingen die voortvloeien uit verdragen en EU-regelgeving.<sup>2</sup> De Wet zeevarenden wordt met dit wetsvoorstel ingetrokken.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de experimenteerbepaling in het wetsvoorstel. In verband hiermee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.*

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Het gaat daarbij om verdragen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en vier richtlijnen van de Europese Unie (vgl. paragraaf 1.2 bij de memorie van toelichting).

*Artikel 3 van het wetsvoorstel regelt dat de Minister «bij wijze van experiment voor een specifiek zeeschip» tijdelijk bij besluit kan afwijken van bepaalde artikelen van de wet, met als doel om vooruitlopend op mogelijke aanpassing van regelgeving te experimenteren met bemanningssamenstelling of de beroepseisen van zeevarenden. Daarmee wordt beoogd meer ruimte te bieden voor technologische innovatie en het doen van experimenten met nieuwe typen zeeschepen of technieken, ook in internationaal verband binnen de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Als voorbeelden worden genoemd het vergaand geautomatiseerd of autonoom varen op zee.<sup>3</sup>*

*Om deze experimenten mogelijk te maken, moet worden afgeweken van bepaalde artikelen, zoals de verplichtingen tot het bezit van een geldig bemanningscertificaat en een vaarbevoegdheidsbewijs en het verbod op het niet naleven van de wachtverplichting. Daardoor kunnen functies op een andere wijze of op basis van een andere opleiding worden vervuld. Daarmee kan worden ingespeeld op technologische innovaties en verdergaande automatisering.<sup>4</sup>*

*De wettelijke verplichtingen waarvan kan worden afgeweken, vinden hun grondslag in verdragen van de IMO en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).<sup>5</sup> De toelichting merkt op dat deze verdragen ruimte laten om onder voorwaarden af te wijken van de daarin neergelegde verplichtingen.<sup>6</sup> Onder meer wordt bedoeld op de mogelijkheid voor verdragsluitende staten om in verband met technische ontwikkelingen andere – gelijkwaardige – regelingen in te voeren.<sup>7</sup> Eén van de verdragen laat expliciet ruimte voor staten om experimenten toe te staan met onder meer geautomatiseerde systemen, teneinde alternatieve methoden te onderzoeken voor het uitvoeren van bepaalde taken. Ook daarbij moeten de verdragsrechtelijke eisen en voorschriften op ten minste een gelijkwaardige wijze zijn gewaarborgd.<sup>8</sup>*

*In de toelichting wordt opgemerkt dat de ruimte voor experimenten niet geheel nieuw is. De vigerende Wet zeevarenden kent de bevoegdheid voor de Minister om «voor een bijzonder schip» ontheffing te verlenen van de verplichting om een bemanningsplan te voegen bij de aanvraag van een bemanningscertificaat.<sup>9</sup> Het voorgestelde artikel 3 biedt volgens de toelichting meer ruimte voor het doen van experimenten.<sup>10</sup>*

*De Afdeling maakt twee opmerkingen. De eerste opmerking betreft de experimenteerbepaling zelf. De tweede opmerking gaat in op de vraag waarom hier is gekozen voor een grondslag voor een experiment en niet voor een ontheffing.*

<sup>3</sup> Zie paragraaf 2.4 van de toelichting.

<sup>4</sup> Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 3.

<sup>5</sup> Die voor een deel via richtlijnen ook in het Unierecht zijn opgenomen.

<sup>6</sup> Zie paragrafen 1.2 en 2.4 van de toelichting.

<sup>7</sup> Zie artikel IX van het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst (STCW-verdrag).

<sup>8</sup> Zie Voorschrift I/13 van het STCW-verdrag.

<sup>9</sup> Zie artikel 16a van de Wet zeevarenden (Kamerstukken II 2012/13, 33 442, nr. 3, p. 15).

<sup>10</sup> Het voorgestelde artikel 3 is ook van toepassing op vissersvaartuigen en biedt grondslag om van meer wettelijke verplichtingen af te wijken dan op grond van de bestaande ontheffingsgrondslag mogelijk is (zie paragraaf 2.4 van de toelichting).

#### *a. Experimenteren*

*Een experimenteergrondslag is bedoeld om bepaalde groepen tijdelijk ruimte te geven van de wet af te wijken om in de praktijk te beproeven of het idee voor een nieuwe wettelijke norm het beoogde effect sorteert.<sup>11</sup> Dan ligt het niet voor de hand het experiment te beperken tot één specifiek zeeschip. Voor zover met artikel 3 wordt beoogd de effectiviteit van nieuwe of alternatieve wettelijke voorschriften te beproeven en het artikel dus daadwerkelijk is bedoeld als experimenteerbepaling, dient de grondslag ook conform de daaraan gestelde eisen te worden vormgegeven. Die houden in dat inhoud, omvang, evaluatiecriteria en de beoordeling van de resultaten op voorhand duidelijk moeten zijn.*

*Verder behoren experimenteerregelingen te worden neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift van het naast-lagere niveau, in dit geval een algemene maatregel van bestuur.<sup>12</sup> Ook dient de parlementaire betrokkenheid te worden gewaarborgd.<sup>13</sup> Aan al deze eisen voldoet het voorgestelde artikel 3 niet.*

#### *b. Ontheffen*

*Het voorgestelde artikel 3 is vooral bedoeld om in concrete gevallen, op een specifiek zeeschip, de effectiviteit van nieuwe technologische innovaties te beproeven en met het oog daarop tijdelijke afwijking van wettelijke voorschriften (zoals met betrekking tot veilige wacht, vaarbevoegdheid en bekwaamheid) mogelijk te maken.<sup>14</sup> Daarvoor leent zich veeleer een ontheffing en niet de figuur van de experimenteerregeling, die er immers op is gericht meer inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de wettelijke regeling zelf.<sup>15</sup> Dat mogelijk op termijn (internationale) regelgeving zal worden aangepast, maakt dat niet anders.*

#### *c. Conclusie*

*Gelet op het voorgaande, ligt het veeleer in de rede om het voorgestelde artikel 3 vorm te geven als een meer algemene ontheffingsgrondslag naast de specifieke ontheffingen die ook in het wetsvoorstel zijn opgenomen.<sup>16</sup> De Afdeling adviseert artikel 3 in het licht van het voorgaande te herformuleren.*

<sup>11</sup> Zie Aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>12</sup> Zie Aanwijzingen 2.41 en 2.42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor een algemene beschouwing over experimenteerbepalingen, zie M. Nap, «Experimenteerbepalingen», RegelMaat (38) 2022, afl. 3, p. 265–271.

<sup>13</sup> Dit gebeurt door in ieder geval een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk naar de Staten-Generaal te zenden en eventueel in een voorhangbepaling te voorzien. Dat laatste is zeker van belang bij een eenmalige verlenging van het experiment, zoals wordt voorgesteld in het vijfde lid bij artikel 3. Zie het advies van 6 december 2019, W01.19.0146/I, punt 2.4.

<sup>14</sup> In een wettelijke grondslag voor een ontheffing dien te worden geregeld onder welke voorwaarden, met welk doel en in welke gevallen een bepaald voorschrift buiten toepassing kan worden gelaten, waarbij ook de kaders van de verdragen en de EU-richtlijnen in acht worden genomen. Zie het advies van de Afdeling advisering van 17 februari 2020, W18.19.0145/IV, punt 3b.

<sup>15</sup> Voor een nadere beschouwing over experimenten en ontheffingen, zie het advies van 17 februari 2020, W18.19.0145/IV.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 20, vijfde lid; artikel 21, vierde lid; artikel 23, vijfde lid; artikel 31, zesde lid; en artikel 32, vijfde lid.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

Dit advies is overgenomen. De experimenteerregeling voorgesteld in artikel 3 is gewijzigd in een grondslag voor ontheffing. In de memorie van toelichting is de toelichting bij artikel 3 in overeenstemming gebracht met de aangepaste ontheffingsgrondslag ten behoeve van experimenten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de met het voorstel uitgevoerde internationale verdragen in de considerans van het voorstel op te nemen. In artikel 2 is een verwijzing naar het STCW-verdrag toegevoegd die per abuis was weggefallen en is in verband daarmee de volgorde van de leden gewijzigd. Tevens is in artikel 81, dat betrekking heeft op de geldigheidsduur van bewijzen, de geneeskundige verklaring zeevaart toegevoegd. Deze was per abuis weggelaten. In artikel 91 is de verwijzing naar een onjuist artikelnummer gecorrigeerd.

Tevens zijn ter verduidelijking implementatietabellen opgenomen waarin is aangegeven welke bepalingen van het op 23 februari 2006 in Genève tot stand gekomen Maritiem Arbeidsverdrag, 2006 (Trb. 2007, 93) en het op 14 juni 2007 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende werk in de visserijsector (Trb. 2011, 152) met het voorstel worden uitgevoerd.

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 Waterstaat,  
M.G.J. Harbers