

Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied (Trb. 2005, 312)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Op 10 juli 2007 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat belast met het voorbereidend onderzoek naar de wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied (Trb. 2005, 312) verslag uitgebracht.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van CDA en PvdA en zij gaat er van uit dat met deze beantwoording de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Permanente Commissie van Toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waar de controle komt te liggen op de regelstellende functie van de Permanente Commissie als deze controle niet in laatste instantie bij de Nederlandse en Vlaamse volksvertegenwoordigers berust. Ook vragen de leden van de CDA-fractie de regering een appreciatie te geven van het democratisch gehalte van dit wetsvoorstel als een ambtelijke instantie regelgevende bevoegdheid krijgt zonder rapportage aan het Nederlandse, c.q. Vlaamse parlement.

De regering gaat wat betreft de regelgevende taak van de Permanente Commissie uit van de volgende visie. De regering stelt voorop dat het belang van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart (hierna: Permanente Commissie) voor de veiligheid en de vlotheid van het scheepvaartverkeer op de Schelde bijzonder groot is. Vanaf 1839, het moment dat de Permanente Commissie is ingesteld, heeft deze commissie naar grote tevredenheid van de Nederlandse en Belgische, later Vlaamse, regeringen gefunctioneerd. Het vertrouwen dat de Nederlandse, Belgische en Vlaamse regeringen in de Permanente Commissie hebben, is mede aanleiding geweest om reeds in 1978, in het verdrag betreffende de Schelderadarketen, aan deze Commissie voor het eerst de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels over specifieke onderwerpen van nautisch-technische aard op te dragen. De wijze waarop de Commissie zich van deze taak heeft gekweten, gaf voldoende vertrouwen deze taak in 1995, ter gelegenheid van het herziene Scheldereglement, uit te breiden met enige bevoegdheden tot het vaststellen van uitvoeringsregels, alweer van nautisch-technische aard. Het gaat hierbij om het vaststellen van het gegevensregime met betrekking tot radarbeelden, en de uitwerking van details inzake de loodsplicht, betaling van loodsgelden en de meldplicht van schepen.

Het ligt dan ook in de rede dat waar verdragsluitende partijen thans van mening zijn dat het gemeenschappelijk nautisch beheer op de Schelde mede met behulp van gemeenschappelijke uitvoeringsregelgeving op nautisch-technisch gebied moet worden vormgegeven, die regelgeving ook aan de Permanente Commissie wordt opgedragen.

Ook de regels die de Permanente Commissie op grond van artikel 5 van het Verdrag inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied (hierna: het GNB-verdrag) kan vaststellen, zijn beperkt tot zuiver nautisch-technische aangelegenheden. De omvang van deze regelgevende taak moet niet worden overschat. De door de Permanente Commissie vast te stellen regels bestaan immers al sinds lange tijd. Zij zijn thans nog vastgelegd in (grotendeels gelijklopende) Nederlandse en Belgische scheepvaartreglementen voor de desbetreffende gedeelten van de Schelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Noch de thans bevoegde wetgevers (in Nederland: de Kroon), noch de Permanente Commissie na inwerkingtreding van het Verdrag, heeft bij de vaststelling van deze regels een onbeperkte beleidsvrijheid. Immers, inhoudelijk zijn deze reglementen voor een belangrijk deel internationaal geharmoniseerd door verdragen als de Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee uit 1972 (Trb. 1974, 51) en andere verdragen van de IMO. Deze verdragen laten slechts toe dat aanvullingen hierop alleen mogelijk zijn voor zover zij worden gevorderd door plaatselijke nautische omstandigheden. Bovendien legt ook het EU-recht hier beperkingen op.

De thans bestaande Nederlandse en Belgische scheepvaartreglementen die van toepassing zijn in het Scheldegebied zijn bovendien, omdat het grensoverschrijdende scheepvaartwegen betreft, op grond van het internationale recht met betrekking tot dergelijke waterwegen, altijd in overleg met België (Vlaanderen) opgesteld.

De door de Permanente Commissie op grond van het GNB-verdrag te stellen regels zullen inhoudelijk voor een zeer groot deel uit de bestaande scheepvaartreglementen kunnen worden overgenomen. In zoverre verandert de totstandkoming van het GNB-verdrag feitelijk niet veel aan de bestaande situatie.

Gegeven deze situatie, de aard van de desbetreffende regels en het vertrouwen in de Permanente Commissie, acht de regering het verantwoord de Permanente Commissie in het vervolg met deze regelgevende taak te belasten.

Daarbij geeft het GNB-verdrag de nodige waarborgen met betrekking tot de uitoefening van de regelgevende taak. De bevoegdheid tot regelgeving is beperkt tot de in artikel 5, tweede lid, van het GNB-verdrag opgesomde onderwerpen en kan uitsluitend worden uitgeoefend wanneer de belangen, genoemd in artikel 5, eerste lid, van het verdrag dit vergen.

Wat de procedure van totstandkoming van deze regels betreft, dient de Permanente Commissie over ontwerpregelgeving advies te vragen aan de meest betrokken partijen zoals de betrokken provincies en gemeenten, de havenautoriteiten van Antwerpen, Gent, Terneuzen en Vlissingen, de loodsdiensten, en de lokale overkoepelende organisaties van het maritieme en havengebonden bedrijfsleven.

Een eenmaal door de Permanente Commissie vastgestelde regeling zal, op dezelfde wijze zoals dit geschiedt met alle door de Permanente Commissie vastgestelde regelingen, in de Nederlandse Staatscourant en het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd.

De leden van de Permanente Commissie zijn Nederlandse en Vlaamse ambtenaren, zodat zij in de normale hiërarchische verhoudingen onder instructie van de betreffende bewindspersonen staan.

Voorts is de Permanente Commissie periodiek verantwoording verschuldigd aan de respectievelijke regeringen en zij moet daarmee in regelmatig contact staan (artikel 4, zesde lid, van het GNB-verdrag). Uiteraard is de betreffende minister over het gebruik van zijn instructiebevoegdheid verantwoording verschuldigd. Daar komt bij dat dit verdrag, anders dan de eerdergenoemde verdragen uit 1978 en 1995, een integrale rechterlijke controle op de bevoegdheidsuitoefening van de Permanente Commissie introduceert. Immers, tegen besluiten, handelingen en verzuimen van de Permanente Commissie staat rechtbescherming open (artikel 10 van het GNB-verdrag). Die rechtsbescherming strekt zich ook tot besluiten van regelgevende aard, hetgeen in de Nederlandse rechtsorde een uitzondering is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de verzekering te geven dat eventuele voorstellen voor strafbaarheidsstelling van regels vastgesteld door de Permanente Commissie worden voorgelegd aan de parlementen van Nederland en Vlaanderen.

Een soort voorhangprocedure, zoals deze leden kennelijk voor ogen hebben, zou er toe leiden dat in Nederland een vorm van indirecte parlementaire controle op de regelgevende taak van de Permanente Commissie ontstaat die in Vlaanderen niet bestaat. Een dergelijke onevenwichtigheid is niet in overeenstemming met de geest van het GNB-verdrag en acht de regering daarom niet wenselijk.

Het belang van de strafbaarstelling van door de PC vast te stellen regels moet bovendien ook niet worden overschat. Het betreft hier in alle gevallen, zoals ook thans in de scheepvaartreglementen het geval is, overtredingen en geen misdrijven. Strafbare feiten van laatstgenoemde categorie blijven, ook wat betreft de scheepvaart, altijd een zaak van de formele wetgever. Voorts blijft de strafbaarstelling een nationale aangelegenheid. Artikel 11, eerste lid, van het GNB-Verdrag stelt immers dat de Verdragssluitende partijen zorgdragen van de vaststelling van de regels terzake. In het voorliggende wetsvoorstel is hiertoe in het voorgestelde artikel 31a, derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet, vastgelegd dat overtreding van een door de Permanente Commissie vastgestelde regel eerst een strafbaar feit kan zijn indien dit in een afzonderlijke regeling door de minister van Verkeer en Waterstaat als een strafbaar feit is aangemerkt. Het in het leven roepen van strafbare feiten krachtens een wet bij lagere regeling is overigens niet ongebruikelijk. De minister van Verkeer en Waterstaat is over het gebruik van deze bevoegdheid verantwoording verschuldigd.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie die willen weten hoe de Permanente Commissie zich gaat inspannen om de bevoegde overheden te brengen tot onderlinge afstemming van het vervolgsbeleid, wordt opgemerkt dat de Permanente Commissie actief met de strafrechtelijke autoriteiten in Nederland en België in overleg zal treden om die afstemming te bevorderen.

Harmonisatie van loodsplichtregimes in het Scheldegebied

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de loodsgeldtarieven voor de vaart op de havens als Vlissingen en Terneuzen bepaald blijven worden door de Nederlandse regering en als dit niet het geval is, wie die tarieven dan wel zal bepalen.

Het eveneens bij de Kamer ter goedkeuring voorliggende verdrag inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven regelt door middel van een wijziging van het Scheldereglement slechts dat de tarieven voor de Scheldevaart – de vaart op de Vlaamse havens aan de Schelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen – in het vervolg door de Vlaamse minister zullen worden vastgesteld. Noch het GNB-verdrag, noch het onderhavige wetsvoorstel hebben betrekking op de loodsgeldtarieven voor de vaart op de *Nederlandse* Scheldehavens. Indien het wetsvoorstel markttoezicht registerloodsen in werking treedt zullen laatstbedoelde tarieven in het vervolg door de raad van bestuur van de NMa worden vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen om aan te geven welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de implementatie van het wetsvoorstel markttoezicht registerloodsen en met name de toezegging over de concurrentiepositie van de Zeeuwse havens.

Dit wetsvoorstel regelt slechts de wetgevingstechnische consequenties van de goedkeuring van een verdrag over technisch-nautische aangelegenheden en is niet van invloed op de loodsgeldtarieven of de concurrentiepositie van de Zeeuwse havens.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de indruk te bevestigen dat de loodsen op de Westerschelde onder jurisdictie komen van de Permanente Commissie. Zij vragen zich af hoe dit te rijmen is met het toezicht door de NMa op grond van het wetsvoorstel markttoezicht registerloodsen.

Op de loodsen, voor zover het betreft de Nederlandse én Vlaamse loodsen die de scheepvaart van en naar Antwerpen en Gent beloodsen (de Scheldevaart), wordt al sinds 20 mei 1843 krachtens een verdrag, het Scheldereglement, een vorm van toezicht gehouden door de Permanente Commissie van Toezicht. Dit toezicht beperkt zich tot het stellen van regels van nautisch-technische aard. Het Scheldereglement regelt daarnaast de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart, de verdeling van de loodsprestaties en de verdeling van de loodsgeldopbrengsten tussen Nederland en Vlaanderen. In dit regime verandert noch het wetsvoorstel, noch het GNB-verdrag iets. De gehele materie van het loodsen en het beloodsen van de Scheldevaart en de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart blijft geregeld in het Scheldereglement.

Het loodsen en beloodsen van de vaart op de Nederlandse Scheldehavens valt niet onder het Scheldereglement, maar onder de Nederlandse wetgeving, zijnde de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet. Deze wetten worden in het wetsvoorstel markttoezicht registerloodsen ingrijpend gewijzigd met als doel het tot stand brengen van markttoezicht op het Nederlandse Loodswezen. Dit markttoezicht omvat mede de tariefvaststelling voor de beloodsing van de scheepvaart op de *Nederlandse* Scheldehavens. Dit stelsel staat dus naast het Scheldereglement. Nederlandse Scheldeloodsen blijven dus, net als voorheen, zowel aan een intern-Nederlands wettelijk regime, als aan een verdragsrechtelijk regime onderworpen.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging van het onderhavige wetsvoorstel. In verband met het inmiddels door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2005/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende geharmoniseerde River Information Services (RIS) op de binnenwateren in de Gemeenschap (PbEU L 255) (Kamerstukken I 2006/07, 30 974, A) moet een

wijziging van wetgevingstechnische aard worden aangebracht in de begripsbepalingen van de Scheepvaartverkeerswet. De nota van wijziging strekt daartoe.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Camiel Eurlings