

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2013

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 belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu naar aanleiding van bovengenoemd wetsvoorstel. Ik ben de leden zeer erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel wordt uitgevoerd en ik beantwoord graag de gestelde vragen.

I. Aanleiding en achtergrond

Boetecategorie

De leden van de fractie van de VVD twijfelen over het effect van de verhoging van de boetecategorie voor overtreding van voorgeschreven routingssystemen voor de scheepvaart aangezien de oorzaak voor het afwijken van de route veelal lijkt ingegeven door onbekendheid dan door structurele opzet.

Het komt inderdaad voor dat kapiteins van schepen niet opzettelijk een voorgeschreven routingstelsel overtreden door wanneer zij daar wel toe verplicht zijn, geen gebruik te maken van dat routingstelsel. Een verhoging van de boete zal in die gevallen in eerste instantie beperkte meerwaarde hebben om de naleving te verhogen. Naar gelang echter hogere boetes worden opgelegd zal ook binnen de sector als gevolg daarvan meer kenbaarheid ontstaan over het verplichte routingstelsel. Bovendien vormt een boete die lager is dan het te behalen voordeel bij het volgen van de meest gangbare route, een onvoldoende prikkel om de nalevingsbereidheid te verhogen.

Van kapiteins van zeeschepen, zeker wanneer die een hoger risico met zich brengen door bijvoorbeeld de aard van de lading, mag daarnaast

verwacht worden dat zij zich bij de voorbereiding van de reis, in het bijzonder door een druk gebied als de Noordzee, adequaat voorbereiden en zich op de hoogte stellen van de ter plaatse op hen rustende verplichtingen, zoals in Hoofdstuk V van het Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (hierna: SOLAS) ook verplicht is gesteld. Met een maximaal boetebedrag van een hogere categorie ontstaat meer flexibiliteit om de aard en ernst van deze nalatigheid als gevolg waarvan een voorgeschreven routingssysteem niet wordt gevolgd, in de op te leggen boete tot uitdrukking te brengen.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken om een nadere toelichting op het huidige en toekomstige economisch voordeel voor reders van het niet volgen van het voorgeschreven routingssysteem. Het voorgeschreven routingssysteem van Noord Hinder naar de Duitse Bocht en vice versa voor tankers is 60 zeemijl langer dan de reguliere vaarroute dicht langs de Nederlandse kust en de Waddeneilanden. Bij een gemiddelde vaarsnelheid van 15 knopen betekent dit een extra reistijd van vier uur. Deze extra vier uur zijn voor een reder zeer kostbaar, echter niet eenvoudig uit te drukken in concrete bedragen. In onderstaande tabel is per type tanker weergegeven wat de invloed van de extra 60 zeemijl is op de brandstofkosten. Hierbij is uitgegaan van de brandstofkosten bij het gebruik van brandstof met een zwavelgehalte van 0,1% zoals dat zal moeten worden gebruikt per 1 januari 2015 en stookolie met een zwavelgehalte van 1,00% zoals die op dit moment wordt gebruikt bij het bevaren van de Noordzee. De gehanteerde prijzen zijn gebaseerd op de prijzen voor olie zoals deze in Rotterdam worden berekend.

Tabel economisch voordeel niet volgen tankerroute

Soort schip	tonnage	Vermogen in KW	Consumptie Per KWh	Consumptie totaal 60 zeemijl	Prijs olie 2013 per ton	Prijs olie 0,1% zwavel per ton	Voordeel in €	Voordeel in € Per 2015
Chem. tanker	6.000 ton	5.000	180 gram	3,6 ton	€ 440	€ 655	€ 1.600	€ 2.400
Chem tanker	10.000 ton	6.500	180 gram	4,7 ton	€ 440	€ 655	€ 2.100	€ 3.100
Chem tanker	30.000 ton	10.000	180 gram	7,2 ton	€ 440	€ 655	€ 3.200	€ 4.700
olietanker	50.000 ton	14.500	180 gram	10,4 ton	€ 440	€ 655	€ 4.600	€ 6.800
olietanker	100.000 ton	18.000	180 gram	13,0 ton	€ 440	€ 655	€ 5.700	€ 8.500

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af in hoeverre de verhoging van de boete proportioneel is en of er een relatie is met het financiële voordeel van het afwijken van de voorgeschreven route en de hoogte van de boete. Zij vragen ook in hoeverre met de huidige hoogte van de boete het eventuele financiële voordeel niet wordt weggenomen.

Zoals hierboven beschreven biedt de huidige maximaal op te leggen boete slechts zeer beperkt ruimte om het financiële voordeel van de overtreding te verrekenen met de hoogte van de boete. In bovenstaande tabel is slechts de besparing opgenomen die samenhangt met het brandstofverbruik van de genoemde schepen. Naast het brandstofverbruik is het echter voor reders ook relevant hoe lang een schip onderweg is en de prijzen die verladers moeten betalen voor de inzet van de desbetreffende schepen. Deze kosten fluctueren echter zeer en zijn niet goed inzichtelijk in verband met het bedrijfsspecifieke karakter van deze kosten waardoor het niet goed mogelijk is hier standaardbedragen voor te noemen. Het uiteindelijke economische voordeel bij het overtreden van een routingssysteem is daarom hoger dan de bedragen genoemd in bovenstaande tabel. Daarmee blijft weinig ruimte over om een boete op te leggen waarin het economisch voordeel voldoende wordt weggenomen én waarin een zeker sanctionerend element is opgenomen. Ten aanzien van de grootste tankers bestaat bovendien überhaupt geen ruimte omdat

de maximaal op te leggen boete van € 7.800 al onder de besparing van de kosten voor brandstof blijft.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie onder welke omstandigheid een verhoging tot de vijfde boetecategorie alsnog zal worden overwogen en of recidive een strafverzwarende factor is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel aangepast en beoogt nu een verhoging van de derde naar de vierde boetecategorie. Met een maximale boete van de vijfde categorie zou het Openbaar Ministerie maximale ruimte hebben om gelet op de omstandigheden van het geval een voldoende afschrikwekkende boete te kunnen eisen met zowel een sanctionerend element als een verdiscontering van het economische voordeel. Vooralsnog lijkt een maximaal op te leggen boete van de vierde categorie hiervoor voldoende flexibiliteit te bieden. Ik zie derhalve geen aanleiding om op voorhand omstandigheden in kaart te brengen die op termijn zouden moeten leiden tot een verhoging van de vierde naar de vijfde boetecategorie. Uiteraard laat dit onverlet dat wanneer omstandigheden daartoe aanleiding geven een dergelijke verhoging te allen tijde kan worden heroverwogen.

Wat betreft de strafmaat bij recidive houdt het Openbaar Ministerie bij de beoordeling wat een gepaste hoogte van de boete zou zijn, ook rekening met recidive binnen de bandbreedte die de vierde boetecategorie biedt. De in de Scheepvaartverkeerswet vastgestelde boetecategorie betreft immers een maximumbedrag, het Openbaar Ministerie zal altijd een naar gelang de omstandigheden proportionele boete voorstellen.

Onduidelijkheid over de vaarroutes

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en ChristenUnie vragen vervolgens nader in te gaan op de onduidelijkheid over de weergave van het verplichte routingssysteem voor tankers die volgens reders bestaan op de papieren en elektronische zeekaarten. Het verplichte routingssysteem van Noord Hinder naar de Duitse Bocht bestaat reeds sinds 1997 en in de huidige vorm sinds 2007. In de zeekaarten is aangegeven dat er voor de desbetreffende scheepvaartroutes speciale verplichtingen gelden voor aangewezen categorieën schepen. Hierbij wordt volgens de gebruikelijke systematiek op zeekaarten verwezen naar de zogenoemde HP1 Coast Pilot en de The Netherlands Chart 1970. Deze systematiek vindt zijn grondslag in de uniforme karteringseisen van de Internationale Hydrografische Organisatie, waar Nederland bij is aangesloten. Deze karteringseisen sluiten aan op de verplichting in SOLAS, Hoofdstuk V, voorschrift 27, om alle toepasselijke kaarten en nautische publicaties, zoals de HP1 Coast Pilot en The Netherlands Chart 1970, aan boord te hebben bij een voorgenomen reis. In dat kader refereer ik ook aan de eerdergenoemde verplichting die op grond van SOLAS, Hoofdstuk V, voorschrift 34, op de kapitein rust om een voorgenomen reis voor te bereiden aan de hand van de toepasselijke zeekaarten en publicaties voor het desbetreffende gebied. In het bijzonder is in dit voorschrift aangegeven dat bij deze reisplanning een zodanige route wordt gekozen dat onder meer rekening wordt gehouden met eventuele routingssystemen voor schepen. Gelet op het feit dat voor deze route niet van de gebruikelijke weergave wordt afgeweken zie ik geen aanleiding daarin veranderingen te laten aanbrengen in de zeekaarten of nautische publicaties. De karteringseisen van de Internationale Hydrografische Organisatie bieden daar ook geen ruimte voor. Naar aanleiding van de vraag daarover van leden van de fractie van de ChristenUnie acht ik de informatievoorziening dan ook adequaat en is een hogere boete gelet op de diverse gerelateerde verplichtingen die op een kapitein rusten om overtreding van een

verplicht routingssysteem te voorkomen, gerechtvaardigd. Uiteraard zal ik bij gelegenheid proberen nog meer bekendheid te geven aan deze voor bepaalde schepen verplicht te volgen route en stel het aanbod van de KVNR om deze route via hun netwerk ook bij buitenlandse reders onder de aandacht te brengen zeer op prijs.

II Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of de pakkans na de invoering van de gewijzigde werkwijze groot is en of de mate van controle voldoende is. In dat verband vragen deze leden zich ook af waarop de veronderstelling gebaseerd is dat honderd procent nageleefd gaat worden en of afwijken van de route ingegeven wordt door iets anders dan onbekendheid.

Duidelijkheidshalve benadruk ik dat de werkwijze met betrekking tot de uitvoering en handhaving niet zal worden gewijzigd naar aanleiding van dit wetsvoorstel. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de handhaving zeer intensief en dekt praktisch honderd procent van de scheepvaart die langs de kust noord- of zuidwaarts langs het Waddengebied vaart. De pakkans is dus al aanzienlijk. Ik heb verder in mijn brief van 26 september 2011¹ aangegeven dat ik zou bezien welke maatregelen zouden kunnen worden getroffen om het aantal overtreders terug te dringen. Het bestaande intensieve handhavingsbeleid met praktisch 100% pakkans, in combinatie met de gepaste financiële prikkel waar dit wetsvoorstel in beoogt te voorzien, vormen goede uitgangspunten om de nalevingsbereidheid te maximaliseren. Voor het antwoord op de vraag in hoeverre het afwijken van de voorgeschreven route wordt ingegeven door iets anders dan onbekendheid refereer ik aan mijn bovenstaande beantwoording onder I met betrekking tot mogelijke financiële motieven.

De leden van de ChristenUnie vragen voorts in hoeverre de Kustwacht tankers die een verkeerde route dreigen te kiezen, vooraf actief waarschuwt over de radio. De Kustwacht geeft in de exclusieve economische zone, waarin deze route ligt, geen verkeersaanwijzingen. De verplichte tankeroute van Noord Hinder naar de Duitse Bocht van zuid naar noord ontspringt bovendien op het drukst bevaren deel van de Noordzee ter hoogte van Noord Hinder. De verkeersintensiteit is dan ook zeer hoog. Het is derhalve niet goed mogelijk om schepen die een verkeerde route dreigen te nemen in dat gebied eenvoudig te identificeren en vooraf te waarschuwen.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot of de regering bereid is eerst een waarschuwing te geven en ingeval er sprake lijkt te zijn van recidive, waarbij dan kennelijk opzet in het spel is, een hoge boete op te leggen. Een dergelijke handhavingsstrategie is gebruikelijk wanneer sprake is van een nieuwe of vernieuwde situatie. Daar is in dit verband geen sprake van. De route dateert van 1997 en bestaat in zijn huidige vorm sinds 2007. Dat betekent dat kapiteins van tankers al zes jaar vertrouwd zouden moeten zijn met de in dat gebied op hen rustende verplichtingen. Uiteraard zal bij de handhaving rekening worden gehouden met de omstandigheden van het geval maar het voorliggende wetsvoorstel biedt geen aanleiding om de huidige handhavingstrategie te versoepelen.

¹ Kamerstuk 30 523, nr. 64

III Evaluatiebepaling

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom niet voorzien is in een evaluatiebepaling kan ik het volgende toelichten. Het wetsvoorstel voorziet noch voor de verhoging van de boetecategorie, noch voor de uitbreiding van het loodsplichtig vaarwater in een evaluatiebepaling. De afgelopen jaren heb ik met de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu bij gelegenheid van de reguliere overleggen regelmatig overleg gehad over het beleid met betrekking tot het gebruik van de verplichte tankerroute boven het Waddengebied. De effecten van dit wetsvoorstel kunnen wat mij betreft de komende jaren wederom in dergelijke overleggen aan de orde komen. Een evaluatiebepaling acht ik ten aanzien van dit onderwerp een te zwaar instrument. Een dergelijk evaluatie vergt immers veel capaciteit en kent een beperktere flexibiliteit ten opzichte van de hierboven besproken werkwijze. Ook voor de uitbreiding van het loodsplichtige vaarwater ligt een evaluatie niet in de rede. Gelet op de ligging van de als loodsplichtig aan te wijzen wateren ten opzichte van nu reeds loodsplichtige vaarwateren ligt de voorgenomen aanwijzing voor de hand. Uit de ervaringen met de loodsplicht op deze wateren blijkt de meerwaarde van de diensten van een loods voor de nautische veiligheid. Een evaluatie zal daarom naar verwachting niet tot andere inzichten leiden.

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