

Vergaderjaar 2024–2025

36 647 (R2204)

Wijziging van de Schepenwet in verband met de noodzaak tot modernisering van regels, het opleggen van verplichtingen aan de scheepseigenaar en het invoegen van een mogelijkheid tot ongevalonderzoek

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 april 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel¹ en ik dank de leden voor hun inbreng. Hieronder ga ik in op de vragen die in het verslag worden gesteld, waarbij ik de volgorde van het verslag zal aanhouden. Het verslag is hieronder integraal opgenomen in cursieve opmaak. Ik hoop dat met onderstaande reactie uw vragen en opmerkingen afdoende zijn beantwoord zodat de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende is voorbereid.

Inleiding

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, 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.

Algemeen

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ten aanzien van de wijziging van de Schepenwet. Deze leden hebben nog enkele vragen ten aanzien van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog een enkele vraag.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 647.

De leden van de CDA-fractie spreken hun waardering uit voor dit wetsvoorstel. Zij hebben nog een vraag.

Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de CDA-fractie vragen naar een reflectie op de mogelijkheid om het principe van toekomstbestendigheid ook van toepassing te laten zijn op de bepaling ten aanzien van de nationaliteit kapitein.

Het voorliggende voorstel van rijkswet bevat geen bepaling rondom de nationaliteit van de kapitein. In de Schepenwet en het voorliggende wijzigingsvoorstel worden verplichtingen neergelegd bij de kapitein ter bescherming van mensenlevens op zee. Daarbij is het niet relevant welke nationaliteit de kapitein heeft. In de Wet bemanning zeeschepen (Stb. 2025, 9) zijn bepalingen opgenomen rondom de nationaliteitseis van de kapitein. De nationaliteitseis is ongewijzigd ten opzichte van de regeling opgenomen in de Wet zeevarenden. De Wet bemanning zeeschepen is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer². Deze bepalingen staan los van voorliggend wetsvoorstel.

Eigenaar (artikelen 9a en 59)

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat de wijziging van de Schepenwet onder meer beoogt om diverse verplichtingen aan een scheepseigenaar te kunnen opleggen. Hoewel deze leden het achterliggende idee begrijpen, willen zij wel enkele kanttekeningen plaatsen bij dit voorstel. Deze leden vragen of er ook verplichtingen bestaan die op voorhand louter binnen de verantwoordelijkheid van enkel één van de partijen ligt. Tevens vragen deze leden of de regering een allesomvattende lijst van voorbeelden en voorwaarden betreffende verplichtingen aan scheepseigenaren kan opstellen en wil doen toekomen.

In reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie naar verplichtingen die louter binnen de verantwoordelijkheid van de kapitein vallen, kan worden opgemerkt dat dit verplichtingen van operationele aard zijn die geen organisatorische of financiële ondersteuning van de eigenaar vereisen. Deze verplichtingen zijn in verschillende artikelen in de Schepenwet en het voorliggende wijzigingsvoorstel opgenomen. In artikel 9, eerste en tweede lid, van de Schepenwet zijn reeds de operationele verplichtingen voor de kapitein opgenomen, zoals het roercommando (doen) bezigen en het verlenen van hulp aan personen in nood op zee.

Op grond van het voorgestelde artikel 17a, eerste lid, is de kapitein verplicht om zijn schip na de aanhouding ligplaats te doen nemen op de door een ambtenaar van de Scheepvaartinspectie in overeenstemming met de havenbeheerder aan te wijzen plaats.

De verplichtingen die worden opgelegd aan de eigenaar zijn beperkt. In de Schepenwet berust slechts de verplichting om een ingetrokken certificaat zo spoedig mogelijk aan het Hoofd van de Scheepvaartinspectie te zenden (artikel 8) bij de eigenaar. Voor het overgrote deel van de wereldvloot, d.w.z. zeeschepen waarop het SOLAS-verdrag van toepassing is, zijn de verplichtingen van de eigenaar omtrent de veiligheid van het schip opgenomen in de «International Safety Management (ISM) code». Deze code is via artikel 9 van het Schepenbesluit 2004 verplicht voor passagiersschepen en vrachtschepen groter dan 500 GT onder de vlag van het Koninkrijk. Voor schepen die niet onder het SOLAS-verdrag vallen (o.a. vissersvaartuigen, kleine vrachtschepen en schepen die niet internationaal

² Verslag EK 2024/2025, nr. 12, item 6.

varen) zijn verplichtingen voor de eigenaar opgenomen in de Visserstvaartuigenbesluiten, diverse regionale Codes zoals de SCV-Code, en (voor Europees Nederland) Europese regelgeving.

Omdat de kapitein eindverantwoordelijke is voor het schip, zijn in de Schepenwet de meeste verplichtingen aan hem opgelegd. Dit doet echter niet in alle gevallen recht aan het gegeven dat een kapitein mede afhankelijk is van aan hem geboden middelen en ondersteuning vanuit de eigenaar om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Daarom wordt een zorgplicht voor de eigenaar voorgesteld in artikel 9a.

De leden van de PVV-fractie constateren dat het toekennen van verplichtingen aan een scheepseigenaar ook betekent dat er verantwoordelijkheid wordt toegeschoven aan de scheepseigenaar. De leden vragen wat de procedure is zodra in de praktijk blijkt dat de opvatting van de eigenaar en de opvatting van de kapitein over de invulling van de verplichtingen conflicteren. Daarbij willen deze leden graag een allesomvattende lijst ontvangen waarin de procedures, die in zulke gevallen gelden, zijn opgenomen.

Het is niet aan de overheid om te oordelen over of te treden in verschillen van opvatting tussen eigenaar en kapitein. Er zijn hieromtrent derhalve geen procedures. Er kan objectief worden geconstateerd of de kapitein heeft voldaan aan verplichtingen die hem zijn opgelegd in de Schepenwet. Indien niet aan een verplichting is voldaan, zal per geval worden beoordeeld of de eigenaar aan diens zorgplicht richting de kapitein heeft voldaan, doordat bijvoorbeeld benodigde financiële middelen ter beschikking zijn gesteld.

De leden van de PVV-fractie hebben gelezen dat van de scheepseigenaar verwacht wordt financieel voldoende dekking aan de kapitein te geven. Hoewel deze leden begripvol reageren op dat uitgangspunt, hebben zij wel bedenkingen bij dit voorstel. Deze leden vragen hoe gemeten wordt wat «voldoende» financiële dekking is, wie dit bepaalt en wat er gebeurt in het geval een kapitein en eigenaar van mening verschillen hierover.

De eigenaar geeft voldoende financiële dekking als dit de kapitein de financiële middelen geeft om aan zijn verplichtingen te voldoen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan geld benodigd voor reparaties aan boord, vervanging van kapotte scheepsapparatuur of onderhoud aan reddingsmiddelen. Kosten hiervoor worden niet door de kapitein, maar door de leverancier van producten of diensten bepaald. Het hoeft niet zo te zijn dat de eigenaar hiervoor een bedrag geeft aan de kapitein; de eigenaar kan ook rechtstreeks de producten of diensten van de leverancier afnemen.

Ongevallenonderzoek (artikel 12a)

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het idee om de inspectie vaker ongevallen te laten analyseren en rapporteren. Tevens stellen deze leden vast dat niet alle ongevallen worden behandeld door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). Deze leden vragen met welk kader de OvV bepaalt of een ongeval wel of niet vatbaar is voor onderzoek. Deze leden verzoeken de regering in het antwoord te betrekken hoeveel gevallen er in de laatste tien jaar door de inspectie zijn onderzocht en hoeveel de OvV er daarvan (niet) heeft overgenomen.

De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre besluiten van de OvV om af te zien van ongevallenonderzoek gerelateerd zijn aan een gebrek aan capaciteit. Voorts vragen deze leden in hoeverre de verwachting is dat hier bij de Scheepsvaartinspectie voldoende capaciteit voor aanwezig is.

Op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is de OvV verplicht om onderzoek te doen naar zeer ernstige (very serious) voorvallen in de zeescheepvaart, te weten als er aan boord een dodelijk ongeval plaatsvindt, het schip na een voorval total loss is of als er na een voorval ernstige milieuverontreiniging plaatsvindt.

Voor alle voorvallen die niet aan bovenstaande criteria voldoen, maakt de OvV een afweging of zij het voorval onderzoekt. Daarbij wordt onderscheiden tussen een ernstig voorval (serious en serious injury) en minder ernstig (less serious) voorval. In de categorie «ernstig voorval» vallen met name voorvallen die de structurele integriteit van het schip in gevaar brengen of voorvallen met personen waarbij de betrokkene langer dan 72 uur niet inzetbaar is voor zijn/haar werk (serious injury).

Bij de afweging om een voorval te onderzoeken spelen meerdere zaken een rol. Denk hierbij aan: wat is de verwachting met betrekking tot de te leren lessen, is er recent onderzoek gedaan naar een soortgelijk voorval of loopt er een onderzoek. Uiteraard kan ook de beschikbare capaciteit een rol spelen. Dit staat uiteraard los van de verplichte onderzoeken.

De Scheepvaartinspectie zal pas overwegen om onderzoek te doen naar een ongeval, wanneer de OvV heeft besloten daar geen onderzoek naar te doen. De OvV neemt dus geen onderzoeken van de Scheepvaartinspectie over.

In reactie op de vraag of bij de Scheepvaartinspectie voldoende capaciteit aanwezig is voor het doen van ongevallenonderzoek wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om ter lering onderzoek te doen naar veiligheidsincidenten indien daartoe aanleiding bestaat. Dit is echter geen verplichting. Daarbij wordt verwacht dat dergelijk onderzoek slechts sporadisch aan de orde zal zijn. Daarvoor is voldoende capaciteit bij de Scheepvaartinspectie. Vanuit de Scheepvaartinspectie is bij de Uitvoeringstoets dan ook geen extra capaciteit gevraagd.

Hoogtes van op te leggen strafrechtelijke boetes (artikelen 57 en 58)

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het voorstel is om de sinds 1998 niet meer aangepaste boetes te verdubbelen en zo meer in lijn te brengen met wat kennelijk bij vergelijkbare overtredingen gebruikelijk is. Deze leden kunnen de juridische logica hiervan wel volgen, maar vragen zich af, of boetes van maximaal 22.500 euro wel effectief zijn, in een sector waar hele andere bedragen om gaan. Deze leden wijzen erop dat bijvoorbeeld de operatie van een modern containerschip 100.000 tot 200.000 euro per dag kost. Dat maakt dat een overtreding van de Schepenwet die enig economisch voordeel biedt, al snel niet meer afschrikwekkend is. Een paar uur tijdswinst is al snel meer waard dan wat de boete kost, terwijl de maximale maatschappelijke schade die kan ontstaan door bijvoorbeeld onveilige praktijken enorm kan zijn. Deze leden willen graag weten of het niet mogelijk is om de maximale boetebedragen zo aan te passen, dat misdaad niet meer loont. Deze leden wijzen erop dat een rechter een opgelegde boete altijd kan matigen, als het bedrag onredelijk is, jegens een minder vermogende eigenaar.

De leden van de Groen Links-PvdA-fractie vragen of de boetes gegeven hun hoogte van maximaal 22.500 euro wel effectief zijn in een sector waarin veel hogere bedragen omgaan en daardoor «misdadig loont». De regering is van mening dat deze strafrechtelijke boetes effectief zijn. Het betreft hier immers boetes voor de kapitein als natuurlijk persoon, die worden opgelegd door een rechter. Ook kan de kapitein een gevangenisstraf worden opgelegd, indien de rechter dat noodzakelijk vindt. Zowel de

boete als de vrijheidsontneming betreffen strafrechtelijke sancties, hetgeen betekent dat de kapitein dan ook een strafrechtelijke veroordeling en veelal een strafblad krijgt.

Het voorkomen dat voor een eigenaar «misdad loont», is geborgd op diverse andere plaatsen in nationale wetgeving middels andere sanctiemogelijkheden. Zo maakt artikel 7, derde lid, van de Schepenwet het mogelijk om de certificaten van schepen in te trekken wanneer het schip schade heeft geleden, een gebrek niet naar behoren is hersteld of indien andere redenen daartoe aanleiding geven. Hierdoor wordt het de facto onmogelijk om het schip te gebruiken. Bovendien stelt artikel 16 de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie in staat om een schip om diverse redenen aan te houden («aan de ketting te leggen»). Als ultimum remedium biedt artikel 13 van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen de mogelijkheid om een schip de vlag van het Koninkrijk te ontnemen bij overtreding van bepaalde (strafrechtelijke) voorschriften. Daarnaast is ook het Wetboek van Strafrecht onverminderd van toepassing op eigenaren van schepen die de wet overtreden. Tot slot wordt het in het voorstel mogelijk gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen aan de eigenaar in geval van het bieden van te weinig of onjuiste ondersteuning aan de kapitein. Deze boete kan door de Scheepvaartinspectie worden opgelegd. Deze boetemogelijkheid is in het voorstel opgenomen ter bescherming van de kapitein.

De leden van de NSC-fractie vragen of een inschatting kan worden gegeven van hoeveel strafrechtelijke boetes, voor overtredingen van diverse geboden en verboden die aan dit wetsvoorstel, raken in de jaren 2022, 2023 en 2024 zijn opgelegd.

Uit navraag bij het Openbaar Ministerie blijkt dat er in de periode 2022 tot en met 2024 tien keer is gehandhaafd op de Schepenwet. Het ging dan steeds om overtreding van artikel 4, eerste lid, van de Schepenwet. In dat artikel staan de verplichtingen van de kapitein voorafgaand aan vertrek uit een haven. In de meeste gevallen ging het om een overtreding van onderdeel k van het eerste lid: het behoorlijk bemannen van het schip. Niet in alle tien gevallen is een strafbeschikking opgelegd. In sommige gevallen gaat het om een transactie (schikking) of loopt de rechtszaak nog. In één geval is de zaak geseponeerd.

Consultatie

De leden van de NSC-fractie vragen of nader uiteengezet kan worden hoe gevolg is gegeven aan de in de Handhaafbaarheids- Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) geuite kritiek op de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Kan aangegeven worden welke wijzigingen in het wetsvoorstel zijn aangebracht naar aanleiding van de HUF-toets?

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een HUF-toets op het voorstel uitgevoerd. Deze toets heeft een drietal belangrijke aandachtspunten opgeleverd:

- a. De reeds in de rijkswet staande definitie «passagiersschip» leidt tot uitvoerbaarheidsproblemen met betrekking tot schepen die industrieel personeel³ vervoeren;
- b. Door de oorspronkelijk beoogde definitie «pleziervaartuig» is voor de normadressaat en handhaver onduidelijk welke schepen onder deze

³ Industrieel personeel betreft personen die met een schip worden getransporteerd of aan boord van het schip worden geaccommodeerd ten behoeve van het verrichten van offshore industriële activiteiten aan boord van andere schepen of offshore installaties.

- definitie vallen, in het bijzonder in het geval van commerciële verhuur van vaartuigen;
- c. De definitie «eigenaar» wijkt af van de definities in o.a. de Rijkswet nationaliteit zeeschepen, Wet zeevarenden en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

In overleg met de ILT is besloten tot de volgende oplossingen:

Ad a. Op basis van deze constatering is besloten om de definitie «passagiersschip» te verplaatsen naar het Schepenbesluit 2004, zodat daar deze uitzondering van passagiersschepen bij het vervoer van industrieel personeel kan worden opgenomen.

Ad b. De definitie «pleziervaartuig» is aangepast naar «schip dat uitsluitend bestemd is of gebruikt wordt voor sportbeoefening of vrijetijdsbesteding, voor zover geen vergoeding wordt betaald voor het vervoer van passagiers.» Door deze aanpassing wordt duidelijk dat een schip uitsluitend als pleziervaartuig wordt beschouwd zolang de eigenaar geen betaling ontvangt voor het vervoer van passagiers als zodanig.

Ad c. Deze opmerking van ILT heeft niet geleid tot een aanpassing. Er is besloten om in de Schepenwet en de onderliggende regelgeving de «eigenaar» te behouden, mede gegeven het veelvuldige gebruik ervan in een aanzienlijk aantal onderliggende besluiten en regelingen. Ook de genoemde wetten hanteren niet allemaal dezelfde term. Zo gebruikt de Wet voorkoming verontreiniging door schepen «exploitant» en de nieuwe Wet bemanning zeeschepen «scheepsbeheerder». Veelal komt het gebruik van de termen voort uit internationale verdragen, waar dus ook verschillende termen worden gehanteerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7 van de memorie van toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener