

Vergaderjaar 2024–2025

36 440

Regels over het bemannen van zeeschepen (Wet bemanning zeeschepen)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2025

Hierbij bied ik u het rapport «Evaluatieonderzoek naar de nationaliteitseis, inclusief versoepeling, voor de kapitein op een Nederlands zeeschip» aan. Het rapport is door Juridisch Nautisch Adviesbureau JNAB B.V. opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mede op vraag van uw Kamer tijdens het plenair debat op 18 april 2024 inzake het wetsvoorstel Wet bemanning zeeschepen¹.

Het rapport heeft betrekking op de ontwikkelingen van de huidige wetgeving inzake de nationaliteit van de kapitein op Nederlandse zeeschepen (artikelen 29 en 30 Wet zeevarenden). Hierbij is specifiek gevraagd om samen met de sociale partners een evaluatie te doen over de periode 2006–2023 van de nationaliteitseis voor de kapitein en de daaraan gekoppelde privaatrechtelijke regeling. Tevens is verzocht om een korte schets van de arbeidsmarkt in de zeevaartsector, de instroom in het maritiem onderwijs over voornoemde periode en inzicht in de nationaliteitseisen ten aanzien van kapiteins in omringende landen. Het rapport heeft betrekking op Nederlands gevlagde zeeschepen (koopvaardij en zeegaande waterbouw), uitgezonderd de zeevisserij².

In deze brief wordt eerst het juridisch kader geschetst inzake de nationaliteitseis van de kapitein in de Wet zeevarenden. Vervolgens bevat de brief een beknopte samenvatting van het rapport en wordt ingegaan op de voornaamste conclusies en aanbevelingen³.

¹ Hiermee voldoe ik aan het verzoek voor een schriftelijke reactie (Kamerstukken 2023/24, 36 440).

² Zeeschepen in Nederlands beheer, maar varende onder een andere vlag, zijn uitgesloten van de evaluatie omdat de Wet zeevarenden niet op deze schepen van toepassing is.

³ In de Annex wordt kort ingegaan op de artikelen betreffende de nationaliteit kapitein in het wetsvoorstel bemanning zeeschepen.

Juridisch kader

De Wet zeevarenden (hierna: Wz) geeft uitvoering aan verplichtingen die betrekking hebben op zeevarenden werkzaam aan boord van Nederlandse zeeschepen. De verplichtingen vloeien voort uit multilaterale VN-verdragen en EU-regelgeving.

De artikelen 29 en 30 Wz hebben betrekking op de nationaliteit van de kapitein op Nederlandse zeeschepen. Uitgangspunt is dat op Nederlandse zeeschepen alleen personen als kapitein worden aangesteld die de nationaliteit bezitten van het Koninkrijk der Nederlanden. Personen die de nationaliteit bezitten van een van de lidstaten van de EU/EER zijn, conform het EU-recht, vrijgesteld van de nationaliteitseis voor het dienstdoen op Nederlandse zeeschepen.

Aan personen die de nationaliteit bezitten van een andere Staat (een land buiten de EU/EER) kan vrijstelling worden verleend van de nationaliteitseis op Nederlandse zeeschepen, mits Nederland met die Staat een schriftelijke afspraak heeft gemaakt voor de erkenning van vaarbevoegdheidsbewijzen en bekwaamheidsbewijzen. Nederland heeft momenteel met 39 landen⁴ schriftelijke afspraken gemaakt.

Daarnaast voorziet de wet in door werkgevers- en werknemersorganisaties in de sectoren koopvaardij en zeegaande waterbouw vastgestelde privaatrechtelijke regelingen. Het doel van deze regelingen is het voorkomen van verdringing van Nederlandse kapiteins en het behoud van werkgelegenheid voor Nederlandse kapiteins. De regelingen bevatten voorwaarden waaraan een scheepsbeheerder moet voldoen om een kapitein aan te kunnen stellen met een andere nationaliteit.

Samenvatting rapport

Het evaluatieonderzoek toont met cijfermatige onderbouwing aan dat gedurende de onderzoeksperiode van 2006–2023 een structureel tekort bestond aan Nederlandse kapiteins. Dit is mede een gevolg van het achterblijven van het aantal maritieme studenten, al geeft geen enkele opleiding direct toegang tot de functie van kapitein. Eerst moet verplichte ervaring (vaartijd) worden opgedaan als stuurman op de brug van het schip. Het totaal aantal schepen onder Nederlandse vlag is vanaf 2012–2021 redelijk stabiel.

Ondanks inspanningen om de instroom in het maritiem onderwijs te vergroten en voortijdige uitstroom te beperken, neemt het aantal maritieme studenten dat door kan groeien tot de functie van kapitein af ten opzichte van de vraag. In 2023 waren er 380 studenten met een diploma die na het opdoen van de vereiste vaartijd zijn gekwalificeerd voor de functie van kapitein (in 2006 waren dat er nog 748). Te weinig instroom in het maritiem onderwijs betekent enerzijds te weinig aanwas van Nederlandse kapiteins voor Nederlandse zeeschepen, anderzijds heeft het ook een effect op de maritieme dienstensector in Nederland. Kapiteins dragen ook bij aan het invullen van diverse maritieme functies aan de wal, bijvoorbeeld in de functie van loods.

In 2006 varen in de koopvaardij 934 (87%) Nederlandse kapiteins op Nederlands zeeschepen en is 13% van de kapiteins van buitenlandse afkomst (waarvan 6% uit de EU/EER). In 2023 gaat het om 57% Nederlandse kapiteins op Nederlandse zeeschepen en is 43% van de kapiteins van buitenlandse afkomst (waarvan 37% buiten de EU/EER). In de

⁴ ILT/KIWA: Overview of STCW Parties with which the Netherlands has an undertaking in accordance with STCW Code Chapter I, Reg. 10 – Netherlands Regulatory Framework (NeRF) – Maritime

waterbouw heeft het overgrote deel van de kapiteins de Nederlandse nationaliteit.

In verband met structurele krapte aan Nederlandse kapiteins is er sinds 2003 een vrijstellingsregeling opgenomen om kapiteins uit bepaalde landen buiten de EU/EER dienst te kunnen laten doen op een Nederlandse zeeschepen. De buitenlandse kapiteins moeten beschikken over erkende vaarbevoegdheidsbewijzen en bekwaamheidsbewijzen. Daarnaast is een Nederlands certificaat «wetgeving en openbare orde⁵» vereist, met bijzondere focus op het handelen in tijden van crisis en gewapend conflict. De mogelijkheid voor de Minister om preventief een individuele buitenlandse kapitein in verband met staatsveiligheid geen ontheffing te verlenen, is in 2003 niet meer opgenomen in de wet.

In de Wz is naast de vrijstellingsregeling bepaald dat sociale partners in een privaatrechtelijke regeling nadere afspraken maken. De privaatrechtelijke regeling staat bekend onder de naam «Regeling Tewerkstelling niet-EU/EER kapiteins (RTK)⁶». De regeling vereist dat een scheepsbeheerder zich tot een paritaire commissie -bestaande uit vertegenwoordigers van maritieme sociale partners- wendt voor het verkrijgen van een schriftelijke toestemming om een kapitein uit een land buiten de EU/EER te mogen aanstellen.

Aan de verlening of weigering van een toestemming hebben de sociale partners de volgende voorwaarden verbonden: geen gedwongen ontslag van Nederlandse kapiteins; geen beschikbaarheid van kapiteins op de Nederlandse arbeidsmarkt; meewerken aan onderzoeken. De toestemming kent een maximale geldigheidsduur van 5 jaar, maar in de praktijk wordt vaak een kortere periode toegekend. Bij een tweede aanvraag voor dezelfde kapitein kan een toestemming voor onbepaalde tijd worden afgegeven. De RTK bevat geen bepalingen inzake arbeids- en loonvoorwaarden. In de RTK is flankerend beleid opgenomen, waarin afspraken staan om de instroom van Nederlands personeel in de zeevaart, met name voor de doorstroom van officiers naar kapitein functies te vergroten en het Nederlands maritiem onderwijs te verbeteren.

Sinds 2009 vindt registratie plaats van de afgegeven toestemmingen op grond van de RTK. In 2009 gaat het om in totaal 224 afgegeven toestemmingen voor koopvaardij en waterbouw tegen in totaal 666 afgegeven toestemmingen in 2023. De koopvaardij moet een substantieel groter beroep doen op niet-EU/EER kapiteins dan de waterbouw. De leden van de paritaire commissies geven aan dat de procedures naar behoren verlopen.

Inzicht in de RTK-toestemmingen leert dat de helft van de toestemmingen een geldigheidsduur van minder dan 2 jaar heeft. Het overgrote merendeel van de toestemmingen ziet op kapiteins met de Russische of Oekraïense nationaliteit; hetgeen historisch is te verklaren. Deze twee landen kennen een hoogwaardig zeevaartonderwijs en een duidelijke maritieme traditie. Net als in Nederland, zijn ook in de omliggende landen -uitgezonderd Noorwegen- Russische kapiteins werkzaam op zeeschepen.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn geen concrete gevallen bekend van verdringing (feitelijk niet aantoonbaar), al wordt soms aangegeven dat het verleidelijk zou zijn omdat een niet-EU/EER kapitein minder betaald krijgt

⁵ Een opleiding verplicht voor kapiteins met een buitenlands vaarbevoegdheidsbewijs, waarmee kan worden aangetoond dat zij kennis hebben van de Nederlandse wetgeving.

⁶ Feitelijk zijn er twee regelingen: één voor de koopvaardij en één voor de waterbouw. De procedures in beide regelingen komen in grote lijnen overeen, maar de RTK koopvaardij is uitgebreider en gedetailleerder dan de RTK waterbouw.

dan de Nederlandse en EU/EER kapitein. Dit heeft vooral te maken met de mondiale systematiek van loonvorming in de zeevaart en de toepasselijke cao's en niet zozeer met het Nederlandse stelsel. Het is geen keus om met buitenlandse kapiteins te varen, maar een oplossing voor het tekort aan Nederlandse en EU/EER kapiteins.

Tenslotte biedt het rapport inzicht in de nationaliteitseis van omliggende landen.

Alle onderzochte landen kennen een nationaliteitseis voor de kapitein. In België, Denemarken, Noorwegen, Spanje en VK is afwijking daarvan publiekrechtelijk geregeld. Sommige van deze landen kennen aanvullende voorwaarden: Noorwegen kent een weigeringsmogelijkheid vanwege staatsveiligheid en in Duitsland en Frankrijk mogen uitsluitend nationale en EU/EER kapiteins dienstdoen.

Opvolging rapport

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van het rapport. Er is grondig onderzoek gedaan naar de wettelijke nationaliteitseis van de kapitein en de toestemmingen ingevolge de RTK-regelingen.

Het rapport concludeert dat het noodzakelijk is en blijft dat buitenlandse kapiteins worden toegelaten om het structurele tekort aan Nederlandse kapiteins op te vangen en daarmee de Nederlandse zeeschepen te kunnen laten varen. Cijfermatige onderbouwing toont aan dat het aantal Nederlandse zeeschepen in het laatste decennium stabiel is. Duidelijk is dat van verdringing geen sprake is. Het tekort aan Nederlandse kapiteins wordt veroorzaakt door onvoldoende instroom van studenten in het nautisch onderwijs maar ook door vroege uitstroom van gediplomeerde officieren. De beoordeling van een aanvraag om toestemming voor een niet-EU/EER kapitein door de respectievelijke paritaire commissies in de koopvaardij en waterbouw biedt voldoende waarborg.

Vier aanbevelingen uit het rapport richten zich tot de rijksoverheid.

De eerste aanbeveling ziet op het handhaven van de wettelijke bepalingen inzake de nationaliteitseis en de vrijstelling. Het rapport toont aan dat het huidige kader geschikt is voor de Nederlandse zeevaart. De wettelijke bepalingen inzake de nationaliteitseis en de vrijstelling, en de privaatrechtelijke regelingen, komen voldoende tegemoet aan de belangen van de Nederlandse zeevaart. Het behoud van een nationaliteitseis in de Wz (en straks de Wet bemanning zeeschepen) wordt gecontinueerd.

De tweede aanbeveling betreft het herintroduceren van een wettelijke bepaling inzake staatsveiligheid voor individuele kapiteins. Het rapport adresseert de positie van de kapitein in relatie tot staatsveiligheid gelet op de huidige geopolitieke spanningen. De Wz bevat thans geen bepaling om een individuele buitenlandse kapitein in verband met de staatsveiligheid te weigeren. De Wz (en straks de Wet bemanning zeeschepen) kent wel de mogelijkheid om de vrijstelling van de nationaliteit van een specifiek land ongedaan te maken. Echter een dergelijke generieke maatregel, met name als uit een specifiek land veel kapiteins worden gewonnen, heeft als consequentie dat een deel van de Nederlands zeeschepen niet meer kan varen en zal omvlaggen naar een ander land. Naar aanleiding van dit rapport zal het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de Wet bemanning zeeschepen hierop aanpassen, zodat een individuele kapitein kan worden geweigerd op Nederlandse zeeschepen in geval de staatsveiligheid in het geding is. Hiermee worden ook de belangen van de Nederlandse zeeschepen geborgd.

De werkgeversorganisatie is zich uitermate bewust van het aantal Russische kapiteins op Nederlandse zeeschepen en onderneemt reeds actie om een diverser bestand van buitenlandse kapiteins uit andere landen op te bouwen. Het opbouwen van een nieuw personeelsbestand kost de nodige tijd, mede gelet op de krapte op de internationale arbeidsmarkt én het geleidelijk kunnen opvangen van het verlies van kennis en expertise van kapiteins die al jaren dienstdoen op de Nederlandse zeeschepen. Ik zal de sector verzoeken mij over hun inspanningen op de hoogte te houden. Tegelijkertijd zal Nederland zich inzetten om met meer landen buiten de EU/EER afspraken te maken, zodat ook een diverser bestand van buitenlandse kapiteins kan worden ingezet, die moeten beschikken over erkende vaarbevoegdheidsbewijzen en bekwaamheidsbewijzen.

De derde aanbeveling betreft het onderzoeken of het certificaat «wetgeving en openbare orde» voor buitenlandse kapiteins voldoet aan de huidige eisen en omstandigheden. Het rapport stelt dat meer aandacht nodig is om de kennis van buitenlandse kapiteins over de Nederlandse maritieme wetgeving, inclusief kennis over toepassing en handhaving van deze wet- en regelgeving aan boord te borgen. Gelet op de huidige ontwikkelingen zal worden onderzocht of het certificaat «wetgeving en openbare orde» aanpassingen behoeft.

Tenslotte ziet de vierde aanbeveling op het integraal aanpakken van flankerend beleid voor onderwijs en arbeidsmarkt met een regierol bij de overheid. Het kabinet heeft reeds in de sectoragenda Maritieme Maakindustrie⁷ het aanpakken van onderwijs en arbeidsmarktpotentieel geadresseerd.

Een tweetal aanbevelingen uit het rapport richt zich tot de maritieme sociale partners, waarvan één in het bijzonder tot de paritaire commissie. Het gaat om de huidige RTK koopvaardij en RTK waterbouw te actualiseren vóór de Wet bemanning zeeschepen van kracht wordt (voorzien medio 2025). Daarnaast moet de paritaire commissie openheid geven over de jaarlijkse aantallen toestemmingen (aanvragen, weigeringen, looptijd en klachten). De betrokken partijen worden verzocht de eerste aanbeveling in overweging te nemen en gevolg te geven aan de tweede aanbeveling.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

⁷ Kamerstuk 31 409, nr. 423 van 26 oktober 2023

Annex

Door een groot aantal wijzigingen is de Wz onoverzichtelijk geworden. De maritieme sectoren, waaronder de maritieme sociale partners en de maritieme opleidings- en trainingsinstituten verzochten om herziening en modernisering. Dit heeft beslag gekregen in het Wetsvoorstel bemanning zeeschepen⁸.

In het Wetsvoorstel bemanning zeeschepen was een grondslag opgenomen om voor bepaalde aangewezen derde landen een generieke vrijstelling te verlenen van de nationaliteitseis voor kapiteins, na consultatie van maritieme sociale partners maar zonder individuele schriftelijke toestemming door de paritaire commissie. De reden om deze grondslag op te nemen was enerzijds een reductie van administratieve lasten vanwege het wegvallen van de benodigde individuele schriftelijke toestemming. Anderzijds zou de grondslag meer ruimte bieden om als Rijksoverheid aanvullende maatregelen te nemen met betrekking tot de nationaliteit van kapiteins, als bijvoorbeeld dringende markt- of geopolitieke omstandigheden daarom zouden vragen.

In 2022 vond de internetconsultatie inzake het Wetsvoorstel bemanning zeeschepen plaats. Uit de ingekomen reacties op de internetconsultatie bleek dat de voorgestelde grondslag op verzet stuitte. Hierop is door de Minister van IenW besloten dat de bepalingen uit de Wz inzake de nationaliteit van de kapitein integraal worden overgenomen in het Wetsvoorstel bemanning zeeschepen, behoudens enkele kleine tekstuele aanpassingen.

⁸ Kamerstukken 2023/24, 36 440