

Vergaderjaar 2011–2012

33 134 (R 1972)

Regels omtrent de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van zeeschepen (Rijkswet nationaliteit zeeschepen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Blz.
A. Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Regelgevend kader	3
a. Internationale verplichtingen: het VN-Zeerechtverdrag	3
b. Europees recht	4
c. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	4
d. Bestaande nationale wetgeving	5
3. Doelstelling	5
4. Afbakening rijkswet	6
5. Registratie van zeeschepen	7
a. Achtergrond	7
b. Bestaande situatie	8
c. Nieuwe situatie	8
6. Zeebrieven	10
7. Bestuursrechtelijk optreden	11
8. Overwogen alternatieven	12
a. Teboekstelling, ongeacht waar ter wereld	12
b. Bestendigen één scheepsregister	13
9. Verwachte effecten bedrijfsleven	14
10. Verhouding (internationaal) privaatrecht	16
11. Intrekking en aanpassing overige wetgeving	16
12. Vergelijking regelgeving andere staten	17
13. Vergelijking regelgeving luchtvaart	18
14. Adviezen	19
15. Administratieve lasten en overige bedrijfseffecten	20
16. Uitvoering en handhaving	23
B. Artikelsgewijs	24

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

In dit voorstel van rijkswet zijn regels opgenomen omtrent het verlenen van de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden aan zeeschepen en de afgifte van zeebrieven. Met deze rijkswet, die gelding zal hebben in het hele Koninkrijk, wordt invulling gegeven aan artikel 91 van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83; hierna: VN-Zeerechtverdrag) en aan artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut). De voorwaarden voor het verlenen en het ontnemen van de nationaliteit zullen op uniforme wijze gelden voor Nederland, met inbegrip van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar laten ruimte aan de landen van het Koninkrijk om een eigen zeescheepvaartbeleid te voeren.

Het voorstel is tot stand gekomen vanuit de wens van de landen om bestaande, verouderde en versnipperde regelgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen te vervangen door een nieuw, overzichtelijk en gemoderniseerd stelsel. Dit leidt tot een vermindering van regeldruk. Het Statuut maakt dat het nieuwe stelsel in een rijkswet wordt neergelegd. Het VN-Zeerechtverdrag stelt enkele randvoorwaarden voor nationaliteitsverlening en afgifte van documenten die de nationaliteit aantonen (zeebrieven).

Naast de wens om tot een nieuw en overzichtelijk stelsel te komen, acht de Koninkrijksregering het wenselijk om bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken. In dit voorstel van rijkswet is voorzien in de bevoegdheid om de nationaliteit van een zeeschip bij wijze van sanctie-maatregel in te trekken. De creatie van deze bevoegdheid zorgt ervoor dat een onderscheid tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening nodig is. In de bestaande situatie zijn teboekstelling en nationaliteitsverlening onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Voorts wordt het bestaande stelsel van teboekstelling en nationaliteitsverlening ontdaan van onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven om als volwaardige spelers in de internationale markt deel te nemen. Het schrappen van de nationaliteitsverklaring voor inschrijving in het vlagregister en het wegnemen van belemmeringen voor «bareboat-out» zijn in het oog springende elementen daarvan. Het nieuwe stelsel zal een verlaging van de administratieve lastendruk met zich meebrengen. Het schrappen van de nationaliteitsverklaring betekent overigens niet dat geen nationaliteitstoets meer plaatsvindt. De bestaande criteria worden overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek van de onderscheidenlijk landen (zie ook paragraaf 5c van deze memorie).

Dit voorstel heeft tot gevolg dat een grote hoeveelheid versnipperde en verouderde regelgeving op het gebied van scheepsregistratie en nationaliteitsverlening komt te vervallen. Het betreft de Zeebrievenwet, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 en regelgeving die op die wetten zijn gebaseerd. Zoveel mogelijk gelijktijdig met dit voorstel van rijkswet zullen tevens voorstellen voor wijziging van Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense wetgeving in procedure worden gebracht teneinde de landswetgeving in overeenstemming te brengen met dit voorstel van rijkswet. Het betreft hier met name wijzigingen van het (Nederlandse) Wetboek van Koophandel en boek 8 van het Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose,

onderscheidenlijk Sint Maartense Burgerlijk Wetboek. Waar nodig zullen ook wijzigingen worden aangebracht in lagere regelgeving (zoals de Maatregel teboekgestelde schepen 1992).

In het onderstaande deel van de memorie van toelichting zal op alle bovengenoemde elementen nader worden ingegaan. Hierin wordt voornamelijk Nederlandse wetgeving aangehaald of de Nederlandse praktijk beschreven. De wetgeving en praktijk gelden grotendeels ook in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Waar wetgeving en praktijk in het Europese deel en het Caribisch deel van het Koninkrijk van elkaar afwijken of nadere toelichting behoeven, is daar in deze memorie van toelichting expliciet aandacht aan besteed.

2. Regelgevend kader

a. Internationale verplichtingen: het VN-Zeerechtverdrag

Op grond van de artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag is elke partij bij dit verdrag onder meer verplicht een doeltreffende registratie van zeeschepen onder haar rechtsmacht te voeren en een adequate invulling te geven aan het vereiste van een «wezenlijke band» tussen het zeeschip en de betrokken staat, met name door het op effectieve wijze vestigen van zijn rechtsmacht over het zeeschip en zijn opvarenden, in het bijzonder wat betreft technische, administratieve en sociale aangelegenheden. Al geruime tijd voor de totstandkoming van het VN-Zeerechtverdrag gold als belangrijk beginsel van internationaal gewoonterecht dat een staat zelf bepaalt welke voorwaarden het stelt aan zeeschepen om de nationaliteit van die staat te verkrijgen¹. Wel kunnen andere verdragen beperkingen opleggen aan deze algemene beginselen. Een goed voorbeeld daarvan is het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (inmiddels het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU-Verdrag) op grond waarvan Nederland verplicht was de wetgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen aan te passen². Het beginsel is door het VN-Zeerechtverdrag zelf niet veranderd. Bovendien zijn partijen bij dit verdrag in beginsel vrij in de wijze waarop zij inhoud aan het begrip «wezenlijke band» willen geven. Het begrip «wezenlijke band» moet in samenhang worden gezien met artikel 94, dat de vlaggenstaat verplicht tot het uitoefenen van effectieve rechtsmacht. In de zaak van het schip «Saiga (nr. 2)» van Sint Vincent en de Grenadinen tegen Guinee heeft het Internationale Hof voor het Recht van de Zee te Hamburg in zijn arrest van 1 juli 1999 onder meer geconcludeerd dat het VN-Zeerechtverdrag aldus moet worden uitgelegd, dat met het vereiste van een wezenlijke band (*genuine link*) tussen een schip en diens vlaggenstaat wordt beoogd een effectievere vestiging van de nationale rechtsmacht en een effectievere naleving van de verplichtingen van de vlaggenstaat te verzekeren (vindplaats: <http://www.itlos.org>)³.

Uit artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag vloeien verplichtingen voort voor de vlaggenstaat. De verplichting om doeltreffend rechtsmacht en toezicht uit te oefenen houdt voornamelijk verband met de veiligheid van het schip, de bemanning en de navigatie. Het tweede lid, onderdeel a, van artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag verplicht een verdragspartij tot het bijhouden van een register, dat de namen en bijzonderheden bevat van schepen die zijn vlag voeren. Een adequate invulling van het begrip «wezenlijke band» begint dan ook met de wettelijke regeling van de registratie en verlening van de nationaliteit aan zeeschepen. Aan de voorwaarden voor registratie moeten het zeeschip en zijn eigenaar (reder) of rompbevrachter minimaal voldoen om het schip in het vlagregister van een van de landen van het Koninkrijk te kunnen laten inschrijven. Inschrijving in het vlagregister heeft tot gevolg dat het zeeschip de nationaliteit van het Koninkrijk verkrijgt. De op het rijkswettelijke niveau

¹ Dit blijkt onder meer uit een uitspraak van het Permanent Hof van Arbitrage in de zaak «Muscat Dhows» (Frankrijk tegen Groot Brittannië) van 8 augustus 1905, waarin het Hof bepaalt: «Whereas generally speaking it belongs to every Sovereign to decide to whom he will accord the right to fly his flag and to prescribe the rules governing such grants.»

² Zie voor een uitgebreide toelichting de memorie van toelichting bij de wijziging het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, de Zeebrievenwet en enkele andere wetten in verband met het Europese recht op vrije vestiging (Kamerstukken II, 30 412, nr. 3), als ook de nota van toelichting bij het Besluit van 23 december 2010, houdende wijziging van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten in verband met het recht van vestiging van ondernemingen in Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2011, 12; P.B. Curaçao 2011, no. 5; A.B. Sint Maarten 2011, no. 8).

³ Letterlijk oordeelt het Internationale Hof in r.o. 83: »The conclusion of the Tribunal is that the purpose of the provisions of the Convention on the need for a genuine link between a ship and its flag State is to secure more effective implementation of the duties of the flag State, and not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ships in a flag State may be challenged by other States.»

geformuleerde voorwaarden, die voor de landen gelijkelijk gelden, geven naar het oordeel van de Koninkrijksregering een adequate invulling aan artikel 91 van het VN-Zeerechtverdrag. Door de voorwaarde dat in het desbetreffende land van het Koninkrijk bij voortdurende voldoende vertegenwoordiging aanwezig moet zijn, kan efficiënt en effectief gehandhaafd worden en wordt aan de rechtsmacht van de vlaggenstaat daadwerkelijk, in lijn met de verplichtingen van artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag, inhoud gegeven.

b. Europees recht

In twee arresten uit 1991, bekend onder de namen «Factortame II» (zaak C-221/89) en «Quotahopping» (zaak C-246/89) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: Hof van Justitie van de Europese Unie¹) geoordeeld over de vraag of in de voorgelegde gevallen het stellen van nationaliteitseisen en woonplaatseisen als voorwaarden voor het kunnen registreren van een zeeschip in een nationaal register (van een lidstaat van de Europese Unie) verenigbaar is met het in het gemeenschapsrecht verankerde recht van vrije vestiging (inmiddels de artikelen 49 en 54 van het VWEU-Verdrag). In deze arresten bepaalde het Hof van Justitie dat een lidstaat zelf mag bepalen welke voorwaarden hij stelt teneinde te voldoen aan het volkenrechtelijke vereiste van een «wezenlijke band» tussen het schip in kwestie enerzijds en de lidstaat als beoogde vlaggenstaat anderzijds, maar dat de lidstaat daarbij het Gemeenschapsrecht moet eerbiedigen. Een nadere invulling van deze uitleg werd door het Hof van Justitie gegeven in het arrest C-299/02 waarin Nederland veroordeeld werd wegens het niet-naleven van het Gemeenschapsrecht. Als gevolg van die uitspraak heeft aanpassing plaatsgevonden van de Nederlandse registratiewetgeving² zodat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming is met het Europese recht. De door het Hof van Justitie duidelijk aangegeven begrenzing in registratiewetgeving is vanzelfsprekend overgenomen in het onderhavige voorstel van rijkswet. Het recht op vrije vestiging, zoals neergelegd in het VWEU-Verdrag, geldt op grond van artikel 199, vijfde lid, in samenhang met bijlage II van het VWEU-Verdrag in beginsel ook voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In beginsel, aangezien de bijzondere bepalingen die gelden voor de landen en gebieden overzee daarbij in acht moeten worden genomen. Dit heeft tot gevolg dat de uitleg van het Hof van Justitie over het recht op vrije vestiging, waaronder de aangehaalde uitspraken, ook voor de Caribische landen van het Koninkrijk gevolgd moet worden. In de wijziging van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten van 23 december 2010 (Stb. 2011, 12; P.B. Curaçao 2011, no. 5; A.B. Sint Maarten 2011, no. 8) is de benodigde aanpassing aangebracht.

c. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

In 1954 zijn de toenmalige delen van het Koninkrijk overeengekomen om door middel van het Statuut tussen hen een nieuwe rechtsorde vast te stellen, waarbinnen zij hun eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen³. In het Statuut is een aantal onderwerpen als aangelegenheid van het Koninkrijk aangemerkt. De meeste van die onderwerpen worden genoemd in artikel 3, eerste lid. Koninkrijksaangelegenheden zijn onder meer: de defensie, de buitenlandse betrekkingen, het Nederlanderschap, de uitlevering en de regeling van de vlag en het wapen van het Koninkrijk (artikel 3, eerste lid) en het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur (artikel 43). Naast deze algemene onderwerpen is in het Statuut één zeer specifiek onderwerp aangemerkt

¹ In het vervolg van deze memorie zal de term «Hof van Justitie» worden gebruikt.

² Zie voor een uitgebreide toelichting de memorie van toelichting bij de wijziging het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, de Zeebrievenwet en enkele andere wetten in verband met het Europese recht op vrije vestiging (Kamerstukken II, 30 412, nr. 3), als ook de nota van toelichting bij het Besluit van 23 december 2010, houdende wijziging van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten in verband met het recht van vestiging van ondernemingen in Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2011, 12; P.B. Curaçao 2011, no. 5; A.B. Sint Maarten 2011, no. 8).

³ Preambule van het Statuut.

als koninkrijksaangelegenheid, namelijk «de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen» (artikel 3, eerste lid, onderdeel e). Deze bepalingen geven aan, aldus de officiële toelichting bij het Statuut, «welke aangelegenheden ter wille van de eenheid of een betere verzorging van de belangen der landen koninkrijksaangelegenheden zijn». Uit de samenhang van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, en artikel 4, tweede lid, van het Statuut blijkt dat de nationaliteit van zeeschepen in een rijkswet behoort te worden geregeld. Echter, de regeling van nationaliteit van zeeschepen is sinds de totstandkoming van het Statuut in versnipperde, voor verschillende delen van het Koninkrijk geldende regelgeving blijven bestaan. Die situatie is overigens op zichzelf niet in strijd met het Statuut. Het Statuut maakt het namelijk enerzijds mogelijk dat wettelijke regelingen omtrent koninkrijksaangelegenheden die niet in Aruba, Curaçao of Sint Maarten gelden, voor Nederland bij of krachtens (Nederlandse) wet worden vastgesteld (artikel 14, derde lid, van het Statuut). Anderzijds geeft het Statuut in hetzelfde artikel de keuzevrijheid aan de rijksregelgever om rijkswetten of algemene maatregelen van rijksbestuur voor Aruba, Curaçao of Sint Maarten tot stand te brengen, die uitsluitend voor het desbetreffende land gelden. Echter, om gevolg te geven aan de wens tot een nieuw, gemoderniseerd stelsel is regeling van de nationaliteit van zeeschepen op het niveau van een rijkswet nodig. Mede gelet op het feit dat de nationaliteit van het Koninkrijk als volkenrechtelijk subject naar haar aard onsplitsbaar is, is het wenselijk dat de regeling van de nationaliteit van zeeschepen een grondslag heeft in een rijkswet. De Nederlandse regering heeft zich overigens reeds in 1996 in die zin uitgelaten in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het VN-Zeerechtverdrag¹.

d. Bestaande nationale wetgeving

De regels voor registratie van zeeschepen, de nationaliteitsverlening en de vlagvoering zijn in het Koninkrijk sinds jaar en dag in diverse, voor elk van de landen verschillende wettelijke instrumenten geregeld. Voor Nederland is een en ander thans nog geregeld in artikel 311 e.v. van het reeds uit de 19^e eeuw stammende Wetboek van Koophandel, in de Zeebrievenwet (uit 1926) en in de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting (1992). Voor de Nederlandse Antillen gold aanvankelijk het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933, dat in 1954 krachtens het overgangsrecht de status van (zelfstandige) algemene maatregel van rijksbestuur heeft verkregen en in 1993 bij algemene maatregel van rijksbestuur is vervangen door het Nederlands-Antilliaanse Zeebrievenbesluit. Vanwege de opheffing van het land Nederlandse Antillen draagt die algemene maatregel van rijksbestuur sinds 10 oktober 2010 de citeertitel Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. Het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 is krachtens het overgangsrecht bij de wijziging van het Statuut in 1986 (verlening van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk aan Aruba) nog van kracht voor het land Aruba.

3. Doelstelling

Zoals uit bovenstaande blijkt, is de regelgeving zeer versnipperd. De wetgeving stamt bovendien voor een groot deel uit de tijd van ver voor het Statuut en voldoet op verschillende onderdelen niet aan de eisen en wensen van deze tijd. De registratiewetgeving geeft daarbij thans teveel onnodige belemmeringen voor de maritieme sector. In het besef dat het voeren van scheepvaarteconomisch beleid een aangelegenheid van de landen zelf is, wil de Koninkrijksregering hen faciliteren de concurrentiepositie van de zeevaart te vergroten en de aantrekkelijkheid van de

¹ «De regering bevestigt overigens de veronderstelling van deze leden dat, op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut van het Koninkrijk, aan de invulling van de wezenlijke band als bestanddeel van de voorwaarden voor de nationaliteitsverlening aan zeeschepen in beginsel door middel van rijkswetgeving uitvoering dient te worden gegeven.» (Kamerstukken I 1995–1996, 24 433 (R1549)).

registers en het vestigingsklimaat in de landen te verbeteren. De Koninkrijksregering wil dit bereiken door onder andere de regelgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen en het recht de vlag van het Koninkrijk te voeren te actualiseren en te vereenvoudigen. De Koninkrijksregering komt met dit voorstel van rijkswet tegemoet aan de wens van het bedrijfsleven om «bareboat-out» (dat wil zeggen: in een land van het Koninkrijk een zeeschip te boek stellen, dat met een rompbevrachtingsovereenkomst tijdelijk onder het vlagregister van een ander land of onder de vlag van een andere staat wordt gebracht) mogelijk te maken. Tot slot bestaat op het terrein van de registratie behoefte aan de bevoegdheid om de nationaliteit aan een schip te weigeren of te ontnemen.

Tegen bovenvermelde achtergrond wordt gekozen voor onderhavig voorstel van de Rijkswet nationaliteit zeeschepen die het volgende beoogt te regelen:

1. Uniforme voorschriften binnen het Koninkrijk over het verlenen van de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden aan zeeschepen (zowel in eigendom als in rompbevrachting) en de afgifte van zeebrieven, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 91 en 94 van het VN-Zeerechtverdrag en aan artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut. De landen van het Koninkrijk houden daartoe een vlagregister.
2. Faciliteren van de landen in het versterken van de concurrentiepositie van de rederijen in de landen van het Koninkrijk door het wegnemen van belemmeringen, die thans in de weg staan aan een doelmatige en flexibele exploitatie van zeeschepen door in de landen van het Koninkrijk gevestigde ondernemingen. Een onderscheid tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening draagt daaraan bij.
3. Modernisering en uitbreiding van het bestuursrechtelijke instrumentarium ten aanzien van de registratie van zeeschepen, waaronder de bevoegdheid om registratie van een schip te weigeren of door te halen en daarmee de nationaliteit van een schip te ontnemen. Onderscheid tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening is daarvoor noodzakelijk.

4. Afbakening rijkswet

Dit voorstel van rijkswet bestaat in hoofdzaak uit de volgende onderdelen:

- a. de basisvoorwaarden voor de verkrijging van de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden en het recht de nationaliteitsvlag te voeren (verantwoordelijkheid van de eigenaar of rompbevrachter van het zeeschip);
- b. de voorwaarden voor het verlies van de nationaliteit van het Koninkrijk;
- c. de introductie van een vlagregister voor zeeschepen in eigendom en in rompbevrachting;
- d. de regeling van de zeebrief als bewijs van de nationaliteit van het Koninkrijk en van het recht de nationaliteitsvlag van het Koninkrijk te voeren.

Beschouwd in het licht van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het Statuut, zijn bovengenoemde onderdelen een koninkrijksaangelegenheid. Als aangelegenheid van elk van de landen van het Koninkrijk moeten daarentegen beschouwd worden: de teboekstelling en de privaatrechtelijke aspecten die daarmee samenhangen, de regeling van het (administratieve) proces van inschrijving en van het beheer en de inrichting van het vlagregister, evenals afstemming met de teboekstelling. Ter zake van deze landsaangelegenheden is de landswetgever bevoegd regels vast te stellen. Ten aanzien van de teboekstelling beperkt de rijkswetgever zich tot

een schriftelijk bewijsstuk van de eigenaar of rompbvrachter om dubbele teboekstelling tegen te gaan. Deze bepaling vindt haar motivering in het belang van de rechtszekerheid.

In dit voorstel van rijkswet worden de voorwaarden voor verkrijging en verlies van de nationaliteit van het Koninkrijk door een zeeschip geregeld. Dit laat onverlet de bevoegdheid van een land om, waar nodig, bij wet aanvullende of andere regels te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van kleine vaartuigen. Het Statuut biedt hiervoor ruimte. De officiële toelichting bij het Statuut vermeldt bij artikel 3, eerste lid, onderdeel e, het volgende: «Een gelijke regeling voor het Koninkrijk behoeft intussen geenszins in te houden, dat niet ten volle met lokale omstandigheden wordt rekening gehouden»¹. Deze nationaliteitsvoorwaarden van juridische aard dienen overigens onderscheiden te worden van economische beheersvoorwaarden betreffende de exploitatie van dezeescheepvaartonderneming. Het staat een land vrij bijvoorbeeld aanvullende voorwaarden te stellen aan het beheer van een zeeschip door de eigenaar of rompbvrachter vanuit de vestiging of vertegenwoordiging in enig land. De verplichting uit hoofde van het VN-Zeerechtverdrag om inhoud te geven aan de wezenlijke band tussen het zeeschip en het land van het Koninkrijk waar de registratie wordt aangevraagd, laat de vrijheid om aanvullende eisen te stellen betreffende de verantwoordelijkheid van de eigenaar of rompbvrachter voor het bewuste zeeschip. De regeling omtrent het verlies van de nationaliteit is uitputtend in artikel 13 geregeld. Omtrent deze koninkrijksaangelegenheid staat het de landen dan ook niet vrij om aanvullende regels te stellen.

Met het verlenen van nationaliteit aan een zeeschip wordt tot uitdrukking gebracht dat de staat waarin het schip geregistreerd staat (de vlaggenstaat) jurisdictie kan uitoefenen over dat schip. Slechts door inschrijving in het vlagregister van een land van het Koninkrijk verkrijgt een zeeschip de nationaliteit van het Koninkrijk. Vervolgens wordt als bewijs van de nationaliteit ten behoeve van het zeeschip door het land een zeebrief afgegeven. Deze systematiek is in zoverre nieuw ten opzichte van het bestaande wettelijke systeem dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de registratie van zeeschepen.

5. Registratie van zeeschepen

a. Achtergrond

Registratie van zeeschepen in de bestaande situatie dient meerdere doelen en bevat privaatrechtelijke en publiekrechtelijke aspecten. In de privaatrechtelijke context is de teboekstelling van belang. Het betreft het in een openbaar register vastleggen van gegevens die het zeeschip beschrijven en van de identificatie van dat schip door middel van een uniek kenmerk (brandmerk). Privaatrechtelijke informatie over eigendom, hypotheek en andere zakelijke rechten kan doeltreffend aan dat zeeschip gekoppeld worden. Dit is van belang voor zekerheidsstellers: doorgaans banken die door middel van hypotheek en verpanding financiering van het zeeschip mogelijk maken. Aldus zijn rechten kenbaar en wordt de rechtszekerheid gediend. Het Kadaster in Nederland en de bewaarders van de openbare registers in Aruba, Curaçao en Sint Maarten nemen hierbij een belangrijke plaats in.

Van de huidige teboekstelling gaat ook een publiekrechtelijke werking uit. Teboekstelling van een zeeschip heeft meteen tot gevolg dat het een Nederlands, Arubaans, Curaçaos of Sint Maartens zeeschip is en de nationaliteit van het Koninkrijk verkrijgt. In het register van teboekstelling

¹ Blz. 10 van de toelichting op het Statuut (Kamerstukken II, 1953/54, 3517).

worden gegevens opgenomen betreffende de identiteit van het zeeschip, van zijn eigenaar of rompbevrachter en van de plaats waar het zeeschip privaatrechtelijk geregistreerd is (te boek staat). Doordat het zeeschip de nationaliteit van de staat heeft, kan die staat als vlaggenstaat rechtsmacht over dat zeeschip uitoefenen en zijn de relevante wettelijke voorschriften daarop van toepassing.

b. Bestaande situatie

Op dit moment is de situatie ten aanzien van de registratie van zeeschepen zodanig dat in alle landen van het Koninkrijk de teboekstelling en nationaliteitsverlening samenvallen. Binnen het Koninkrijk heeft een te boek gesteld zeeschip van rechtswege de hoedanigheid van Nederlands, Arubaans, Curaçaos of Sint Maartens zeeschip met de nationaliteit van het Koninkrijk en behoren het zeeschip en de eigenaar of rompbevrachter voor de met de nationaliteit samenhangende wettelijke bepalingen tot de rechtssfeer van het desbetreffende land van het Koninkrijk met daarbij behorende rechten en plichten. Deze koppeling blijkt inmiddels in de praktijk van bedrijfsleven en overheden tot ongewenste situaties te leiden.

De onlosmakelijke nationaliteitsverlening bij de teboekstelling van een zeeschip in Nederland levert voor het bedrijfsleven met in Nederland geregistreeerde zeeschepen onnodige (administratieve) belemmeringen op in de exploitatie van Nederlandse zeeschepen. De samenhang van artikel 311 van het Wetboek van Koophandel met artikel 92 van het VN-Zeerechtverdrag verhindert dat een zeeschip dat in Nederland te boek staat onder andere vlag kan worden geëxploiteerd. Wil een Nederlandse reder een schip onder de vlag van een ander land of andere staat exploiteren, dan is verkoop (aan bijvoorbeeld een zusteronderneming in dat andere land of die andere staat) juridisch gezien de enige mogelijkheid. Dit vergt doorhaling van het zeeschip in het scheepsregister (waarvoor machtiging van de rechter vereist is) en verkoop aan een andere onderneming, die vaak specifiek voor dat doel wordt opgericht.

Voor zeeschepen in rompbevrachting bestaat in Nederland sinds begin jaren negentig een publiekrechtelijk register op grond van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting. Door inschrijving in dit register («bareboat-in») verkrijgt het zeeschip de hoedanigheid van Nederlands schip en de nationaliteit van het Koninkrijk. Het schip dient buiten Nederland te boek te staan en bij de aanvraag tot inschrijving moeten documenten worden overgelegd waaruit onder andere blijkt dat sprake is van rompbevrachting en de wetgeving van de staat waar het schip te boek staat niet verhindert dat het schip onder een andere vlag wordt geëxploiteerd. In Curaçao bestaat thans voor zeeschepen in rompbevrachting op grond van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten eveneens een publiekrechtelijk register. In Sint Maarten is tot op heden na de opheffing van het land Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 geen publiekrechtelijk register als bedoeld in het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten ingericht. Rompbevrachting is niet in Arubaanse wetgeving geregeld.

c. Nieuwe situatie

Zoals in deze paragraaf onder a reeds is uiteengezet worden met de huidige teboekstelling verschillende belangen gediend. Teboekstelling is voor veel reders nodig om te voorzien in financiering van het zeeschip door middel van een scheepshypotheek. De keuze voor de vlaggenstaat onder wiens jurisdictie de reder het schip wil exploiteren wordt door andere factoren bepaald. Globalisering heeft ervoor gezorgd dat in toenemende mate onderscheid wordt gemaakt tussen locatie van

teboekstelling en de vlag waaronder het zeeschip wordt geëxploiteerd. Kapitaalslasten en bescherming van eigendom kunnen de doorslag geven voor de plaats van teboekstelling (vestiging van de onderneming), terwijl fiscale stelsels, logistieke kennis, arbeidskosten en kosten voor scheepsmanagement de doorslag kunnen geven om een zeeschip elders (vaak in een andere staat) te exploiteren¹.

De koppeling tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening zorgt – onbedoeld – voor belemmeringen in de keuzemogelijkheden in de exploitatie van zeeschepen. Zo verhindert de bestaande Nederlandse wetgeving dat eigenaren van zeeschepen, die om redenen van scheepsfinanciering in Nederland te boek gesteld staan, die zeeschepen onder andere vlag mogen exploiteren. Dit maakt het in veel gevallen voor reders niet aantrekkelijk om in Nederland de financiering te regelen en hun schepen in Nederland te boek te stellen. De nadrukkelijke wens bestaat om de exploitatie van zeeschepen in Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ontdoen van deze onnodige belemmeringen. Wat Nederland betreft is de aanpassing van de registratievereisten in de «Beleidsbrief Zeevaart: Verantwoord varen en een vitale vloot»² als concrete maatregel genoemd. In het Actieplan Zeevaart³ is het onderhavig voorstel van rijkswet aangekondigd. Het actieplan kon op 18 november 2010 rekenen op brede steun van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op Curaçao is op 10 november 2010 het rapport «Koers voor onze maritieme toekomst» uitgebracht aan de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. De regering van het land Curaçao heeft de aanbevelingen voor de herziening van het registratiesysteem overgenomen. Een belangrijk onderdeel van de aanbevelingen van het rapport is om de registratieprocedure sterk te stroomlijnen, met de bijbehorende IT-structuur, zodat de reder in nabije toekomst in plaats van met zes loketten, slechts met één loket te maken heeft.

In de nieuwe situatie, na inwerkingtreding van deze rijkswet, is de nationaliteitsverlening van zeeschepen in eigendom in juridische zin losgekoppeld van de teboekstelling. Het zeeschip verkrijgt de nationaliteit niet «automatisch» door de teboekstelling maar pas door inschrijving in het vlagregister. In tegenstelling tot de huidige situatie is dus voor verkrijging van de nationaliteit een publiekrechtelijke rechtshandeling nodig. De huidige formele nationaliteitstoets voor de vlagregistratie komt daarentegen te vervallen. De toets of aan alle voorwaarden (waaronder nationaliteit van de reder) is voldaan, vindt plaats bij de teboekstelling en wordt uitgevoerd door het Kadaster. Dit verificatieonderzoek vraagt, wil het kwalitatief goed worden verricht, bijzondere deskundigheid en ervaring, waarover het Kadaster en de beheerders van de openbare registers in elk van de landen bij uitstek beschikken. Met deze toets wordt de zekerheid verschaft dat het schip bestaat en dat degene die de aanvraag voor inschrijving indient daadwerkelijk de gerechtigde is van het schip of namens de gerechtigde optreedt (identificatie van schip en eigenaar).

Identificatie van schip en eigenaar is ook een belangrijke voorwaarde voor inschrijving in het vlagregister. Het bewijs wordt door de aanvrager van de inschrijving geleverd door overlegging van het bewijs van teboekstelling. Op deze manier blijft een zekere koppeling bestaan tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening. Voor teboekstelling in een van de landen van het Koninkrijk moet wel worden voldaan aan nationaliteitseisen; die situatie verandert niet ten opzichte van de huidige situatie. De nationaliteitseisen van het Nederlandse Wetboek van Koophandel en van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten blijven in stand, maar worden overgeheveld naar boek 8 van het Burgerlijk Wetboek van de respectievelijke landen. Aruba zal wat nationaliteitseisen betreft

¹ Zie ook de UNCTAD «Review of Maritime Transport, 2009», beschikbaar op <http://www.unctad.org>

² De beleidsbrief is op 4 april 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II, 31 409, nr. 1).

³ Dit actieplan is op 12 november 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II, 31 409, nr. 32).

aansluiten bij Curaçao en Sint Maarten, omdat het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 niet voldoet aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Omdat teboekstelling en vlagregistratie in hetzelfde land plaatsvinden, zal een praktische voorziening worden getroffen om de administratieve lastendruk zo laag mogelijk te houden. In Nederland worden tussen IVW en Kadaster afspraken gemaakt over de administratieve afwikkeling van teboekstelling en inschrijving in het vlagregister («één loket gedachte»). Hierop wordt in paragraaf 16 nader ingegaan. In Curaçao wordt eveneens, ter uitvoering van het eerdergenoemde rapport «Koers voor onze maritieme toekomst», toegewerkt naar één loket voor de reder, waarachter de betrokken overheidsdiensten snel en efficiënt de benodigde handelingen verrichten.

In het voorstel van rijkswet is ook de reeds bestaande mogelijkheid in Nederland, Curaçao en Sint Maarten van registratie van zeeschepen in rompbevrachting opgenomen. Aangezien de eisen aan inschrijving in het vlagregister voor schepen in eigendom en schepen in rompbevrachting nagenoeg gelijk zijn, wordt in het voorstel beide vormen samengevoegd. Wel worden aan de inschrijving van schepen in rompbevrachting de nodige extra eisen gesteld (zoals het aantonen dat reder en rompbevrachter ermee instemmen dat het schip de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden verkrijgt en het aantonen dat het schip niet gerechtigd is de vlag van een andere staat te voeren). De toets of aan de eisen wordt voldaan, zal geschieden door IVW, aangezien teboekstelling van het zeeschip in geval van «bareboat-in» heeft plaatsgevonden in een ander land of andere staat. Het voorstel van rijkswet maakt het eveneens mogelijk een zeeschip in het ene land van het Koninkrijk te boek te stellen en in rompbevrachting in een ander land van het Koninkrijk te exploiteren.

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van het Nederlandse staatsbestel. In de systematiek van het aangepaste Statuut (Stb. 2010, 333) en de in verband met het ontstaan van nieuwe landen aangepaste rijkswetten (zie Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen, Stb. 2010, 339) vallen de openbare lichamen onder het begrip «Nederland». Die systematiek is in dit voorstel van rijkswet gevolgd. Er zal evenwel voorlopig nog geen sprake zijn van een vlagregister in de openbare lichamen. De redenen hiervoor zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (kamerstukken II, 31 959, nummer 3, blz. 132 e.v.). Voor dit voorstel van rijkswet betekent dit dat de specifiek op Nederland toegespitste bepalingen in de praktijk slechts betrekking hebben op het Europese deel van Nederland.

6. Zeebrieven

Zodra het zeeschip staat ingeschreven wordt ambtshalve een zeebrief verstrekt, die in beginsel onbeperkt geldig is. De zeebrief («certificate of registry») vormt het *prima facie* bewijs van de nationaliteit van het zeeschip en is als het ware het paspoort van het zeeschip. De afgifte van de zeebrief is in overeenstemming met artikel 91, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag dat staten verplicht om aan schepen documenten te verstrekken waaruit blijkt dat het schip het recht heeft de vlag van de staat te voeren. Naast de «gewone» zeebrief, die verstrekt wordt ten behoeve van een zeeschip dat in het vlagregister staat ingeschreven, bestaan ook nog drie categorieën zeebrieven voor specifieke gevallen: voorlopige, buitengewone en bijzondere zeebrieven. De voorlopige en buitengewone zeebrieven worden – beperkt in geldigheidsduur – afgegeven voor zeeschepen die (nog) niet in het vlagregister zijn opgenomen. Een voorlopige zeebrief kan worden afgegeven als het een afgebouwd,

bestaand zeeschip betreft dat door een reder, woonachtig of gevestigd in één van de landen van het Koninkrijk, gekocht is in een andere staat en beoogd wordt in het vlagregister van het desbetreffende land van het Koninkrijk in te schrijven. Een buitengewone zeebrief wordt afgegeven in de situatie dat een zeeschip door een reder, woonachtig of gevestigd in een andere staat (dat wil zeggen: geen land van het Koninkrijk) gebouwd is in een land van het Koninkrijk en het betreffende zeeschip zal worden geregistreerd in die andere staat. In dat geval kan voor de reis naar de betreffende haven een buitengewone zeebrief worden afgegeven zodat het schip tijdens de reis van de werf naar de haven van bestemming onder de vlag van het Koninkrijk kan varen. Dit kan overigens ook tijdens de gebruikelijke proefvaart, in geval van nieuwbouw. De terminologie van deze categorieën zeebrieven is overgenomen van de Zeebrievenwet, het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933.

Voorts wordt de mogelijkheid tot afgifte van een bijzondere zeebrief opgenomen. Deze zeebrief is vooral bedoeld voor de internationale vaart in het Caribisch gebied in een beperkt gebied rond het land waar het zeeschip zijn thuishaven heeft. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 21.

7. Bestuursrechtelijk optreden

De privaatrechtelijke aspecten die verbonden zijn aan de teboekstelling (bescherming schuldeisers, kenbaarheid en rechtszekerheid) verhinderen dat thans doorhaling van de teboekstelling bij wijze van bestuursrechtelijke sanctiemaatregel kan plaatsvinden. Immers, doorhaling van de inschrijving in de openbare registers met het oog op ontneming van de nationaliteit van het zeeschip zou onaanvaardbare gevolgen hebben voor schuldeisers. Het gevolg zou zijn dat het zeeschip niet meer als registergoed kan worden beschouwd, waarmee de rechten van de hypotheekhouder en andere zakelijk gerechtigden ernstig zouden worden benadeeld. Door de nationaliteitsverlening los te koppelen van de teboekstelling wordt de mogelijkheid van ontneming van nationaliteit als sanctiemaatregel gecreëerd en daarmee de mogelijkheid om effectief rechtsmacht uit te oefenen vergroot.

Het ontwerp van rijkswet voorziet in de behoefte om een extra handhavingsinstrument te creëren ten aanzien van zeeschepen in een wereld die gekenmerkt wordt door verhoogde standaarden op het gebied van veiligheid, navigatie, milieubescherming en bemanning, door een toenemende verantwoordelijkheid voor vlaggenstaten en verbeterde mogelijkheden om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving door zeeschepen. Bij deze realiteit hoort een afdoende instrumentarium om – conform de verplichtingen van het VN-Zeerechtverdrag – effectief rechtsmacht en toezicht uit te oefenen. Nieuw is dat nationaliteitsverlening kan worden geweigerd en dat – eenmaal geregistreerd – nationaliteit kan worden ontnomen. Deze weigering of doorhaling heeft geen gevolgen voor de teboekstelling; zakelijk gerechtigden zullen niet door een weigering of doorhaling worden benadeeld (zie ook paragraaf 10). Ook laat dit instrumentarium de autonomie van de landen op het gebied van het strafrecht ongemoeid: het staat de landen vrij te bepalen welke gedragingen strafbaar worden gesteld.

In de huidige wetgeving ontbreekt elk bestuursrechtelijk instrument om effectief rechtsmacht uit te oefenen. Wel kent de Zeebrievenwet in artikel 8, vierde lid, een aantal gronden om een zeebrief in te trekken. Echter, die intrekingsgronden zijn verouderd en voldoen niet aan de eisen en wensen van deze tijd. Bovendien bestaat behoefte aan de

mogelijkheid om uiteindelijk de nationaliteit van een zeeschip in te kunnen trekken. Voor een nadere toelichting bij de weigerings- en intrekking-gronden zij verwezen naar de toelichting bij de artikelen 12, 13 en 14 in de artikelsgewijze toelichting.

Effectieve uitoefening van de rechtsmacht worden in de eerste plaats gevormd door handhaving op grond van de wetgeving waarin de normen op het gebied van veiligheid, navigatie, bescherming van het mariene milieu en bemanning is neergelegd. Intrekking en niet-afgifte van de vereiste certificaten vormt het primaire handhavingsmiddel, dat overigens zijn beperkingen kent ten aanzien van schepen die als niet-bedrijfsmatig staan geregistreerd. Deze schepen zijn namelijk niet voorzien van certificaten. De intrekkinggronden van dit voorstel van rijkswet zijn met name gericht op situaties waarin de primaire vormen van handhaving tekortschieten. Verondersteld wordt dat de dreiging van intrekking van nationaliteit in het uiterste geval ertoe zal leiden dat de betrokken reder of kapitein zich aan de normen zal houden. Vanzelfsprekend zal zorgvuldig met de bevoegdheid tot doorhaling worden omgegaan. Aan daadwerkelijke ontneming van de nationaliteit zal een toezichtstraject voorafgaan (inclusief waarschuwingen) waarin de betrokken reder of kapitein de kans krijgt zich (alsnog) aan de gestelde normen te houden. Het middel van ontneming van nationaliteit zal dan ook naar verwachting zeer sporadisch worden ingezet. Het ontnemen van de nationaliteit van een zeeschip is een zware bestuursrechtelijke maatregel en zal pas als ultimum remedium worden toegepast. Vanzelfsprekend zullen bij de toepassing van deze bevoegdheid hogere regelgeving, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.

De Koninkrijksregering is tot slot van oordeel dat wanneer een reder of kapitein het zover heeft laten komen dat daadwerkelijk tot intrekking van de nationaliteit wordt overgegaan, de gevolgen van die intrekking ten aanzien van de rechtspositie van het schip, diens eigenaren en bemanning voor zijn rekening behoren te komen. In zoverre heeft de intrekkingbevoegdheid een duidelijke signaalfunctie. De gevolgen van doorhaling zijn dat het zeeschip geen nationaliteit meer heeft en daarmee in wezen statenloos is geworden. Het zeeschip kan niet meer de bescherming van de vlaggenstaat invoeren en zal problemen kunnen ondervinden met autoriteiten in vreemde havens en op volle zee. Het staat een eigenaar van een zeeschip natuurlijk vrij om het zeeschip te laten registreren in een andere vlaggenstaat («omvlaggen»), al dan niet in een bareboat-out-constructie, die met dit voorstel van rijkswet mogelijk gemaakt wordt. Zoals gezegd is het omvlaggen van zeeschepen gebruikelijke praktijk.

8. Overwogen alternatieven

a. Teboekstelling, ongeacht waar ter wereld

Overwogen is of de verplichte teboekstelling in het land dat de nationaliteit aan een zeeschip verleent, zou kunnen vervangen door de voorwaarde dat het zeeschip in kwestie in *enig* teboekstellingregister is opgenomen. Dit zou in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten kunnen zijn in het register, bedoeld in artikel 193 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek van deze landen, of buiten het Koninkrijk in een hiermee vergelijkbaar register. Er bestaat evenwel, voor zover bekend, in geen enkele staat een teboekstellingregister dat geheel losstaat van het vlagregister. Dit betekent dat het openen van de mogelijkheid dat een zeeschip in het vlagregister van een van de landen wordt ingeschreven terwijl het tevens in een andere staat is te boek gesteld, in verreweg de meeste gevallen tot gevolg zou hebben dat een zeeschip een dubbele

nationaliteit zou verkrijgen. In dat geval zouden in de staat van teboekstelling maatregelen getroffen moeten worden ter voorkoming van strijdigheid met artikel 92, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Daarin wordt onder meer bepaald dat een schip slechts onder de vlag van één bepaalde staat mag varen (geen dubbele vlagvoering) en onderworpen is aan de uitsluitende rechtsmacht van die staat. De Koninkrijksregering heeft ten aanzien van eigendomsschepen dan ook verkozen aan te sluiten bij de bestaande systematiek. Zo vereist Nederland sinds 1926 in artikel 4 van de Zeebrievenwet voor de afgifte van een zeebrief voorafgaande teboekstelling in Nederland. Ook artikel 15 van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en artikel 6, eerste lid, van het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 (nog van kracht voor Aruba) kennen een systeem waarbij zeebrieven uitsluitend worden uitgegeven voor zeeschepen die in het desbetreffende land te boek zijn gesteld.

Om deze reden hebben de landen van het Koninkrijk gezamenlijk besloten in het voorliggende voorstel van rijkswet vast te houden aan de eis dat de teboekstelling van een zeeschip waarvoor inschrijving in het vlagregister van een land wordt aangevraagd, in hetzelfde land dient te zijn geschied. De theoretisch te verdedigen optie dat ook teboekstelling in een van de andere landen is toegestaan, is met het oog op de nagestreefde eenvoud bij de uitvoeringspraktijk niet overgenomen in het onderhavige voorstel.

Volledigheidshalve wordt aangetekend dat de argumentatie in de voorgaande alinea's niet geldt in geval van rompbevrachting, mits de wetgeving van de staat waar de eigenaar met zijn zeeschip te boek staat erin voorziet dat, gedurende de periode dat het bewuste schip de nationaliteit van een andere staat bezit, de eigenaar niet gerechtigd – laat staan verplicht is – om de vlag van de staat van teboekstelling te voeren. Ook anderszins mag de wetgeving van de laatstbedoelde staat geen beletselen opleveren voor «bareboat-out» met tijdelijke vlagwisseling. Deze rechtsfiguur is in de internationale scheepvaartwereld geruime tijd bekend en geaccepteerd.

b. Bestendigen één scheepsregister

Voorts is overwogen om te volstaan met een enkel scheepsregister per land en de nodige aanpassingen te verrichten in de regels en de praktijk met betrekking tot de teboekstelling en nationaliteitsverlening. In het bovenstaande is reeds uitvoerig ingegaan op de achtergrond en de voordelen van de keuze voor een onderscheid in teboekstelling en nationaliteitsverlening.

In het teboekstellingregister worden rechten en plichten van privaatrechtelijke aard van eigenaren en zakelijk gerechtigden beschreven en vastgelegd met betrekking tot schepen. De redenen voor inschrijving liggen voor reders op het terrein van financiering en vaststelling van eigendom. De keuze van een reder voor een bepaalde vlag wordt ingegeven door factoren van andere orde. Zonder een onderscheid aan te brengen in teboekstelling en nationaliteitsverlening is het niet goed mogelijk om in te springen op de praktijk van scheepsexploitatie, waarin vaak argumenten bestaan om de teboekstelling in een land in stand te laten en het schip onder een andere vlag te exploiteren («bareboat-out»). De *verlening* en de *ontneming* van de nationaliteit moeten als publiekrechtelijke rechtshandelingen gekwalificeerd worden en zijn mede bepalend voor de effectiviteit van de rechtsmacht die door een vlaggenstaat over een zeeschip wordt uitgeoefend. Anders gezegd: de rechten van schuldeisers die verband houden met de teboekstelling verhinderen dat op effectieve wijze bestuursrechtelijk kan worden opgetreden. Het is wenselijk deze publiekrechtelijke aspecten los te koppelen van de

teboekstelling. Onder de huidige wetgeving, met in elk land slechts één teboekstellingregister dat zowel de functie van een eigendomsregister als van een nationaliteitsregister vervult, is het lastig, zo niet onmogelijk om zonder ernstige benadeling van schuldeisers een zeeschip de nationaliteit te ontnemen in die gevallen waarin dit uit hoofde van een zwaarwegend publiekrechtelijk belang geboden is.

9. Verwachte effecten bedrijfsleven

Tot het moment van de transitie van de Nederlandse Antillen hadden Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba ieder een eigen systeem van scheepsregistratie, die (hoewel neergelegd in verschillende wettelijke regimes) qua vorm, inhoud en voorwaarden grotendeels overeenkwamen. Sinds de datum van transitie van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 hebben de vier landen van het Koninkrijk een eigen scheepsregister (dat wil zeggen: zeeschepen die daar teboekstaan en voorzien zijn van een zeebrief): in Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Van die registers bevatten die van Nederland en Curaçao de meeste schepen in bedrijfsmatige vaart en het grootste tonnage¹. Aruba heeft op dit moment in het register geen schepen vermeld staan die internationale reizen maken en onder de reikwijdte van het VN-Zeerechtverdrag of de internationale verdragen op het gebied van de veiligheid vallen. Het land Curaçao is de rechtsoptvolger van het land Nederlandse Antillen wat het Nederlands-Antilliaanse scheepsregister betreft. Sint Maarten heeft weliswaar wetgeving die bepaalt dat er een scheepsregister is, maar dat is gezien de opbouwfase van de maritieme administratie in dat land nog niet ingevuld. Dit voorstel van rijkswet brengt geen verandering in deze situatie. Ook na inwerkingtreding van deze rijkswet heeft elk land in het Koninkrijk zijn eigen register. Wel zijn de voorwaarden voor registratie, nationaliteitsverlening en het recht om de vlag van het Koninkrijk te voeren gelijk.

Een aantrekkelijk en groot vlagregister is een belangrijk onderdeel van het zeescheepvaartbeleid van de landen van het Koninkrijk. Om op een goede wijze de verplichtingen als vlaggenstaat te kunnen invullen is een deskundige maritieme administratie nodig, moet onder meer toezicht worden gehouden op de naleving van de verdragen die van toepassing zijn op de zeeschepen die in het vlagregister staan ingeschreven en zijn daarvoor voldoende gekwalificeerde inspecteurs benodigd. Daar staat tegenover dat zeescheepvaart een groot deel bijdraagt aan het nationaal product van de verschillende landen van het Koninkrijk². Het vormt een motor voor veel verwante onderdelen van de maritieme sector zoals scheepsbouw, toeleveranciers en maritieme dienstverlening. Voorts leidt de aanwezigheid van een grote vloot tot navenante invloed in internationale organisaties, zoals de Internationale Maritieme Organisatie. Vergroting van de vloten in het Koninkrijk heeft macro-economische positieve effecten in de sfeer van betalingsbalans, nationaal product en werkgelegenheid. Bovendien vergroot het de veiligheid en de milieuvriendelijkheid van de zeescheepvaart in het algemeen omdat de landen van het Koninkrijk direct invloed hebben op de schepen die ingeschreven staan in een vlagregister van het betreffende land.

Voor een reder is de vlag van het Koninkrijk interessant wanneer hij daarmee kan concurreren met reders die hun zeeschepen exploiteren onder een andere vlag. Verschillende elementen spelen een rol bij de keuze voor een bepaalde vlag. Belangrijke factoren zijn de mate waarin het schip gebruikt wordt voor internationale vaart, het kwaliteitsimago van de vlag en de plaats van de vlaggenstaat op de witte, grijze en zwarte lijsten van met name de «memoranda of understanding» van Parijs en Tokyo inzake havenstaatcontrole, het moeten voldoen aan nationaliteits-eisen om toegang te krijgen tot lading en overheidsopdrachten (buiten

¹ In Nederland 1 093 schepen, met gezamenlijk ca. 6,7 miljoen GT, in Curaçao 280 zeeschepen, gezamenlijk ca. 2,8 miljoen GT (gegevens 2010). Pleziervaartuigen zijn hierin niet meegerekend, omdat niet alle pleziervaartuigen zijn voorzien van een zeebrief.

² In Nederland bedraagt de directe toegevoegde waarde van de zeevaart ca. 1 miljard euro per jaar.

de Europese Unie), de fiscaliteit, de mogelijkheden van financiering, de bemanningskosten en de mogelijkheid om overheidssteun te ontvangen.

Het wegnemen van onnodige belemmeringen bij de teboekstelling en de inschrijving in het vlagregister is één element dat de aantrekkelijkheid van het vlagregister vergroot. De modernisering van het stelsel dat met deze rijkswet wordt beoogd, voorziet in Nederland in de behoefte van met name rederijen in de waterbouwsector om hun schepen tijdelijk uit te vlaggen naar landen, die eisen dat voor (overheids)opdrachten de vlag van het betreffende land wordt gevoerd. Op basis van indicaties van het bedrijfsleven wordt verwacht dat op jaarbasis ca. 20 schepen om deze reden tijdelijk zullen worden uitgevlagd. De betreffende schepen blijven in deze situatie wel in het land van het Koninkrijk te boek gesteld.

In opdracht van het (toenmalige) Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het onderzoeksbureau Policy Research Corporation (hierna: PRC) in Nederland onderzoek verricht naar de verwachte effecten voor het bedrijfsleven van de voorgenomen herziening van de registratieregeling, zoals neergelegd in dit voorstel van rijkswet. In het onderzoek is aandacht besteed aan de variant waarin teboekstelling kan plaatsvinden ongeacht waar ter wereld en aan de variant waarin voor inschrijving in het vlagregister is voorgeschreven dat teboekstelling in hetzelfde land plaatsvindt (zijnde de variant die is neergelegd in dit voorstel van rijkswet). Op 31 maart 2010 heeft PRC de resultaten van het onderzoek opgeleverd. De beoogde loskoppeling van teboekstelling en nationaliteit (vlag) heeft blijkens dit onderzoek naar verwachting *op zichzelf* geen noemenswaardige gevolgen voor de wijze waarop in de toekomst beslist wordt onder welke vlag schepen zullen varen of waar de teboekstelling van schepen geschiedt. Dit geldt zowel voor in Nederland gevestigde Nederlandse als buitenlandse reders en zowel voor reders met overwegend Koninkrijksvlag als met overwegend buitenlandse vlag. Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat deze conclusies voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten anders zou luiden.

In dit onderzoek is specifiek gekeken naar het effect van de loskoppeling van teboekstelling en nationaliteitsverlening. Daarvan wordt ingeschat dat deze rijkswet *op zichzelf* niet tot een grote toe- of afname van het aantal schepen in de registers van de verschillende landen van het Koninkrijk zal leiden. Wanneer die conclusie gezien wordt in samenhang met de economische doelstellingen van deze rijkswet (bijdrage leveren aan versterken concurrentiepositie en wegnemen van onnodige belemmeringen voor het bedrijfsleven), kan worden geconstateerd dat het nieuwe stelsel een voorwaarde vormt voor het vergroten van de aantrekkelijkheid van de registers. PRC concludeerde eveneens dat het zeer wel mogelijk is dat door de loskoppeling van teboekstelling en nationaliteit een aantal – buitenlands beheerde – schepen waarvan de teboekstelling en vlagregistratie nu buiten Nederland is geregeld, te boek gesteld worden in Nederland. Daarnaast zou het eveneens tot gevolg kunnen hebben dat een beperkt aantal – Nederlands beheerde – schepen waarvan de teboekstelling nu buiten Nederland is, in Nederland worden ondergebracht.

Het onderzoek van PRC bevestigt tot slot dat thans geen wettelijke verankering bestaat voor het voeren van een buitenlandse vlag op een in Nederland te boek gesteld zeeschip. Dit voorstel van rijkswet voorziet onder meer in die wettelijke mogelijkheid. Uit het onderzoek blijkt ook dat de administratieve lastendruk zal verminderen omdat het oprichten van een buitenlandse entiteit en bijbehorende administratieve procedures voor het met behoud van eigendom al dan niet tijdelijk onder andere vlag brengen van een zeeschip overbodig worden. Deze lastenvermindering

maakt overigens geen deel uit van de berekening in paragraaf 15 van deze memorie van toelichting omdat het strikt genomen geen lastenverlaging is in de informatievoorziening jegens de overheid. Het is echter wel een positief effect dat uitgaat van dit voorstel van rijkswet. Het effect is niettemin moeilijk te kwantificeren, omdat vele andere factoren een rol spelen bij de keuze voor plaats van teboekstelling en een vlag.

10. Gevolgen voor privaatrecht en internationaal privaatrecht

Het voorstel voor rijkswet brengt geen verandering in de teboekstelling. De regels voor het te boek stellen van zeeschepen veranderen inhoudelijk niet, maar zullen een andere plaats in de nationale wetgeving krijgen. In Nederland worden de voorwaarden voor teboekstelling overgebracht naar boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Ook in Aruba, Curaçao en Sint Maarten zullen de voorschriften naar boek 8 van het Burgerlijk Wetboek worden overgeheveld.

Het antwoord op de vraag welk nationaal recht toepasselijk is op de goederenrechtelijke positie van het zeeschip wijzigt niet door dit voorstel van rijkswet. Voor goederenrechtelijke vraagstukken is en blijft de plaats van teboekstelling bepalend (zie in Nederland artikel 10:127 van het Burgerlijk Wetboek). Het vlagregister heeft een louter administratieve functie.

Ook in geval van doorhaling van registratie in het vlagregister bij wijze van sanctiemaatregel blijft de teboekstelling – en alle daaruit voortvloeiende rechten – onaangetast. Mogelijk nadelige gevolgen van doorhaling van de vlagregistratie voor teboekstelling kunnen worden voorkomen door bij het besluit tot doorhaling (en daarmee verlies van nationaliteit) expliciet in de (bestuursrechtelijke) beschikking tot doorhaling op te nemen dat de doorhaling de teboekstelling en daaruit voortvloeiende rechten onverlet laat. Het betreft hier het op grond van het bestuursrecht voorgeschreven op schrift gestelde besluit en niet een officiële verklaring van doorhaling, waaruit ten onrechte zou kunnen worden afgeleid dat met de doorhaling van de vlagregistratie eveneens de teboekstelling tenietgedaan zou zijn. Indien een reder vervolgens inschrijving in een ander land of andere staat wenst, zal dat land of die staat uit het eventueel als bewijs overgelegde besluit kunnen constateren dat het zeeschip nog immer te boek gesteld staat in een ander land of andere staat. In de meeste gevallen zal dit gegeven verhinderen dat het schip in dat andere land of die andere staat kan en zal worden ingeschreven.

11. Intrekking en aanpassing overige wetgeving

De nationaliteitsverlening en de vlagvoering zijn op dit moment voor elk van de drie landen in afzonderlijke wettelijke instrumenten geregeld. Voor Nederland is een en ander thans nog geregeld in artikel 311 e.v. van het Wetboek van Koophandel, in de Zeebrievenwet en in de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting. Voor de Nederlandse Antillen gold aanvankelijk het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933, dat in 1954 krachtens het overgangsrecht de status van (zelfstandige) algemene maatregel van rijksbestuur heeft verkregen en in 1993 bij algemene maatregel van rijksbestuur is vervangen door het Nederlands-Antilliaanse Zeebrievenbesluit. Met ingang van 10 oktober 2010 is deze citeertitel gewijzigd in Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. Het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 is krachtens het overgangsrecht bij de wijziging van het Statuut in 1986 (verlening van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk aan Aruba) nog van kracht voor het land Aruba. Dit besluit is evenwel sterk verouderd.

In Nederland is op 14 januari 2002 het voorstel van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen¹ bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorstel beoogde het Nederlandse stelsel van registratie van zeeschepen te moderniseren, maar stuitte onder andere op bezwaren op het gebied van de administratieve lastenverzwaring. In dit voorstel van rijkswet wordt met deze bezwaren rekening gehouden (zie paragraaf 15 over administratieve lasten). Voorts is het voorstel nader heroverwogen, hetgeen heeft geleid tot de opvatting dat een groot deel van de materie in een rijkswet geregeld dient te worden. Nu onderhavig voorstel voor rijkswet daarin voorziet, zal het voorstel van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen worden ingetrokken. De in dat wetsvoorstel opgenomen nationaliteitseisen en voorschriften inzake het beheerplan komen als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie (zie paragraaf 2b) niet terug in het onderhavige voorstel van rijkswet.

In dit voorstel van rijkswet wordt de inhoud van alle bovenstaande, geldende regelgeving geïncorporeerd en ontdaan van alle dubbelingen, verouderde en ongewenste bepalingen. De Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, een deel van het Wetboek van Koophandel en de Zeebrievenwet zullen bij afzonderlijke wet worden ingetrokken. Het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933 worden in dit voorstel van rijkswet ingetrokken. Op deze wijze ontstaat een overzichtelijke, uniforme regeling over de nationaliteit van zeeschepen binnen het Koninkrijk. Het vorenstaande betekent dat na inwerkingtreding van de voorgestelde Rijkswet nationaliteit zeeschepen voldaan zal zijn aan de letterlijke tekst van het Statuut, inhoudende dat «de nationaliteit» een koninkrijksaangelegenheid is en dus in beginsel bij rijkswet geregeld dient te worden.

De privaatrechtelijke elementen van de registratievoorschriften van artikel 311 van het Wetboek van Koophandel zullen worden overgebracht naar boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. De eisen voor teboekstelling worden daarmee losgekoppeld van de nationaliteitsverlening. Voor de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten en voor de intrekking van de Zeebrievenwet en Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting zal een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend. De overheveling van regels inzake teboekstelling in de Caribische landen van het Koninkrijk zal aldaar bij landsverordening geregeld worden. Aangezien de kans bestaat dat deze aanpassing op verschillende tijdstippen geschiedt, wordt in dit voorstel van rijkswet bepaald dat de rijkswet voor verschillende delen van het Koninkrijk op verschillende tijdstippen in werking zal treden.

Het voorstel van rijkswet beoogt geen aanpassingen aan te brengen in bestaand nationaal zeevaartbeleid zoals (in Nederland) fiscale faciliteit en de mogelijkheid om buitenlandse werknemers onder arbeidsvoorwaarden van het land van herkomst aan boord van zeeschepen te werk te stellen.

12. Vergelijking regelgeving andere staten

Bij de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet zijn de registratievereisten van enkele andere maritieme staten globaal onderzocht. Dit ten eerste om te bezien in welke mate andere landen invulling geven aan het begrip «wezenlijke band». Ook is bezien of en in hoeverre er verschillen bestaan tussen de beoogde nieuwe systematiek van dit voorstel van rijkswet en de regelgeving van derde landen, met specifieke aandacht voor de verhouding tussen teboekstelling en nationaliteitsverlening en de mogelijkheid om nationaliteit te weigeren of in te trekken. Tot slot heeft het globale onderzoek plaatsgevonden met het oog op eventueel bruikbare elementen uit die regelgeving.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 180.

Aan de hand van ambtelijke contacten en bestudering van beschikbare teksten van bestaande wet- en regelgeving van verschillende staten¹ wordt duidelijk dat staten het begrip «wezenlijke band» verschillend invullen. In de hedendaagse tijd is in steeds mindere mate de economische band tussen de vlaggenstaat en het zeeschip van belang. De zeevaartsector is de afgelopen decennia meer en meer «footloose» geworden en daar hebben veel staten op ingespeeld door aantrekkelijke voorwaarden voor registratie en exploitatie te creëren. Zoals in paragraaf 2a is uiteengezet vormt de mogelijkheid om effectief rechtsmacht jegens een zeeschip uit te oefenen een belangrijkere (en vaak enige) invulling van het begrip «wezenlijke band».

Veruit de meeste staten kennen geen scheiding tussen teboekstelling en vlagregistratie. Ook hebben enkele landen (waaronder Noorwegen) in hun regelgeving geen of slechts een beperkte mogelijkheid opgenomen voor «bareboat-out». Van de onderzochte landen hebben – voor zover aan de hand van beschikbare wetteksten kan worden nagegaan – alleen het Verenigd Koninkrijk en Belize bevoegdheden om registratie te weigeren of door te halen om andere redenen dan het niet voldaan aan de (administratieve) voorwaarden voor inschrijving. Veel staten kennen een systeem van verplichte registratie van schepen in bedrijfsmatige vaart. Wetgeving van Malta stelt onderzoeken verplicht voorafgaand aan de registratie van schepen die ouder zijn dan een vastgesteld aantal jaren.

Bovenstaande, grofmazige analyse laat zien dat het Koninkrijk in haar wetgeving een nieuw element creëert door de nationaliteitsverlening los te koppelen van de teboekstelling. Zoals in paragraaf 3 is uiteengezet is één van de doelstellingen van deze rijkswet het creëren van een mogelijkheid om effectief bestuursrechtelijk op te treden tegen zeeschepen die ernstig over de schreef gaan. Deze doelstelling kan niet worden bereikt zonder de voorgestelde loskoppeling van teboekstelling en nationaliteitsverlening. In paragraaf 8b is ingegaan op het alternatief om één teboekstellingsregister per land in stand te laten met een privaatrechtelijke en publiekrechtelijke component. Een negatief effect van de voorgestelde systematiek in internationaal verband zal naar verwachting niet plaatsvinden. In veruit de meeste gevallen zal na teboekstelling meteen inschrijving plaatsvinden in het vlagregister en daarmee de nationaliteit van het Koninkrijk worden verkregen, dan wel door middel van een rompbevrachtingsovereenkomst inschrijving plaatsvinden in een rompbevrachtingsregister elders. In zoverre vindt geen wijziging plaats ten opzichte van de huidige situatie en zal dit evenmin tot onduidelijke situaties leiden. Slechts in geval van doorhaling van de vlagregistratie bij wijze van sanctiemaatregel, is speciale aandacht nodig voor het vermijden van onduidelijkheid. Voor die situatie wordt een praktische voorziening getroffen (zie paragraaf 10).

13. Vergelijking regelgeving luchtvaart

Parallellen kunnen worden getrokken tussen de registratiewetgeving van zeeschepen en luchtvaartuigen. Beide sectoren worden gekenmerkt door het internationale karakter en, hoewel er verschillen zijn, het feit dat rechtsmacht wordt uitgeoefend over in het land geregistreerde schepen of luchtvaartuigen waar ter wereld zij zich bevinden. De luchtvaart kent – in tegenstelling tot de zeevaart – sinds jaar en dag een scheiding in een privaatrechtelijke en publiekrechtelijke registratie. In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de bestaande Nederlandse registratieregels voor luchtvaartuigen en het beoogde nieuwe systeem van dit voorstel van rijkswet.

¹ Ambtelijk is navraag gedaan bij Noorwegen, België, Duitsland, Canada, Denemarken, Malta, Zweden, Belize en Nieuw-Zeeland en zijn de wetteksten bestudeerd van het Verenigd Koninkrijk, Malta, Marshall Islands, Canada, Noorwegen, Duitsland, België en Belize.

Privaatrechtelijke registratie

Teboekstelling van een luchtvaartuig is – net als teboekstelling van een zeeschip – facultatief (zie artikel 8:1303 BW). Alleen Nederlandse luchtvaartuigen in de zin van de Wet luchtvaart kunnen worden te boek gesteld. Deze strikte koppeling vloeit voort uit het feit dat het Verdrag van Genève¹ alleen rechtsbescherming biedt wanneer teboekstelling en nationaliteit van het luchtvaartuig samenvallen. Voor het overige vertonen de registratiebepalingen grote gelijkenis met de bepalingen over de teboekstelling van zeeschepen.

Publiekrechtelijke registratie

Op grond van de Wet luchtvaart moet elk luchtvaartuig worden geregistreerd in een publiekrechtelijk register. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Verdrag van Chicago (Trb. 1973, 109). De eisen voor inschrijving in dit register, neergelegd in het Besluit luchtvaartuigen 2008, komen overeen met de eisen ten aanzien van de registratie van zeeschepen, die zijn opgenomen in dit voorstel van rijkswet. De aanvrager moet een vestiging in Nederland hebben van waaruit het beheer ten aanzien van de blijvende luchtwaardigheid wordt gevoerd. Ook kent de Wet luchtvaart de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden het beheer op te dragen aan een vertegenwoordiger.

De overeenkomst tussen het in deze rijkswet voor de zeevaart voorgestelde stelsel en het stelsel in de luchtvaart is de scheiding tussen teboekstelling en nationaliteitsregistratie. Die scheiding is in de luchtvaart formeel, maar valt in de praktijk vrijwel zonder uitzondering samen, vooral vanwege de rechtsbescherming die internationaal slechts wordt geboden wanneer beide registraties in één land samenvallen.

De toets bij inschrijving van luchtvaartuigen in het nationaliteitsregister geschiedt in Nederland door IVW op grond van de Wet luchtvaart en het Besluit luchtvaartuigen 2008. Zodra gebleken is dat het luchtvaartuig en de luchtvaartonderneming aan de eisen voor inschrijving voldoen, wordt het luchtvaartuig voorzien van een nationaliteitskenmerk en een bewijs van inschrijving in het register voor burgerluchtvaartuigen (artikel 3.2 van de Wet luchtvaart). Het luchtvaartuig verkrijgt door inschrijving in het register voor burgerluchtvaartuigen de Nederlandse nationaliteit, waarna het kan worden teboekgesteld (artikel 8:1303 BW). In Curaçao en Sint Maarten wordt dezelfde systematiek gehanteerd, waarbij registratie in het publiekrechtelijke nationaliteitsregister dient plaats te vinden, alvorens over kan worden gegaan tot teboekstelling. Deze systematiek is neergelegd in de Luchtvaartlandsverordening, het Burgerlijk Wetboek en de Landsverordening openbare registers.

In het voorgestelde systeem van registratie van zeeschepen vindt teboekstelling plaats vóór registratie in het vlagregister. De reden hiervoor is dat teboekstelling en nationaliteitsverlening aan zeeschepen in verschillende landen of staten kunnen plaatsvinden. Voordat aan een zeeschip de nationaliteit kan worden toegekend moet vaststaan wie de eigenaar is. Eigendom blijkt uit de teboekstelling. De in de internationale zeevaart inmiddels zeer gebruikelijke rechtsvorm rompbevrachting komt in de luchtvaartsector niet voor.

14. Adviezen

Het voorstel van rijkswet is in nauw overleg met ambtenaren van Aruba, Curaçao en Sint Maarten tot stand gekomen. Een ontwerp is voor consultatie voorgelegd aan verschillende instanties, waaronder van het bedrijfsleven. Zo zijn de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (hierna: KVNRR), de Vereniging van Waterbouwers, het «natte notariaat»,

¹ Het op 19 juni 1948 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de internationale erkenning van rechten op luchtvaartuigen (Trb. 1952, 86).

Greenpeace en Sea Shepherd Conservation Society om een reactie verzocht. Ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk is een ontwerp voorgelegd aan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De Vereniging van Waterbouwers heeft in haar reactie laten weten het wenselijk te vinden dat er een scheiding komt tussen de registratie van zeeschepen en de nationaliteitsverlening aan zeeschepen. De Vereniging benadrukt dat het voor de waterbouwsector van belang is dat zeeschepen herhaaldelijk kunnen worden in- en uitgeschreven. Het voorstel van rijkswet maakt dit mogelijk. De KVNR hecht grote waarde aan het voorstel van rijkswet omdat de mogelijkheid van «bareboat-out» wettelijk wordt verankerd. De overige, inhoudelijke reacties van de KVNR hadden met name betrekking op de intrekingsgronden. Mede naar aanleiding van die reacties is de betreffende bepaling (artikel 13) aangepast.

De overige ontvangen reacties hadden vooral betrekking op de (internationale) privaatrechtelijke gevolgen van de ontneming van de nationaliteit van een zeeschip en de intrekingsgronden van artikel 13. Laatstgenoemd commentaar heeft geleid tot aanpassing van verschillende onderdelen van dat artikel. De memorie van toelichting is aangepast en uitgebreid naar aanleiding van de verschillende commentaren.

15. Administratieve lasten en overige bedrijfseffecten

In de voorbereiding van dit voorstel van rijkswet zijn alle relevante bepalingen tegen het licht gehouden met het oog op vermindering van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Ten opzichte van de huidige situatie zorgt onderhavig voorstel van rijkswet dan ook per saldo voor een verlaging van de administratieve lastendruk. Om de verlaging inzichtelijk te maken, is eerst de administratieve lastendruk op grond van de bestaande wet- en regelgeving in kaart gebracht. Vervolgens wordt lastendruk op grond van het nieuwe stelsel beschreven, waarna uit het saldo zal blijken dat de druk wordt verlaagd. De situatie in Nederland is in grote mate van detail onderstaand uitgeschreven. Wat Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreft wordt volstaan met enkele algemene opmerkingen.

Huidige situatie

In Nederland vloeien de administratieve lasten op grond van de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van registratie van zeeschepen voort uit het volgende:

a. Zeeschip in eigendom en in bedrijfsmatig gebruik

- *aanvraag nationaliteitsverklaring (artikel 311a Wetboek van Koophandel)*. Voordat een schip in eigendom kan worden ingeschreven in het scheepsregister, moet bij de IVW een aanvraag worden ingediend voor een nationaliteitsverklaring, waarbij gegevens moeten worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat reder of eigenaar voldoet aan de vereisten voor inschrijving. Het Besluit nationaliteitstoets zeeschepen bepaalt welke gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd. Hierbij moet gedacht worden aan een afschrift van de statuten, een afschrift van het bewijs van inschrijving in het handelsregister, een opgave van contactgegevens van personen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van het schip, een bewijs van bevoegdheid, de meetbrief en een bewijs van teboekstelling. De jaarlijkse kosten voor de sector die hieruit voortvloeien bedragen circa € 22 000;
- *teboekstelling (artikel 8:194 BW en Maatregel teboekgestelde schepen 1992)*. Voordat inschrijving van een zeeschip in eigendom in het scheepsregister kan plaatsvinden, moet de reder bij het Kadaster (zijnde de beheerder van het scheepsregister) een verklaring overleggen die inhoudt dat het schip vatbaar is voor inschrijving (artikel 8:194,

vierde lid, tweede volzin, BW), een verklaring dat de aanvrager eigenaar van het schip is (artikel 14, eerste lid, Maatregel teboekgestelde schepen), de nationaliteitsverklaring (artikel 8:194, vierde lid, vierde volzin, BW). De jaarlijkse kosten voor de sector gerelateerd aan het invullen in indienen van deze verklaringen bedragen circa € 44 000.

- *aanvraag zeebrief (artikel 7, eerste lid, Zeebrievenwet)*. Als teboekstelling heeft plaatsgevonden, kan de reder een aanvraag indienen voor een zeebrief. Jaarlijks kost de sector dit circa € 13 000;

b. Zeeschip in rompbefrachtiging

- *aanvraag inschrijving rompbefrachtingsregister*. Een rompbefrachter die een zeeschip wil inschrijven in het Nederlandse rompbefrachtingsregister moet daartoe een aanvraag indienen bij de IVW onder overlegging van verschillende gegevens (artikel 4 Wet nationaliteit zeeschepen in rompbefrachtiging). De eisen komen voor een groot deel overeen met de eisen voor inschrijving van een schip in eigendom in het scheepsregister. Op enkele onderdelen gelden extra voorschriften, zoals het overleggen van een bewijs dat het schip niet gerechtigd is de vlag van een andere staat te voeren. Ook kunnen van bepaalde bewijsstukken verklaringen omtrent de echtheid worden verlangd. Met de aanvraag voor inschrijving van een zeeschip in rompbefrachtiging is doorgaans een jaarlijks bedrag voor de sector van € 650 gemoeid;
- *aanvraag zeebrief (artikel 7, tweede lid, Zeebrievenwet)*. Als teboekstelling heeft plaatsgevonden, kan de reder een aanvraag indienen voor een zeebrief. Sectorbreed is hier jaarlijks een bedrag van circa € 2250 mee gemoeid.

c. Zeeschip in eigendom en niet-bedrijfsmatig gebruik

- *aanvraag nationaliteitsverklaring*. De vereisten voor de afgifte van een nationaliteitsverklaring voor niet-commercieel varende zeeschepen zijn laag. Het invullen van de aanvraag en het overleggen van de vereiste stukken bedraagt sectorbreed jaarlijks zo'n € 4000.

Nieuwe situatie

In de situatie na inwerkingtreding van deze rijkswet is de aanvraag voor een nationaliteitsverklaring niet langer aan de orde. Uiteraard zijn administratieve vereisten nodig bij de teboekstelling en vlagregistratie van een zeeschip, maar die eisen gaan niet verder dan strikt noodzakelijk. Bovendien wordt in de uitvoering zorg gedragen voor een adequate communicatie en afhandeling van aanvragen tussen de beheerder van het vlagregister (in Nederland: IVW, in Aruba: Directie Scheepvaart, in Curaçao: Maritieme Autoriteit Curaçao en Sint Maarten: Directie Scheepvaart en Maritieme Zaken) en de beheerder van het teboekstellingregister (in Nederland: Kadaster, in Aruba, Curaçao en Sint Maarten: respectievelijke bewaarders van de openbare registers).

De administratieve lastendruk in de nieuwe situatie kan als volgt worden gekwantificeerd, waarbij wederom een splitsing is aangebracht in de verschillende categorieën.

a. Zeeschip in eigendom en in bedrijfsmatig gebruik

- *teboekstelling (artikel 7, onderdeel a, en 10, onderdeel a)*. Bij de aanvraag voor teboekstelling hoeft niet langer de nationaliteitsverklaring te worden overgelegd. Voor het overige blijven de administratieve voorschriften voor teboekstelling ongewijzigd ten opzichte van de

- bestaande situatie. De jaarlijkse kosten voor de sector die hiermee gemoeid zijn blijven vrijwel ongewijzigd zo'n € 44 000;
- *aanvraag inschrijving vlagregister (6, eerste en derde lid)*. Zodra teboekstelling heeft plaatsgevonden, kan desgewenst inschrijving in het vlagregister plaatsvinden. De aanvraag voor inschrijving in het vlagregister komt in beginsel in de plaats voor de aanvraag van een nationaliteitsverklaring. Het verschil met de bestaande situatie is echter dat als een reder bij de teboekstelling reeds aangeeft het schip onder de vlag te willen exploiteren van hetzelfde land, de aanvraag voor vlagregistratie gelijktijdig bij dezelfde instantie kan indienen. Het Kadaster, dan wel de bewaarder van de openbare registers in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, stuurt de aanvraag door naar de beheerder van het vlagregister. Laatstgenoemde kan – indien nodig – contact opnemen met de aanvrager voor eventuele aanvullende benodigde gegevens. Verwacht wordt dat de administratieve lastendruk hierdoor met zo'n € 26 000 zal afnemen;
 - *geen aanvraag zeebrief*. Een zeebrief zal in het nieuwe stelsel ambtshalve worden verstrekt zodra inschrijving in het vlagregister zal hebben plaatsgevonden. Afschaffing van de aanvraag van een zeebrief levert een vermindering op van de administratieve lastendruk van circa € 13 000.

Per saldo

Uit het bovenstaande blijkt dat de jaarlijkse administratieve lastendruk voor de sector afneemt met circa € 39 000. Een ontwerp van het voorstel van rijkswet is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Het college heeft besloten het voorstel van rijkswet niet te selecteren voor een toets op de gevolgen voor administratieve lasten.

Overige lasten

Bovengenoemde berekening heeft louter betrekking op de administratieve lastendruk die voortvloeit uit informatieverplichtingen jegens de overheid. Het voorstel heeft echter meer positieve effecten voor het bedrijfsleven en verlagen de lasten voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit het omvlaggen van een zeeschip. Hoewel deze lasten niet rechtstreeks voortkomen uit de bestaande wetgeving, zorgt de huidige inflexibiliteit van de Nederlandse registratiewetgeving en met name de van rechtswege verlening van de nationaliteit voor belemmeringen in de exploitatie van zeeschepen in eigendom door Nederlandse ondernemingen. Wanneer een reder een schip al dan niet tijdelijk op rechtens juiste wijze onder buitenlandse vlag wil exploiteren, is hij gedwongen om het schip eerst te verkopen aan (dikwijls) een dochteronderneming in de beoogde staat van registratie. In de praktijk worden juridische constructies toegepast die het mogelijk maken een schip in eigendom van de Nederlandse onderneming te behouden en onder een andere vlag te exploiteren. Het komt geregeld voor dat specifiek voor dat doel een dochteronderneming wordt opgericht in een andere staat, waarna het zeeschip verkocht wordt aan die dochteronderneming. Met die verkoop zijn de nodige administratieve handelingen gemoeid. Het onderhavige voorstel van rijkswet heeft mede tot gevolg dat verkoop aan een andere onderneming niet langer nodig is. Het zeeschip kan in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten te boek gesteld blijven. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van PRC (zie paragraaf 9) is gebleken dat het voorgestelde nieuwe stelsel naar verwachting op dit onderdeel een verlaging van lastendruk zal teweegbrengen.

16. Uitvoering en handhaving

Zoals in de inleiding vermeld, wordt met dit voorstel van rijkswet de wet- en regelgeving de bestaande uitvoeringspraktijk verbeterd. Waar in Nederland thans sprake is van een overlap van werkzaamheden en toetsen door het Kadaster en de IVW, worden de verantwoordelijkheden van beide organisaties duidelijk en overzichtelijk belegd zonder dat dit tot gevolg heeft dat er wezenlijke aanpassingen voor de uitvoeringsorganisatie moeten plaatsvinden. Waar onder toepassing van de bestaande regelgeving sprake is van dubbele toetsing (bijvoorbeeld ten aanzien van de vereisten in het Besluit nationaliteitstoets zeeschepen), is in de nieuwe situatie sprake van een heldere taakverdeling. De beheerder van het openbare (privaatrechtelijke) register verricht de toets voor de teboekstelling (waaronder eigendomsvoorwaarden). De beheerder van het vlagregister toetst enkel op voorwaarden die verband houden met de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, teneinde effectieve rechtsmacht te kunnen uitoefenen. Het verlenen, weigeren en intrekken van de nationaliteit van een zeeschip maakt daar onderdeel van uit.

In de uitvoering in Nederland is uitgegaan van de «één loket gedachte». Reeds enkele jaren functioneert in Nederland het Kadaster als loket voor teboekstelling en afgifte van zeebrieven voor pleziervaartuigen, kleiner dan 24 meter. De samenwerking tussen Kadaster en IVW verloopt naar tevredenheid en kan worden uitgebreid met de teboekstelling en nationaliteitsverlening van zeeschepen in bedrijfsmatige vaart. In de praktijk zal dit betekenen dat een reder zijn aanvraag voor inschrijving van een zeeschip in eigendom bij het Kadaster indient en daarbij de mogelijkheid krijgt om tevens de aanvraag voor inschrijving in het vlagregister in te dienen. Na de teboekstelling (die op grond van de Kadasterwet terstond dient plaats te vinden zodra aan alle vereisten is voldaan) kunnen de formaliteiten van de inschrijving in het vlagregister worden verricht. De administratieve handelingen zullen zoveel mogelijk achter de schermen tussen beide instanties geschieden. Slechts in geval van rompbevrachting («bareboat-in») is enkel een rol voor IVW weggelegd, omdat het betreffende zeeschip in een ander land of andere staat te boek staat. Mocht een rompbevrachter desondanks een aanvraag voor inschrijving in het vlagregister indienen bij het Kadaster, zendt het Kadaster deze door naar de IVW onder kennisgeving hiervan aan de aanvrager. Dit is in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht.

De bestuurlijke lasten die verband houden met de inrichting van het vlagregister zijn zeer beperkt. In feite wordt de bestaande praktijk, waarbij wordt bijgehouden aan welke zeeschepen een zeebrief is afgegeven, geformaliseerd.

Wat handhavingsinzet betreft wordt geen extra last verwacht aangezien de mate van spontane naleving van de in deze rijkswet neergelegde normen hoog zal zijn. De rijkswet voorziet immers in het verschaffen van de nationaliteit en van het recht om de vlag van het Koninkrijk te voeren. Keuze voor een vlag is nodig om een zeeschip internationaal te kunnen exploiteren. Het uitvoeringstraject van Kadaster en IVW begint met een aanvraag door of namens een reder, een rompbevrachter of een eigenaar. Het Kadaster en IVW zijn toegerust op uitvoering van hun taken ter uitvoering van deze rijkswet.

De gevolgen van de inwerkingtreding van deze rijkswet voor de rechterlijke macht zijn naar verwachting beperkt. Hoewel met de inschrijving in het vlagregister een publiekrechtelijke rechtshandeling wordt verricht, zullen bezwaren en beroepen tegen een inschrijving niet of nauwelijks

worden ingediend. Het ontnemen van de nationaliteit bij wijze van sanctiemaatregel kan daarentegen wel leiden tot juridische procedures. Aangezien de ontneming van de nationaliteit een ultimum remedium is en niet vaak zal plaatsvinden, zullen de gevolgen voor de rechterlijke macht op dit punt verwaarloosbaar zijn.

B. ARTIKELGEWIJS

Artikel 1 – Begripsbepalingen

In dit artikel zijn de begripsbepalingen opgenomen. Waar nodig wordt onderstaand een nadere toelichting gegeven.

«eigenaar» en «reder»

Met het begrip «reder» wordt aangesloten bij de definitiebepaling van artikel 10 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek¹, waar reder gedefinieerd staat als eigenaar van een zeeschip. Aangezien in dit voorstel van rijkswet geen andere entiteit wordt bedoeld dan de juridisch eigenaar, is gekozen voor eenduidigheid van terminologie. Wel wordt uit oogpunt van leesbaarheid in dit voorstel van rijkswet onderscheid gemaakt in de definitiebepalingen «reder» en «eigenaar» waarmee respectievelijk wordt bedoeld een eigenaar van een zeeschip in *bedrijfsmatig* gebruik en een eigenaar van een zeeschip in *niet-bedrijfsmatig* gebruik

«rompbevrachting»

Niet altijd baat de reder zelf zijn zeeschip uit. Indien hij zich verbindt het schip uitsluitend ter beschikking te stellen van een ander zonder daarover nog enige zeggenschap te houden en die ander het schip voor diens rekening exploiteert, is er sprake van rompbevrachting.

Voor de omschrijving van rompbevrachting is aangesloten bij de omschrijving in artikel 530, eerste lid, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, met dien verstande dat het zeeschip zonder bemanning aan de rompbevrachter ter beschikking wordt gesteld. Deze omschrijving omvat alleen de zogenaamde «bareboat charter», maar niet de zogenaamde «demise charter», waarbij de kapitein of de gehele bemanning met het schip in dienst komt van de rompbevrachter en deze laatste het recht heeft om hen te vervangen door bemanning die hij zelf heeft aangewezen. De beperking tot «bareboat charter» is ingevoerd om eventuele wrijving tussen verschillende arbeidsrechtssystemen te voorkomen. Zeeschepen ten aanzien waarvan een «demise charter» geldt, kunnen niet in het vlagregister ingeschreven worden en ook niet onder de vlag van het Koninkrijk geëxploiteerd worden. Bij rompbevrachting heeft de rompvervrachter (reder) geen zeggenschap meer over het zeeschip, met uitzondering van bevoegdheden krachtens eigendom en andere zakelijke rechten, zoals de bevoegdheid tot eigendomsoverdracht of vestiging van hypotheek, welke bevoegdheden bij de juridisch eigenaar blijven. De bevoegdheid om de kapitein en overige leden van de bemanning aan te stellen, ligt bij de rompbevrachter. De definitie staat overigens niet in de weg aan een in de praktijk wel voorkomende situatie dat de rompvervrachter het zeeschip gedurende de rompbevrachtingsperiode verzekert.

¹ Omdat het Burgerlijk Wetboek van Nederland, dat van Aruba, dat van Curaçao en dat van Sint Maarten op de hier van belang zijnde onderdelen nagenoeg gelijklopend zijn, wordt in de artikelgewijze toelichting volstaan met de term «Burgerlijk Wetboek». Hiermee worden de afzonderlijke Burgerlijk Wetboeken van de drie landen bedoeld. Indien afwijkingen voorkomen, wordt het expliciet in de memorie van toelichting weergegeven.

«te boek staan»

Met te boek staan wordt de privaatrechtelijke registratie bedoeld. De teboekstelling vindt plaats in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

«vlagregister»

Om te voorkomen dat verwarring zou kunnen ontstaan over het begrip «register» in relatie tot het openbare register van teboekstelling wordt in het voorstel van rijkswet de term «vlagregister» gehanteerd.

«zeeschip»

In de verschillende bestaande wettelijke regelingen op rijks- en landsniveau bestaat geen eensluidende definitie voor het begrip «zeeschip». Daarom is met de voorgestelde definitie voor aansluiting gekozen met de definities van schip (artikel 8:1) en zeeschip (artikel 8:2) van het Burgerlijk Wetboek. Onder het begrip «schepen» in artikel 1, eerste lid, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek worden verstaan: alle zaken, geen luchtvaartuigen zijnde, die blijkens hun constructie bestemd zijn om te drijven en drijven of hebben gedreven.

«zeeschip in bedrijfsmatig gebruik»

In dit voorstel van rijkswet wordt onderscheid gemaakt tussen zeeschepen in bedrijfsmatige vaart (waaronder koopvaardij, passagiersvaart en waterbouw) en zeeschepen die worden gebruikt voor recreatie. De registratievoorwaarden voor zeeschepen in bedrijfsmatige vaart behoeven niet in volle omvang van toepassing te zijn op recreatievaart. Dat is ook onder de huidige wetgeving niet het geval. Volstaan kan worden met een lichtere vorm van vertegenwoordiging zonder dat de eigenaar verplicht wordt een walorganisatie op te richten en in stand te houden.

Artikel 2 – Toepassingsbereik

Oorlogsschepen

In het eerste lid wordt het gehele voorstel van rijkswet niet van toepassing verklaard op oorlogsschepen, marinehulpschepen en andere schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van de militaire taak. De uitzondering is bedoeld voor schepen die in gebruik zijn voor de uitvoering van de militaire taak. Het feit dat een oorlogsschip in vredetijd ook kan worden ingezet voor de vervulling van civiele taken, zoals taken op het terrein van de bijstand aan politiediensten of de hulpverlening op zee, is niet van invloed op de uitzonderingspositie.

Nederlandse oorlogsschepen worden noch privaatrechtelijk, noch publiekrechtelijk geregistreerd. Zij bezitten de hoedanigheid van Nederlands zeepschip, de nationaliteit van het Koninkrijk en het recht de vlag van het Koninkrijk te voeren dan ook niet op grond van registratie- of nationaliteitswetgeving, maar op grond van het internationaal gewoonterecht. Regeling daarvan in rijkswetgeving is niet nodig, omdat oorlogsschepen per definitie feitelijk onmiskenbaar onder de rechtsmacht van één bepaalde staat vallen en zij dus een herkenbare en niet betwiste nationaliteit en vlag hebben. Voorts voeren oorlogsschepen internationaal vastgelegde kentekenen ingevolge artikel 2 van het op 18 oktober 1907 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag nopens verandering van handelsvaartuigen in oorlogsschepen (Stb. 1910, 73). Voor het Koninkrijk zijn deze kentekenen opgenomen in de Algemene Maatregel van Rijksbestuur van 19 maart 1956, houdende kentekenen van een Nederlands oorlogsvaartuig (Stb. 152; PB. 47). In de praktijk bestaat er geen behoefte aan zeebrieven voor oorlogsschepen.

Overheidsschepen (niet zijnde oorlogsschepen)

In het eerste lid, onderdeel b, wordt een uitzondering gemaakt voor overheidsschepen, niet zijnde oorlogsschepen, waaronder onder meer schepen van de douane, de kustwacht en de politie vallen. Deze zeeschepen worden in de meeste staten niet geregistreerd. Zij hebben op basis van het gewoonterecht reeds de nationaliteit van het Koninkrijk. Om

die reden is het voorstel van rijkswet niet van toepassing op deze zeeschepen.

Zeegaande vissersschepen

Wat betreft de bijzondere categorie zeegaande vissersschepen, zij opgemerkt dat de Nederlandse visserij in een aantal opzichten wezenlijk verschilt van de Nederlandse handelsvaart. Het economisch handelen is gereguleerd in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie. De doelstelling van de desbetreffende regulering is gericht op beheer en instandhouding van de visbestanden. Het Nederlandse Besluit registratie vissersvaartuigen 1998 ter uitvoering van de Visserijwet 1963 regelt de registratie in een nationaal visserijregister van alle Nederlandse zeevissersvaartuigen. Alleen geregistreerde vissersvaartuigen mogen bedrijfsmatig de (zee)visserij beoefenen. Verder is registratie een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een visserijlicentie. Dit nationale register van vissersvaartuigen vloeit voort uit verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PbEU L 358). Nationaliteitsverlening en het recht de vlag van het Koninkrijk te voeren voor zeegaande vissersvaartuigen vinden hun grondslag in artikel 2 van de Uitvoeringswet Visserijverdrag 1967, welke wet voor Nederland uitvoering geeft aan het op 1 juni 1967 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de uitoefening van de visserij op de Noord Atlantische Oceaan (Trb. 1968, 54). Het nationaliteitsbewijs voor in Nederland geregistreerde zeevissersvaartuigen wordt afgegeven door de beheerder van het centraal Visserijregister. Uit het bovenstaande blijkt dat de registratie van zeevissersschepen in Nederland in hoofdzaak wordt beheerst door de eerdergenoemde Europese verordening en door een regionaal verdrag en op andere wijze wordt geregeld dan de registratie van de handelsvaart. Het opnemen van zeevissersschepen in het voorstel van rijkswet is in het licht van het bovenstaande niet aan de orde.

De uitzondering in het tweede lid, onderdeel c, betreft niet de Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense zeegaande vissersschepen. Het is echter niet uit te sluiten dat in de toekomst voor het Caribisch gebied visserijverdragen, vergelijkbaar met het hierboven genoemde verdrag, worden gesloten met gelding voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In dat geval kan de werking van de rijkswet voor zeevissersschepen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet langer wenselijk zijn. Dergelijke zeevissersschepen die in een visserijregister op de grondslag van een daartoe strekkend mondiaal of regionaal verdrag worden ingeschreven, zullen dan ook niet meer onder de reikwijdte van deze rijkswet vallen.

Artikel 3 – Vlagregister

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat in elk van de landen van het Koninkrijk een openbaar vlagregister kan worden gehouden en beheerd, waarin zeeschepen ingeschreven kunnen worden ter verkrijging van de nationaliteit van het Koninkrijk. Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, voorziet dit voorstel van rijkswet in vlagregistratie van zeeschepen in bedrijfsmatig gebruik; zowel in eigendom als in rompbevrachting-in (artikelen 6 tot en met 9). Ook wordt voorzien in registratie van zeeschepen in eigendom en in niet-bedrijfsmatig gebruik (artikelen 6 en 10). Geen regels worden gesteld aan zeeschepen die onder een rompbevrachting-uit overeenkomst vanuit een land buiten het Koninkrijk commercieel worden gebruikt. Een dergelijk schip staat immers niet ingeschreven in een van de vlagregisters van de landen van het Koninkrijk. Wel kan zo'n schip in een van de landen (privaatrechtelijk) te boek staan.

Aan het ingeschreven zijn (en blijven) in het vlagregister van zeeschepen in een van de landen van het Koninkrijk ontleent het de nationaliteit van het Koninkrijk. Voor verkrijging van deze nationaliteit maakt het niet uit in welk van de vier vlagregisters het zeeschip ingeschreven wordt. Wel zal als gevolg van het feit dat vier vlagregisters bestaan, in de praktijk sprake zijn van Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense zeeschepen. De publiekrechtelijke rechtshandeling betreft de inschrijving in het vlagregister. Inschrijving in het vlagregister is niet verplicht.

Een zeeschip heeft slechts één nationaliteit. Het kan slechts in één van de vier vlagregisters ingeschreven staan (derde lid). Om dubbele registratie binnen het Koninkrijk te voorkomen vindt tussen de registratieautoriteiten onderling uitwisseling van informatie plaats. Het zeeschip verliest de nationaliteit van het Koninkrijk op het moment van doorhaling van de inschrijving in het vlagregister (vierde lid). Zie over de weigering en doorhaling van de registratie de toelichting bij de artikel 12, 13 en 14.

Artikel 4 – Gegevens vlagregister

Dit artikel geeft aan welke gegevens omtrent een zeeschip ten minste in het vlagregister moeten worden opgenomen. Deze gegevens zijn noodzakelijk om het schip, de eigenaar, de rompbevrachter en de privaatrechtelijke rechtsverhoudingen te kunnen identificeren. Met de delegatiegrondslag in het derde lid wordt beoogd de ministers van de verschillende landen de bevoegdheid te geven om het register op een werkbare wijze in te richten. Gedacht kan worden aan een onderverdeling in schepen in eigendom en schepen in rompbevrachting, grote jachten in bedrijfsmatige vaart, schepen voor niet-bedrijfsmatige vaart, etcetera. Onderscheid kan worden aangebracht aan de hand van de regels die voor de verschillende categorieën verschillend luiden. Het betreft hier een technische uitwerking teneinde het register toegankelijk en overzichtelijk te houden.

Het tweede lid bepaalt dat de gegevens en documenten die benodigd zijn voor de inschrijving in het vlagregister in blijvende bewaring worden gehouden. Het betreft niet alleen de gegevens van zeeschepen die in het vlagregister ingeschreven staan, maar ook gegevens van zeeschepen die zijn uitgeschreven en vervolgens bijvoorbeeld onder een andere vlag worden geëxploiteerd. De verplichting tot blijvende bewaring houdt verband met onder meer de naleving van internationale voorschriften met betrekking tot de inzichtelijkheid van de informatie omtrent de historie van het zeeschip, waaronder de diverse registraties. Zo schrijft het SOLAS-verdrag in Hoofdstuk XI-1, Voorschrift 5, voor dat elk zeeschip een «continuous synopsis record» aan boord heeft. In het voorschrift is tevens een verantwoordelijkheid voor de vlaggenstaat opgenomen in geval van omvlagging. Blijvende bewaring van de stukken draagt bij aan de inzichtelijkheid van zeeschepen die ooit in het vlagregister van een van de landen heeft gestaan. Op verzoek van een andere vlaggenstaat kan informatie worden verschaft op het moment dat er vragen bestaan over de historie van een zeeschip. Voorts is relevant dat ook de klassenbureaus gegevens van zeeschepen in blijvende bewaring houden. Op die manier is de historie over de technische staat van een zeeschip te allen tijde te koppelen aan de gegevens met betrekking tot vlagregistratie.

Artikel 5 – Nationaliteit van het Koninkrijk en vlagvoering

Dit artikel gaat op hoofdlijnen in op de rechten en plichten, die een zeeschip en zijn reder, eigenaar of rompbevrachter hebben binnen de rechtssferen van de vier landen van het Koninkrijk. Onderdeel a bepaalt dat de reder, eigenaar of de rompbevrachter gedurende termijn van

inschrijving erop toeziet dat het schip geen andere nationaliteitsvlag dan die van het Koninkrijk voert. De reder, eigenaar of de rompbevrachter zijn op grond van onderdelen b en c van het eerste lid verantwoordelijk voor het beheer van het schip. Hij hoeft het beheer niet zelf uit te voeren; in geval van uitbesteding blijft hij er evenwel verantwoordelijk voor. Deze verantwoordelijkheid kan derhalve niet worden overgedragen.

Onderdeel d bevat de minimumregels voor de herkenbaarheid van een zeeschip in relatie tot het land dat het schip zijn hoedanigheid heeft verleend. Aanvullende regels zijn op landsniveau mogelijk. Het tweede lid voorziet daarin.

De thuishaven is de door de reder, eigenaar of rompbevrachter gekozen plaats of stad, zij het dat deze gelegen moet zijn in het land waar inschrijving in het vlagregister plaatsvindt. Voor het geval dat er meer dan één plaats of stad met dezelfde naam in het Koninkrijk zou voorkomen, is het raadzaam een nadere aanduiding toe te voegen (bijvoorbeeld de afkorting van het land of de provincie). Het is evenwel niet nodig daarvoor in de rijkswet zelf een voorziening op te nemen. Overigens spreekt het vanzelf dat met «letters» bedoeld worden: letters in het Latijnse schrift.

Artikel 6 – Aanvraag registratie zeeschepen

In de internationale zeescheepvaartwereld is een scheiding tussen de plaats van juridische eigendom en de exploitatie van schepen inmiddels gangbaar. De juridische eigendom van een schip berust in die gevallen bijvoorbeeld bij een financieringsmaatschappij, een beleggingsinstelling of een scheepswerf, terwijl de exploitatie van het schip in handen is van een andere natuurlijke of rechtspersoon. Deze exploiteert het schip en draagt zorg voor onder andere de bemanning, het onderhoud en de bevrachting van het schip. De eigenaar ontvangt van de exploitant een vergoeding voor de kapitaalslasten en heeft voor het overige geen bemoeienis met het schip. De vele rompbevrachtingsrelaties vormen het tastbare bewijs hiervan. Rompbevrachting is in Nederland en in de Nederlandse Antillen (thans Curaçao en Sint Maarten) sinds het begin van de jaren negentig wettelijk geregeld.

Artikel 6 regelt de aanvraag en voorwaarden voor inschrijving in het vlagregister. Het eerste lid en de artikelen 7 en 8 hebben betrekking op zeeschepen in eigendom en in bedrijfsmatig gebruik, het tweede lid en artikel 9 hebben betrekking op zeeschepen in rompbevrachting («bareboat-in») en het derde lid en artikel 10 hebben betrekking op zeeschepen in niet-bedrijfsmatig gebruik. De voorwaarden voor inschrijving in het register van een schip in rompbevrachting zijn zoveel mogelijk gelijk aan die voor inschrijving als schip in eigendom in het register. Daar waar voor rompbevrachting meer gegevens nodig zijn dan voor de inschrijving van een zeeschip in eigendom, zijn in artikel 9, eerste lid, aanvullende bepalingen opgenomen.

Het vierde lid bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van regels over de documenten die bij de aanvraag moeten worden ingediend. Daarbij moet worden gedacht aan afschrift van teboekstelling, meetbrief, afschriften van statuten, afschrift van de inschrijving in het handelsregister, contactgegevens van personen die verantwoordelijk zijn voor het betreffende schip, volmachten en verklaringen van de reder ten aanzien van zijn vertegenwoordiger. Tevens kunnen notariële verklaringen en vertalingen worden voorgeschreven. Het betreft documenten waarvan overlegging thans in Nederland reeds is voorgeschreven op grond van het Besluit nationaliteitstoets zeeschepen en de Wet nationaliteit zeeschepen

in rompbewrachtiging. Aangezien het hier voorschriften van administratieve aard betreft kan worden volstaan met delegatie aan de minister.

Het vijfde lid biedt de grondslag voor het in rekening brengen van de kosten die met het behandelen van de aanvraag en de inschrijving in het vlagregister gemoeid zijn. De tarieven zullen in Nederland bij ministeriële regeling en in Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij landsbesluit houdende algemene maatregelen worden vastgesteld.

Artikel 7 – Voorwaarden voor registratie van zeeschepen door een reder

Artikel 7 bevat de voorwaarden voor inschrijving van zeeschepen in eigendom en in bedrijfsmatig gebruik in het vlagregister van een van de landen van het Koninkrijk. De in dit artikel opgesomde voorwaarden voor inschrijving van zeeschepen in eigendom en in rompbewrachtiging geven deels invulling aan de wezenlijke band die tussen het zeeschip en de staat ingevolge artikel 91, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag moet bestaan. Een groot deel van de vereisten is ontleend aan artikel 311 van het Nederlandse Wetboek van Koophandel, artikel 3 van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbewrachtiging en aan artikel 2 van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten.

In onderhavig voorstel van rijkswet is van belang dat een persoon in het land van registratie aanwezig is, die volledig bevoegd is de reder of rompbewrachter te vertegenwoordigen. Bij de opstelling van de geformuleerde voorwaarden voor inschrijving is eveneens rekening gehouden met het vigerende EU-recht, met name de uitspraken van het Hof van Justitie (*Factortame II* en *Quotahopping*). Op dit laatste is in paragraaf 2b van het algemene deel van deze toelichting reeds ingegaan.

Voorts is van belang dat in de vestiging of bij de vertegenwoordiger (zie ook de toelichting bij artikel 8) in het desbetreffende land de volledige verantwoordelijkheid ligt ten aanzien van het zeeschip en de bedrijfsvoering aan boord voor alle aangelegenheden met betrekking tot de veilige vaart ter zee, de bemanning en het voorkomen van verontreiniging van het milieu door het schip. Deze verantwoordelijkheid rust op de aldaar werkzame dagelijkse leiding of voldoende bevoegd persoon. Door deze eisen zijn de landen van het Koninkrijk en is het Koninkrijk in staat rechtsmacht, die verbonden is aan de verplichtingen van de vlaggenstaat, effectief uit te oefenen over de schepen met de nationaliteit van het Koninkrijk.

In het voorstel van rijkswet wordt niet de eis neergelegd dat het nautisch-technisch en bemanningsbeheer ook feitelijk in een van de landen zal moeten geschieden. Zeker nu in de meeste gevallen gebruik wordt gemaakt van buitenlandse zeevarenden kan aan feitelijk personeelsbeheer in het land van afkomst van deze zeevarenden behoefte bestaan.

De voorwaarden voor registratie hebben betrekking op het vereiste van teboekstelling in het land van inschrijving in het vlagregister (onderdeel a) en verbod van dubbele teboekstelling (onderdeel b), vestiging en vertegenwoordiging (onderdelen c en d), plaatsvervangende (onderdelen d en e), administratie (onderdeel f) en een basisverplichting ten aanzien van het voldoen aan alle wettelijke vereisten op het gebied van veiligheid, navigatie, bemanning en andere opvarenden en voorkoming van verontreiniging door het schip dat wordt geregistreerd (onderdeel g). Laatstgenoemd onderdeel stelt als voorwaarde dat het zeeschip aan alle vigerende internationale en landsregelingen moet voldoen inzake de veiligheid, de navigatie en de milieuvriendelijkheid van het schip. Kort

gezegd, het schip moet in bezit zijn of kunnen komen van de internationale en nationale certificaten die het in overeenstemming met zijn ontwerp, bouw, uitrusting en bestemming nodig heeft. De voorwaarde van onderdeel g voorkomt dat schepen met tekortkomingen op het gebied van veiligheids- of milieuvoorschriften in het register worden ingeschreven, waardoor ze de nationaliteit van het Koninkrijk verkrijgen, terwijl aansluitend op grond van die tekortkomingen de desbetreffende certificaten geweigerd moeten worden. In aanvulling op dit vereiste zal de IVW in Nederland de vereisten van verordening (EEG) nr. 613/91 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 maart 1991 betreffende overdracht van schepen tussen nationale registers binnen de Gemeenschap (PbEG L68, zoals nadien gewijzigd) onverkort in acht moeten nemen, omdat de voorschriften daarin ten aanzien van het uitreiken van certificaten direct in de Nederlandse rechtsfeer doorwerken.

Artikel 8 – Vertegenwoordiging

In artikel 8 is de mogelijkheid opgenomen om taken en bevoegdheden op te dragen aan een andere rechtspersoon, de zogeheten scheepsmanager. Deze bepaling is overgenomen uit artikel 311, derde lid, van het Nederlandse Wetboek van Koophandel. Blijkens de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (zie ook paragraaf 2b over de uitspraak van het Hof van Justitie) is de mogelijkheid mede gecreëerd om uitvoering te geven aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Deze vorm komt in de internationale scheepvaart zeer veel voor. In de praktijk bestaan kleine verschillen tussen Nederland enerzijds en de Caribische landen van het Koninkrijk anderzijds in de wijze waarop de scheepsmanager opereert. In Aruba, Curaçao en Sint Maarten treedt de scheepsmanager of vertegenwoordiger naar derden en naar de overheid toe als (onmiddellijk) vertegenwoordiger van de reder. In Nederland handelt de scheepsmanager in veel gevallen op eigen titel (middellijk vertegenwoordiger). Praktisch betekent dit dat de scheepsmanager qua vestiging en aanwezigheid van een voldoende bevoegd persoon in de plaats treedt van de reder. Uiteindelijk blijft echter de reder verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen die op het schip en de reder rusten (zie ook artikel 5, eerste lid, onderdelen b en c). Ook is en blijft de reder privaatrechtelijk aansprakelijk.

Artikel 9 – Voorwaarden voor registratie zeeschip door een rompbevrachter

In artikel 9 zijn de voorwaarden voor inschrijving in het vlagregister van zeeschepen in rompbevrachting opgenomen. De nationaliteitseisen die aan de rompbevrachter worden gesteld zijn overgenomen van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting en het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. De nationaliteitseisen die worden gesteld aan de rompbevrachter zijn per land dezelfde als de eisen die worden gesteld aan de reder die zijn schip te boek stelt. Om die reden is een verwijzing opgenomen naar afdeling 2 van titel 3 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, waar in een nieuw artikel 194a in alle landen van het Koninkrijk de nationaliteitseisen zullen worden neergelegd. In een separaat wetsvoorstel en voorstellen tot wijziging van landsverordeningen zal dat nieuwe artikel in het Burgerlijk Wetboek worden ingevoegd. Voor een nadere toelichting op de achtergrond van die nationaliteitsvoorwaarden wordt verwezen naar de nota van toelichting, behorende bij de wijziging van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten (Stb. 2011, 12) en de memorie van toelichting, behorende bij de wijziging van Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, de Zeebrievenwet en enkele andere wetten in

verband met het Europese recht op vrije vestiging (kamerstukken II, 30 412, nr. 3).

De rompbevrachter moet voorts voldoen aan de voorwaarden die aan een reder zijn gesteld ten aanzien van vestiging, vertegenwoordiging, plaatsvervanging, administratie en het voldoen aan wettelijke voorschriften. De betreffende bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op de rompbevrachter (eerste lid, onderdeel a).

Aangezien rompbevrachting inhoudt dat een schip in een ander land is te boek gesteld, zijn ten opzichte van registratie van zeeschepen in eigendom aanvullende voorwaarden nodig om te voorkomen dat strijd kan ontstaan met artikel 92 van het VN-Zeerechtverdrag. Dat artikel bepaalt dat een schip slechts onder de vlag van één staat mag varen. In veel staten is nationaliteits- en vlagverlening gekoppeld aan registratie en daarom wordt in artikel 9, tweede lid, onderdeel c, voorgeschreven dat de rompbevrachter aantoont dat het betreffende zeeschip niet gerechtigd is de vlag te voeren (en niet onder de rechtsmacht valt) van de staat waar het schip is te boek gesteld. De rompbevrachter kan aan dit vereiste onder meer voldoen door relevante wetgeving van de buitenlandse staat van teboekstelling over te leggen, dan wel een verklaring ter zake van de autoriteiten van die staat.

Het tweede lid bepaalt dat bij de inschrijving van een schip in rompbevrachting voorwaarden kunnen worden gesteld met betrekking tot de mogelijkheid voor de rompbevrachter om aanspraken uit arbeidsovereenkomsten te kunnen voldoen. Deze bepaling houdt verband met artikel 127 van boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en is afkomstig van artikel 4, zesde lid, van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting en van artikel 8, zesde lid, van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. Op grond van het genoemde artikel wordt in Nederland de onderlinge rangorde van de op een zeeschip bevoorrechte vorderingen bij uitwinning bepaald door het recht van de staat waar het schip ten tijde van de uitwinning te boek stond. Daarmee wordt bedoeld: teboekstelling in een privaatrechtelijk register. In de vier landen van het Koninkrijk staan vorderingen uit arbeidsovereenkomsten met bemanningsleden (beperkt tot een tijdvak van 12 maanden) hoog in de rangorde. Een zeeschip dat in het rompbevrachtingsregister van één van de vier landen wordt ingeschreven, staat in een andere staat te boek. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting (kamerstukken II, 22 404, nr. 3, blz. 11 en 12) moet er rekening mee worden gehouden dat de regels van de staat waar het schip te boek staat niet voorzien in een hoge rangorde van vorderingen uit arbeidsovereenkomst. Het is destijds wenselijk gebleken om een voorziening te treffen waardoor de rechten van de kapitein en andere bemanningsleden op een vergelijkbare wijze worden gewaarborgd. Bij de inschrijving in het vlagregister van een zeeschip in rompbevrachting kan de eis worden gesteld dat de rompbevrachter de kosten voor de naleving van de arbeidsovereenkomsten voor een jaar verzekert. Dit kan bijvoorbeeld door een bankgarantie of een garantstelling van de moedermaatschappij. Er bestaat thans geen aanleiding om af te zien van dit systeem of om dit te wijzigen.

Artikel 10 – Voorwaarden voor registratie zeeschip door een eigenaar

Artikel 10 bevat de voorwaarden voor inschrijving van een schip in niet-bedrijfsmatige vaart. Het gaat hier met name om schepen in recreatief gebruik (pleziervaart). Deze categorie schepen vallen doorgaans onder de uitzonderingsbepalingen van de verschillende maritieme

verdragen, met uitzondering van het MARPOL-verdrag¹, het Zeeaanvaringsverdrag² en hoofdstuk V van het SOLAS-verdrag. Volstaan kan worden met een lichtere vorm van inschrijving, waarbij overigens wel de plicht is opgenomen dat de schepen voldoen aan de genoemde (internationale) voorschriften. Voorts is het voor eigenaren niet noodzakelijk om een vertegenwoordigende wal-organisatie op te zetten en in stand te laten. Met de eis van een voldoende gemachtigde persoon wordt bewerkstelligd dat, ingeval op enigerlei wijze door een land van het Koninkrijk of het Koninkrijk zelf rechtsmacht over het schip of zijn eigenaar moet worden uitgeoefend, bekend is welke persoon met dat doel kan worden aangesproken. Registratie als pleziervaartuig betekent overigens niet dat de functie van het schip niet kan veranderen. Met name in het Caribisch gebied is de periodieke inzet van pleziervaartuigen voor bedrijfsmatig gebruik (vaak luxe jachten) een belangrijke economische activiteit. Dit voorstel van rijkswet verhindert niet dat (periodiek) van registratievorm gewisseld kan worden, zolang bij bedrijfsmatig gebruik voldaan wordt aan artikel 7. De landen kunnen hiertoe een afzonderlijke rubriek in het vlagregister opnemen.

Artikel 11 – Informatieplicht

Het is van belang dat de voor scheepvaartzaken verantwoordelijke ministers van de vier landen op de hoogte zijn van gewijzigde feiten en omstandigheden die verband houden met de registratie van het zeeschip. Om die reden is in artikel 11 een plicht opgenomen voor de reder, rompbevrachter of eigenaar om onverwijld alle relevante wijzigingen in omstandigheden te melden. Niet naleving van deze plicht kan tot gevolg hebben dat de registratie wordt doorgehaald (zie artikel 13, vierde lid, onderdeel c). Het tweede lid beoogt de mogelijkheid om dergelijke mededelingen te doen zo praktisch mogelijk invulling te geven. Gedacht kan worden aan kennisgeving door middel van e-mail.

Artikel 12 – Weigering van registratie

Met de scheiding tussen het private teboekstellingsregister en het publieke vlagregister ontstaat de gewenste mogelijkheid om inschrijving in het vlagregister te weigeren of door te halen om redenen buiten de privaatrechtelijke sfeer. In dit artikel wordt de bevoegdheid gecreëerd een verzoek tot inschrijving te weigeren. De weigeringsgronden corresponderen met de doorhalingsgronden die in artikel 13 staan vermeld. In artikel 12 wordt evenals in artikel 13 een onderscheid gemaakt in imperatieve bevoegdheden en facultatieve bevoegdheden. De weigeringsgronden zijn ten opzichte van de doorhalingsgronden beperkter in omvang, omdat bij weigering in die gevallen sprake zal zijn van een vermoeden. Om die reden is terughoudendheid betracht bij het opstellen van de weigeringsgronden en zijn alleen die gronden opgenomen die weigering bij een ernstig vermoeden rechtvaardigen. Dat vermoeden kan ontstaan door bijvoorbeeld recente gedragingen met het betreffende zeeschip in combinatie met een ongewijzigd eigendom van het betreffende zeeschip.

¹ Het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocol en Bijlagen met Aanhangsels (Trb. 1975, 147), en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188).

² Het op 20 oktober 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, (Trb. 1974, 51).

De weigeringsgronden in het eerste lid zijn imperatief: als niet voldaan wordt aan de vereisten voor inschrijving moet de registratie worden geweigerd. Hetzelfde geldt indien blijkt dat het zeeschip ook na inschrijving gerechtigd is om de vlag van een andere staat te voeren. Voorts moet inschrijving worden geweigerd als dit tot gevolg heeft dat strijd ontstaat met de volkenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk. Hierbij kan gedacht worden aan de registratie van een schip dat is te boek gesteld in een land waartegen door de Verenigde Naties (economische) sancties zijn opgelegd. Tot slot moet inschrijving worden geweigerd als

wordt vermoed dat met het zeeschip ernstige, in artikel 13, derde lid, schendingen van het internationale humanitaire recht zullen worden gepleegd. Voor de achtergrond bij deze bepaling zij verwezen naar de toelichting bij dat artikellid.

De bevoegdheden om inschrijving te weigeren die zijn neergelegd in het tweede lid, zijn discretionair. Het is aan de minister van het betreffende land om te besluiten of hij gebruik maakt van deze bevoegdheden. Zoals hiervoor vermeld is weigering slechts aan de orde als sprake is van een vermoeden dat met het schip gedragingen plaatsvinden die zo zwaarwegend zijn dat de weigering is gerechtvaardigd. Het gaat hierbij om vermoedens dat het zeeschip zal worden ingezet voor handelingen als piraterij, slavenhandel en mensenroof, mensensmokkel, handel in verdovende middelen of verboden wapenhandel. Voorts moet worden gedacht aan handelingen waarvan de betrokkenen op een zeeschip weten of behoren te weten dat die schade kunnen toebrengen aan andere schepen, lading of opvarenden en die ernstige schade zich als gevolg van die handelingen daadwerkelijk heeft voorgedaan. Voor een nadere toelichting op deze elementen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 13. Ook kan (hernieuwde) inschrijving geweigerd worden wanneer de registratie van het betreffende zeeschip eerder op grond van artikel 13 is doorgehaald en aannemelijk is dat het zeeschip zal worden gebruikt voor dezelfde handelingen die tot eerdere doorhaling hebben geleid. Uiteraard zal bij toepassing van deze bevoegdheid alle relevante omstandigheden, zoals de vraag of eigendom van het zeeschip ongewijzigd is gebleven, moeten worden meegewogen.

Het voeren van scheepvaarteconomisch beleid is een aangelegenheid van de landen van het Koninkrijk en niet een koninkrijksaangelegenheid. Als onderdeel van dat beleid is het wenselijk aan de landen over te laten zelf aanvullende voorwaarden te stellen voor inschrijving in het vlagregister. Zoals in paragraaf 12 is aangegeven kent een land als Malta de mogelijkheid om schepen van een bepaalde leeftijd uit het register te weren als gebleken is dat de technische staat onvoldoende is. Het is aan de landen zelf om te besluiten of zij in het kader van het scheepvaartbeleid vergelijkbare drempels wensen op te werpen voor inschrijving in het vlagregister.

Weigering van inschrijving in het register heeft tot gevolg dat het zeeschip niet de nationaliteit van het Koninkrijk verkrijgt. De teboekstelling blijft evenwel in stand. Zie ook over de verhouding met de teboekstelling de toelichting bij artikel 13.

In dit verband zij opgemerkt dat het enkele feit dat de eigendom van een zeeschip berust bij een organisatie die het zeeschip in belangrijke mate wenst in te zetten voor uitoefening van het recht op vrije meningsuiting op zichzelf op grond van dit voorstel van rijkswet niet geweigerd zal worden. Echter, dit laat onverlet dat er omstandigheden kunnen zijn die inroepen van de bepalingen van artikel 12 rechtvaardigen.

Artikel 13 – Doorhaling van registratie

In dit artikel wordt de doorhaling van de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister geregeld. Doorhaling (uitschrijving) heeft als gevolg het verlies van de nationaliteit van het Koninkrijk, het verlies van het recht de nationaliteitsvlag van het Koninkrijk te voeren en verval van de zeebrief. Doorhaling van de inschrijving in het vlagregister betekent overigens niet dat tevens de teboekstelling doorgehaald moet worden. Het Burgerlijk Wetboek kent een eigen kader aan de hand waarvan wordt beoordeeld of doorhaling van de teboekstelling aan de orde is. Net als bij inschrijving in

het teboekstellingregister liggen ook hier redenen van privaatrechtelijke aard aan eventuele doorhaling ten grondslag. Bovendien kent het burgerlijk recht bepalingen ter bescherming van de positie van zakelijk gerechtigden en kan doorhaling van teboekstelling slechts plaatsvinden na verkregen rechterlijke machtiging.

In artikel 13 zijn enerzijds geldende bepalingen uit de huidige nationaliteitswetgeving binnen het Koninkrijk bijeengebracht en is anderzijds acht geslagen op de ontwikkelingen in de laatste decennia op het gebied van het internationale recht, alsook op het soort handelingen in het internationale verkeer met gebruikmaking van een zeeschip. Bij de laatste categorie kan onder meer worden gedacht aan mensensmokkel en terroristische handelingen. De gronden voor doorhaling zijn grotendeels ontleend aan de bestaande nationaliteitswetgeving voor zeeschepen, te weten de Zeebrievenwet, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbewrachting, het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933, alsmede aan het voorstel van de Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen.

Voor doorhaling kunnen verschillende soorten redenen zijn:

- om redenen van algemeen belang als bedoeld in het eerste lid;
- om wezenlijke administratieve redenen als bedoeld in het tweede lid;
- wegens niet-naleving van wettelijke voorschriften (derde en vierde lid), in welk geval doorhaling een handhavingsinstrument is.

In het eerste lid gaat het om feiten die een zodanige inbreuk vormen op de rechtsorde van het Koninkrijk en van de landen, dat het niet langer gewenst is dat het desbetreffende zeeschip deel uitmaakt van de rechtsgemeenschap van (een van) de landen. Aangezien de in het eerste lid genoemde feiten gerelateerd zijn aan het beleidsterrein van de Minister van Buitenlandse Zaken wordt overleg voorgeschreven alvorens tot doorhaling in het register over te gaan. De gronden voor doorhaling in het eerste lid zijn imperatief. In onderdeel c van het eerste lid komt de verhouding met het internationale recht tot uitdrukking. Mocht registratie op zichzelf op enig moment in strijd zijn met internationale verplichtingen, dan vormt dat een grond voor doorhaling. Dit is nodig omdat anders strijd zou ontstaan met die internationale verplichtingen. De bepaling vormt de tegenhanger van artikel 12, eerste lid, onderdeel c, en is overgenomen uit artikel 8, eerste lid, onderdeel g, van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbewrachting en het overeenkomstige artikel 9, onderdeel g, van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten.

Het tweede lid bevat gronden voor doorhaling in geval de staat van zeeschip wezenlijk is veranderd (onderdelen a en b) of wanneer sprake is van een verzoek tot doorhaling door degene op wiens naam het zeeschip staat ingeschreven. Voorts bevat het gronden die betrekking hebben op de wezenlijke voorwaarden voor inschrijving (onderdelen d tot en met h). De in het tweede lid, onderdelen g en h, opgenomen gronden voor doorhaling tengevolge van een wezenlijke aantasting van de zeggenschap of verantwoordelijkheid van de rompbewrachter of de reder zijn gelegen in het belang van het behouden van een wezenlijke band tussen het zeeschip en de vlaggenstaat. De vlaggenstaat zal te allen tijde zijn rechtsmacht effectief moeten kunnen uitoefenen. Wanneer de zeggenschap van de reder of rompbewrachter aanzienlijk vermindert of wegvalt, vervalt tevens de mogelijkheid voor de vlaggenstaat om effectief zijn rechtsmacht uit te oefenen en dat levert strijd op met het VN-Zeerechtverdrag. Voorts moeten de bouw, de inrichting en de uitrusting van alsmede de bedrijfsvoering op en ten aanzien van het zeeschip in overeenstemming zijn met de relevante wettelijke voorschriften op het gebied van veiligheid en bescherming van het milieu als inschrijvingsvoorwaarde. Wanneer niet

(langer) voldaan wordt aan bijvoorbeeld de per land geldende uitvoeringswetgeving van verdragen als SOLAS en MARPOL, kan dit uiteindelijk (bij voortdurende overtredingen) leiden tot doorhaling van de inschrijving van het zeeschip in het vlagregister (vierde lid, onderdeel b). Deze voortdurende niet-naleving moet blijken uit strafrechtelijke veroordelingen of bestuursrechtelijke sancties die onherroepelijk zijn geworden.

Bepaalde strafbare feiten moeten als een zodanige ernstige schending van de Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose, Sint Maartense dan wel de internationale rechtsorde worden beschouwd dat een ernstig vermoeden van pleging van een van deze feiten een reden vormt voor een besluit tot doorhaling van de registratie van het zeeschip. In het derde lid is opgenomen dat een ernstig vermoeden van een schending van het internationaal humanitair recht grond voor doorhaling vormt. Het betreft in ieder geval misdrijven omschreven in het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof (Trb. 2000, 120) (genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en de zwaardere oorlogsmisdrijven) en het op 10 december 1984 te New York tot stand gekomen Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of mensonterende behandeling of bestraffing (Trb. 1985, 69), maar ook oorlogsmisdrijven die hun volkenrechtelijke grondslag in hoofdzaak vinden in de Verdragen van Genève van 1949 en de Aanvullende protocollen daarbij van 1977. In Nederland biedt de Wet internationale misdrijven omschrijvingen van schendingen van het internationale humanitaire recht. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat deze bevoegdheden om registratie door te halen de bevoegdheid van de afzonderlijke landen om strafrechtelijke vervolging in te stellen onverlet laat. Beide instrumenten bestaan naast elkaar.

Doen zich feiten voor als omschreven in het vierde lid, dan heeft de desbetreffende minister een afwegingsmarge. Doorhaling is dan facultatief. De gronden in dit vierde lid zijn onder te verdelen in twee categorieën. Het betreft ten eerste gedragingen waarvan door middel van onherroepelijk geworden strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties vast is komen te staan dat sprake is van misdrijven of (herhaaldelijke) overtredingen. Daarnaast zijn gronden opgenomen voor gedragingen die in het licht van de zeevaart zodanig zwaar zijn dat een ernstig vermoeden voldoende is om bij wijze van bestuursrechtelijke sanctiemaatregel de nationaliteit te ontnemen. Onderstaand wordt op de verschillende gronden nader ingegaan.

Onderdeel a biedt de mogelijkheid de inschrijving door te halen als sprake is van een strafrechtelijke veroordeling wegens een misdrijf waarbij een boete van de vierde categorie of hoger of een gevangenisstraf van tenminste twee jaar is opgelegd. Het betreft hier misdrijven die dermate zwaar zijn dat onmiddellijke ontneming van de nationaliteit gerechtvaardigd is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer met een zeeschip opzettelijk ernstige milieuverontreiniging is veroorzaakt.

Onderdeel b biedt een grondslag voor ontneming van de nationaliteit indien sprake is van structurele overtredingen van wetgeving die op het betreffende zeeschip van toepassing is en die herhaaldelijk hebben geleid tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties (bijvoorbeeld strafrechtelijke of bestuurlijke boetes). Van deze bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt wanneer gebleken is dat herhaaldelijk gelijksoortige overtredingen plaatsvinden (bijvoorbeeld ten aanzien van de technische staat van het zeeschip) waarbij de sancties niet hebben geleid tot verbetering. Voordat tot doorhaling van vlagregistratie op grond van deze bepaling wordt overgegaan, zal een toezichtstraject worden doorlopen waarbij de betrokken reder, eigenaar of rompbewrachter tijdig wordt gewaarschuwd

en de gelegenheid krijgt om de geconstateerde gebreken te herstellen. Doorhaling van registratie is een uiterst sanctiemiddel.

Uitgangspunt bij de in het vierde lid, onderdeel d, opgesomde delicten is dat het gaat om feiten die logischerwijze met behulp van schepen worden gepleegd en dus een probleem in het kader van de scheepvaart kunnen vormen. Subonderdelen 1 tot en met 3 zijn strafbare feiten die ingevolge artikel 110 van het VN-Zeerechtverdrag kunnen leiden tot het recht van onderzoek door een derde staat. Deze feiten worden in het zeerecht als ernstige feiten aangemerkt. Subonderdeel 4 is eveneens een feit dat in het VN-Zeerechtverdrag wordt genoemd (artikel 108). Bovendien bevat artikel 17 van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake de sluikehandel in verdoovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 97) een bevoegdheid die het optreden op buitenlandse schepen op volle zee mogelijk maakt. Ook hieruit vloeit voort dat in internationaal verband aandacht is voor het plegen van dergelijke feiten door schepen op zee. Dit laatste geldt ook voor mensensmokkel (subonderdeel 5). In artikel 8 van het Protocol inzake mensensmokkel bij het VN-Verdrag inzake georganiseerde criminaliteit (Trb. 2001, 70) is eveneens een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt op buitenlandse schepen op volle zee op te treden wanneer een schip wordt verdacht van mensensmokkel. Subonderdeel 6 betreft wapensmokkel, een strafbaar feit dat kan worden gepleegd met behulp van schepen en derhalve naast drugssmokkel en mensensmokkel in dit artikel wordt opgenomen. Subonderdeel 7 is in het huidige tijdperk niet meer weg te denken. Aangesloten is bij de terroristische misdrijven als omschreven in VN-Verdragen waarbij het Koninkrijk partij is.

Indien blijkt dat een in het vlagregister ingeschreven zeeschip de vlag voert van een andere staat, biedt onderdeel e van het vierde lid de grondslag om de registratie door te halen.

De grondslag van onderdeel f is nodig om in gevallen, waarin handelingen worden verricht waarvan de betrokkenen weten of behoren te weten dat die ernstige schade kunnen teweegbrengen aan andere schepen, diens opvarenden of lading, effectief te kunnen optreden. Voorwaarde voor de intrekking is dat die ernstige schade zich heeft voorgedaan. De intrekking is bijvoorbeeld niet bedoeld voor situaties waarin als gevolg van een ongeval tijdens de normale bedrijfsuitoefening (bijv. koopvaardij en passagiersvaart) ernstige schade is opgetreden. Evenmin wordt met deze intrekkingsoorzaak beoogd de nationaliteit te kunnen ontnemen indien bijvoorbeeld sprake is van zelfverdediging tegen piraterij. Het moge duidelijk zijn dat bij de afweging te allen tijde de evenredigheid in acht zal worden genomen.

Artikel 14 – Voorwaarden voor doorhaling van registratie

Nieuw ten opzichte van de bestaande wetgeving is dat in dit voorstel van rijkswet rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat een justitieel onderzoek of een vervolging door het Openbaar Ministerie wordt belemmerd, indien de rechtsmacht van het Koninkrijk – die steeds door een van de landen wordt uitgeoefend, namelijk door de bevoegde autoriteiten van het land waar het zeeschip is kweslie is geregistreerd – rauwelijks zou worden beëindigd. Te denken valt aan het tijdig en effectief veilig stellen van bewijsmateriaal. In dat verband bevat artikel 14 een voorziening om te voorkomen dat het strafvorderlijk optreden wordt belemmerd of feitelijk illusoir wordt doordat de eigenaar of de rompbevrachter onverwijld een verzoek indient tot doorhaling van de inschrijving van zijn zeeschip in het vlagregister. In artikel 14 is daartoe een overlegplicht met de minister van Justitie opgenomen. Het doorhalen van een

schip in het register heeft tot gevolg dat het schip de nationaliteit verliest, hetgeen gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden op dat schip strafvorderlijke bevoegdheden uit te oefenen in het kader van een opsporingsonderzoek. De situaties die in artikel 13, tweede lid, zijn omschreven hebben weliswaar niet direct betrekking op strafbare feiten, maar kunnen zich zeer wel voordoen als gevolg van acties van de eigenaar of rompbevrachter van het schip teneinde opzettelijk de nationaliteit van het Koninkrijk te willen verliezen. Het is daarom ook in die situaties wenselijk dat overleg met de Minister van Justitie plaatsvindt. In geval van toepassing van artikel 13, derde lid, dient te allen tijde overleg met de Minister van Justitie plaats te vinden, omdat het gaat om vermoedens van strafbare feiten en het Openbaar Ministerie over de informatie beschikt die deze vermoedens al dan niet kunnen bevestigen.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de bevoegdheid tot strafvorderlijk optreden door de Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose of Sint Maartense overheid niet eindigt op het tijdstip van doorhaling van de inschrijving in het vlagregister van het desbetreffende land, mits de feiten waarop de strafvorderlijke actie betrekking heeft, vóór bedoeld tijdstip hebben plaatsgevonden.

Artikel 15 – Berichtgeving beheerder register van teboekstelling

Deze bepaling is nodig om een efficiënt systeem van uitwisseling van gegevens tussen de beheerder van het register van teboekstelling en de beheerder van het vlagregister. In de toepasselijke landswetgeving zal een plicht worden opgenomen voor de beheerder van het register van teboekstelling om de beheerder van het vlagregister van mutaties in de teboekstelling op de hoogte te stellen. Dit zal overigens op praktische wijze plaatsvinden door beide instanties inzage te geven in elkaars elektronische bestanden op dit gebied.

Artikel 16 – Inzage gegevens en afgifte verklaringen

Om strijd met artikel 92, eerste lid, van het VN-Zeerechtverdrag te voorkomen eisen staten veelal voor inschrijving in het rompbevrachtingsregister aldaar een verklaring dat het schip niet gerechtigd is om de vlag van de staat van teboekstelling te voeren. Het tweede lid verschaft om die reden mede de bevoegdheid aan de voor scheepvaartzaken verantwoordelijke ministers van de vier landen om een verklaring van die strekking af te geven aan eigenaren en rompvervrachters, die hun zeeschip in een van de landen van het Koninkrijk hebben te boek gesteld en onder de vlag van een andere staat willen exploiteren.

Het derde lid biedt de grondslag voor een uitwerking van de vorm en de wijze waarop verklaringen kunnen worden afgegeven. Dergelijke verklaringen dienen authentiek te zijn. In de regeling kunnen voorschriften worden opgenomen om die authenticiteit te waarborgen, ook als de verklaringen langs elektronische weg worden afgegeven (e-mail) in welk geval een elektronische handtekening benodigd kan zijn.

Artikel 17 – Afgifte en verval zeebrief

Artikel 17 regelt dat ten behoeve van een zeeschip dat de hoedanigheid van landsschip verkregen heeft, onverwijld een zeebrief wordt afgegeven. De zeebrief vormt het internationaal- en nationaalrechtelijke *prima facie* bewijsstuk dat een bepaald zeeschip ingeschreven staat in het Nederlands, Arubaans, Curaçaos of Sint Maartens vlagregister en daarmee de nationaliteit van het Koninkrijk bezit en als uitwendig kenmerk daarvan het recht heeft de vlag van het Koninkrijk te voeren. Artikel 92, eerste lid, van

het VN-Zeerechtverdrag stelt dat een zeeschip slechts onder de nationaliteitsvlag van één staat mag varen. Er is niet voor gekozen om een zeeschip het recht te geven de vlag van dat land te voeren, hoewel dat wel in de praktijk van enige staten voorkomt. Met de afgifte van een zeebrief voldoen de landen van het Koninkrijk aan artikel 91, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

In het artikel is bepaald dat de nationaliteitsvlag de vlag van het Koninkrijk is. Dat betekent in concreto dat zowel de Nederlandse, Arubaanse, Curaçaose als Sint Maartense zeeschepen ingevolge het Koninklijk Besluit van 19 februari 1937, nr. 93, dat indertijd mede verbindend was voor de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk en ingevolge de artikelen 56 en 57 van het in het Statuut verwoorde overgangsrecht van kracht is gebleven met de status van een koninklijk rijksbesluit van algemene strekking, de rood-wit-blauwe vlag voeren. Overigens wordt onder «nationaliteitsvlag» in dit voorstel van rijkswet tevens de vlag verstaan zoals deze thans in regelingen en besluiten voor de verschillende categorieën Nederlandse zeeschepen is vastgesteld teneinde in het internationale scheepvaartverkeer als nationaliteitsvlag te worden gevoerd.¹ Het voeren van de nationaliteitsvlag op een zeeschip zonder daartoe gerechtigd te zijn, is strafbaar gesteld in artikel 409 van het Wetboek van Strafrecht.

Afgifte van de zeebrief vindt plaats door of namens de minister wie het aangaat van het land waar inschrijving in het vlagregister plaatsvindt. Mandaat is toegestaan, maar delegatie is uitgesloten. De verantwoordelijkheid voor afgifte van de zeebrief rust op de minister wie het aangaat van het land dat aan het zeeschip de hoedanigheid en nationaliteit verleent. Uit dien hoofde is afgifte van de zeebrief op eigen titel door privaatrechtelijke organisaties uitgesloten. Om onduidelijkheid te voorkomen over de persoon aan wie de zeebrief wordt afgegeven, is expliciet opgenomen dat zulks aan de aanvrager geschiedt.

De zeebrief vervalt bij doorhaling van de inschrijving van het zeeschip in het register. De geldigheidsduur van de zeebrief is dus gekoppeld aan de duur van de registratie. In geval van rompbevrachting vindt doorhaling plaats zodra de rompbevrachtingsovereenkomst beëindigt. Op dat moment vervalt de zeebrief.

Artikel 18 – Inhoud zeebrief

De gegevens die op de zeebrief moeten worden vermeld zijn overgenomen van de bestaande wetgeving, te weten de Zeebrievenwet en het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten. Enkel het IMO-nummer is een nieuw element. Voor elk passagiersschip boven 100 brutoton en elk ladingschip boven de 300 brutoton is een IMO-nummer verplicht op grond van Hoofdstuk XI-I, voorschrift 3, van het SOLAS-verdrag. Schepen waaraan geen IMO-nummer is toegekend krijgen op de zeebrief een ander uniek scheepsidentificatienummer vermeld zodat te allen tijde identificatie van het zeeschip mogelijk is. Dit nummer kan het nummer van teboekstelling zijn, maar ook een nummer dat door de administratie van het land aan het zeeschip wordt toegekend.

Artikel 19 – Inzenden van vervallen zeebrief

Zodra een zeebrief is vervallen, moet de reder, rompbevrachter of eigenaar de zeebrief zo spoedig mogelijk zenden naar de autoriteit die het document heeft afgegeven. Aangezien het in theorie mogelijk is dat een zeebrief vervalt terwijl het betreffende zeeschip op zee is, is gekozen voor een formulering die inhoudt dat de zeebrief bij de eerste gelegenheid

¹ Koninklijke besluiten van 9 april 1852, no. 63, 26 september 1901, no. 1239a, en 16 november 1957, no. 65. Voor de bijzondere vlagvoering (wimpel, commandovlag of standaard) door oorlogsschepen van de Koninklijke Marine «ter onderscheiding van alle andere onder Nederlandse vlag varende vaartuigen» zij verwezen naar artikel 2 van het Koninklijk besluit van 19 maart 1956, houdende de kentekenen van een Nederlands oorlogsvaartuig (Stb. 152).

(doorgaans de eerste haven die het schip na het vervallen of ongeldig worden van de zeebrief aandoet) wordt geretourneerd.

Artikel 20 – Verplichting kapitein

Veel havenstaten hebben in nationale regelgeving de verplichting neergelegd voor kapiteins van buitenlandse zeeschepen om in havens de nationaliteit van het schip aan te tonen. De reden hiervoor is dat een havenstaat bij gebleken gebreken aan een schip de vlaggenstaat kan identificeren, informeren en indien nodig aanspreken. Een zeeschip dat in een buitenlandse haven geen geldige zeebrief («certificate of registry») weet te overleggen zal in veel gevallen op grond van de nationale regelgeving van de havenstaat in overtreding zijn. De Algemene Vergadering van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) heeft in resolutie A.787(19) inzake de procedures voor havenstaatcontrole aanbevolen om bij de controle op buitenlandse schepen ook toe te zien op de aanwezigheid van een «certificate of registry». De meeste havenstaten hebben deze aanbevelingen overgenomen. Artikel 20 legt kapiteins van zeeschepen die de vlag van het Koninkrijk voeren de plicht op om een geldige zeebrief te tonen indien daar door de bevoegde autoriteiten, waar ook ter wereld, naar gevraagd wordt.

Artikel 21 – Voorlopige, buitengewone en bijzondere zeebrieven

In dit artikel is voor bepaalde gevallen voorzien in de mogelijkheid om, in afwijking van de hoofdregel dat de nationaliteit van het Koninkrijk wordt verkregen door inschrijving van het zeeschip in het vlagregister van één van de landen, deze nationaliteit te verkrijgen door afgifte van een zeebrief voor een beperkte periode. Het betreft allereerst de zogeheten voorlopige en buitengewone zeebrieven. Deze bestonden reeds onder de Zeebrievenwet, het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933. De terminologie van deze categorieën zeebrieven is in de (internationale) praktijk zo ingeburgerd, dat zij wordt gehandhaafd. Het gaat om zeeschepen die niet in het vlagregister ingeschreven staan. In deze rijkswet worden deze twee limitatieve gevallen, waarin een dergelijke (kortlopende) zeebrief afgegeven kan worden, overgenomen:

1. voorlopige zeebrief: indien de eigenaar een in het desbetreffende land woonachtige natuurlijke persoon of een aldaar gevestigde rechtspersoon is, die eigenaar is van een zeeschip buiten dat land, en die voornemens is het zeeschip in het register van dat land te laten inschrijven;
2. buitengewone zeebrief: indien het een zeeschip betreft, dat in het desbetreffende land voor rekening van een niet aldaar woonachtige natuurlijke persoon of van een rechtspersoon wiens hoofdvestiging buiten dat land is gelegen, is of wordt gebouwd, verbouwd of uitgerust.

Artikel 21 voorziet voorts in de mogelijkheid om een bijzondere zeebrief af te geven voor zeeschepen die niet te boek staan. Het betreft hier voornamelijk kleine zeeschepen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Vooral vanuit Sint Maarten vindt sinds jaar en dag veel kleine handels- en passagiersvaart plaats met de eilanden in de onmiddellijke nabijheid van dat land, veelal vaste handelsroutes. Ook Curaçao en Aruba kennen handels- en passagiersvaart met de Caribische (ei)landen om hen heen. Gezien de beperkte geografische schaal waarop deze vaart plaatsvindt, is het niet wenselijk het regime van teboekstelling en vlagregistratie, dat primair gericht is op de «echte» internationale vaart, op deze lokale vaart van toepassing te verklaren. Tevens is overwogen dat de met dit regime gemoeide administratieve en financiële lasten voor de betrokken kleine

ondernemers in verhouding erg zwaar zouden zijn. Ten aanzien van deze schepen is het van belang dat zij voorzien zijn van documenten waaruit hun nationaliteit blijkt (zie ook artikel 91, tweede lid, van het VN-Zeerechtverdrag). Er is immers sprake van internationale vaart, zij het op kleine en afgebakende schaal. De afbakening komt tot uitdrukking door de territoriale beperking in de bovenwindse en benedenwindse eilanden (lid 6, onderdeel c). De overgrote deel van de vaart vindt plaats naar bestemming binnen die zones. De voorgestelde bepalingen zijn ook van toepassing op zeeschepen in de niet-bedrijfsmatige vaart, aangezien er geen klemmende redenen zijn om deze categorie schepen uit te sluiten.

Voor deze situatie wordt in artikel 21 een voorziening getroffen. Het artikel maakt de afgifte van deze bijzondere zeebrief mogelijk. De territoriale reikwijdte van de bijzondere zeebrief wordt beperkt tot de vaart naar bestemmingen in de nabijheid van het land waar het zeeschip zijn thuishaven heeft. De gebieden zijn voor de «bovenwindse eilanden» (Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) begrensd door de eilanden Anguilla in het noorden en Montserrat in het zuiden. Voor de «benedenwindse eilanden» Aruba, Curaçao en Bonaire is met name de vaart met het nabijgelegen Venezuela van belang; de zone wordt dn ook gevormd door de grenzen van die landen. De bijzondere zeebrief kan worden afgegeven voor bestemmingen binnen de genoemde gebieden. In de praktijk zal wat betreft de veiligheids- en bemanningseisen sprake zijn van afspraken tussen de maritieme administraties van de landen binnen het territoriaal afgebakend gebied rond de desbetreffende landen. Aangezien het de kleine handelsvaart in de kustgebieden betreft, is als extra eis opgenomen dat de vaart plaatsvindt binnen 30 zeemijl van een haven in de zone. In het Caribisch gebied zal dit alles betekenen dat de betrokken zeeschepen voldoen aan een van de, onder auspiciën van de IMO tot stand gekomen, Caribische Codes op het gebied van veiligheid¹. Aangezien de geldigheidsduur van de certificaten op grond van die codes ten hoogste vijf jaren bedraagt, is in het vijfde lid bepaald dat de maximum geldigheidsduur vijf jaar is. De geldigheidsduur van de bijzondere zeebrief kan worden afgestemd op de geldigheidsduur van het veiligheidscertificaat. Wat betreft de reder en diens kantoor aan de wal wordt voorgesteld de relevante onderdelen van de artikelen 7 en 8 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

De artikelleden die betrekking hebben op de bijzondere zeebrief vormen een aangepaste, meer op de huidige praktijk toegesneden variant van het bestaande artikel 13 van de Zeebrievenwet, artikel 29 van het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten en artikel 15 van het Curaçaosch Zeebrievenbesluit 1933. In uitsluitend deze gevallen heeft de zeebrief niet alleen het karakter van bewijs dat het zeeschip de nationaliteit van het Koninkrijk heeft; door het afgeven van een dergelijke zeebrief verkrijgt het (nog) niet geregistreerde schip die nationaliteit. Het effect ervan is dat het desbetreffende land de rechtsmacht over dat schip uitoefent en – in bijzondere gevallen – het Koninkrijk aansprakelijk kan zijn voor gedragingen van zo'n schip.

De bepalingen over weigering en verlies van de nationaliteit (artikelen 12 en 13) zijn van toepassing verklaard, met dien verstande dat in dit geval de zeebrief wordt geweigerd of ingetrokken. Ook door verstrijken van de geldigheidsduur van de zeebrief verliest het schip de nationaliteit van het Koninkrijk.

¹ Het betreft de in het kader van het op 9 februari 1996 te Barbados tot stand gekomen Memorandum van overeenstemming inzake toezicht op schepen door de havenstaat vastgestelde Code voor de veiligheid van vrachtschepen waarmee reizen worden ondernomen in het Caribisch gebied (Caribbean Cargo Ships Safety Code of CCSS-Code) en de in februari 2001 onder auspiciën van de IMO opgestelde Code voor de veiligheid van kleine commerciële schepen waarmee reizen worden ondernomen in het Caribisch gebied (Small Commercial Vessel Code of SCV-Code).

Artikel 22 – Toezicht

In Nederland zullen bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat aangewezen worden die belast zijn met het toezicht op de naleving van de rijkswet. In Aruba, Curaçao en Sint Maarten is het gebruikelijk aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen vast te stellen.

Artikel 23 – Vordering afgifte

Deze bepaling creëert de bevoegdheid voor toezichthoudende ambtenaren om vervallen of ingetrokken documenten in te nemen. Deze bevoegdheid is met name nodig in geval de nationaliteit van een zeeschip is komen te vervallen en de reder, rompbevrachter of eigenaar verzuimd heeft de zeebrief in te zenden.

Artikel 24 – Medewerkingplicht

In het Europese deel van Nederland zijn de algemene bevoegdheden voor toezichthouders en plichten voor justitiabelen, waaronder in het bijzonder de medewerkingplicht, neergelegd in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Ten behoeve van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is een overeenkomstige bepaling opgenomen teneinde de werkzaamheden voor de toezichthoudende ambtenaren aldaar te vergemakkelijken.

Artikel 25 – Vertrouwelijkheid

De geheimhoudingsplicht voor ambtenaren vloeit in het Europese deel van Nederland voort uit artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet. Voor toezichthoudende ambtenaren in het Koninkrijk die niet onder de Ambtenarenwet vallen is een geheimhoudingsplicht opgenomen. Deze plicht was ook opgenomen in het Zeebrievenbesluit van Curaçao en Sint Maarten.

Artikel 26 – Strafbepaling, administratieve rechtsbescherming en bescherming persoonsgegevens

Op grond van deze bepaling wordt de landen van het Koninkrijk opgedragen overtreding van de artikelen 19 (het niet inzenden van een vervallen zeebrief), 20 (plicht kapitein om op verzoek van buitenlandse autoriteiten de zeebrief te tonen) 23 (vordering afgifte), 24 (medewerkingplicht) en 25 (vertrouwelijkheid) strafbaar te stellen. Strafvvolgning is een aangelegenheid van de landen zelf. Wel is de delictomschrijving in dit voorstel van rijkswet opgenomen, teneinde uniformiteit binnen het Koninkrijk op dit punt te waarborgen. De strafmaat wordt in landsregelgeving opgenomen, waarbij het uitgangspunt is dat de strafmaat op gelijke wijze wordt geregeld.

Omdat de administratieve rechtsbescherming tevens een aangelegenheid is van de autonome landen, zal de uitwerking ervan in landsregelgeving moeten plaatsvinden. In het tweede lid is daartoe een opdracht opgenomen, waarbij expliciet is bepaald dat in de landwetgeving de mogelijkheid kan worden opgenomen om tegen een besluit op grond van artikel 12 of 13 (weigering of doorhaling van vlagregistratie) een voorlopige voorziening aan te vragen en de rechter de mogelijkheid te geven de werking van het besluit op te schorten. In Nederland is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op besluiten die op grond van deze rijkswet worden genomen, inclusief de mogelijkheid tot een

verzoek om een voorlopige voorziening en een verzoek tot opschorting van de werking van het besluit.

Met het derde lid wordt buiten twijfel gesteld dat voldaan wordt de doelbindingscriteria van de wetgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. In Nederland betreft het artikel 7 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Deze wet en ook richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281) (hierna: richtlijn 95/46/EG), waar de Wbp uitvoering aan geeft, heeft uitsluitend gelding in het Europese deel van het Koninkrijk. In de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vindt geen vlagregistratie en daarmee evenmin verwerking van daaraan gerelateerde persoonsgegevens plaats.

Artikel 27 – Verhouding tot landswetgeving

Deze bepaling geeft de verhouding weer tussen de rijkswet en landswetgeving. De landen zijn vrij om eigen wetgeving vast te stellen, mits zij de bepalingen van de rijkswet daarbij in acht nemen. In dit verband zij ook verwezen naar paragraaf 4 (afbakening van de rijkswet) van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 28, 29 en 30 – Overgangsrecht

Deze rijkswet voorziet in overgangsrecht voor een aantal elementen. Beoogd wordt de overgang van het bestaande registratiesysteem naar het nieuwe stelsel voor de reders, rompbevrachters en eigenaren zo eenvoudig mogelijk te maken. Het eerste en tweede lid van artikel 28 zorgen ervoor dat zeeschepen, die op het moment van inwerkingtreding van deze rijkswet voorzien zijn van een geldige zeebrief, ambtshalve worden ingeschreven in de nieuwe vlagregisters van Nederland, Curaçao en Sint Maarten. De praktische betekenis van het overgangsrecht voor Aruba is beperkt aangezien thans geen zeeschepen in Aruba geregistreerd staan, die voorzien zijn van een zeebrief. Het derde lid is desondanks opgenomen omdat niet uitgesloten is dat gedurende de procedure van deze rijkswet inschrijving en afgifte van een zeebrief aldaar plaatsvindt.

Als gevolg van de opheffing van het land Nederlandse Antillen en het ontstaan van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten zullen laatstgenoemde landen nauw samenwerken op het gebied van de vlagregistratie en de verplichtingen die op de maritieme administraties rusten op grond van de verschillende scheepvaartverdragen. Het Statuut biedt mogelijkheden om onderling regelingen te treffen (zie artikel 38, eerste lid).

Gekozen is om de overgang te koppelen aan de aanwezigheid van een zeebrief, aangezien beoogd wordt die categorie zeeschepen in het vlagregister op te nemen. Een koppeling met het openbare register van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek zou een onoverzichtelijke situatie opleveren, omdat dat register meer categorieën zeeschepen kent dan alleen de zeeschepen die voorzien worden van een zeebrief. Pleziervaartuigen zijn daar een goed voorbeeld van. Ten behoeve van zeeschepen in bedrijfsmatige vaart behoeft op grond van deze bepaling dan ook geen aanvraag voor inschrijving in het vlagregister plaats te vinden.

Voorts is in het overgangsrecht opgenomen dat zeebrieven die zijn afgegeven voor het tijdstip van inwerkingtreding worden beschouwd als zeebrieven die op grond van deze rijkswet worden afgegeven. Na inwerkingtreding van deze rijkswet zullen voor de bestaande schepen die

op grond van artikel 28 in het vlagregister worden opgenomen geen nieuwe zeebrieven worden afgegeven.

Het bovenstaande laat onverlet dat de minister de bevoegdheid heeft om de registratie door te halen indien blijkt dat een zeeschip niet voldoet aan de vereisten van deze rijkswet.

Artikel 31

Deze bepaling zorgt voor onmiddellijke uitvoering van een wijziging van het SOLAS-verdrag op het moment dat deze wijziging internationaal in werking treedt. Voor deze rijkswet is de bepaling nodig in geval er wijzigingen optreden in de voorschriften met betrekking tot het IMO-nummer in Hoofdstuk X en het vervoer van gevaarlijke en schadelijke stoffen in Hoofdstuk VII, met name in de situatie waarin sprake is van een eventuele hernummering van de bepalingen in het SOLAS-verdrag. Bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu kan van dit uitgangspunt worden afgeweken. Voordat hij een dergelijk besluit neemt, moet daarover overeenstemming bestaan met de ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten die verantwoordelijk zijn voor scheepvaartaanlegenheden.

Artikel 35

Dit artikel maakt het mogelijk om de rijkswet voor verschillende onderdelen van het Koninkrijk op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Voordat de rijkswet in werking kan treden, zijn de nodige aanpassingen van landswetgeving nodig. In Nederland wordt daarvoor een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend. Ook in Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn aanpassingen van landsregelgeving nodig.

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