

Vergaderjaar 2005–2006

**30 523**

## **Bepalingen met betrekking tot de veilige vaart op de binnenwateren (Binnenvaartwet)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 december 2005 en het nader rapport d.d. 5 april 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 31 oktober 2005, no. 05.004060, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende bepalingen met betrekking tot de veilige vaart op de binnenwateren (Binnenvaartwet), met memorie van toelichting.*

*Sinds de algehele liberalisering van het goederenvervoer per binnenschip in 1998, is een groot gedeelte van de Nederlandse wetgeving op dit gebied ingetrokken.*

*Mede vanuit het oogpunt van het actualiseren van de binnenvaartwetgeving en het schrappen van overbodige detailwetgeving en innerlijke tegenstrijdigheden, beoogt het wetsvoorstel de huidige Binnenschepenwet, de Wet vervoer binnenvaart en de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart te integreren en te vervangen door een nieuwe algemene kaderwet. Een en ander zal in een algemene maatregel van bestuur (het toekomstige «Binnenvaartbesluit») en in diverse ministeriële regelingen krachtens deze wet worden uitgewerkt.*

*Het vereenvoudigen en harmoniseren van de huidige regels moet leiden tot het verbeteren van toezicht en uitvoering, en het terugdringen van inspanningen van de rechterlijke macht<sup>2</sup>. Wat betreft de internationale regelgeving zijn met name de regels van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (hierna: CCR) op basis van de Akte van Mannheim (hierna: Herziene Rijnvaartakte)<sup>3</sup> van belang, die grotendeels inhoudelijk is overgenomen in de huidige Binnenschepenwet en de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart. Daarnaast is een groot aantal EG-verordeningen en -richtlijnen van toepassing.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 oktober 2005, nr. 05.004060, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2005, nr. W09.05 0485/V, bied ik U hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk I, paragrafen 1.1 en 2.1, van de memorie van toelichting.

<sup>3</sup> De Herziene Rijnvaartakte is ondertekend te Mannheim d.d. 17 oktober 1868 en laatstelijk gewijzigd bij het op 27 november 2002 te Straatsburg totstandgekomen Aanvullend Protocol nr. 7 bij de Herziene Rijnvaartakte (Trb. 2003, 15). Deze regelgeving is afkomstig van de CCR.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Deze opmerkingen komen hieronder aan de orde.

*1. Implementatie van internationale regelingen en delegatie van regelgevende bevoegdheid*

*Het wetsvoorstel heeft de opzet van een kaderwet en bevat een groot aantal delegatiebepalingen. Gelet op de overwegend technische en gedetailleerde materie vindt het stellen van nadere regels veelal plaats bij ministeriële regeling. Veel van deze regels vloeien voort uit regels van de Europese Unie en de CCR. Naar aanleiding van enkele bepalingen in het wetsvoorstel en de bijbehorende passages in de memorie van toelichting, maakt de Raad de volgende opmerkingen.*

*a. In de memorie van toelichting wordt bij een uiteenzetting van de knelpunten van de huidige Binnenschepenwet mede als argument voor de keuze voor implementatie van EG-regels bij ministeriële regeling aangevoerd, dat implementatie lang kan duren omdat daarvoor soms een wetswijziging nodig is dan wel aanpassing van een algemene maatregel van bestuur. In de toelichting wordt als voorbeeld genoemd de implementatie van richtlijn nr. 96/50/EG<sup>1</sup> van 23 juli 1996. Het ontwerp van de noodzakelijke wijziging van de Binnenschepenwet kon eerst op 3 december 1998 voor advies bij de Raad aanhangig worden gemaakt – op dat moment was de omzettingstermijn reeds ruim overschreden – en de wetswijziging werd eerst op 4 april 2000 in het Staatsblad gepubliceerd<sup>2</sup>. De Raad is van mening dat vertraging die is opgetreden bij de voorbereiding van een wetsvoorstel tot implementatie van een richtlijn, niet als argument kan dienen voor het achterwege laten van een wetsvoorstel en het, in plaats daarvan, kiezen voor implementatie bij ministeriële regeling.*

*De Raad adviseert deze passage in de memorie van toelichting aan te passen.*

*b. In artikel 3.1.2, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat overeenkomstig bindende besluiten van instellingen van de Europese Gemeenschappen dan wel anderszins ter uitvoering van verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de technische staat van een binnenschip. Op grond van het tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in aanvulling op de in het eerste lid bedoelde regels. In de toelichting bij het tweede lid van dit artikel wordt opgemerkt dat deze bepaling ziet op situaties waarin het gewenst is om op nationaal niveau voor bepaalde scheepstypen of bepaalde binnenwateren extra eisen te stellen. Aangezien deze eisen, zo vervolgt de toelichting, afwijken van de internationale voorschriften krijgen deze, afhankelijk van de mate waarin wordt afgeweken, vorm op het niveau van algemene maatregel van bestuur of van een ministeriële regeling.*

*De Raad wijst er in de eerste plaats op dat afwijking bij nationale wet van bindende internationale regels niet is toegestaan. Voorts is de Raad van mening dat afwijkingen op onderdelen van een internationale regeling bij voorkeur dient plaats te vinden op hetzelfde niveau van regeling als waarop de internationale regeling is geïmplementeerd.*

*De Raad beveelt aan artikel 3.1.2 en de toelichting op dit punt aan te passen.*

*c. Artikel 3.3.1, eerste, derde en vierde lid, bevatten een vergelijkbare bepaling als hierboven onder b omschreven. Dit artikel heeft betrekking op regels ter uitvoering van bindende besluiten van de EG en andere internationale organisaties, die worden geïmplementeerd bij ministeriële regeling. Op grond van het derde en vierde lid van dit artikel heeft Onze Minister de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen voor een of meer categorieën van gevallen, dan wel ontheffing voor een of meer individuele gevallen.*

*In de toelichting op artikel 3.3.1 staat hierover het volgende: «De in artikel 6 van de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart vastgelegde bevoegdheid van de minister om ten aanzien van bepaalde groepen van bemanningsleden dan wel van bepaalde categorieën schepen vrijstelling te verlenen, valt eveneens onder het bereik van dit artikel. De Wet en het Besluit vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart sluiten aan bij hoofdstuk 23 van het ROSR 1995<sup>3</sup>. Desondanks is het, gelet op de specifieke Nederlandse*

<sup>1</sup> Zie de Wet van 16 maart 2000, houdende wijziging van de Binnenschepenwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 96/50/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de harmonisatie van de voorwaarden voor de afgifte van nationale vaarbewijzen voor binnenvaartuigen welke bij het goederen- en personenvervoer in de Gemeenschap gebruikt worden (PbEG L 235), Staatsblad 2000, nr. 142.

<sup>2</sup> Paragraaf 4.2.1, derde alinea, van de memorie van toelichting.

<sup>3</sup> Reglement onderzoek schepen op de Rijn 1995.

*situatie in vergelijking met de andere lidstaten van de Herziene Rijnvaartakte, noodzakelijk om van hoofdstuk 23, zonder daarmee in strijd te komen, af te kunnen wijken. Voorwaarde is, dat aan de doelstellingen, met name de arbeidsbescherming en de veiligheid van de vaart, geen afbreuk wordt gedaan.» De Raad is van mening dat in de memorie van toelichting duidelijk moet worden gemaakt of voornoemde besluiten aan Nederland ruimte bieden daarvan af te wijken zonder met deze besluiten in strijd te komen.*

1a. Het voor de Raad van State bezwaarlijke voorbeeld is uit de derde alinea van paragraaf 4.2.1 van de memorie van toelichting geschrapt en tevens is verduidelijkt dat implementatie van internationale regelgeving op het niveau van een ministeriële regeling slechts wordt beoogd voor zover het «beleidsarme» implementatie betreft.

1b. In de toelichting op het tweede lid van artikel 3.1.2 van het wetsvoorstel is verduidelijkt dat aanvullende regels slechts mogelijk zijn indien daarvoor ruimte wordt geboden binnen de internationale voorschriften. Daarnaast is in het tweede lid van voornoemd artikel de zinsnede «Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» vervangen door «Bij ministeriële regeling» en is in de toelichting daarop uiteengezet dat de afwijking op onderdelen van internationale voorschriften bij voorkeur geschiedt op het hetzelfde niveau van regeling als waarop het internationale voorschrift is geïmplementeerd.

1c. In de toelichting op artikel 3.3.1 van het wetsvoorstel is verduidelijkt dat artikel 23.15 van het ROSR 1995 erin voorziet dat op de Rijn, Waal en Lek voor Rijnkruisend verkeer, dat de grens met Duitsland niet passeert, de voorschriften van de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart volstaan. Derhalve kunnen voor dit verkeer nationale voorschriften worden gesteld die afwijken van hoofdstuk 23 van het ROSR 1995, betreffende de bemanningseisen.

## *2. De reikwijdte van het wetsvoorstel*

*Het wetsvoorstel lijkt voornamelijk van toepassing te zijn op de bedrijfsmatige vaart. In de memorie van toelichting wordt weliswaar enkele zinnen gewijd aan de pleziervaart, maar hieruit blijkt niet duidelijk in hoeverre het wetsvoorstel of bepaalde onderdelen daarvan, eveneens op de pleziervaart van toepassing zijn. De Raad adviseert hierover een aparte paragraaf in de memorie van toelichting op te nemen.*

2. In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting, met betrekking tot de inhoud van het wetsvoorstel, is verduidelijkt dat de reikwijdte van het wetsvoorstel zich tot zowel de recreatieve als de bedrijfsmatige vaart uitstrekt, alsmede dat met name de eisen aan de bestuurders, de techniek en de inrichting van schepen ook voor de recreatieve vaart gelden.

## *3. Definities*

### *Bedrijfsmatig vervoer*

*In artikel 1.1.1, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt de volgende definitie van «bedrijfsmatig vervoer» gegeven:*

- «1°. vervoer ter uitvoering van een overeenkomst als bedoeld in de afdelingen 1, 2, 5 en 6 van Titel 2 en in Titel 10 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek;*
  - 2°. vervoer van goederen, uitsluitend bestemd voor of afkomstig van de eigen onderneming; of*
  - 3°. slepen en duwen van schepen met sleep-, duw- en sleepduwbotten.»*
- Deze definitie geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.*

*a. Hoewel uit de term «bedrijfsmatig» moet worden afgeleid dat het de bedoeling is dat alleen vervoer van personen of zaken in de uitoefening van een bedrijf of beroep onder dit begrip valt, komt dat element niet in de begripsomschrijving voor. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld ook vervoer door particulieren uit hoofde van een vriendendienst onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Aldus «dekt de vlag de lading niet». In de toelichting op artikel 1.1.1 wordt echter opgemerkt dat het sluiten van de overeenkomst tot vervoer in het kader van de Binnenvaartwet de bedrijfsmatigheid doet ontstaan. Deze uitleg zou ertoe leiden dat ook voor niet-bedrijfsmatig vervoer*

op grond van artikel 2.1 een document van toelating vereist zou zijn, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

De Raad adviseert de woorden «in de uitoefening van een bedrijf of beroep» in de definitie van artikel 1.1.1 op te nemen en de toelichting op deze bepaling aan te passen.

b. In paragraaf 4.2.1 van de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat in de huidige Binnenschepenwet het begrip «bedrijfmatige vaart» op grond van richtlijn nr. 96/50/EG en de jurisprudentie is gedefinieerd, en dat daarbij de bedrijfsmatige vaart is gekoppeld aan het betalen van een vergoeding, die volgens de toelichting bij de Binnenschepenwet niet kostendekkend hoeft te zijn. De Raad merkt op dat in de bedoelde richtlijn het begrip «bedrijfmatige vaart» niet voorkomt, zodat deze wijziging ten opzichte van de huidige Binnenschepenwet niet in strijd kan komen met de richtlijn. De wijze waarop in de toelichting verwezen wordt naar de richtlijn, kan de onjuiste indruk wekken dat er wel sprake zou kunnen zijn van strijd met de richtlijn. De Raad adviseert de betreffende passage in de toelichting te verduidelijken.

c. Daarnaast wordt in onderdeel 1° van artikel 1.1.1, eerste lid, verwezen naar overeenkomsten als bedoeld in afdelingen 1, 2, 5 en 6 van Titel 2 en in Titel 10 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). De zin van deze opzet ontgaat de Raad. In de toelichting bij artikel 1.1.1 wordt het volgende opgemerkt: «Met de verwijzing naar Boek 8 van het BW in de definitie van bedrijfsmatig vervoer wordt een sterke binding met het begrip overeenkomst bereikt. De vervoerder sluit een overeenkomst met de andere partij om zaken en personen te vervoeren op een schip uitsluitend over de binnenwateren. Of de vervoerder een bedrijf is of dat het vervoer tegen vergoeding plaatsvindt doet dan niet meer terzake. Het sluiten van de genoemde overeenkomst doet in het kader van de Binnenvaartwet de bedrijfsmatigheid ontstaan.» Onderdeel 1° verwijst echter niet alleen naar overeenkomsten tot vervoer van personen of zaken over de binnenwateren, maar ook naar overeenkomsten die weinig of niets met het vervoer over de binnenwateren te maken hebben. Het sluiten van een overeenkomst vestigt bovendien niet de hoedanigheid van bedrijfsmatig vervoeren.

De Raad adviseert om in dit onderdeel van de definitie de verwijzing naar de overeenkomsten in Boek 8 BW achterwege te laten en weer terug te keren naar het criterium van de Binnenvaartwet, voor zover daarin wordt gesproken van «in de uitoefening van een beroep of bedrijf», zoals hierboven besproken onder punt 3.a.

#### *Eigenaar van een binnenschip*

In het tweede lid van artikel 1.1.1 wordt de eigenaar van een binnenschip gedefinieerd als degene die de zeggenschap heeft over een binnenschip, niet zijnde reis- of tijdbevrachter. Volgens de toelichting op deze bepaling is deze definitie overgenomen uit artikel 1, vierde lid, van de Binnenschepenwet. Die bepaling luidt echter: «Met de eigenaar van een schip wordt gelijkgesteld de gebruiker van het schip, niet zijnde een reis- of tijdbevrachter». Bovendien wordt in de toelichting op het tweede lid van artikel 1.1.1 opgemerkt dat onder eigenaar dus mede verstaan wordt de gebruiker, de gezagvoerder en de exploitant.

Volgens de toelichting zou meer dan één persoon de zeggenschap over het schip kunnen hebben en als eigenaar kunnen worden aangemerkt. Deze opmerking in de toelichting moet, in ieder geval wat betreft de gezagvoerder, op een misverstand berusten, nu in de tekst van het wetsvoorstel de eigenaar en de gezagvoerder steeds afzonderlijk worden genoemd. In de eerste plaats blijkt dit niet uit de tekst van het tweede lid van artikel 1.1.1, maar bovendien is niet duidelijk waarom de verplichtingen die het wetsvoorstel op de eigenaar van het schip legt, tevens zouden moeten rusten op een andere persoon. In dit verband is de betekenis van het begrip «zeggenschap» ook niet duidelijk, omdat dit de vraag oproept over welk onderdeel van de exploitatie van het schip de zeggenschap geldt. Zo zal de gezagvoerder de zeggenschap hebben over de navigatie van het schip, maar wellicht niet over de staat van het onderhoud. In het wetsvoorstel worden eigenaar en gezagvoerder dan ook afzonderlijk genoemd. Wel kan er aanleiding zijn om in bepaalde gevallen een andere persoon in de plaats te stellen van de eigenaar, omdat beheer en exploitatie van het schip door de eigenaar aan die ander zijn overgedragen.

*Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen bij rompbevrachting, huurkoop of vruchtgebruik van een binnenschip.*

*De Raad adviseert de definitie van eigenaar en de toelichting op artikel 1.1.1, tweede lid, te herzien.*

### 3. Definities

#### Bedrijfsmatig vervoer

a. en c. Conform het raadsadvies zijn de definitie van het begrip «bedrijfsmatig vervoer» in artikel 1.1.1 van het wetsvoorstel en de toelichting daarop aangepast. In die definitie is de verwijzing naar de overeenkomsten in Boek 8 BW geschrapt aangezien deze zo ruim was dat ook vervoer zonder commercieel karakter onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel zou vallen. Daarvoor in de plaats is nu het criterium «in de uitoefening van een bedrijf of beroep» ingevoerd, dat afkomstig is uit de definitie van het begrip «bedrijfsmatig» in de Binnenschepenwet.

b. Conform het advies van de Raad is in de eerste alinea van paragraaf 4.2.1 van de memorie van toelichting de verwijzing naar richtlijn nr. 96/50/EG geschrapt omdat de formulering van die verwijzing ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat de nieuwe definitie van «bedrijfsmatige vaart» met die richtlijn in strijd is.

#### Eigenaar van een binnenschip

Conform het advies van de Raad zijn de definitie van het begrip «eigenaar» in artikel 1.1.1 van het wetsvoorstel en de toelichting daarop aangepast. Er is voor gekozen om de definitie van het begrip «eigenaar» uit artikel 1, vierde lid, van de Binnenschepenwet over te nemen.

### 4. Bestuurlijke boete.

a. *In artikel 5.2.1 van het wetsvoorstel wordt een bestuurlijke boete geïntroduceerd voor overtredingen van «verbodsbepalingen in deze wet».*

*Ten behoeve van de rechtszekerheid adviseert de Raad uitdrukkelijk te verwijzen naar de betreffende verbodsbepalingen. Tevens mist de Raad in de toelichting een uiteenzetting die aangeeft dat voldaan is aan de criteria die de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten en de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving hebben geformuleerd om vast te stellen wanneer een gedraging in aanmerking komt voor sanctionering met een bestuurlijke boete<sup>1</sup>.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te vullen.*

b. *Voorts merkt de Raad op, dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om de strafrechtelijke vervolging te reserveren voor een herhaaldelijk of relatief zware vorm van overtreding en in minder ernstige gevallen te volstaan met een bestuurlijke boete<sup>2</sup>. De keuze voor de inzet van het sanctiemiddel is, aldus de toelichting, ter beoordeling van de toezichthouder. In de memorie van toelichting wordt voorts vermeld dat een procedure voor de oplegging van de bestuurlijke boete niet in het wetsvoorstel is opgenomen, met het uitgangspunt dat de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003–2004, 29 702) (hierna: Awb vierde tranche), die een dergelijke procedure bevat, eerder in werking zal treden dan de Binnenvaartwet.*

*De Raad wijst er op dat artikel 5.4.1.5 Awb vierde tranche een regeling bevat voor gevallen waarin handhaving door middel van een bestuurlijke boete mogelijk is naast vervolging via het strafrecht. Uit die regeling volgt niet dat de keuze voor inzet van de bestuurlijke boete geheel ter beoordeling van de toezichthouder is.*

*In het tweede lid van dat artikel is immers bepaald dat indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, zij aan de officier van justitie wordt voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien. In dit licht, en omdat er duidelijkheid dient te bestaan over de criteria om in een concreet geval te kiezen voor de bestuursrechtelijke dan wel de strafrechtelijke handhaving, adviseert de Raad deze criteria in het wetsvoorstel vast te leggen. Voorzover het niet goed mogelijk is de criteria in regelgeving vast te leggen, dienen (bijvoorbeeld in een convenant) tussen bestuur en openbaar ministerie*

<sup>1</sup> Rapport «Handhaving door bestuurlijke boeten» van 12 januari 1994 en Rapport «Handhaven op niveau», Deventer 1998.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 11.2.



*afspraken te worden gemaakt om te bepalen of in een concreet geval gekozen zal worden voor bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke afdoening. In de memorie van toelichting moet worden ingegaan op de totstandkoming van dergelijke afspraken. Ten slotte dienen de relevante bepalingen van de Awb vierde tranche expliciet in het wetsvoorstel te worden overgenomen, daar het niet zeker is dat de vierde tranche inderdaad eerder in werking zal treden dan de Binnenvaartwet.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel dan wel de toelichting aan te passen.*

4a en 4b. De keuze voor de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument, naast strafrechtelijke sancties, is ingegeven door de wens de effectiviteit van het bestuurlijk toezicht door met name de Inspectie Verkeer en Waterstaat te kunnen verbeteren door het bestuursorgaan zelf de mogelijkheid te geven een punitieve sanctie van financiële aard op te laten leggen (lik-op-stuk). Het is mogelijk een dergelijke sanctiemodaliteit in het strafrecht, in het bestuursrecht of in een combinatie van systemen onder te brengen. Gekozen is voor het bestuursrecht, met uitzondering van de gevallen waarin sprake is van (mogelijk) gevaar voor de openbare veiligheid. In die laatste gevallen is het strafrecht van toepassing.

De afweging die hieraan voorafging, is gebaseerd op de argumenten zoals ook verwoord in het kabinetsstandpunt over de keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor (Kamerstukken II 2005/2006, 29 849, nr. 30). In dit kabinetsstandpunt worden indicatoren beschreven die richting geven aan de afweging voor een sanctiestelsel. In dit geval leidt tot toetsing aan deze indicatoren tot een voorkeur voor de bestuurlijke boete boven de privaatrechtelijke weg of uitsluitende inzet van het strafrecht.

- Het gaat dan met name om de relatief eenvoudige wijze om, zonder ingrijpende bevoegdheden, de normovertreding vast te stellen. De verschillende verbodsbepalingen van de Binnenvaartwet betreffen verplichtingen met betrekking tot het bezit van de vereiste documenten, de technische eisen aan het vaartuig, de eventuele voorwaarden die verbonden kunnen zijn aan vrijstellingen, ontheffingen, scheepscertificaten of vaarbewijzen, een tijdelijk gebruiksverbod van het schip, de verstrekking van statistische gegevens en de eisen met betrekking tot het scheepsnummer. Voor de vaststelling van de voor de handhaving van deze normen benodigde feiten, met inbegrip van de identiteit van de betrokkene, en voor de oplegging van de sanctie zijn geen ingrijpende bevoegdheden nodig.
- Tevens mag gezien de eerdere ervaringen op dit domein verwacht worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie en de toegepaste bevoegdheden.
- Voorts is er geen behoefte aan zware (vrijheids)straffen. Voor de (zware) gevallen waar deze behoefte er wel is, is met artikel 5.2.3 een bepaling toegevoegd die de strafrechtelijke weg voorschrijft in geval van gevaar voor de openbare veiligheid.
- Daarnaast is ten aanzien van het handelen in strijd met het verbod een binnenschip te gebruiken zolang het gebruik van dit schip op grond van artikel 3.1.11 is onderbroken, vanwege de ernst van de situatie deze bepaling bij voorbaat buiten de reikwijdte van artikel 5.2.1. gelaten; deze norm wordt strafrechtelijk gehandhaafd. Het wetsvoorstel biedt aldus de mogelijkheid om de strafrechtelijke vervolging te reserveren voor een de zware vorm van overtredingen en in de minder ernstige gevallen te volstaan met een bestuurlijke boete, waardoor de belasting van politie en het justitieel apparaat kan worden verlicht en een effectievere handhaving door de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt bevorderd.

Niet onmogelijk is dat het onderhavige wetsvoorstel eerder kracht van wet zal krijgen dan het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Daarom zijn in het onderhavige wetsvoorstel algemene bepalingen opgenomen inzake de bestuurlijke boete, die voor het grootste deel weer geschrapt kunnen worden op het moment dat het wetsvoorstel Vierde tranche Awb in werking treedt. Dat zal dan gebeuren bij de aanpassingswetgeving voor de Vierde tranche Awb. Dit geldt overigens niet voor de bepaling waarin de bestuurlijke boetebevoegdheid wordt toegekend, aangezien het wetsvoorstel Vierde tranche

Awb ervan uitgaat, dat deze bevoegdheid in een bijzondere wet wordt geregeld. In het onderhavige wetsvoorstel is voor wat betreft de algemene regels inzake de oplegging van de bestuurlijke boete zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Daarnaast is met betrekking tot de bestuurlijke geldschulden, die ook met de vierde tranche Awb worden geüniformeerd, aansluiting gezocht bij de wijze waarop dit thans in de Arbeidstijdenwet is geregeld. Ook voor deze bepalingen geldt dat zij kunnen worden ingetrokken als de Vierde tranche Awb wet wordt.

Conform het advies van de Raad zijn in het wetsvoorstel de relevante bepalingen van de Awb vierde tranche expliciet overgenomen. Verder wordt conform het advies van de Raad in artikel 5.2.1 uitdrukkelijk verwezen naar de bepalingen die de verboden gedragingen aangeven die met een bestuurlijke boete kunnen worden gesanctioneerd.

*5. Toegang tot de markt en de uitzondering voor het eigen vervoer  
Volgens de toelichting op artikel 2.2 wordt het eigen vervoer uitgezonderd van de verplichting voor een onderneming die zich bezig houdt met bedrijfsmatig vervoer van goederen en personen, tot het hebben van een bewijs van vakbekwaamheid. Deze uitzondering dient in de wetstekst zelf te worden opgenomen.  
De Raad adviseert artikel 2.2 in bovengenoemde zin aan te passen.*

5. Artikel 2.2 van het wetsvoorstel is conform het raadsadvies aangepast.

*6. Onderbreking van het gebruik van het schip  
Artikel 3.1.11, eerste lid, van het wetsvoorstel ziet alleen op de veiligheid van het schip en haar bemanning, en op die van andere schepen en hun opvarenden. Een in een slechte staat verkerend schip kan echter ook een gevaar vormen voor de veiligheid van andere personen en zaken, zoals kaden, sluizen of andere zaken op de wal. Niet duidelijk is wat de reden is van deze beperking.  
Daarnaast leidt de formulering van het vijfde en zesde lid van dit artikel tot verwarring; vermoedelijk wordt in het zesde lid niet bedoeld op het derde, maar op het tweede lid en het feit dat het zesde lid min of meer een herhaling is van hetgeen in het vijfde lid wordt gesteld, met de verwijzing naar de in het tweede lid genoemde regels, kan eveneens tot misverstanden leiden.  
De Raad beveelt aan in de toelichting te motiveren waarom artikel 3.1.11 beperkt is tot de veiligheid van schepen en hun opvarenden, en zonodig het eerste lid van dit artikel aan te passen. Ook overigens ware de redactie van artikel 3.1.11 te verduidelijken.*

6. Artikel 3.1.11, eerste lid, van het wetsvoorstel en de toelichting daarop zijn conform het raadsadvies aangepast. Eveneens conform het raadsadvies is het vijfde lid van dat artikel geschrapt en is de verwijzing in het laatste, thans tot 5 vernummerde, lid aangepast.

*7. Wijzigingen in regime vaarbewijs  
Paragraaf 4.3 van de toelichting zet onder meer nader uiteen welke nieuwe benadering is gekozen voor de vaarbewijsplicht, hetgeen grotendeels zal worden uitgewerkt in het Binnenvaartbesluit. De uiteenzetting in de toelichting geeft echter onvoldoende inzicht in het nieuwe regime.  
De Raad adviseert de toelichting op dit punt te verhelderen, bijvoorbeeld door een schematische weergave van de wijzigingen.*

7. Paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting is conform het raadsadvies uitgebreid met een schematische weergave van de wijzigingen in het vaarbewijsregime.

*8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

8. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad, uitgezonderd de zevende en de achtste, is gevolg gegeven. De zevende en achtste kanttekening betreffen de formulering van het eerste en vierde lid van artikel 3.4.1 van het wetsvoorstel. Daarin is gesteld dat voor het voeren of gebruiken van een schip

aan de gezagvoerder een geldig vaarbewijs moet zijn afgegeven. Deze formulering is met opzet zo gekozen op verzoek van het Openbaar Ministerie omdat artikelen met de zinsnede «*in het bezit moet zijn van*» of «*voorzien moet zijn van*» voor het Openbaar Ministerie bewijsproblemen opleveren. De voorkeur gaat daarom uit naar een constructie uit onder andere de Wegenverkeerswet die zegt dat een document «*moet zijn afgegeven*». Het openbaar Ministerie kan immers wel bewijzen dat een document niet is afgegeven. Het niet bezitten van een document bewijzen is daarentegen veel lastiger. Als bovendien de verdachte bij de rechter alsnog het document toont heeft het Openbaar Ministerie geen zaak meer.

9. Voorts is artikel 3.3.1 van het wetsvoorstel als volgt gewijzigd:
- a. onder vernummering van de daaropvolgende artikelliden is een nieuw derde lid ingevoegd dat de delegatiegrondslag bevat voor een regeling van de vaartijden en bemanningssterkte op de wateren die niet vallen onder het regime van de Herziene Rijnvaartakte. Abusievelijk was deze delegatiegrondslag achterwege nagelaten waardoor het niet mogelijk zou zijn om de bemanningsvoorschriften die op de Rijn, de Waal en de Lek gelden ook van toepassing te verklaren op de overige binnenwateren. Uit oogpunt van verkeersveiligheid is het noodzakelijk dat landelijk gelijke voorschriften gelden;
  - b. het oude derde en vierde lid zijn redactioneel aangepast aan de onder a genoemde invoeging.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
J. C. K. W. Bartel*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs



**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W09.05.0485/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- Artikel 1.1.2, dat in het wetsvoorstel onder paragraaf 1 («Begripsbepalingen») is opgenomen, in een aparte paragraaf onderbrengen daar het hier gaat om een onderverdeling in zones bij ministeriële regeling en niet om een begripsbepaling.
- In artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel «verrichten» vervangen door: verricht.
- Artikel 3.1.6 als volgt aanvullen: «[...] niet in overeenstemming zijn met hetgeen is vastgelegd in het certificaat van onderzoek».
- Artikel 3.2.1, onderdeel b, van het wetsvoorstel met het oog op de leesbaarheid herformuleren.
- In artikel 3.2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel het laatste woord «afgegeven» schrappen.
- Artikel 3.3.3, eerste lid, zodanig wijzigen dat een ambtenaar als bedoeld in artikel 5.1.1, eerste of tweede lid, kan vorderen dat binnen een door hem te stellen termijn een nieuwe medische keuring wordt afgenomen, indien hij redelijkerwijs vermoedt dat de houder daarvan niet meer voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 3.3.2, tweede lid.
- De redactie van artikel 3.4.1, eerste en vierde lid, in die zin wijzigen dat in het eerste lid wordt bepaald dat de gezagvoerder van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen categorieën van schepen in het bezit moet zijn van een geldig vaarbewijs; vergelijk artikel 16 van de huidige Binnenschepenwet.
- Artikel 3.4.1, vierde en vijfde lid, samenvoegen en zodanig wijzigen, dat het verboden is om een schip te gebruiken zonder een geldig vaarbewijs, daar afgifte van een eens geldig vaarbewijs (zoals genoemd in het vierde lid) niet garant staat voor de geldigheid.
- De in paragraaf 5 van hoofdstuk 3 opgenomen bepalingen incorporeren in paragraaf 4 van hoofdstuk 3.
- In paragraaf 4.3, 6.2, tweede alinea (twee maal) van de toelichting en in de toelichting bij artikel 1.1.1, «Regeling Rijnpatenten 1998» wijzigen in: Reglement Rijnpatenten 1998.