

## **Internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van handhaving in de zeescheepvaart**

Prof. Ch.W. Backes, Dr. A.B. Blomberg, Mr. H.M. Dotinga m.m.v. Prof. A.H.A. Soons

Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid  
Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS)  
Universiteit Utrecht

### **Samenvatting**

In het kader van het programma 'Andere overheid' is door het ministerie van Justitie het project 'Bruikbare rechtsorde' opgestart. Het project Bruikbare Rechtsorde heeft tot doel om knelpunten in regelgeving te onderzoeken en eventueel voorstellen voor verbetering te doen. In dit kader zijn enkele deelprojecten tot stand gekomen, waaronder het project 'Handhavingsarrangementen zeescheepvaart'. In dit project wordt onderzocht of de handhavingsplichten van de vlaggenstaat op grond van de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs), binnen de daarvoor geldende internationale kaders, eigentijds, effectiever en efficiënter kan worden ingevuld. Het project heeft als doel te bezien of andere handhavingsinstrumenten geschikt zijn als handhavingsinstrument in de Schepenwet en de Wvvs. Daarbij kan gedacht worden aan de vervanging van strafrechtelijke instrumenten door bestuursrechtelijke of civielrechtelijke instrumenten.

In dit onderzoek staat de vraag centraal of het internationale recht en het Europese (EG) recht toelaten dat handhaving van de regelgeving op het gebied van de zeescheepvaart geschiedt door middel van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten, in plaats van de gebruikelijke strafrechtelijke handhavingsarrangementen. Voor de beantwoording van deze vraag is nagegaan welke voorwaarden het internationaal recht enerzijds en het Europese recht anderzijds stellen aan bestuursrechtelijke, respectievelijk civielrechtelijke handhaving. Voor het internationale recht omvat dit een analyse van de relevante bepalingen uit het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (VN Zeerechtverdrag), het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL-verdrag), het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS-verdrag) en het Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen (Load Lines-verdrag). Voor het Europese recht is een analyse gemaakt van het EG-Verdrag (met name artikel 10 EG) en de relevante algemene leerstukken die in de jurisprudentie van het Hof zijn ontwikkeld, alsmede aan de communautaire regelgeving die is vermeld in de bijlage bij dit rapport. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van het bestuderen van de inhoud van de relevante regelgeving, de ontstaansgeschiedenis, jurisprudentie, statenpraktijk en literatuur. Het onderzoek heeft zich gericht op de beantwoording van de volgende specifieke onderzoeksvragen.

*Staan verdragen en het EG-recht niet in de weg aan toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten zoals de bestuurlijke boete in de Schepenwet en in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen?*

Het VN Zeerechtverdrag, het MARPOL-verdrag, het SOLAS-verdrag en het Load Lines-verdrag staan niet in de weg aan de toepassing van bestuursrechtelijke vormen

van handhaving in het kader van de Schepenwet en de Wvvs. Het VN Zeerechtverdrag vereist dat vlaggenstaten voorzien in doeltreffende handhaving van de regels uit de betreffende verdragen en geeft hen daarbij de nodige vrijheid om te bepalen in welke vorm zij dat gieten. Ook kuststaten en havenstaten kunnen gebruik maken van bestuursrechtelijke instrumenten bij de uitoefening van hun handhavende bevoegdheden mits daarbij de voorwaarden en waarborgen uit het VN Zeerechtverdrag in acht worden genomen. Het MARPOL-verdrag, het SOLAS-verdrag en het Load Lines-verdrag verzetten zich geen van allen tegen toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten, inclusief sanctionering.

Het geldende EG-recht, noch het primaire noch het secundaire, staat in de weg aan toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten ter handhaving van de Schepenwet of de Wvvs. De lidstaten hebben de vrijheid bij hun keuze voor een bepaald type handhavingsinstrumentarium, mits dit voldoet aan de eisen van gelijkwaardigheid, effectiviteit, afschrikwekkendheid en evenredigheid. Een stelsel van bestuursrechtelijke handhaving kan, mits de sancties serieus genoeg zijn, aan deze eisen voldoen. Er is thans evenwel EG-recht in voorbereiding, dat enige beperkingen meebrengt. Weliswaar kan ook na inwerkingtreding van de Richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor milieumisdrijven en het Kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen nog steeds een systeem van bestuursrechtelijke handhaving van de zeescheepvaartregelgeving worden ingevoerd, maar zal daarnaast een systeem van strafrechtelijke handhaving moeten blijven bestaan in de Wvvs voor de in de Richtlijn en het Kaderbesluit opgesomde overtredingen.

*Is de keuze voor civielrechtelijke handhaving mogelijk op grond van de eisen die het (desbetreffende) EG-recht stelt aan de handhaving van communautaire regelgeving?*

Noch het primaire EG-recht, noch het hier relevante secundaire EG-recht staan in de weg aan het gebruik van civielrechtelijke instrumenten ter uitvoering en handhaving van de uit de besproken richtlijnen voortvloeiende verplichtingen. Zowel het primaire recht, als ook talrijke bepalingen uit de hier relevante richtlijnen staan er wel aan in de weg om *uitsluitend* gebruik te maken van hetgeen hier onder civielrechtelijke instrumenten wordt verstaan. Artikel 249 EG-Verdrag en artikel 10 EG-Verdrag eisen dat de overheid tenminste subsidiair de juridische mogelijkheid heeft om overtredingen van uit richtlijnen voortvloeiende verplichtingen onmiddellijk of tenminste zo snel mogelijk te (doen) beëindigen, desnoods door daadwerkelijk ingrijpen. Dat kan alleen met bestuurs- of strafrechtelijke instrumenten worden verzekerd. Opgemerkt zij dat het hierbij niet zo zeer om een punitieve reactie van de staat gaat, maar om herstel en beëindiging van de normovertreding. Hiervoor is al gewezen op het in ontwikkeling zijnde EG-recht (Richtlijn en Kaderbesluit), welke, indien aangenomen, de ruimte voor de toepassing van civielrechtelijke instrumenten in het kader van de Wvvs verder beperkt.

*Bieden de verdragen ook ruimte voor civielrechtelijke handhaving?*

Het VN Zeerechtverdrag biedt vlaggenstaten voldoende ruimte voor civielrechtelijke handhaving, met name ten aanzien van preventieve handhaving (het uitbesteden van reguliere inspecties en de afgifte van certificaten). Ook in andere opzichten is

civielrechtelijke handhaving niet uitgesloten, bijvoorbeeld door het opleggen van een verzekeringsplicht. Wel dient dergelijke handhaving ‘doeltreffend’ te zijn en dient er bij de sanctionering van de regels ter voorkoming, vermindering en bestrijding van verontreiniging van het zeemilieu door schepen (de Wvvs) rekening te worden gehouden met de eisen dat sancties bij wet zijn voorzien en dat zij zwaar genoeg zijn om de schepen die onder zijn vlag varen van overtredingen, waar deze zich ook voordoen, te weerhouden. Dit veronderstelt dat er strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke sancties en instrumenten als stok achter de deur bestaan.

Civielrechtelijke handhaving ten aanzien van buitenlandse schepen is in beginsel toegestaan waar het gaat om buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen. Zo kan aan buitenlandse schepen een verzekeringsplicht worden opgelegd door deze als voorwaarde te stellen voor de binnenkomst in de haven. Normaal gesproken zal het daarbij gaan om verzekeringsverplichtingen die voortvloeien uit de relevante internationale verdragen. De mogelijkheid om regelgevend en handhavend op te treden in civielrechtelijke aangelegenheden ten aanzien van buitenlandse schepen die in onschuldige doorvaart zijn in de Nederlandse territoriale zee dan wel de vrijheid van scheepvaart uitoefenen in de Nederlandse EEZ is beperkt, dan wel uitgesloten. Het VN Zeerechtverdrag laat wel nadrukkelijk de mogelijkheid open dat staten en/of particulieren civielrechtelijke procedures instellen met betrekking tot een vordering wegens verlies of schade, voortvloeiend uit verontreiniging van het mariene milieu veroorzaakt door buitenlandse schepen.

Het MARPOL-verdrag, het SOLAS-verdrag en het Load Lines-verdrag bieden met name mogelijkheden tot civielrechtelijke handhaving door vlaggenstaten ten aanzien van de vereiste preventieve handhaving (reguliere inspecties, afgifte certificaten). Overige vormen van civielrechtelijke handhaving zijn niet specifiek voorzien in de verdragen. Het MARPOL-verdrag lijkt daarvoor ruimte te bieden, maar slechts als aanvulling op de vereiste strafrechtelijke/bestuursrechtelijke sancties ten aanzien van overtredingen die binnen het bereik van het verdrag vallen. Het SOLAS-verdrag en het Load Lines-verdrag bevatten geen bijzondere eisen omtrent repressieve handhaving, maar vereisen wel in bepaalde gevallen publiekrechtelijk optreden door havenstaten ten aanzien van buitenlandse schepen. Civielrechtelijke vormen van handhaving (zoals een verzekeringsplicht) zijn niet specifiek voorzien in het SOLAS-verdrag en het Load Lines-verdrag, maar kunnen overeenkomstig de algemene regels uit het VN Zeerechtverdrag worden toegepast om de naleving van deze voorschriften te verzekeren.

*Zijn er voorbeelden van andere landen waarin met betrekking tot de handhaving van de verdragen is gekozen voor civielrechtelijke handhaving?*

Sommige (goedkope) vlaggenstaten hebben de handhaving van de betreffende verdragen praktisch volledig uitbesteed aan particuliere organisaties. Het is echter de vraag of het daarbij wel gaat om zuiver civielrechtelijke handhaving, omdat de betrokken organisaties in feite optreden namens de vlaggenstaat. Veel vlaggenstaten hebben contracten gesloten met classificatiebureaus om aan hun verplichtingen uit het MARPOL-verdrag, het SOLAS-verdrag, het Load Lines-verdrag en gerelateerde instrumenten te voldoen omtrent reguliere inspecties en het afgeven van certificaten aan schepen. Repressieve handhaving van de bovenstaande verdragen wordt door de meeste vlaggenstaten hoofdzakelijk op strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke wijze

gedaan. Civielrechtelijke instrumenten zoals een verzekeringsplicht worden toegepast voor bepaalde categorieën schepen (olietankers) overeenkomstig de internationale verdragen inzake burgerlijke aansprakelijkheid en schadevergoeding voor olieverontreiniging. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat staten een algemene verzekeringsplicht opleggen aan schepen om te verzekeren dat zij voldoen aan de veiligheids- en milieunormen in bovenstaande verdragen.