Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

32 539 Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en de Binnenvaartwet in verband met de invoering van de ontzegging van de vaarbevoegdheid

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en de Binnenvaartwet in dit wetsvoorstel heeft betrekking op de ontzegging van de vaarbevoegdheid bij risicovol varen met snelle motorboten in de recreatievaart en bij alcoholgebruik in de beroepsvaart. Aanleiding is dat in de recreatievaart met snelle motorboten soms sprake van zodanig hinderlijk of gevaarlijk vaargedrag, dat bij de handhavers de behoefte is gerezen dat vaarbewijzen van hen die het te bont maken, kunnen worden ingetrokken. Dit is ook door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat toegezegd aan de Tweede Kamer bij brief van 14 oktober 2009.[1]

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de handhaving van voorschriften rond de andere vaarbewijzen dan het klein vaarbewijs over te hevelen van strafrecht naar bestuursrecht. Dit wordt hierna toegelicht onder artikel II, onderdeel E.

2. Ontzegging vaarbevoegdheid snelle motorboten

2.1 Problematiek snelle motorboten

In de recreatievaart vinden door riskant vaargedrag ongevallen plaats of wordt door opzettelijk hinderlijk vaargedrag de omgeving verstoord. In 2006 en 2007 vonden in de pleziervaart 204 respectievelijk 203 ongevallen plaats. Er waren in die jaren zeven dodelijke slachtoffers te betreuren, waaronder vier doden in ongevallen tussen de beroeps- en pleziervaart.[2]

Ook in het bijzonder de incidenten met snelle motorboten in de jaren 2007 tot en met 2009, zoals geregistreerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat, zijn geanalyseerd. Per jaar worden gemiddeld 80 incidenten met snelle motorboten gerapporteerd. Hiervan leidt bijna de helft tot gewonden en ca. 10 procent tot dodelijke afloop.

[1] Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 XII, nr. 6.
[2] Twijnstra Gudde, *Risicobeeld pleziervaart*, rapportage in opdracht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, maart 2009.

kst-32539-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2010

Incidenten waarbij sprake was van drank- of drugsmisbruik leidden daarbij alle tot één of meerdere gewonden. Er vielen geen dodelijke slachtoffers als gevolg van alcoholmisbruik.
Incidenten waarbij sprake was te snel varen – vaak uit ballorigheid – leidden bij één derde van de gevallen tot dodelijke afloop of vermissing van personen.
Ten opzichte van het gemiddelde, is:

- het aantal gewonden als gevolg van alcohol- of drugsgebruik veel hoger;
- het aantal doden als gevolg van te snel varen veel hoger.

Onderstaand overzicht bevat de kwantificatie van de problematiek.

Incidenten met snelle motorboten

Gegevens IVW en RWS		2007	2008	2009
Alcohol	incidenten	1	7	3
	overledenen	0	0	0
	gewonden	0	8	4
Snelheid en gedrag	incidenten	8	8	7
	overledenen	0	1	1
	gewonden	0	3	0
	vermisten	0	5	0
Totaal [1]	incidenten	72	104	65
	overledenen	8	10	6
	gewonden	27	44	28
	vermisten	1	9	1

[1] Inclusief andere oorzaken dan alcohol, snelheid en gedrag.

De meeste slachtoffers zijn de opvarenden van de motorboten zelf, maar af en toe (5%) vinden ook ernstige ongevallen met zwemmers plaats door overvaring.
Incidenten met snelle motorboten doen zich op alle wateren voor, maar de meeste komen voor op de typische recreatiewateren: de Friese meren en kanalen, de Waddenzee en de Zeeuwse Delta. Door het groeiend aantal schepen, waaronder snelle motorboten, kan het risico de komende jaren stijgen.

Van belang voor de problematiek waarop dit wetsvoorstel beoogt een reactie te zijn, is dat het niet alleen om de cijfers en aantallen gaat. Het is met name de toegenomen maatschappelijke onvrede over verkeerd vaargedrag, die de behoefte heeft gecreëerd aan passende maatregelen, zoals het ontzeggen van de vaarbevoegdheid.

2.2 Doel van het voorstel

Mogelijkheden tot bestraffing van verkeersovertredingen zijn een boete uit de tweede categorie (€ 3 800) of een hechtenis van ten hoogste twee maanden.[1] Indien sprake is van dood door schuld of het toebrengen van (zwaar) lichamelijk letsel, kan de daarop van toepassing zijnde straf uit het commune strafrecht worden opgelegd. Is van zodanig misdrijf geen sprake, maar wel van gevaarlijk vaargedrag, dan wordt dit behandeld als verkeersovertreding. In beide gevallen staat de bestrafte niets in de weg om weer het water op te gaan (indien van toepassing: na ommekomst van zijn straf). Dit wordt, ook met het oog op eventuele slachtoffers of nabestaanden, als een lacune in de handhaving gezien. Om deze reden wordt aan het bestaande strafrechtelijke instrumentarium de ontzegging van de vaarbevoegdheid toegevoegd als passend antwoord op onverantwoord vaargedrag. Daarvan gaat ook naar de maatschappij een helder signaal uit dat dergelijk vaargedrag niet wordt getolereerd.

[1] Overtreding van de verkeersregels is strafbaar gesteld in artikel 31, vierde lid, van de Scheepvaartverkeerswet. Artikel 4 van die wet bevat de delegatiegrondslag voor verkeersregels in het Binnenvaartpolitiereglement en Rijnvaartpolitiereglement.

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat de vaarbevoegdheid van een overtreder door de strafrechter kan worden ontzegd. Doel daarvan is te voorkomen dat hem de gelegenheid wordt geboden om weer spoedig in ongewenst gedrag te vervallen. Bovendien onderstreept een dergelijke ontzegging de ernst van het bestrafte feit en heeft daarmee tegelijk maatschappelijke betekenis; dit is het tweede doel van het wetsvoorstel. In het wegenverkeersrecht, dat als voorbeeld heeft gediend voor dit voorstel, wordt deze aanpak reeds langer toegepast.
Deze doelen worden bereikt door twee maatregelen: het invoeren van de sanctie «ontzegging van de vaarbevoegdheid» en, daarmee samenhangend, het opzetten van een registratie van ontzegde vaarbevoegdheden. Een mogelijk gunstig neveneffect van het wetsvoorstel is dat door de verhoogde afschrikwekkende werking en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke aandacht een bepaalde mate van preventie wordt bereikt. Het gaat dan om een combinatie van afgedwongen naleving en verinnerlijking.
Samengevat wordt aan het systeem toegevoegd:

a. in de Scheepvaartverkeerswet: de mogelijkheid dat de rechter bij wijze van straf op overtreding van die wet de vaarbevoegdheid ontzegt (waardoor het desbetreffende vaarbewijs niet langer geldig is);
b. in de Binnenvaartwet: de registratie van ontzegde vaarbevoegdheden.

De sanctie wordt zowel voor de recreatieve vaart, voorzover het snelle motorboten betreft, als voor het beroepsvervoer ingevoerd, echter voor de laatste categorie uitsluitend wegens het herhaaldelijk varen onder invloed. Dit onderscheid hangt samen met de beperkingen die de Herziene Rijnvaartakte (ook wel: Akte van Mannheim) aan de nationale regelgever opleggen. Hoofdstuk 3 van dit algemeen deel gaat in op het wetsvoorstel voor zover het ziet op de beroepsvaart.

2.3 Overwogen oplossing

Ter verbetering van de handhaving van het vaargedrag van snelle motorboten is eerder is overwogen om de verplichting tot kentekenregistratie van snelle motorboten aan te scherpen, teneinde de handhaving van snelheidsovertredingen te vergemakkelijken: het bekeuren op kenteken. Bij nader inzien bleek deze oplossing minder effectief om aan de problematiek tegemoet te komen en daaraan zouden bovendien forse administratieve lasten voor de burger verbonden zijn. Om die reden is van deze oplossing is afgezien. Een en ander is in de bovengenoemde brief van 14 oktober 2009 uiteengezet.

2.4 Bestaand juridisch kader

2.4.1 Soorten overtredingen

In dit wetsvoorstel worden geen nieuwe delicten naast de bestaande het in het leven geroepen, maar (slechts) een nieuwe sanctie op bestaande overtredingen. Het gaat daarbij om twee soorten overtredingen.
In de eerste plaats betreft dit overtreding van het alcoholverbod, bedoeld in artikel 27 van de Scheepvaartverkeerswet. In de tweede plaats gaat het om overtreding van de verkeersvoorschriften, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdelen a en d, en derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet, indien daarbij ernstig gevaar voor de veiligheid van personen of goederen is ontstaan. Het gaat daarbij onder meer om voorschriften voor het varen en voor andere verplichtingen van verkeersdeelnemers of andere personen aan boord van schepen. Ook betreft het de verkeersaanwijzingen, die door de varenden dienen te worden opgevolgd.

In de praktijk zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel met name van belang de overschrijding van de maximumsnelheid en de opzettelijke hinderlijke vaarbewegingen.

De voorschriften die strekken ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, zijn opgenomen in de volgende algemene maatregelen van bestuur:
- Besluit Rijnvaartpolitiereglement 1995, geldend op de aktewateren[1],
- Besluit Binnenvaartpolitiereglement, geldend op de niet-aktewateren,

alsmede voor enkele specifieke grenswateren:
- Scheepvaartreglement Eemsmonding
- Scheepvaartreglement Gemeenschappelijke Maas
- Scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen
- Scheepvaartreglement Westerschelde 1990.

2.4.2 Buurlanden

Met name in België en Duitsland geldt dezelfde regelgeving als in Nederland:
- snel varen is in principe verboden en mag uitsluitend in aangewezen snelvaargebieden (in Duitsland per rivier geregeld; ten hoogste 20 km/h);
- op de Rijn mag overal snelgevaren worden;
- de maximale alcoholnorm op alle wateren bedraagt 0,5 promille.

2.4.3 Nationale sancties

Met de eerder genoemde boete van de tweede categorie of een hechtenis van ten hoogste twee maanden kan op dit moment een overtreder van de regels, bedoeld in artikel 4 van de Scheepvaartverkeerswet, worden bestraft. Andere maatregelen die kunnen worden genomen zijn het geven van een verkeersaanwijzing, zoals het opleggen van een vaarverbod (artikel 25 Scheepvaartverkeerswet) of het toepassen van bestuursdwang, bijvoorbeeld stilleggen van het schip danwel het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Deze andere maatregelen zijn bestuurlijke maatregelen, gericht op herstel of preventie, en zijn van tijdelijke aard. Het hier bedoelde vaarverbod bijvoorbeeld geldt zolang als de veiligheidssituatie dat vordert, bijvoorbeeld enkele uren, en is niet punitief.

2.4.4 Vaarbewijzen

Een verplichting tot het bezitten van een vaarbewijs is opgenomen in de artikelen 25 tot en met 35 van de Binnenvaartwet, uitgewerkt in de artikelen 13 tot en met 24 van het Binnenvaartbesluit, alsmede in hoofdstuk 7 van de Binnenvaartregeling. Kort gezegd is voor het voeren van ieder schip op de binnenwateren een vaarbewijs vereist, behalve voor een schip dat kleiner is dan 15 meter en niet sneller kan varen dan 20 km/h. De verplichte modaliteit van het vaarbewijs kan variëren al naar gelang de aard en de lengte van het vaartuig. In artikel 7.1 e.v. van de Binnenvaartregeling is opgenomen welke vaarbewijzen geldig zijn op de Nederlandse binnenwateren. Dat zijn in de eerste plaats het nationale groot, klein en beperkt groot vaarbewijs; zie hierna de opsomming in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I. Verder worden ingevolge bijlage 7.1 bij de Binnenvaartregeling ook de rijnpatenten erkend voor de vaart op de niet-aktewateren. Artikel 7.12 juncto bijlage 7.1 geven een overzicht van de rechtstreeks in Nederland geldige buitenlandse vaarbewijzen.

[1] Aktewateren: de door de Herziene Rijnvaartakte bestreken wateren, nl. de Rijn, de Waal en de Lek.

De minister van Verkeer en Waterstaat kan vaarbewijzen ongeldig verklaren wegens de gronden, genoemd in artikel 30, eerste lid, van de Binnenvaartwet juncto de artikelen 7.6, 7.8 en 7.9 van de Binnenvaartregeling. Een van de gronden is de lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van de houder van het vaarbewijs. De ongeldigverklaring vindt plaats in mandaat door CBR/CCV[1] of door Vamex[2] voor het klein vaarbewijs. In de praktijk komt ongeldigverklaring gemiddeld minder dan een maal per jaar voor.

Door het wetsvoorstel wordt het bestaande juridische kader inzake de verstrekking van vaarbewijzen niet gewijzigd. Slechts wordt toegevoegd de mogelijkheid van strafrechtelijke intrekking.

2.4.5 Inbeslagneming en verbeurdverklaring van het vaartuig

Reeds is in artikel 33 van het Wetboek van Strafrecht geregeld dat de rechter het schip waarmee de overtreding is begaan, bij wijze van straf verbeurd kan verklaren. De opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt, kan het schip in beslag nemen (artikel 95 van het Wetboek van Strafvordering). Notie van deze mogelijkheid is voor de handhaving van belang, maar behoeft dus geen afzonderlijke regeling. Wanneer het schip niet in eigendom toebehoort aan de overtreder, kan niettemin verbeurdverklaring worden uitgesproken, als de eigenaar met het strafbare gebruik van het vaartuig heeft ingestemd of dit redelijkerwijs had kunnen vermoeden (artikel 33a, tweede lid, Wetboek van Strafrecht).
Het belang van deze sanctie is meerledig. In de eerste plaats vergroot dit de afschrikwekkendheid van de sanctie en maakt deze «voelbaar» voor de overtreder. De rechter zal per geval overwegen of dit een noodzakelijke aanvulling is op de mogelijkheden die het sanctie-instrumentarium al biedt. Een overweging kan daarbij zijn, dat het de ongelijkheid van gevallen compenseert. Zo zal een boete op een gefortuneerde overtreder wellicht een minder grote indruk maken dan op de gemiddelde overtreder. In die gevallen kan de inbeslagneming van het vaartuig een welkome aanvulling zijn.

Ook is het denkbaar dat de sanctie «ontzegging van de vaarbevoegdheid» niet mogelijk is in het geval dat betrokkene ten onrechte in niet over een vaarbewijs beschikt. Dan kan verbeurdverklaring een passende straf zijn.

2.4.6 Opsporing

De in artikel 32 van de Scheepvaartverkeerswet bedoelde opsporingsambtenaren, die met het wetsvoorstel te maken krijgen, zijn:

1. voor overtredingen van het Rijnvaartpolitiereglement: de ambtenaren van de directies Oost-Nederland, Limburg, Utrecht en Zuid-Holland van Rijkswaterstaat (Besluit aanwijzing handhavingsambtenaren Herziene Rijnvaartakte);
2. voor alle overtredingen:
   a. ambtenaren van Rijkswaterstaat, zoals rayonhoofden scheepvaartdienst, havenmeesters, sluis- en brugwachters;
   b. ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, belast met scheepvaart (Regeling aanwijzing opsporingsambtenaren Scheepvaartverkeerswet);
   c. personen in dienst van het Havenbedrijf Rotterdam NV, divisie Havenmeester (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar divisie Havenmeester van het Havenbedrijf Rotterdam NV 2008);
   d. politieambtenaren (artikel 141 Wetboek van Strafvordering);
   e. overige ambtenaren, bij besluit van de minister van Justitie daartoe aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. Te

[1] CBR/CCV: de divisie Contact Commissie Vervoer van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.
[2] Vamex: Stichting voor Vaarbewijs- en Marifoonexamens.

denken is aan ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen.

2.4.7 Toezicht op de naleving

De toezichthouders zijn ingevolge artikel 34 van de Scheepvaartverkeerswet dezelfden als de opsporingsambtenaren. Het toezicht op naleving van de voorschriften van de Scheepvaartverkeerswet vindt in hoofdzaak plaats door drie partijen: Rijkswaterstaat, de politie te water (regiopolitie, KLPD, Zeehavenpolitie) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het gewenste vaargedrag en het alcoholverbod zijn speerpunten waarop wordt gehandhaafd. Voor zover het gaat om toezicht en opsporing inzake varende schepen, komt aan de politie te water het grootste aandeel toe, omdat de politie de beschikking heeft over (snelle) motorboten.
De taak van Rijkswaterstaat hangt samen met haar bevoegdheid om verkeersaanwijzingen te geven (zie bijvoorbeeld artikel 1.19 van het Rijnvaartpolitiereglement). In de praktijk voert Rijkswaterstaat twee maal per jaar een thema-actie uit samen met de politie, teneinde op tevoren bepaalde aspecten het scheepvaartverkeer te inspecteren.
Gewezen kan ook worden op provinciale uitvoering van het toezicht. Zo bestaat in Friesland gedurende de zomerperiode een samenwerking tussen het KLPD, de regiopolitie, de provincie en het waterschap in het zomerwatertoezicht. Dit omvat ook alcoholacties. Middels kleine vaartuigen (snelle motorboten) van zowel provincie als politie worden overtreders aangehouden en opgebracht.

2.4.8 Zeevaart

Ter vergelijking kan over de zeevaart het volgende worden opgemerkt. In de zeevaart bestaat niet de mogelijkheid van ontzegging van de vaarbevoegdheid door de rechter. Ingevolge artikel 55p van de Zeevaartbemanningswet kan het tuchtcollege voor de scheepvaart onder meer de vaarbevoegdheid schorsen voor ten hoogste twee jaar. Dit kan worden opgelegd aan de kapitein of de scheepsofficier die handelt in strijd met de zorg die hij als een goed zeeman in acht behoort te nemen ten opzichte van de opvarenden, het schip, de lading, het milieu of het scheepvaartverkeer (artikel 55a). Een zaak wordt bij het tuchtcollege aanhangig gemaakt door de minister van Verkeer en Waterstaat of door een belanghebbende (artikel 55h).

2.5 Strafrechtelijke handhaving

Als handhavingsmodaliteit is gekozen voor het strafrecht en niet voor het bestuursrecht. Deze keuze heeft drie gronden.
In de eerste plaats is deze in overeenstemming met het beleid dat is beschreven in de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel.[1] Er is in hoge mate sprake van een «open context» in de relatie tussen de handhavers en de recreatievaart, waardoor bestuurlijke handhaving minder voor de hand ligt.
In de tweede plaats strekt deze wijze van sanctioneren ter uitvoering van de Scheepvaartverkeerswet, die uitsluitend de strafrechtelijke invalshoek kent.
Ten slotte gaat het om grove overtredingen waarbij ernstig gevaar is te duchten alsmede om recidive; daarop is strafrechtelijke sanctionering een passende reactie. De rechter kan de ontzegging van de vaarbevoegdheid opleggen als enige straf of gezamenlijk met een andere straf.

Inzake de strafrechtelijke handhaving van het klein vaarbewijs, het tweede onderwerp van dit wetsvoorstel, zij verwezen naar hoofdstuk 4 van dit deel van de toelichting.

[1] Kamerstukken 2008–2009, I 31 700 VI, D.

2.6 Niet slechts het vaarbewijs, maar de vaarbevoegdheid wordt ontnomen

In dit systeem wordt met het oog op de handhaafbaarheid gekozen voor een absolute ontzegging van de vaarbevoegdheid en niet voor een gedeeltelijke ontzegging, bijvoorbeeld voor een bepaald type schip. Dus ook al beschikt de vaarbewijshouder over een tweede document of behaalt hij gedurende de ontzegging een nieuw vaarbewijs: gedurende de periode van ontzegging is varen over de Nederlandse binnenwateren niet toegestaan.

2.7 Wijziging Scheepvaartverkeerswet en Binnenvaartwet

Aangezien vaargedrag wordt geregeld in de Scheepvaartverkeerswet en (op basis van die wet) in lagere regelgeving, is ervoor gekozen de sanctionering door ontzegging van de vaarbevoegdheid ook in de Scheepvaartverkeerswet op te nemen. Omdat de vaarbewijzen zelf hun wettelijke basis hebben in de Binnenvaartwet, worden met het oog daarop enkele noodzakelijke wijzigingen van de Binnenvaartwet voorgesteld. Samenhangend met dit wetsvoorstel is ook aanpassing van lagere regelgeving noodzakelijk; het gaat hier in ieder geval om de Binnenvaartregeling en het Binnenvaartbesluit. De belangrijkste aanpassing betreft de opzet en de uitvoering van de registratie van ontzegde vaarbevoegdheden alsmede de wijze van informatieverstrekking. Deze wijzigingen zullen gelijktijdig met de wet in werking treden; de wet zal dus pas in werking treden als ook de registratie deugdelijk is geregeld.

2.8 Vaarbewijshouder zit niet aan het roer

De scheepvaartregelgeving staat toe dat niet de vaarbewijshouder, maar een ander het schip feitelijk bestuurt, mits de vaarbewijshouder maar aan boord is en als gezagvoerder optreedt (artikel 25, eerste en vierde lid, van de Binnenvaartwet). Als het dan niet de vaarbewijshouder is die roekeloos vaart, maar een andere feitelijke bestuurder, kan niettemin de vaarbevoegdheid van de vaarbewijshouder worden ontzegd. De grond voor de inname van het vaarbewijs ligt in de verwijtbaarheid aan de vaarbewijshouder, dat hij betrokkene toestaat roekeloos te varen. Als er in zo'n situatie twee vaarbewijshouders aan boord zijn, is het aan de rechter om op basis van feitelijke omstandigheden vast te stellen wie de gezagvoerend vaarbewijshouder is.[1]

2.9 Nieuwe registratie van ontzeggingen

Voor de goede werking van de ontzegging van de vaarbevoegdheid is het van belang dat ontzeggingen systematisch worden geregistreerd. Uit een dergelijk register kan de handhaver zo nodig informatie verkrijgen, evenals de Nederlandse (of buitenlandse) instanties die vaarbewijzen uitgeven. Op dit moment is in artikel 7.24 van de Binnenvaartregeling geregeld dat instanties die vaarbewijzen verstrekken, mededeling doen van de ongeldigverklaring van vaarbewijzen aan het KLPD en de Zeehavenpolitie te Rotterdam. Echter van een raadpleegbare registratie kan niet gesproken worden.

2.10 Buitenlandse vaarbewijzen

Wanneer vaarbewijzen kunnen worden ingenomen, hetzij Nederlandse, hetzij buitenlandse, heeft dat de volgende repercussies.
In het geval van nationale vaarbewijzen is het denkbaar dat een betrokkene in het buitenland een nieuwe vaarbevoegdheid behaalt en daarmee (voor zover het een in Nederland erkend vaarbewijs betreft)

[1] Zie het uitvoerig gemotiveerde vonnis van de Rb. Leeuwarden d.d. 24 februari 2009, LJN BH8340.

wederom de binnenwateren bevaart. Aan de hand van het register van ontzegde vaarbevoegdheden kan de toezichthouder of opsporingsambtenaar echter altijd nagaan of een buitenlands vaarbewijs in strijd met een Nederlandse ontzegging van de vaarbevoegdheid wordt gevoerd.
In het tweede geval, namelijk als de vaarbevoegdheid wordt ontzegd die op een erkend buitenlands vaarbewijs berust, kan de betrokken buitenlandse autoriteit worden geïnformeerd (het voorgestelde artikel 35a, derde lid en 35b, tweede lid, van de Binnenvaartwet).
In beide gevallen geldt de ontzegging van de vaarbevoegdheid alleen ten aanzien van de Nederlandse wateren, behoudens voor zover naar buitenlands recht aan die ontzegging eveneens rechtsgevolgen zouden zijn verbonden.
Met name zal de connectie met het buitenland een rol spelen bij het ICC[1], een internationaal geldige versie van het klein vaarbewijs. Het is niet heel eenvoudig voor een Nederlander om in een ander land een ICC te behalen. Immers Resolutie 40 van de VN-ECE[2] schrijft voor, dat een dergelijk vaarbewijs alleen wordt verstrekt aan personen die in het desbetreffende land daadwerkelijk woonachtig zijn («residentials»).

2.11 Parallellie met wegenverkeersrecht

Voor dit voorstel is mede geput uit wegenverkeerswetgeving inzake het ontzeggen van de rijbevoegdheid. Onderstaande tabel maakt de overeenstemming zichtbaar tussen de voorgestelde artikelen in de Scheepvaartverkeerswet en de overeenkomende artikelen in de Wegenverkeerswet 1994.

Scheepvaartverkeerswet	**Wegenverkeerswet 1994**
35 a, eerste lid	164, eerste lid
35 a, tweede lid	164, vierde lid
35 a, derde lid	164, zesde lid
35 a, vierde lid	164, achtste lid
35 a, vijfde lid	164, negende lid
35 b, eerste lid	179, eerste lid
35 b, tweede lid	179, vierde lid
35 b, derde lid	179, zesde lid
35 b, vierde lid	180, derde lid
35 b, vijfde lid	180, vierde lid
35 b, zesde lid	180, vijfde lid
35 b, zevende lid	180, zesde lid
35c	161, eerste en tweede lid

Bij de vergelijking met het wegenverkeersrecht moet gewezen worden op de voorziene doorlichting van het zogenaamde rijbewijshuis, waarover het parlement de afgelopen jaren bij verschillende gelegenheden is geïnformeerd.
Deze voorgenomen herziening heeft om verschillende redenen geen invloed op dit wetsvoorstel. In de eerste plaats verschillen de feitelijke en juridische situatie van het wegverkeer en de binnenvaart sterk. Op het water gaat het om veel kleinere aantallen en handhaving vindt plaats met boten. Dat laat onverlet dat gestreefd dient te worden naar eenheid van sanctietoepassing. Ontwikkelingen die zich in de komende jaren in het rijbewijshuis zullen voordoen, kunnen aanleiding zijn voor nadere overweging inzake vaarbewijzen.
In de tweede plaats is voor het wetsvoorstel aangesloten bij de bestaande systematiek van de Scheepvaartverkeerswet, die strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Op de recreatiewateren is het uitsluitend de politie die handhaaft. De bestuurlijke handhavers (Inspectie Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat) beschikken op die wateren niet over patrouillevaartuigen. Feitelijk wordt daarmee bestuursrechtelijke handhaving op die wateren

[1] ICC: internationaal certificaat van competentie; zie artikel 7.1 van de Binnenvaartregeling.
[2] Resolutie 40, nr. TRANS/SC.3/147, van de Working Party on Inland Transport van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties van 16 oktober 1998.

onmogelijk. Het is ook om die reden dat in dit wetsvoorstel de handhaving van het klein vaarbewijs naar het strafrecht wordt overgeheveld (zie hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting).

3. Ontzegging vaarbevoegdheid beroepsvaart

Deze paragraaf gaat in op de bijzondere wettelijke positie van de beroepsvaart, voor zover die afwijkt van hetgeen in paragraaf 2 is gesteld.

3.1 Problematiek beroepsvaart

Voor het beroepsvervoer van goederen en personen wordt voorgesteld ontzegging van de vaarbevoegdheid mogelijk te maken bij herhaalde overtreding van het alcoholverbod. Enkele malen per jaar blijkt dat een schipper vaart onder invloed. Omdat het vaak om grote schepen gaat, is dit zeer ongewenst gedrag, waarvoor eveneens ontzegging mogelijk moet zijn. Het gaat overigens om een beperkter regime dan voor snelle motorboten, namelijk beperkt tot herhaalde overtreding van het alcoholverbod.
De eerste reden voor deze beperking is gelegen in de Herziene Rijnvaartakte.
Voor het beroepsvervoer van goederen en personen is deze Akte van toepassing, die een eigen verdragsrechtelijk regime van voorschriften in het leven heeft geroepen. Deze regels laten niet toe dat de lidstaten afwijkende voorschriften opleggen aan de beroepsvaart. Slechts voor zover de Akte en de reglementen van de CCR[1] daartoe de ruimte bieden, kunnen nationale voorschriften worden gegeven. Zoals hieronder in paragraaf 3.2 uiteengezet, bestaat er geen ruimte om op dezelfde termen voor het beroepsvervoer als bij de recreatieve vaart ontzegging van de vaarbevoegdheid mogelijk te maken.
In de tweede plaats komt gevaarlijk vaargedrag minder voor in de beroepsvaart dan in de pleziervaart. Dat hangt samen met de grote discipline die de ondernemers-schippers bij het varen aan de dag leggen. Zij hebben immers veel geïnvesteerd in een schip en hebben vier jaar vaartijd opgebracht om het groot vaarbewijs te behalen. Bovendien zijn grote schepen ook niet ontworpen voor (te) snel varen. Omdat de problemen van de recreatievaart hier niet spelen, is een dergelijk regime in volle omvang hier ook niet nodig.
Om deze twee redenen wordt de intrekking van een groot of beperkt groot vaarbewijs slechts mogelijk gemaakt wegens het delict van herhaaldelijk onder invloed varen, iets wat juist bij een groot schip in de beroepsvaart tot extra gevaarzetting leidt. Deze sanctie is bovendien in overeenstemming met de Herziene Rijnvaartakte.

3.2 Bestaand juridische kader beroepsvaart

3.2.1 Vaarbewijzen

Voor het varen op de Rijn, Waal en Lek (de aktewateren) is een rijnpatent vereist of een door de CCR erkend vaarbevoegdheidsbewijs.[2] Onder de door de CCR erkende vaarbevoegdheidsbewijzen zijn het Nederlandse groot vaarbewijs en klein vaarbewijs begrepen. Dit betekent dus dat op alle Nederlandse binnenwateren, zowel op de Rijn als op de overige wateren, dezelfde vaarbewijzen geldig zijn. Hiermee voldoet Nederland ook aan de richtlijn 91/672/EEG[3], waarin is opgenomen welke vaarbewijzen, uitgegeven door de afzonderlijke lidstaten, wederzijds moeten worden erkend.

[1] CCR: de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, de verdragsorganisatie die geregeld is in de Herziene Rijnvaartakte.
[2] Dit is geregeld in artikel 1.03 van het Patentreglement Rijn, zijnde een reglement van de CCR. Het Patentreglement is in Nederland geïmplementeerd door opneming in de Binnenvaartregeling als bijlage 1.2.
[3] Richtlijn 91/672/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 16 december 1991 inzake de wederzijdse erkenning van de nationale vaarbewijzen voor het besturen van schepen in het goederen- en personenvervoer over de binnenwateren (PbEG L 373).

3.2.2 Sancties op de Rijn

Ten aanzien van overtredingen die door de beroepsvaart zijn begaan op de Rijn en waarop het Rijnvaartpolitiereglement van toepassing is, gelden ingevolge artikel 32 van de Akte stafmaxima die afwijken van het Nederlandse nationale recht. Hechtenis is niet toegestaan en de op te leggen straf bedraagt ten hoogste SDR 2 500[1]. De vraag is nu of het in overeenstemming is met de Rijnvaartakte om als punitieve sanctie de vaarbevoegdheid te ontzeggen.
Artikel 27 van de Scheepvaartverkeerswet verbiedt het varen onder invloed. Artikel 29a van deze wet bepaalt dat een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dat overeenkomt met genoemd artikel 27 daarvoor in de plaats treedt. Op de Rijn is nu van toepassing het met artikel 27 van de Scheepvaartverkeerswet overeenkomende artikel 1.02, zevende lid, van het Rijnvaartpolitiereglement.[2]
Ook is van toepassing artikel 2.25 van het Patentreglement Rijn, dat onderdeel uitmaakt van de Binnenvaartregeling. Dit artikel bepaalt in het tweede lid:

2. De bevoegde autoriteit of de bevoegde rechtbank kan aan een schipper, die houder van een als gelijkwaardig erkend vaarbevoegdheidsbewijs is, een tijdelijk of definitief vaarverbod op de Rijn opleggen: (...)
    b. bij veelvuldig overtreden van belangrijke veiligheids- of gedragsvoorschriften, in het bijzonder bij het herhaald voeren van een schip met een alcoholconcentratie in het bloed, die het in het Rijnvaartpolitiereglement vastgelegde promillage overschrijdt.

In deze gevallen, namelijk bij herhaald varen onder invloed, kan de rechter derhalve de vaarbevoegdheid wegens overtreding van de alcoholvoorschriften ontzeggen. De woorden «een als gelijkwaardig erkend vaarbevoegdheidsbewijs» hebben betrekking op de nationale vaarbewijzen, dus niet op de rijnpatenten (de krachtens de Herziene Rijnvaartakte geregelde vaarbewijzen). Dit betekent dat vaarbevoegdheid die berust op een rijnpatent niet door de rechter kan worden ontzegd wegens alcoholgebruik.
Het wetsvoorstel is dan ook een implementatie van deze bevoegdheid van de rechter. Omdat het om strafrecht gaat, dient de bevoegdheid te steunen op een wet.

Met het oog op het voorafgaande dient de rechter derhalve achtereenvolgens vast te stellen:

1. of de overtreding is begaan in het kader van pleziervaart of beroepsvaart; bij pleziervaart kan voor alle in het wetsvoorstel genoemde delicten de vaarbevoegdheid worden ontzegd;
2. of sprake is van beroepsvaart niet op de aktewateren: voor herhaalde overtreding van het alcoholverbod kan de vaarbevoegdheid worden ontzegd;
3. of sprake is van beroepsvaart op de aktewateren met een rijnpatent: geen ontzegging van de vaarbevoegdheid door de rechter is mogelijk;[3]
4. of sprake is van beroepsvaart op de aktewateren met een ander door de CCR erkend vaarbewijs: voor herhaalde overtreding van het alcoholverbod kan de vaarbevoegdheid worden ontzegd.

4. Strafrechtelijke handhaving klein vaarbewijs

Met de invoering van de Binnenvaartwet in 2009 werd de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument geïntroduceerd in de plaats van het daarvoor in de binnenvaart toepasselijke strafrecht. Tegelijkertijd ontstond het inzicht dat voor het deel van de handhavingstaken dat de politie

[1] SDR: speciale trekkingsrechten van het IMF. SDR 2 500 is thans ruim € 2 800.
[2] Het Rijnvaartpolitiereglement is door de CCR vastgesteld ter uitvoering van de Akte en voor Nederland geïmplementeerd in het Besluit Rijnvaartpolitiereglement 1995.
[3] Wel kan het rijnpatent worden ingetrokken bij gebleken ongeschiktheid of onbekwaamheid (artikel 2.24 van het Patentreglement Rijn). Deze bestuursrechtelijke ongeldigverklaring is geïmplementeerd in artikel 30 van de Binnenvaartwet.

uitvoert de bestuurlijke boete minder geschikt is. In de praktijk gaat dat met name om toezicht op het klein vaarbewijs, dat vooral bij de pleziervaart in gebruik is. Een en ander is uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2009.[1]

Tot op heden valt de handhaving van regels inzake de vaarbewijzen, zoals opgenomen in de Binnenvaartwet, onder het strafrecht[2]. Door dit voorstel wordt de handhaving van deze regels voorzover betrekking hebbend op, kortweg gezegd, de beroepsvaart, overgeheveld naar het bestuursrecht. Daardoor blijft nog slechts de handhaving van de kleinvaarbewijsregelgeving in het strafrecht. Ter toelichting daarover het volgende.

1. Een belangrijke overweging voor deze constructie wordt gevonden in de wijze waarop de keuze voor sanctiestelsels tot stand komt, zoals uiteengezet in de onder 2.5 genoemde kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel. Daarin wordt betoogd dat in een relatie met specifieke rechtsbetrekkingen tussen de toezichthouder en een afgebakende groep justitiabelen als sanctie de bestuurlijke boete het meest aangewezen is. Dit doet zich voor in het beroepsvervoer, waar de schepen en hun eigenaars bekend zijn bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het gaat om circa 7 000 schepen voor de beroepsvaart, waarvan 5 000 voor bedrijfsmatig goederenvervoer.
   In een meer open context daarentegen, wanneer dus de burger niet op voorhand een rechtsbetrekking heeft met de toezichthouder, komt als sanctiemodus eerder het strafrecht in aanmerking. Die situatie is aan de orde bij het recreatieve verkeer, waar tussen de handhavers van de politie en de varenden geen rechtsbetrekkingen bestaan. Er zijn naar schatting zo'n 75 000 snelle motorboten op in totaal ca. 250 000 pleziervaartuigen.
2. De Binnenvaartwet regelt de vaarbewijzen en is voor het overige met name voor de beroepsvaart van belang. In de Binnenvaartwet zijn de regels opgenomen voor toegang tot de markt, voor vaar- en rusttijden en voor technische eisen aan de schepen – zaken die niet spelen bij de recreatieve vaart. De Binnenvaartwet wordt bestuurlijk gehandhaafd. Het merendeel van de regels die zich richten tot de pleziervaart is opgenomen in de scheepvaartverkeerswetgeving, die strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het gaat daarbij het om verkeersgedrag en het borgen van verkeersveiligheid op de binnenwateren. Naar zijn aard hoort het klein vaarbewijs bij de pleziervaart. Hoewel de verkeerswetgeving ook voor de beroepvaart geldt, ligt het zwaartepunt van de normen in de Binnenvaartwet; voor de pleziervaart ligt dat zwaartepunt in de Scheepvaartverkeerswet.
3. De bestuurlijke handhaving van de Binnenvaartwet inzake de beroepsvaart vindt door Verkeer en Waterstaat (IVW, Rijkswaterstaat) plaats. De voorschriften van de Scheepvaartverkeerswet worden door de politie gehandhaafd. Zij heeft daarvoor snelle boten ter beschikking, waardoor zij het toezicht over de recreatieve vaart effectief kan uitvoeren.
   In het klein vaarbewijs raken op dit moment beide handhavingsregimes elkaar. Het bestuurlijk beboeten van het niet bezitten van het vereiste klein vaarbewijs (een overtreding van de Binnenvaartwet) zou ertoe leiden, dat Verkeer en Waterstaat náást de politie zou moeten handhaven. Het zou dan ook versnippering van de handhaving betekenen om in het toezicht van de politie op de pleziervaart niet gelijk ook het toezicht op het bezit van een klein vaarbewijs mee te nemen.
   Daarbij komt dat recreatievaart vooral op meren en in andere recreatiegebieden voorkomt en zich niet concentreert op de genoemde hoofdvaarwegen, zoals bij de beroepsvaart. Mede ook uit oogpunt van efficiency en effectiviteit is daarom besloten tot behoud van de strafrechtelijke handhaving betreffende het klein vaarbewijs.

[1] Kamerstukken II 2009–2010, 30 523, nr. 41.
[2] In het Besluit van 16 december 2009 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele artikelen van de Binnenvaartwet (Stb. 558) is de bestuurlijke boete als sanctie voor de hele wet ingevoerd, met uitzondering van de vaarbewijzen.

Het bovenstaande is in overeenstemming met afspraken tussen de politie, Rijkswaterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat over de handhaving van voorschriften inzake het klein vaarbewijs.
Omdat de wet het begrip klein vaarbewijs niet kent, kan dit niet hier geïntroduceerd worden, maar wordt verwezen naar de gedelegeerde regelgeving waarin het klein vaarbewijs is opgenomen.

5. Registratie van gegevens

Bepaalde gegevens zullen in het register inzake ontzeggingen van de vaarbevoegdheid zoals bedoeld in het nieuwe artikel 35a van de Scheepvaartverkeerswet, worden geregistreerd. Hierbij moet worden gedacht aan gegevens waarvan het belangrijk is dat bij de handhaving en verstrekking van vaarbewijzen betrokken instanties hiervan kennisnemen. In een algemene maatregel van bestuur zal nader worden uitgewerkt welke gegevens in het register zullen worden opgenomen. Voor die gegevens wordt een registratie opgezet, die door of namens de minister zal worden bijgehouden. Aangezien het hier gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot concrete persoon, is een wettelijke basis voor een dergelijk register vereist, teneinde de privacybelangen van de betrokken deelnemers voldoende te waarborgen.
De artikelsgewijze toelichting op artikel II, onderdelen C en D, gaat nader in op het register, de opneming van gegevens in dat register en de verstrekking van gegevens uit dat register.

6. Procedureel

6.1 Doorlopen adviesprocedure

Het Deelorgaan binnenvaart is op 6 april 2010 gehoord. Een aantal deelnemende organisaties heeft advies uitgebracht.[1] De inbreng varieerde van louter instemmend tot – op enkele onderdelen – kritisch. Ten principale is het voorstel door geen van de deelnemers aan het overleg afgewezen. Waar mogelijk is in het voorliggende voorstel aan de opmerkingen tegemoet gekomen, voor zover in de bijeenkomst zelf kanttekeningen door een nadere toelichting niet reeds zijn ondervangen.

6.2 Interdepartementaal overleg

Afstemming van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden met het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Parket-Generaal, alsmede met de politie.

6.3 College bescherming persoonsgegevens

Het CBP heeft advies uitgebracht op het wetsontwerp met toelichting, in de versie zoals voorgelegd aan de Raad van State. Naar aanleiding van dat advies is de tekst van de artikel II, onderdelen C en D, aangepast en de memorie van toelichting aangevuld.

6.4 Administratieve lasten

Het wetsvoorstel genereert geen nieuwe administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven, reden waarom het niet aan Actal ter toetsing is voorgelegd.

[1] Schriftelijke inbreng is gedaan door de Algemeene Schippersvereeniging, het CCV (divisie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen), de Christelijke bond van Ondernemers in de Binnenvaart, het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, de HISWA, Toervaren Watersportverbond, de Vamex, de Vereniging voor beroepscharter-vaart, alsmede de Vereniging van Waterbouwers in Bagger-, Kust- en Oeverwerken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Onder t

De vaarbevoegdheid kan blijken uit de volgende documenten:
- een vaarbewijs als bedoeld in artikel 25, eerste lid van de Binnenvaartwet;
- een gelijkwaardig erkend vaarbewijs als bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Binnenvaartwet (bijlage 7.1 bij de Binnenvaartregeling);
- een krachtens vrijstelling of ontheffing afgegeven document, bedoeld in artikel 18 van het Binnenvaartbesluit, namelijk het vrijstellingsbewijs voor rondvaartboten, het groot pleziervaartbewijs en het zeilbewijs.[1]

Ten behoeve van de Nederlandse binnenwateren worden de volgende vaarbewijzen uitgegeven namens de minister van Verkeer en Waterstaat:

Soort vaarbewijs	in mandaat uitgegeven door
klein vaarbewijs I	Vamex
klein vaarbewijs II	Vamex
beperkt groot vaarbewijs	CBR/CCV
groot vaarbewijs	CBR/CCV
groot rijnpatent	CBR/CCV
klein rijnpatent	CBR/CCV
rijnsportpatent	CBR/CCV

Met al deze vaarbewijzen kan de recreatieve vaart worden bedreven. Slechts voor schepen die korter zijn dan 15 meter en die ook niet sneller kunnen varen dan 20 kilometer per uur is geen vaarbewijs vereist. Een schematisch overzicht van de verplichting om over een bepaalde categorie vaarbewijs te beschikken in relatie tot soort en lengte van het schip, is opgenomen in de nota van toelichting bij het Binnenvaartbesluit.[2]

Onder u

De definitie van snelle motorboot wordt aan de wet toegevoegd, omdat de ontzegging van de vaarbevoegdheid als sanctie op onverantwoord varen ziet op overtredingen met dat vaartuig. De terminologie sluit aan bij die in het Binnenvaartpolitiereglement, een algemene maatregel van bestuur ingevolge de Scheepvaartverkeerswet. Het gaat om motorboten in de recreatieve vaart; uit het element «lengte van minder dan 20 meter» blijkt dat niet de schepen voor beroepsvaart onder de omschrijving vallen. Door dit onderdeel maakt de begripsomschrijving van «snelle motorboot», inclusief de omschrijving van «waterscooter», deel uit van de Scheepvaartverkeerswet. Artikel 1.01 van het Binnenvaartpolitiereglement definieert de waterscooter als volgt:

18°. waterscooter: snelle motorboot gebouwd of ingericht om door een of meer personen skiënd door of over het water te worden voortbewogen.

Het begrip «snelle motorboot» is situationeel bepaald: het gaat om de combinatie van vaartuig en motor. Als aan een roeiboot een zware motor wordt bevestigd, is op dat moment sprake van een snelle motorboot. Dit kan zich ook voordoen wanneer een lichte motor van een kleine motorboot wordt vervangen door een zware motor. Dat betekent dat van

[1] Zie hiervoor de artikelen 7.5 en 7.6, 7.8 respectievelijk 7.9 van de Binnenvaartregeling.
[2] Stb. 2009, 164, p. 25.

de handhavers gevergd wordt dat zij een feitelijk oordeel kunnen vellen over de vraag of bij aanhouding sprake is van een snelle motorboot.

Onderdeel B

Artikel 35a Scheepvaartverkeerswet

Eerste lid

Uitsluitend indien de bevoegdheid bestaat tot het opmaken van proces-verbaal ingevolge artikel 35b kan het vaarbewijs voorlopig worden ingevorderd. Voor de pleziervaart met snelle motorboten kan dit betrekking hebben op alle in artikel 35b genoemde overtredingen en voor de beroepsvaart uitsluitend op de herhaalde overtreding van het alcoholverbod.

Tweede lid

Dit lid heeft ten doel om de opsporingsambtenaar een voorlopige maatregel te kunnen laten treffen, indien naar zijn mening sprake is van ernstige verstoring van de verkeersveiligheid op de gronden, bedoeld in de onderdelen a, b of c. Zo'n maatregel betekent een onmiddellijk vaarverbod. Dit betreft een voorlopige maatregel als opmaat voor de vervolging ingevolge artikel 35b.

Derde lid

Het is aan het OM om te beoordelen of daadwerkelijk tot vervolging wordt overgegaan, reden waarom de betrokken officier van justitie het vaarbewijs teruggeeft als het niet tot vervolging komt. Ook als vervolging aan de orde is maar naar inschatting van het OM geen ontzegging van de vaarbevoegdheid zal plaatsvinden, althans niet voor langere duur dan de tijd van invordering, ontvangt de vaarbewijshouder zijn document terug.

De termijn van 26 weken, bedoeld in onderdeel c, is een waarborg voor de justitiabele om te voorkomen dat zaken te lang «op de plank blijven liggen». Deze termijn is in overeenstemming met wat ten aanzien van rijbewijzen in vergelijkbare gevallen geldt. Om te voorkomen dat een betrokkene zonder gegronde redenen zijn vaarbewijs een half jaar kwijt zou zijn, is bepaald dat een dergelijke inhouding alleen in de ernstige gevallen van het tweede lid wordt toegepast, waarin bovendien niet de verlichtende omstandigheden van het derde lid, onderdelen a of b, van toepassing zijn. Daarnaast heeft betrokkene, als hij zich niet kan vinden in de invordering van het vaarbewijs, de mogelijkheid om daartegen bij klaagschrift op te komen (zie het voorgestelde vierde lid).

Vierde en vijfde lid

Deze leden zijn overgenomen uit de systematiek van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 35b Scheepvaartverkeerswet

Eerste lid

Onderdeel a heeft betrekking op de pleziervaart. In dit onderdeel wordt gedoeld op de voorschriften die zijn opgenomen in de Scheepvaartverkeerswet, het Rijnvaartpolitiereglement en het Binnenvaartpolitiereglement. Voor enkele binnenwateren gelden afzonderlijke regelingen, bijvoorbeeld het Scheepvaartreglement voor het kanaal van Gent naar

Terneuzen. In de praktijk gaat het in de hoofdzaak om drie soorten delicten: overschrijding van de maximumsnelheid, varen onder invloed en opzettelijke hinderlijke vaarbeweging.

Onderdeel b ziet op de beroepsvaart. Voor deze branche kan de vaarbevoegdheid slechts wegens het herhaald overtreden van het alcoholverbod worden ontzegd. Er is om redenen van harmonisatie voor gekozen om zowel op de aktewateren als op de niet-aktewateren het systeem van bovengenoemd artikel 2.25 van het Patentreglement Rijn aan te houden. Voor de volledigheid zij erop gewezen dat het wetsvoorstel betrekking heeft op alle schepen in de beroepsvaart die de binnenwateren bevaren, dus ook indien het gaat om zeeschepen. Een gezagvoerder, bemanningslid of loods aan boord van een zeeschip dient op de binnenwateren te beschikken over een groot vaarbewijs of een ander erkend document of een vrijstelling als bedoeld in artikel 10, derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet. Ook die vaarbevoegdheid kan bij rechterlijk vonnis worden ontzegd.
Het vaarbewijs, bedoeld in onderdeel b, betreft het groot vaarbewijs, dat in het beroepsvervoer verplicht is, of het beperkt groot vaarbewijs, dat geldig is voor het goederenvervoer met schepen tot een lengte van 40 m. Voor zeilende passagiersschepen kan ook gedacht worden aan het zeilbewijs en voor rondvaartboten aan het vrijstellingsbewijs. Omdat deze bewijzen niet op niveau van de wet zijn geregeld, worden ze hier om wetstechnische reden niet bij name genoemd. Benoeming ervan zal bij ministeriële regeling plaatsvinden.

Of sprake is van «ernstig gevaar voor de veiligheid van personen of goederen» staat uiteindelijk ter beoordeling van de strafrechter en wordt in het voorstel niet nader uitgewerkt.[1]

Derde tot en met zesde lid

Deze leden zijn overgenomen uit de systematiek van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 35c Scheepvaartverkeerswet

Het kan zijn dat een opsporingsambtenaar bij zijn werkzaamheden een document in handen krijgt, terwijl blijkens de centrale registratie, bedoeld in artikel 35a van de Binnenvaartwet, de vaarbevoegdheid niet meer bestaat. In dat geval geeft de betrokken ambtenaar het document niet terug, maar stuurt het door naar de organisatie die daarover had behoren te beschikken. In geval van strafrechtelijke intrekking zal dit het betrokken parket van de rechtbank zijn, en bij bestuurlijke ongeldigverklaring de Vamex (klein vaarbewijs) of CBR/CCV (andere documenten).

Artikel II

Onderdelen A en B

Wettelijke regeling van het vaarbewijs is opgenomen in de Binnenvaartwet en de bijbehorende lagere regelgeving. Het invoeren van de mogelijkheid om de vaarbevoegdheid te ontzeggen als straf voor overtreding van de Scheepvaartverkeerswet leidt daarom ook in de Binnenvaartwet tot aanpassing. Het gaat hier om het invoeren van:

a. het verbod om gedurende de periode van ontzegging van de vaarbevoegdheid met een schip te varen waarvoor een vaarbewijs of een bewijs van vrijstelling of ontheffing is vereist, en

[1] Zie bij wijze van voorbeeld Rb. Arnhem 16 juni 2003, LJN: AG0158.

b. de bepaling dat geen vaarbewijs wordt afgegeven aan iemand aan wie de vaarbevoegdheid is ontzegd, gedurende de periode van ontzegging.

De aanvulling van artikel 25, vijfde lid, onderdeel c, heeft deze ratio: als een vaarbewijs of bewijs van vrijstelling of ontheffing is ingevorderd en niet onmiddellijk teruggegeven, bijvoorbeeld omdat betrokkene sterk onder invloed is, mag hij gedurende de periode dat hij niet over het vaarbewijs de beschikking heeft, niet varen. In zo'n situatie kan dus het vaarverbod onmiddellijk na de staandehouding ingaan.

Onderdelen C en D: verwerking van persoonsgegevens

Noodzakelijk voor de introductie van de ontzegging van de vaarbevoegdheid is dat deze met het oog op de handhaving eenduidig wordt geregistreerd. Aan deze registratie kunnen de handhavers hun gegevens ontlenen. Er is voor gekozen om de registratie zo beperkt mogelijk te houden en deze alleen toe te snijden op de strafrechtelijke ontzegging van de vaarbevoegdheid en op de nu al bestaande bestuurlijke intrekking van het vaarbewijs als bedoeld in artikel 30 van de Binnenvaartwet.
Zoals in het algemeen deel van de toelichting is gesteld, is de hoofdlijn dat de categorieën gegevens worden omschreven in de wet zelf en dat de uitwerking daarvan plaatsvindt bij, of in een uitzonderingsgeval krachtens, algemene maatregel van bestuur. De hoofdlijn is derhalve dat alle gegevens die in het register moeten worden geregistreerd, in de algemene maatregel van bestuur worden genoemd. Het gaat hierbij vooral om gegevens die in het kader van de uitvoering en de handhaving van belang zijn. Automatiseringstechnisch zullen de nodige waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat persoonsgegevens terecht komen bij of zichtbaar zijn voor onbevoegde personen of instanties.

In het wetsvoorstel wordt de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens geregeld als bedoeld in artikel 23, eerste lid, onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze bepaling bevat een wettelijke vrijstelling van het algemene verbod tot het verwerken van strafrechtelijke gegevens, mits verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Een dergelijk zwaarwegend belang doet zich hier voor. Met het oog op de handhaving van het vaarverbod voor personen van wie de vaarbevoegdheid is ontzegd, is het noodzakelijk dat handhavers kunnen weten of degenen op wier vaargedrag zij toezien, mogelijk een vaarverbod overtreden. Immers bij staandehouding op het water kunnen zij uit het bezit van een vaarbewijs niet zonder meer afleiden dat betrokkene ook vaarbevoegd is: mogelijk heeft hij het vaarbewijs na een eerdere veroordeling van een buitenlandse instantie verkregen of heeft hij ten onrechte zijn vaarbewijs nog niet ingeleverd. Ook als betrokkene geen vaarbewijs (bij zich) heeft, moet de handhaver kunnen nagaan voor welke overtreding de verdachte moet worden geverbaliseerd: varen zonder vaarbewijs of varen nadat de rechter de vaarbevoegdheid heeft ontzegd. Daartoe is het noodzakelijk dat de handhaver ter plekke een registratie van ontzeggingen kan raadplegen. Deze zelfde noodzaak geldt voor degenen die namens de minister vaardocumenten afgeven. Ook deze instanties moeten steeds zich tevoren ervan kunnen vergewissen dat geen vaardocument wordt verstrekt aan iemand die daarop geen recht heeft. Daarom moet de registratie, en dus het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens, worden aangemerkt als noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.

Bij een dergelijke registratie van strafrechtelijke persoonsgegevens passen een zorgvuldige verwerking, verstrekking en afscherming. Indien

een derde de registratie namens de minister gaat uitvoeren, zal onderdeel van de afspraken zijn dat de vereiste zorgvuldigheid in acht wordt genomen. Er zullen niet méér gegevens worden vastgelegd of voor een langere periode, dan noodzakelijk zijn voor het doel van de registratie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal limitatief worden bepaald aan wie en op welke wijze de informatie wordt verstrekt. Voor anderen zal de registratie dus niet raadpleegbaar zijn. Alvorens gegevens aan buitenlandse autoriteiten zullen worden verstrekt zal steeds vooraf worden vastgesteld of een dergelijke verstrekking redelijkerwijs nodig is voor het doel en of een dergelijke informatieoverdracht voor betrokkene geen onevenredig bezwarende consequenties heeft.

Overwogen kan worden om, als dit technisch mogelijk of wenselijk is, de aanleverende instanties te mandateren hun gegevens rechtstreeks in het register in te voeren en bij te houden. In overleg met de betrokken instanties als politie en OM zal het register worden ontwikkeld en nader worden genormeerd bij algemene maatregel van bestuur. Technische uitvoering kan waar nodig bij ministeriële regeling geschieden.

Aan het College bescherming persoonsgegevens zal over het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur advies worden gevraagd. Conform artikel 23, derde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens zal deze verwerking van persoonsgegevens bij de Europese Commissie worden aangemeld.

Onderdeel E

Verwezen wordt naar hetgeen in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet.

Onderdeel F

Door deze aanvulling wordt het onmiskenbaar dat overtredingen die niet met een bestuurlijke boete worden gesanctioneerd, onder het strafrecht vallen.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings