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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 juli 2010 en het nader rapport d.d. 12 oktober 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 juli 2010, no. 10.001828, 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 tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en de Binnenvaartwet in verband met de invoering van de ontzegging van de vaarbevoegdheid, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de sanctie van ontzegging van de vaarbevoegdheid te introduceren in de binnenvaart. Tevens wordt de sanctionering van overtredingen waarbij de overtreder in het bezit is van een zogenoemd «klein vaarbewijs» van het bestuursrecht overgeheveld naar het strafrecht. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de invordering en inhouding van het vaarbewijs, de toepasselijkheid op de beroepsvaart, de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het register en de strafrechtelijke sanctionering van overtredingen in het kader van het klein vaarbewijs. 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 1 juli 2010, nr. 10.001828, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 juli 2010, nr. W09.10.0259/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Invordering en inhouding vaarbewijs

In de Scheepvaartverkeerswet wordt de mogelijkheid opgenomen om, voorafgaand aan een eventuele ontzegging van de vaarbevoegdheid door de rechter, het vaarbewijs tijdelijk in te nemen.[2] De Raad merkt hierover

[1] 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.

[2] Artikel 35a van de Scheepvaartverkeerswet.

kst-32539-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2010

het volgende op:

a. Het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet bepaalt, kort gezegd, dat in de gevallen genoemd in het tweede lid, een houder van een vaarbewijs bij eerste vordering van de opsporingsambtenaar het vaarbewijs overhandigt. Het voorgestelde tweede lid bepaalt vervolgens dat een ingevorderd vaarbewijs onverwijld aan de officier van justitie wordt overgedragen. Deze houdt het vaarbewijs onder zich.

In de toelichting wordt opgemerkt dat voor het voorstel mede is geput uit de wegenverkeerswetgeving inzake het ontzeggen van de rijbevoegdheid.[1] Op onderdelen is echter voor een afwijkende regeling gekozen. De Wegenverkeerswet 1994 bepaalt in artikel 164, eerste lid, dat een opsporingsambtenaar in bepaalde gevallen overgifte van het rijbewijs dient te vorderen. Een ingevorderd rijbewijs wordt aan de officier van justitie gezonden; deze is bevoegd het rijbewijs onder zich te houden. De officier is daartoe bevoegd bij zwaardere overtredingen dan de overtredingen op grond waarvan het rijbewijs werd ingevorderd. De voorgestelde regeling wijkt in zoverre van het regime van de Wegenverkeerswet af, dat in dat regime is bepaald wanneer de opsporingsambtenaar dient in te vorderen en in welke gevallen de officier van justitie tot inhouding bevoegd is, maar niet verplicht.

Nu in dit opzicht blijkens de toelichting naar parallellie met de Wegenverkeerswet is gestreefd en de toelichting zwijgt over de gesignaleerde verschillen, adviseert de Raad zo nauwkeurig mogelijk aan te sluiten bij het stelsel van de Wegenverkeerswet, mede gelet op het feit dat met dit stelsel veel ervaring bestaat en het in de praktijk bevredigend werkt.

b. Onverminderd het voorgaande merkt de Raad ten aanzien van de regeling in artikel 35a nog het volgende op. Ingevolge het voorgestelde artikel 35a, tweede lid, is de officier van justitie verplicht een ingevorderd vaarbewijs onder zich te houden. Het derde lid van artikel 35a van de Scheepvaartverkeerswet bepaalt in welke gevallen de officier van justitie een ingevorderd vaarbewijs teruggeeft aan de houder. Ingevolge onderdeel a geeft de officier van justitie het vaarbewijs onverwijld terug, indien hij binnen tien dagen na de dag van invordering geen toepassing geeft aan het tweede lid. Gelet op het feit dat de officier van justitie ingevolge het tweede lid verplicht is tot invordering, komt artikel 35a, derde lid, onderdeel a, van de Scheepvaartverkeerswet geen betekenis toe.

De Raad adviseert artikel 35a van de Scheepvaartverkeerswet in het licht van het bovenstaande aan te passen.

c. Ingevolge artikel 35a, eerste lid, kan tot invordering van het vaarbewijs worden overgegaan, indien proces-verbaal wordt opgemaakt wegens overtreding van een voorschrift als bedoeld in artikel 35b, eerste lid. Een van de overtredingen betreft een snelheidsovertreding waarbij ernstig gevaar voor de veiligheid van personen en goederen is ontstaan. Via de verwijzing in artikel 35a, eerste lid, eerste zinsnede, naar het tweede lid, onderdeel b, wordt overtreding van de maximumsnelheid genoemd als voorwaarde voor het invorderen en inhouden van het vaarbewijs. De Raad constateert echter dat invordering en inhouding ingevolge het tweede lid, onderdeel b, reeds mogelijk is indien de maximumsnelheid is overschreden en ten minste 25 kilometer per uur is gevaren; dit zonder dat ernstig gevaar voor de veiligheid van personen en goederen behoeft te zijn ontstaan. Deze laatste voorwaarde is in artikel 35a, tweede lid, onderdeel b, slechts verbonden aan een situatie waarbij geen toegestane

[1] Paragraaf 2.1.11.

maximumsnelheid geldt. De Raad constateert dat de artikelen 35a en 35b niet goed op elkaar aansluiten.

De Raad adviseert artikel 35a in het licht van het bovenstaande aan te passen.

1. Invordering en inhouding vaarbewijs

a. Het voorgestelde artikel 35a, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet bevat reeds een invorderingsprocedure, als aanvulling op de bestaande inzageverplichting, bedoeld in artikel 46 van de Binnenvaartwet. Dit wordt verhelderd door in artikel 35a, tweede lid, de eerste volzin als volgt te formuleren:
Vaarbewijzen die ingevolge het eerste lid zijn ingevorderd worden onverwijld overgedragen aan de officier van justitie.
Verder is om de door de Raad genoemde de parallellie met de wegenverkeerswetgeving te bevorderen, het eerste deel van de tweede volzin van artikel 35a, tweede lid, van de Scheepvaartverkeerswet als volgt aangepast:
De officier van justitie is bevoegd de ingevorderde bewijzen onder zich te houden (etc.).
Tevens is in de tabel in paragraaf 2.11 van de toelichting in de tweede regel «160, eerste lid, onderdeel b» vervangen door: *164, eerste lid*.

b. Het door de Raad gesignaleerde punt inzake artikel 35a, derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet wordt ondervangen door de verplichting van de officier van justitie om het vaarbewijs in te nemen als een bevoegdheid te herformuleren, als bovengenoemd.

c. Toepassing van artikel 35a is, ingevolge het eerste lid, niet aan de orde als artikel 35b niet van toepassing kan zijn. In laatstgenoemd artikel is in het eerste lid, onderdeel a, als materiële voorwaarde genoemd de gevaarzetting. Die voorwaarde werkt dus door naar artikel 35a. Maar omdat zowel bij maximum toegestane snelheid als bij het ontbreken daarvan het gevaarcriterium geldt, kan die tweedeling achterwege blijven. Artikel 35a, tweede lid, onderdeel b, komt daarom als volgt te luiden:
b. met een zodanige snelheid is gevaren dat ernstig gevaar voor de veiligheid van personen of goederen is ontstaan;.

2. Toepasselijkheid op de beroepsvaart

Het voorstel beoogt een onderscheid te maken tussen de recreatieve vaart en de beroepsvaart. De toelichting vermeldt ter zake dat de sanctie van het ontzeggen van de vaarbevoegdheid weliswaar zowel voor de recreatieve vaart, voor zover het snelle motorboten betreft, als voor het beroepsvervoer wordt ingevoerd; echter, voor de laatste categorie uitsluitend wegens het herhaaldelijk varen onder invloed. Het voorstel maakt daartoe in artikel 35b, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet een onderscheid tussen overtredingen bij het voeren of doen voeren van een «snelle motorboot» en het voeren of doen voeren van een «schip waarvoor een bij ministeriële regeling aan te wijzen vaarbewijs is vereist». Een snelle motorboot wordt vervolgens gedefinieerd als een schip dat, bij gebruikmaking van zijn mechanische middelen tot voortbeweging, sneller dan 20 km per uur ten opzichte van het water kan varen.[1] De Raad merkt op dat het beroepsvervoer alleen dan van de toepassing van artikel 35b, eerste lid, onderdeel a, is uitgezonderd, indien geen gebruik wordt gemaakt van schepen die sneller dan 20 kilometer per uur kunnen varen. De toelichting geeft geen antwoord op de vraag of bedoeld is dat de beroepsvaart ook onder het feit van artikel 35b, eerste lid, onder a, kan vallen.

[1] Het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel u.

De Raad adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

2. Toepasselijkheid op de beroepsvaart

Het is niet de bedoeling dat het beroepsgoederenvervoer onder het bereik van de «snelle motorboot» valt. Daarom wordt aan artikel 1, eerste lid, onderdeel u, van de Scheepvaartverkeerswet toegevoegd dat het moet gaan om een schip met een lengte van niet meer dan 20 meter. Op die wijze valt in de praktijk het bedrijfsmatig vervoer erbuiten.

3. De verwerking van persoonsgegevens

Ingevolge artikel 32a van de Binnenvaartwet houdt de Minister van Verkeer en Waterstaat een register bij van ontzeggingen van de vaarbevoegdheid en van vaarbewijzen die zijn ingeleverd, ingevorderd of ongeldig verklaard. Daartoe bepaalt het voorgestelde artikel 39, eerste lid, onderdeel e, dat strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt ter uitvoering van artikel 32a, met het oogmerk om deze gegevens in overeenstemming met dat artikel te beheren.

De Raad merkt op dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor een welbepaald, concreet aangeduid doel. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waaronder strafrechtelijke persoonsgegevens, dient daarenboven haar grondslag te vinden in een wet in formele zin die een voldoende specifieke regeling bevat, ook ten aanzien van de noodzaak van de verwerking (rekening houdend met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit). De Raad meent dat met de voorgestelde doelbepaling in artikel 39, eerste lid, onderdeel e, onvoldoende aan de voorwaarde van een welbepaald, concreet doel is voldaan. Hij beveelt aan artikel 39 van de Binnenvaartwet in die zin aan te passen dat een concreet doel, niet zijnde het beheer van het register, wordt opgenomen.

Voorts merkt de Raad op dat, nu het voorstel mede de verwerking van persoonsgegevens betreft, raadpleging van het College bescherming persoonsgegevens aangewezen is. Voor zover de Raad heeft kunnen vaststellen, is dit niet geschied. De Raad adviseert het College alsnog te raadplegen. De Raad gaat ervan uit dat eventuele wijzigingen van betekenis die ten gevolge van het advies worden aangebracht, alsnog aan hem ter advisering worden voorgelegd.

3. De verwerking van persoonsgegevens

Het doel van de registratie is, gezien de verwijzing naar het nieuwe artikel 35a van de Binnenvaartwet, het verstrekken van informatie aan de in het vierde lid van dat artikel genoemde autoriteiten teneinde de handhaving van de rechterlijke uitspraken en de ongeldigverklaring van vaardocumenten te waarborgen. Daarom kan artikel 39e, eerste lid, onderdeel e, als volgt worden aangepast:

e. artikel 35a, ter handhaving van rechterlijke uitspraken houdende ontzegging van de vaarbevoegdheid en ter voorkoming van de afgifte van vaarbewijzen of bewijzen van vrijstelling of ontheffingen, bedoeld in artikel 31, aan personen als bedoeld in artikel 25, vijfde lid.

Het College bescherming persoonsgegevens is om advies verzocht. Naar aanleiding van het advies van het College van 14 september 2010 zijn van artikel II de onderdelen C (artikelen 35a, 35b en 35c) en D (artikel 39)

aangepast en is de memorie van toelichting aangevuld (in het algemeen deel hoofdstuk 5, en in het artikelsgewijze deel artikel II, onderdelen C en D).

4. Sanctiestelsels

De toelichting vermeldt dat de handhaving van voorschriften rond de andere vaarbewijzen dan het klein vaarbewijs wordt overgeheveld van het strafrecht naar het bestuursrecht. Daartoe wordt artikel 48 Binnenvaartwet aangepast. Ziet de Raad het goed, dan heeft met de inwerkingtreding van artikel 48 de wijziging waarmee de bestuursrechtelijke handhaving wordt ingevoerd, reeds plaatsgevonden, zij het gedeeltelijk[1], en wordt daarop thans voor het klein vaarbewijs een uitzondering gemaakt.

De wijziging heeft tot gevolg dat, afhankelijk van de vraag met welk vaarbewijs wordt gevaren, eenzelfde overtreding strafrechtelijk of bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. De toelichting vermeldt als redengeving voor de thans gemaakte keuze voor twee sanctiestelsels «het inzicht dat voor het deel van de handhavingstaken die de politie 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. [...] Daarbij komt dat recreatievaart vooral op meren en in andere recreatiegebieden voorkomt en zich niet concentreert op de [...] hoofdvaarwegen, zoals bij de beroepsvaart. Uit het oogpunt van efficiency en effectiviteit is daarom besloten tot behoud van de strafrechtelijke handhaving betreffende het klein vaarbewijs.» De Raad acht de keuze voor twee sanctiestelsels voor dezelfde overtreding in beginsel niet aangewezen. Een slechts op efficiency overwegingen gebaseerde keuze voor twee stelsels acht de Raad een onvoldoende motivering.

De Raad adviseert de keuze voor twee sanctiestelsels voor dezelfde overtreding te voorzien van een dragende motivering.

4. Sanctiestelsels

Een belangrijke overweging voor de gescheiden sanctiestelsels vloeit voort uit de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel van 31 oktober 2008. Dit wordt in het algemeen deel van de memorie van toelichting (hoofdstuk 4) nader uiteengezet. Daarbij wordt ingegaan op het onderscheid tussen de besloten toezichtcontext van het beroepsvervoer en de open toezichtcontext in de pleziervaart.

5.

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

Redactioneel

De eerste opmerking is verwerkt in de begripsbepaling.
Naar aanleiding van de tweede opmerking is artikel 49, tweede lid, van de Binnenvaartwet als volgt aangevuld:

2. Handelen in strijd met artikel 17, vijfde lid, alsmede met de bepalingen, bedoeld in artikel 48, vijfde lid, voorzover het betreft bepaalde krachtens artikel 25, tweede lid, aangewezen vaarbewijzen, is een strafbaar feit.

[1] Staatsblad 2009, 558.

Overige wijzigingen

Aan artikel 35b van de Scheepvaartverkeerswet wordt een zevende lid toegevoegd conform artikel 180, zesde lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

Verder zijn enkele tekstuele aanpassingen van ondergeschikte aard gepleegd.

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

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk

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,
C. M. P. S. Eurlings

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.10.0259/IV met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

– In de voorgestelde definitiebepaling van vaarbewijs «waaronder begrepen een document dat is afgegeven door een buitenlandse autoriteit» vervangen door: waaronder begrepen een daarmee vergelijkbaar document dat is afgegeven door een buitenlandse autoriteit.
– De in het vervolg strafrechtelijk te handhaven gedragingen in de Binnenvaartwet uitdrukkelijk aanmerken als strafbaar feit.