

Kenmerk	W09.03.0239/V
Datum aanhangig	3 juli 2003
Datum vastgesteld	3 december 2003
Datum advies	17 december 2003
Datum publicatie	16 juni 2022
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2003, no.03.002832 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende regels omtrent nationaliteit, veiligheid, navigatie en bemanning van zeeschepen, alsmede omtrent voorkoming van verontreiniging door zeeschepen en onderzoek naar scheepsongevallen in het Koninkrijk der Nederlanden (Rijkskaderwet zeescheepvaart), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet strekt tot uitvoering van het VN-zeerechtverdrag (zie noot 1) en beoogt tevens een basis te bieden voor tijdige implementatie van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het voorstel bevat een aantal basisbepalingen en delegeert nadere regeling aan de wetgever van de onderscheidene landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Ook de uitvoering, het toezicht en de handhaving van wettelijke voorschriften worden in het voorstel gedelegeerd aan de landen. Het voorstel voorziet verder in wederzijdse informatieverstrekking en overleg binnen het Koninkrijk en de instelling van een Koninkrijkscommissie voor de zeescheepvaart.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt naar aanleiding van het voorstel van rijkswet opmerkingen over de uitgangspunten die bij wetgeving van het Koninkrijk op het gebied van de zeescheepvaart in acht moeten worden genomen, alsmede over de doelstellingen en de effectiviteit van de voorgestelde regeling. Hij is van oordeel dat in verband daarmee over het voorstel van rijkswet niet positief kan worden geadviseerd.

1. Inleiding; uitgangspunten

Het wetsvoorstel geeft regels met betrekking tot zeeschepen die in één van de drie landen van het Koninkrijk geregistreerd worden. Het kenmerkende van deze schepen is enerzijds, dat het gebied waarin zij plegen te opereren niet territoriaal begrensd is, en anderzijds, dat deze schepen zich buiten het Koninkrijk presenteren als schepen van het Koninkrijk nu zij alle dezelfde vlag voeren. Dit heeft gevolgen voor de regels waaraan deze schepen moeten voldoen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de volgende uitgangspunten.

(a) In de interne verhouding tussen de landen van het Koninkrijk onderling is het Koninkrijk

verantwoordelijk voor alle aangelegenheden die ingevolge artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) als aangelegenheden van het Koninkrijk worden aangemerkt. Artikel 14 van het Statuut maakt delegatie van wetgeving aan de landen mogelijk, doch het uitgangspunt daarbij moet zijn dat de hoofdzaken met betrekking tot Koninkrijksaangelegenheden worden neergelegd in rijksregelingen. De omstandigheid dat binnen het Koninkrijk is gekozen voor een systeem dat alle in de landen van het Koninkrijk geregistreerde zeeschepen één nationaliteit hebben en dezelfde vlag voeren, heeft ook een externe component: in het buitenland wordt tussen deze schepen geen onderscheid gemaakt.

(b) Het Koninkrijk is partij bij een groot aantal verdragen op het gebied van de zeescheepvaart. Deze verdragen werken door in de nationale wetgeving van het Koninkrijk. Het Koninkrijk is volkenrechtelijk gezien één entiteit die verantwoordelijk is voor de verplichtingen die uit de verdragen en EG-regelingen voor het Koninkrijk voortvloeien. Al naar gelang hetgeen het Statuut over de interne competentieverdeling bepaalt, kan de nakoming van die verplichtingen aan de landen worden overgelaten, maar het Koninkrijk blijft aansprakelijk en verantwoordelijk jegens de verdragspartners. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden gedelegeerd aan de landen van het Koninkrijk.

In dit verband wijst de Raad op het volgende. In de parlementaire geschiedenis van artikel 3 van het Statuut wordt benadrukt dat de in Suriname en de Nederlandse Antillen te boek gestelde schepen onder Nederlandse vlag deelnemen aan het internationale verkeer en als zodanig dus op het gebied van de scheepvaart de internationale betrekkingen van het Koninkrijk onderhouden: "In het buitenland wordt tussen deze schepen geen onderscheid gemaakt, in welk Rijksdeel zij ook te boek gesteld zijn. Het is een belang van het Koninkrijk, dat de schepen welke de vlag van het Koninkrijk voeren, waar zij ook ter wereld verkeren, aan gelijke normen voldoen wat betreft de inrichting, uitwatering, uitrusting en bemanning, opdat de goede naam van het Koninkrijk ter zee blijve gewaarborgd." (zie noot 2) Uit deze tekst blijkt dat weliswaar de toen reeds bestaande afzonderlijke registratie van zeeschepen in de onderscheidene landen van het Koninkrijk werd gehandhaafd (zie noot 3), maar dat het uitgangspunt was dat alle Nederlandse schepen, in welk register ook geregistreerd, aan gemeenschappelijke eisen zouden moeten voldoen. Om de redenen die hierna worden uiteengezet, is de Raad van oordeel dat het voorstel onvoldoende met dat uitgangspunt rekening houdt. De onderlinge afstemming wordt afhankelijk gemaakt van de verplichtingen tot wederzijdse informatieverstrekking en -overleg omschreven in hoofdstuk 5 van het voorstel. Dit betekent dat bij het optreden van materiële verschillen waarin dat overleg niet tot resultaat leidt, gebruik zal moeten worden gemaakt van de bevoegdheden tot ingrijpen als voorzien in de artikelen 50 en 51 van het Statuut. Deze bevoegdheden zijn echter noch bedoeld noch geschikt om het in artikel 3 bedoelde uitgangspunt te realiseren. Indien zij daarvoor toch moeten worden toegepast, zullen zij spanningen in de Koninkrijksrelaties oproepen. Dat zou door de regeling in het voorstel zelf moeten worden voorkomen. Dat zou ook de effectiviteit van het voorstel ten goede komen.

De voorgestelde rijkskaderwet voldoet niet aan de uitgangspunten

2. De Koninkrijksregering kiest als oplossing voor de in de memorie van toelichting gesignaleerde problemen, voor een rijkskaderwet die veel delegeert aan de landen van het Koninkrijk en daardoor ruimte laat voor eigen invulling, maar ook voor eigen interpretatie van de regelingen. Dat het voorstel aldus voorziet in een toenemende behoefte aan flexibiliteit (zie noot 4), is duidelijk. Tegelijkertijd leidt de keuze van een rijkskaderwet er echter toe dat de landen ten aanzien van de onderwerpen die in de rijkskaderwet genoemd worden hun eigen regelingen zullen maken, terwijl de rijkskaderwet geen garanties biedt voor enige mate

van uniformiteit van die regelgeving.

3. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de inhoud van de voorgestelde regeling. De voorgestelde rijkskaderwet voorziet (i) enerzijds in een regeling (op hoofdlijnen) voor het verkrijgen en verlies van de nationaliteit en de registratie van zeeschepen en (ii) anderzijds in de verplichting voor de landen om ter uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties zelfstandig regels te stellen ten aanzien van hun zeeschepen met betrekking tot de veiligheid en navigatie, de voorkoming van verontreiniging, de eisen die aan de bemanning ervan worden gesteld en het onafhankelijk onderzoek naar scheepsongevallen.

Ad (i) De voorgestelde regeling strekt onder meer tot uitvoering van het VN-Zeerechtverdrag dat staten die partij zijn bij dit verdrag verplicht een adequate invulling te geven aan het vereiste van een "wezenlijke band" tussen een zeeschip en de staat waarvan dit zeeschip gerechtigd is de nationaliteit en bijbehorende vlag te voeren. De criteria ter invulling van de "wezenlijke band" zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 8.

De Raad heeft zich eerder, in zijn advies over het voorstel van wet tot vaststelling van regels omtrent de publiekrechtelijke registratie van zeeschepen in Nederland (hierna: voorstel WPRZ), kritisch uitgelaten over de invulling van dit begrip. (zie noot 5) Vergelijkt men de criteria van het voorstel WPRZ met de criteria van het onderhavige voorstel dan valt op dat laatstgenoemde criteria nog weer een verkorte en afgezwakte versie van eerstgenoemde criteria zijn.

De Raad acht de thans voorgestelde invulling van het begrip "wezenlijke band" dan ook ontoereikend. Immers, een zeer eenvoudige kantoorruimte, met één medewerker en een personal computer die toegang kan verschaffen tot de in het voorgestelde artikel 8, negende lid, vereiste informatie, is al voldoende. Weliswaar geeft het wetsvoorstel minimumvereisten en kunnen de landen aanvullende voorwaarden voor inschrijving stellen, maar het wetsvoorstel bevat geen enkele verplichting daartoe, zodat er niet op voorhand vanuit kan worden gegaan dat het begrip "wezenlijke band" in de wetgeving van de landen ook daadwerkelijk verder uitgewerkt zal worden. Bovendien kan de voorgestelde regeling ertoe leiden dat aan de "wezenlijke band" die moet bestaan tussen de schepen die in de registers van de landen zijn geregistreerd en het Koninkrijk als vlaggenstaat, een verschillende inhoud en interpretatie zal worden gegeven. De Raad meent daarom dat de voorgestelde regeling op dit punt in strijd is met het uitgangspunt van een eenheid van het regime voor zeeschepen binnen het Koninkrijk.

Ad (ii) De memorie van toelichting spreekt in dit verband van een geclausuleerde delegatie. (zie noot 6) Daarmee wordt gebruikgemaakt van de delegatiebevoegdheid die artikel 14, eerste lid, tweede volzin, van het Statuut biedt en wordt aanvaard dat de eisen die in de verschillende landen worden gesteld aan de registratie, veiligheid, milieuvriendelijkheid en andere onderwerpen, genoemd in de artikelen 13 tot en met 15, uiteen kunnen lopen. Discretionaire bevoegdheden uit de verdragen regelen de landen zelf; zij kunnen een eigen invulling en interpretatie geven aan de internationale regelingen. Teneinde de externe verantwoordelijkheden van het Koninkrijk na te komen is in het wetsvoorstel een systeem van checks and balances opgenomen. Dit systeem zou de eenheid binnen het Koninkrijk van beleid en wetgeving met betrekking tot de zeescheepvaart moeten bevorderen door informatie-uitwisseling, rapportage aan de Rijksministerraad en wederzijdse controle.

De toelichting legt niet uit hoe het voorgestelde systeem van delegatie van wetgeving voldoende garantie zou bieden dat de internationale verplichtingen van het Koninkrijk tijdig en

volledig zullen worden nagekomen. Het voorgestelde systeem van checks and balances biedt een zodanige garantie niet: indien geconstateerd wordt dat één van de landen nalatig is bij het implementeren van een internationale regeling of als er een geschil ontstaat over de vraag hoe een internationale regeling moet worden geïmplementeerd, zal het voorgestelde systeem niet altijd uitkomst kunnen bieden. Ingrijpen door de regering van het Koninkrijk wordt beschouwd als een "ultimum remedium" dat niet snel zal worden toegepast. (zie noot 7) De Raad betwijfelt daarom of het voorgestelde systeem voldoende effectief zal zijn om een uniforme regeling te waarborgen en om tijdig te kunnen ingrijpen wanneer het Koninkrijk internationaal gezien uit de pas dreigt te lopen. De Raad meent dat het wetsvoorstel ook op deze punten niet voldoet aan voornoemde uitgangspunten.

4. Doelstellingen

De voorgestelde regeling is erop gericht de bestaande wettelijke en feitelijke situatie binnen het Koninkrijk en in elk van de drie landen van het Koninkrijk ten aanzien van de zeescheepvaart te verduidelijken. De belangrijkste doelstelling van het voorstel is blijkens de memorie van toelichting "het ten aanzien van de zeescheepvaart binnen de kaders van het volkenrecht en het Statuut flexibiliseren van de verhoudingen van de landen van het Koninkrijk". (zie noot 8)

Deze doelstelling valt uiteen in verschillende doelstellingen die verband houden met de in de toelichting gesignaleerde problemen waarop het wetsvoorstel een antwoord beoogt te zijn:

(a) Onderwerpen die door het Statuut worden aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheid zijn thans nog niet in rijksregelgeving, maar per land afzonderlijk en op uiteenlopende wijze geregeld; het wetsvoorstel beoogt hierin verandering te brengen. (zie noot 9)

(b) Het bestaande wettelijke systeem leidt in toenemende mate tot problemen en achterstanden bij de implementatie van internationale verdragen en EG-regelgeving; het wetsvoorstel beoogt deze problemen op te lossen. (zie noot 10)

(c) Het voorstel beoogt duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de thans onduidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsstructuur binnen het Koninkrijk ten aanzien van uitvoering, toezicht op de naleving en handhaving van wetgeving. Het voorstel beoogt in dit verband eveneens tegemoet te komen aan het Antilliaanse en Arubaanse streven om binnen de verbondenheid van het Koninkrijk te geraken tot meer zelfstandigheid inzake voornoemde aspecten. (zie noot 11)

Een complicerende factor bij deze meervoudige probleemdefinitie is het feit dat de prioriteitstelling van de landen van het Koninkrijk niet synchroon loopt. De wens tot meer zelfstandigheid ten aanzien van uitvoering, toezicht en naleving leeft blijkens de toelichting meer bij de Nederlandse Antillen en Aruba, terwijl in het bijzonder Nederland implementatieproblemen ondervindt. De problemen worden bovendien op diverse plaatsen in de memorie van toelichting op telkens verschillende wijze omschreven, hetgeen een heldere kijk op de problematiek, de omvang daarvan en mogelijke oplossingen belemmert.

De Raad meent dat in de memorie van toelichting de aan de orde gestelde problemen in een aparte paragraaf dienen te worden besproken.

5. Effectiviteit in het licht van de gekozen doelstellingen

Uit het voorstel noch uit de toelichting blijkt op welke wijze het voorstel kan bijdragen aan verwezenlijking van de gekozen doelstellingen.

a. *Regeling van Koninkrijksaangelegenheden op rijksniveau*

Voorzover het voorstel beoogt onderwerpen die zijn aan te merken als

Koninkrijksaangelegenheden, op rijksniveau en uniform te regelen, schiet het naar het oordeel van de Raad tekort; de voorgestelde regeling geeft slechts ten aanzien van nationaliteit en registratie van zeeschepen een enigszins uniforme doch niet uitputtende regeling in hoofdstuk 2. Regeling van andere onderwerpen, zoals de veiligheid en navigatie van zeeschepen, wordt door het voorgestelde artikel 13 gedelegeerd aan de afzonderlijke landen.

Aangezien de uitvoering, het toezicht en de handhaving ook aan de afzonderlijke landen worden gedelegeerd, bevat het voorstel nauwelijks tot geen waarborgen dat de desbetreffende onderwerpen op uniforme wijze worden geregeld en worden uitgevoerd. De voorgestelde artikelen 19 tot en met 22 bevatten bepalingen over wederzijdse informatieverstrekking door de betrokken ministers van de landen, jaarlijks verslag aan de Ministerraad van het Koninkrijk en onderling overleg tussen de betrokken ministers indien er een geschil is over de toepassing van de rijkskaderwet. Uit de toelichting blijkt dat deze artikelen zijn bedoeld als aanvulling op de waarborgbepalingen 50 en 51 van het Statuut. Er wordt echter tevens op gewezen dat ingrijpen van Koninkrijkswege een ultimatum remedium is en dat de voorgestelde artikelen 19 tot en met 22 bedoeld zijn om het ontstaan van een situatie waarbij ingrijpen van Koninkrijkswege noodzakelijk is, te voorkomen.

b. *Het oplossen van problemen bij implementatie*

In de memorie van toelichting wordt niet duidelijk gemaakt waarom implementatie van internationale regelingen in de wetgeving van de drie landen afzonderlijk tot een efficiënter systeem zou leiden. Implementatie bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur houdt naar de mening van de Raad een snellere en eenvoudiger methode van implementatie in. De Raad erkent dat het wellicht noodzakelijk zal zijn om nadere regeling aan de landen te delegeren voorzover regelingen van algemeen bestuursrecht en/of strafrecht dit noodzakelijk maken; dit zal echter slechts onderdelen van de uitvoeringsregeling betreffen. Indien de voornaamste te implementeren bepalingen worden opgenomen in een rijksregeling, zal echter niet alleen het tempo maar ook een uniforme wijze van implementatie beter gegarandeerd kunnen worden. De voorgestelde regeling bevat naar het oordeel van de Raad niet de oplossing voor de implementatieproblemen, maar schuift dit probleem door naar de afzonderlijke landen.

c. *Europese regelingen*

In dit verband gaat de Raad nog in op een kwestie die ook in eerdere adviezen van de Raad aan de orde is gesteld. Het betreft de vraag in hoeverre Europese richtlijnen en verordeningen ook van toepassing kunnen zijn op schepen die in de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geregistreerd. (zie noot 12) Uit nadere rapporten kan worden geconcludeerd dat de Koninkrijksregering van opvatting is dat de desbetreffende Europese regelingen zijn gebaseerd op het EG-Verdrag en dat dit verdrag de territoriale afbakening bepaalt van deze regelingen. Gelet op het regime dat binnen de Europese Gemeenschap voor de Nederlandse Antillen en Aruba geldt, kunnen deze regelingen niet op deze landen van toepassing zijn. (zie noot 13)

De Raad kan zich met deze opvatting niet verenigen. De desbetreffende richtlijnen en verordeningen zijn gericht tot de lidstaten en van toepassing op alle schepen die de vlag voeren van een lidstaat. Zij zijn gericht tot het Koninkrijk en moeten dus ook door het Koninkrijk worden nagekomen. Voor richtlijnen geldt voorts een bepaalde datum waarop zij in de nationale wetgeving van de lidstaten moeten zijn geïmplementeerd.

Deze situatie wordt naar de mening van de Raad niet in de eerste plaats veroorzaakt door de Europese regelingen maar door de interne structuur van het Koninkrijk: de lidstaat Koninkrijk

der Nederlanden heeft in zijn Statuut gekozen voor een systeem van één nationaliteit en één vlag voor alle zeeschepen die binnen het Koninkrijk zijn geregistreerd. Daarmee heeft het Koninkrijk constitutioneel vastgelegd dat geen extern relevant onderscheid kan worden gemaakt naar gelang van de plaats van registratie van de zeeschepen. Dat het Koninkrijk de feitelijke registratie deels uit handen heeft gegeven aan de afzonderlijke landen, doet hieraan niet af. In de desbetreffende Europese richtlijnen zijn bovendien geen uitzonderingen opgenomen voor schepen die in de Nederlandse Antillen of Aruba zijn geregistreerd. In de voorgestelde rijkskaderwet wordt ten onrechte aan de Nederlandse Antillen en Aruba overgelaten te beslissen of en zo ja wanneer zij de Europese regelingen zullen implementeren. Nu de verplichting tot nakoming van de desbetreffende Europese regelingen, wanneer het aangelegenheden van het Koninkrijk betreft, ook geldt ten aanzien van de op de Nederlandse Antillen en Aruba geregistreerde schepen, moet er ook voor deze landen in worden voorzien dat zij de regelingen binnen de gestelde termijn in hun wetgeving overnemen voorzover de materie niet bij rijkswet wordt geïmplementeerd. Het Koninkrijk kan voor het niet of niet tijdig naleven van deze verplichting verantwoordelijk worden gehouden. De Raad adviseert het door de Koninkrijksregering ingenomen standpunt te heroverwegen.

d. Verduidelijking van de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsstructuur ten aanzien van uitvoering, toezicht en handhaving

Waar het voorstel beoogt duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de thans onduidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsstructuur binnen het Koninkrijk ten aanzien van uitvoering, toezicht op de naleving en handhaving van wetgeving, geeft het daarover geen regels; regeling van deze onderwerpen wordt eveneens aan de landen gedelegeerd. Naar het oordeel van de Raad kan het voorstel aldus evenmin bijdragen aan het bereiken van de gekozen doelstelling.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van rijkswet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 17 december 2003, no.W09.03.0239/V/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De definitie van het begrip "bemanning" in het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, is niet ontleend aan de geldende Zeevaartbemanningswet, maar aan het voorstel van wet tot wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van de tuchtrechtspraak (Kamerstukken II 2002/03, 28 803, nrs.1-2).
- Ten aanzien van het voorgestelde artikel 1, onderdelen c, e en g, aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) toepassen: "de commissie, genoemd in artikel 23", achter "publiekrechtelijk register" in de eerste en laatste regel de komma weglaten, en "een register als bedoeld in artikel 3, eerste lid".
- Artikel 15 verplaatsen naar paragraaf 1 van hoofdstuk 3.
- In de artikelen 21, 22 en 23 de woorden "het bepaalde" achterwege laten (aanwijzing 52 Ar).

Voetnoten

- (1) Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, Montego-Bay, 10 december 1982 (Trb.1983, 83).
- (2) Van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf, 's-Gravenhage 1957.
- (3) De landen kenden ook reeds in verband daarmee aparte regelingen voor de afgifte van zeebrieven aan zeeschepen (Zeebrievenwet en Nederlands-Antilliaans Zeebrievenbesluit 1933).
- (4) Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 2.5, eerste en tweede alinea.
- (5) In dit advies heeft de Raad geadviseerd dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de wezenlijke band van een zeeschip met Nederland dient te geschieden aan de hand van duidelijke criteria (Kamerstukken II 28 180, A, blz.5). De Raad was in het bijzonder kritisch over het feit dat van het oorspronkelijk in het voorstel WPRZ opgenomen criterium dat een aanmerkelijk deel van het daadwerkelijke beheer van het zeeschip in Nederland uitgeoefend wordt, kon worden afgeweken. Dit criterium is in het thans aanhangige voorstel WPRZ zelfs komen te vervallen, hetgeen ook tot kritische geluiden over de invulling van het begrip "wezenlijke band" in de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft geleid (Kamerstukken II 2001/02, 28 180, nr.5, blz 3-4).
- (6) Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 5, tweede alinea.
- (7) Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 5, laatste alinea.
- (8) Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 2.5, tweede alinea.
- (9) Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, vijfde en zesde alinea.
- (10) Memorie van toelichting, Algemeen, paragrafen 2.4, eerste en tweede alinea, en 2.5, eerste alinea.
- (11) Memorie van toelichting, Algemeen, paragrafen 2.5, eerste alinea, onder 4, en 1, onder uitvoering, toezicht en handhaving, tweede alinea.
- (12) Advies van 12 december 1994 (no.W09.94.0561/V), Advies van 6 mei 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 878, B; no.W09.98.0579/V) en het advies van 6 mei 1999 (no.W09.99.0011/V/K).
- (13) Deze opvatting is ook in de toelichting bij het onderhavige voorstel verwoord, memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 2.4, tweede alinea.