

Vergaderjaar 2020–2021

35 811

Wijziging van de Wet ter Bescherming Koopvaardij houdende aanpassingen in verband met het certificerings- en vergunningstelsel, de positie van particuliere beveiligers, de scheepsbeheerder en de kapitein, de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en herstel van enkele onvolkomenheden (Reparatiewet WtBK)

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 januari 2021 en het nader rapport d.d. 13 april 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 november 2020, no. 2020002429, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 januari 2021, no. W16.20.0438/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 27 november 2020, no. 2020002429, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet ter Bescherming Koopvaardij houdende aanpassingen in verband met het certificerings- en vergunningstelsel, de positie van particuliere maritieme beveiligers, de scheepsbeheerder en de kapitein, de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en herstel van enkele onvolkomenheden (Reparatiewet WtBK), met memorie van toelichting.

Op 15 mei 2019 is de Wet ter Bescherming Koopvaardij tot stand gekomen (WtBK).³ Deze wet ziet op de inzet van gewapende particuliere bescherming in zeegebieden waar piraterijgevaar is te duchten en waarbij van overheidswege geen bescherming aan koopvaardij schepen kan worden geboden. Bij de totstandkoming van het Besluit bescherming koopvaardij, dat nodig is voor de inwerkingtreding van deze wet, zijn enkele knelpunten in de wet aan het licht gekomen die aan de beoogde

¹ I.v.m. een correctie in het opschrift.

² De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Stb. 2019, 186.

werking van de wet in de weg staan. Ook is een aanvullende grondslag noodzakelijk met het oog op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij de uitvoering van de wet. Daarom voorziet het voorstel in een aantal aanpassingen in de WtBK. Verder worden enkele wetstechnische onvolkomenheden hersteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van de wet en over de samenwerking met buitenlandse instanties. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Verwerking van persoonsgegevens

Het wetsvoorstel voorziet in een aanvullende grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van de wet. Dit betreft de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en gezondheidsgegevens door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), voor zover deze noodzakelijk is in het kader van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de bij en krachtens de wet gestelde regels.⁴ Ten aanzien van deze bepaling heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)⁵ onder meer gewezen op de passende en specifieke maatregelen die moeten worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen.⁶ Naar aanleiding van deze opmerking wijst de toelichting op de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht en op de privacyverklaring waarover de ILT beschikt. In deze privacyverklaring wordt onder meer opgenomen welke gegevens hoe lang worden bewaard.⁷

De Afdeling stelt vast dat hiermee in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een aantal waarborgen wordt geboden. Echter, met uitzondering van de geheimhoudingsplicht, zijn de waarborgen niet opgenomen in een lidstaatrechtelijke bepaling, zoals wel vereist wordt door de AVG.⁸ Zo worden in het voorstel en het daarop gebaseerde Besluit bescherming koopvaardij geen regels gesteld over de uitoefening van de rechten van betrokkenen en de bewaartermijn. Daarmee verzekert het voorstel in onvoldoende mate de op grond van de AVG vereiste passende en specifieke maatregelen bij de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke gegevens. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is aan het voorgestelde artikel 14a van het wetsvoorstel een delegatiegrondslag toegevoegd (nieuw lid 3). Op grond van deze bepaling kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, in het Besluit en de Regeling bescherming koopvaardij, over het bewaren en vernietigen van de bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens die door de ILT worden verwerkt, en over andere waarborgen, zoals onder andere een door de ILT op te stellen en actueel te houden privacyverklaring. Deze waarborg krijgt daarmee de status van lidstatelijk recht.

⁴ Zie het voorgestelde artikel 14a WtBK.

⁵ Autoriteit Persoonsgegevens, Advies over het concept wijziging van de Wet ter Bescherming Koopvaardij d.d. 13 mei 2020, p. 2.

⁶ Zie artikel 9, tweede lid, onderdeel g, en artikel 10 AVG.

⁷ Artikelsgewijze toelichting bij artikel I.

⁸ Artikel 10 AVG. De privacyverklaring van de ILT is geen lidstatelijk recht.

2. Internationale samenwerking

Het voorgestelde artikel 17b bevat een grondslag voor internationale samenwerking en uitwisseling van gegevens met buitenlandse instanties in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in dit verband geadviseerd in de toelichting te vermelden voor welke landen en buitenlandse instanties doorgifte van persoonsgegevens noodzakelijk is. Indien en voor zover het daarbij gaat om derde landen in de zin van de AVG, adviseert de AP in te gaan op de wijze waarop wordt voldaan aan de relevante eisen van de AVG daaromtrent.

In reactie hierop vermeldt de toelichting dat de betreffende instanties zich vooral binnen de Europese Unie (EU) zullen bevinden.⁹ Indien en voor zover sprake zou zijn van doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen, geldt volgens de toelichting uiteraard Hoofdstuk V van de AVG.¹⁰ De Afdeling acht deze toelichting ontoereikend. Uitwisseling van persoonsgegevens met derde landen is onder de AVG slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk.¹¹ Zonder adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie is gegevensuitwisseling met derde landen in beginsel slechts toegestaan indien de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen biedt en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken.¹²

De AVG noemt een aantal instrumenten die deze passende waarborgen kunnen bieden.¹³ Met betrekking tot overheidsinstanties kunnen dit enerzijds juridisch bindende en afdwingbare instrumenten tussen overheidsinstanties of -organen zijn,¹⁴ en anderzijds bepalingen in administratieve regelingen tussen overheidsinstanties of -organen, mits toestemming van de AP is verkregen.¹⁵ Uit de toelichting blijkt echter niet welke concrete passende waarborgen, toegesneden op deze specifieke gegevensuitwisseling en gelet op de vereisten en opties van artikel 46 AVG, worden geboden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Het advies van de Afdeling is overgenomen. De toelichting op het voorgestelde artikel 17b van het wetsvoorstel is uitgebreid. Enerzijds wordt erop gewezen dat de mogelijkheden om met derde landen, zonder adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie, gegevens uit te wisselen beperkt zijn en anderzijds worden de juridische instrumenten die de AVG daarvoor biedt, beschreven. In reactie op de opmerking van de Afdeling dat uit de toelichting niet blijkt welke concrete passende waarborgen, toegesneden op de specifieke gegevensuitwisseling worden geboden, merk ik op dat ik thans nog niet kan overzien met welke overheidsorganisatie in derde landen – die niet over een adequaatheidsbesluit beschikken dat ook de publieke sector omvat – de noodzaak c.q. de behoefte van gegevensuitwisseling door de ILT zich zal voordoen. Daarbij neem ik in aanmerking dat de Wet ter Bescherming Koopvaardij (WtBK) een geheel nieuw wettelijk systeem introduceert voor gewapende particuliere beveiliging op Nederlands gevlagde koopvaardischepen, dat niet aansluit bij een bestaande praktijk in Nederland waarop kan worden voortgeborduurd. Met het oog op de inrichting door de ILT van de werkprocessen van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de

⁹ Autoriteit persoonsgegevens, Advies over het concept wijziging van de Wet ter Bescherming Koopvaardij d.d. 13 mei 2020, p. 3.

¹⁰ Artikelsgewijze toelichting bij artikel L.

¹¹ Artikel 45, 46, 47, 49 AVG.

¹² Artikel 46 AVG.

¹³ Artikel 46, tweede en derde lid, AVG.

¹⁴ Artikel 46, tweede lid, onder a, AVG.

¹⁵ Artikel 46, derde lid, onder b, AVG.

WtBK zullen de internationale samenwerking en de concrete passende waarborgen bij de gegevensuitwisseling in dat verband door de ILT hernieuwde aandacht krijgen. Daarbij zal de AVG vanzelfsprekend leidend zijn.

Voor de strafrechtelijke handhaving en de behoefte c.q. noodzaak tot gegevensuitwisseling door het openbaar ministerie met derde landen geldt overigens hetzelfde, zij het dat het strafrecht meer is toegesneden op internationale samenwerking.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een tweetal wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting aan te brengen. De eerste houdt verband met de positie van de kapitein. De kapitein draagt aan boord van zijn schip de eindverantwoordelijkheid voor de naleving van de bij of krachtens de WtBK gestelde regels. Daarom is het wenselijk om aan hem in het Besluit bescherming koopvaardij (artikel 2.4, vierde lid), de verplichting op te leggen om niet uit te varen of het risicogebied in te varen (als van een floating armoury gebruik wordt gemaakt), wanneer niet aan alle voorwaarden voor particuliere beveiliging is voldaan. Daartoe is de voorgestelde delegatiegrondslag van artikel 6, vierde lid, van het wetsvoorstel aangevuld. Ook is subdelegatie mogelijk gemaakt om zo nodig nadere regels te kunnen stellen over de embarkatie van particuliere maritieme beveiligers, geweldsmiddelen en apparatuur. Overtreding van de verplichting door de kapitein kan met een bestuurlijke boete worden gesanctioneerd (zie het nieuwe onderdeel d van artikel 17, tweede lid, van het wetsvoorstel).

In de tweede plaats wordt voorgesteld om aan artikel 12, derde lid, van de WtBK een delegatiegrondslag toe te voegen voor het vaststellen van een formulier in de Regeling bescherming koopvaardij, dat door de kapitein dient te worden gebruikt voor de melding geweldsaanwending bij het openbaar ministerie.

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 Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus