

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. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemene toelichting

1. Inleiding

Op 15 mei 2019 is de Wet ter Bescherming Koopvaardij (Stb. 2019, 186) tot stand gekomen. Voor de inwerkingtreding van deze wet is lagere regelgeving vereist (een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling). Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur (het Besluit bescherming koopvaardij) zijn enkele knelpunten in de wet aan het licht gekomen, die aan de beoogde 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. Dit wetsvoorstel stelt daartoe enkele aanpassingen van de wet voor. Deze hebben tot doel de geconstateerde knelpunten weg te nemen (zie hierna, i, ii), de positie van de scheepsbeheerder en de kapitein te verduidelijken (iii) alsmede om bij te dragen aan de rechtmatige en zorgvuldige gegevensverwerking bij toepassing van de wet (iv), een goede invulling van het toezicht en de handhaving en openbare verslaglegging daarover achteraf (v) en de samenwerking met buitenlandse instanties door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) bij de uitvoering van haar taken (vi).

Voor alle duidelijkheid wordt vermeld dat de vergunningverlening zal worden uitgevoerd door de ILT, in mandaat namens de Minister van Justitie en Veiligheid, en dat het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving eveneens aan de ILT zal worden opgedragen (vgl. artikelen 16 en 17 van de wet).

De aanpassingen betreffen achtereenvolgens:

- i. de relatie tussen certificering (marktpartijen) en vergunningverlening (door de ILT)
- ii. de arbeidsrechtelijke positie van particuliere beveiligers
- iii. de positie en verantwoordelijkheden van de scheepsbeheerder en de kapitein

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

- iv. de verwerking van nader te bepalen bijzondere persoonsgegevens (persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en gezondheidsgegevens), door de ILT, voor zover deze verwerking noodzakelijk is in het kader van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de bij en krachtens de wet gestelde regels
 - v. de invulling door de Minister van Justitie en Veiligheid m.b.t. uitvoering van zijn toezichthoudende en handhavende taken, en openbare verslaglegging over toezicht en sanctionering achteraf
 - vi. de samenwerking van de ILT met buitenlandse instanties in het kader van de taken m.b.t. vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Daarnaast worden enkele wetstechnische onvolkomenheden hersteld.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Aan de voorgestelde wijzigingen ligt een nadere doordenking van het systeem van de wet inzake gewapende particuliere koopvaardijbescherming, en de uitvoering ervan, ten grondslag. Zoals in paragraaf 1 al is vermeld, kwamen er tijdens de voorbereiding van het Besluit bescherming koopvaardij enkele knelpunten aan het licht. Een daarvan is de relatie tussen certificering en vergunningverlening. Deze is in de huidige wet te strikt vormgegeven. Destijds was de gedachte om zoveel mogelijk gebruik te maken van certificering (door marktpartijen) en daarmee de werklast voor de vergunningverlenende instantie (overheid) te beperken. Artikel 13, eerste lid, stelt als eis voor het verkrijgen van een vergunning dat een certificaat wordt overgelegd, uitgegeven door een geaccrediteerde certificerende instelling, die door de Minister van Justitie en Veiligheid is aangewezen. Artikel 13, tweede lid, van de wet stelt dat voor het verkrijgen van een certificaat moet worden voldaan aan «een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen set van normen en regels». In de consultatieversie van het Besluit bescherming koopvaardij werd invulling gegeven aan de vaststelling van deze set, door een drietal ISO-normdocumenten aan te wijzen en specifieke wettelijke regels uit het Besluit bescherming koopvaardij. Bij de vergunningaanvraag zouden niet alleen drie ISO-certificaten met betrekking tot de bovenbedoelde normdocumenten dienen te worden overgelegd, maar ook een certificaat waaruit de conformiteit met de specifieke Nederlandse wettelijke regels zou blijken. Dit aanvullende Nederlandse maritiem beveiligingscertificaat blijkt echter onvoldoende aan te sluiten op de internationale certificeringspraktijk (zie ook hierna paragraaf 4). Zodoende werd in de consultatieversie van dit wetsvoorstel een alternatief model aan de wet toegevoegd, waarvan de uitwerking reeds in de consultatieversie van het Besluit bescherming koopvaardij als «terugvaloptie» was benoemd en opgenomen. Het alternatieve model houdt in dat de vergunningaanvrager wel een drietal bij algemene maatregel van bestuur te bepalen ISO-certificaten overlegt, maar niet tevens een certificaat waarin wordt verklaard dat aan de specifieke Nederlandse regels wordt voldaan. In het alternatieve model is de vergunningverlenende instantie (ILT) belast met de toets op het voldoen aan de Nederlandse wettelijke regels.

Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid om het oorspronkelijke model te laten vervallen en het alternatieve model als enige model in de wet vast te leggen. Mede naar aanleiding van de advisering en gesprekken met marktpartijen is duidelijk geworden dat het oorspronkelijke model geen reële optie is. Een realistische aanname is dat:

1. er zich geen accrediterende instanties zullen aandienen als het gaat om het accrediteren van certificerende instellingen voor wat betreft afgifte van een certificaat van conformiteit met Nederlandse wettelijke regels;
2. er voldoende certificerende instellingen zijn die een of meer van de drie ISO-certificaten afgeven;

3. er geen belangstelling bestaat bij certificerende instellingen om certificaten van conformiteit met Nederlandse wettelijke regels af te geven omdat zij daarmee «bestuursorgaan naar Nederlands recht» worden.

Het bovenstaande resulteert in een aanzienlijke vereenvoudiging van het wetsvoorstel omdat niet langer twee modellen in de wet behoeven te worden geregeld en ook de aanwijzing van geaccrediteerde gecertificeerde instellingen door de Minister van Justitie en Veiligheid kan vervallen. In het huidige model kan de aanvrager van een vergunning volstaan met het overleggen van de ISO-certificaten mits deze door een daartoe geaccrediteerde certificerende instelling zijn afgegeven.

Een tweede knelpunt in de wet is dat deze ervan uitgaat dat het door de vergunninghouder in te zetten maritiem beveiligingspersoneel altijd een arbeidsovereenkomst heeft met de vergunninghouder. In de praktijk is dat niet het geval, en zetten maritieme beveiligingsbedrijven beveiligers vooral in via internationale detacherings- of uitzendbureaus. Dit knelpunt wordt verholpen door een uitbreiding van de definitie van particulier maritiem beveiligingspersoneel, zodat de vergunninghouder ook op deze wijze beveiligers op een schip kan inzetten. Overigens zij vermeld dat de in te zetten beveiligers veelal onderdanen van andere landen zijn en -indien zich geweldsincidenten voordoen waarbij zij bijvoorbeeld worden aangehouden door een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat- zij geen beroep kunnen doen op Nederlandse consulaire bijstand.

In verband met het geweldsmonopolie wordt voorgesteld om het wetsvoorstel aan te vullen met een nadere regeling van de vergewisplicht van de kapitein en de teamleider, bij embarkatie van het particulier maritiem beveiligingspersoneel met de geweldsmiddelen, munitie en apparatuur (camera's en microfoons).¹ Ook wordt, als keerzijde van de vergewisplicht, voorgesteld om een informatieplicht voor de scheepsbeheerder onderscheidenlijk de – door hem gecontracteerde – vergunninghouder aan het wetsvoorstel toe te voegen. Met de van de scheepsbeheerder onderscheidenlijk vergunninghouder te ontvangen informatie kunnen kapitein en teamleider uiterlijk bij embarkatie, en bij voorkeur ook reeds voorafgaand daaraan, zich ervan vergewissen dat alles volgens de regels verloopt. Embarkatie vindt ofwel plaats in een buitenlandse zeehaven, waarbij de vuurwapens en munitie naar het schip worden vervoerd vanaf een opslaglocatie op het land, ofwel vanaf een floating armoury (een schip in de nabijheid van een risicogebied waarop wapens en munitie worden opgeslagen en waarop soms ook logies wordt verstrekt aan particuliere maritieme beveiligers).² De voorgestelde nadere regeling waarborgt een strikte procedure bij embarkatie, waarbij de kapitein een belangrijke eindverantwoordelijkheid draagt in verband met de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde regels en voor de veiligheid van zijn schip en de opvarenden in verband met de maritieme beveiligingswerkzaamheden. Voorgesteld wordt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen om aan deze verantwoordelijkheid van de kapitein invulling te geven.

¹ In de huidige wet is de vergewisplicht betrekkelijk smal omschreven en betreft deze alleen controle op de toestemmingverlening alvorens embarkatie kan plaatsvinden.

² Zie de beschreven praktijk van wapenopslag rondom de Golf van Aden: Kamerstukken II 2017/18, 34 558, nr. 9, p. 5 en 6. Zie voorts: <https://www.unodc.org/unodc/en/piracy/manual-and-annexes.html> en voor de nog niet definitieve bijlage over regulering van floating armouries: <https://www.sceguk.org.uk/wp-content/uploads/sites/24/2019/09/20190130-Floating-Armouries-ANNEX.pdf>.

Voor het overige gaat het om aanvullingen van de wet met het oog op verbetering van toezicht, handhaving en samenwerking met buitenlandse instanties.

3. Regeldruk, werklasteffecten en financiële gevolgen van de WtBK-regelgeving

Dit wetsvoorstel tot reparatie van de WtBK heeft als zodanig geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft ervan afgezien om advies over het reparatiewetsvoorstel uit te brengen. Wel heeft, in het kader van de voorbereiding van het Besluit bescherming koopvaardij, een nadere analyse plaatsgevonden van de regeldrukeffecten, werklasteffecten en financiële gevolgen (voor private partijen en uitvoerende en handhavende overheidsinstanties). Wat de regeldrukeffecten voor private partijen betreft is op basis van de processen van vergunningverlening, toestemmingverlening en uitvoering/toezicht en handhaving een onderscheid gemaakt naar scheepsbeheerders, kapiteins, maritieme beveiligingsbedrijven, particuliere beveiligers en geaccrediteerde certificerende instellingen. Op basis van bovengenoemde uitgangspunten worden eenmalige regeldrukkosten voor bedrijven c.a. geraamd ten bedrage van (afgerond) € 250.000. Structureel gaat het om ca. € 100.000 aan regeldrukkosten voor het bedrijfsleven. Voor een meer uitvoerige toelichting daarop, mede in reactie op het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk op het ontwerpbesluit, wordt op deze plaats verwezen naar de paragrafen 6 en 7 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.³

Werklasteffecten met financiële gevolgen voor de overheid van de WtBK, inclusief het reparatiewetsvoorstel en het ontwerpbesluit bescherming koopvaardij, zijn verbonden aan toestemmingverlening aan scheepsbeheerders door het Kustwachtcentrum, vergunningverlening door de ILT aan maritieme beveiligingsbedrijven, alsmede aan het bestuursrechtelijk toezicht op en de bestuursrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving door de ILT.

De ILT heeft op basis van de consultatieversie van het Besluit bescherming koopvaardij, een toets verricht op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de wet, het conceptbesluit en het reparatiewetsvoorstel WtBK. Ook de Kustwacht en het Openbaar Ministerie hebben de gevolgen van de wet- en regelgeving voor hun organisatie verkend.

Ten aanzien van de vergunningverlening wordt ervan uitgegaan dat naar verwachting tussen 1–15 geïnteresseerde maritieme beveiligingsbedrijven een aanvraag voor een vergunning zullen indienen. Met de vergunningverlening, het bestuursrechtelijk toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving is op basis van de HUF-toets van de ILT vooralsnog structureel € 1,1 mln gemoeid. Het deel daarvan dat de uitvoeringskosten betreft voor vergunningverlening wordt bekostigd uit de legesheffing, deze kosten komen niet ten laste van de Rijksbegroting. De hoogte van de leges zal worden bepaald bij ministeriële regeling. De ILT heeft bij gelegenheid van de HUF-toets de verwachting geuit dat incidenteel € 1,6 mln nodig is ten behoeve van het voorbereiden en inrichten van de werkprocessen, waaronder investeringen in ICT.⁴

³ Het ontwerpbesluit wordt na ommekomst van advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal, ter voldoening aan de artikelen 4, vijfde lid, 9, negende lid, en 11, zesde lid, van de wet.

⁴ Zie HUF-toets van 16 april 2020 en de reactie van JenV daarop van 23 juni 2020, zoals toegezonden aan de Tweede Kamer, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail/2020Z13586/2020D29796>.

De dekking voor de financiële gevolgen van het bestuursrechtelijk toezicht en handhaving en de invoeringskosten van de wet- en regelgeving is gevonden in de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Vanaf 2022 is voorzien in structurele dekking van de kosten voor de uitvoering van de wet- en regelgeving. Voor 2020 is 0,4 mln beschikbaar en voor 2021 zal 1,2 mln euro beschikbaar zijn voor de ILT. Afgezien van de uitvoeringskosten voor bestuursrechtelijk toezicht en handhaving zullen er inkomsten uit bestuurlijke boetes kunnen zijn. Deze komen ten goede aan de Rijksbegroting.

Voor de Kustwacht wordt uitgegaan van 0,5 fte voor de behandeling van toestemmingsaanvragen voor particuliere beveiliging. De financiële dekking daarvan is niet inbegrepen bij de eerder aan de Kustwacht toegekende middelen ten behoeve maritime security, maar wordt afzonderlijk gecompenseerd vanuit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Voor het verrichten van onderzoek naar meldingen van het gebruik van geweldsmiddelen door particuliere maritieme beveiligers, gedaan door een kapitein, verwacht het Openbaar Ministerie vooralsnog te kunnen volstaan met de thans beschikbare capaciteit. Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de WtBK wenst het Openbaar Ministerie eerst praktijkervaring op te doen met de wet.

4. Internetconsultatie en advies

Het conceptwetsvoorstel heeft van 22 februari tot 13 maart 2020 openge staan voor reacties op internetconsultatie.⁵ Daarop zijn drie reacties binnengekomen, van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), het Verbond van Verzekeraars en Nautilus Internationaal, de vakbond van maritiem beveiligingspersoneel.⁶ Van de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK) is geen afzonderlijke reactie ontvangen, maar is de op het concept-Besluit bescherming koopvaardij ontvangen reactie ook bij dit wetsvoorstel betrokken. Datzelfde geldt voor de door de ILT meegegeven aandachtspunten in de op verzoek van ondergetekende verrichte toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het concept-Besluit (Rapportage HUF-toets).

De KVNR onderschrijft de noodzaak van een wetsaanpassing ten behoeve van het certificerings- en vergunningstelsel. Zij beschrijft dat de WtBK voor wat betreft dit onderdeel op twee aannames berust die naar huidig inzicht ofwel niet juist zijn, ofwel met teveel onzekerheid zijn omgeven:

1. De geaccrediteerde certificerende instanties zijn bereid en in staat tot het uitvoeren van controle op ISO-normen én Nederlandse regels voor het uitgeven van een certificaat.
2. Bedrijven hebben nog geen ISO-certificaat en/of zijn bereid een certificeringsproces te doorlopen tegen dezelfde ISO-normen en aanvullende regels voor een «Nederlands certificaat».

De KVNR steunt de oplossing die in het conceptwetsvoorstel werd voorgesteld (het alternatieve model). Dit model berust niet op deze twee aannames en biedt daardoor zekerheid dat bestaande internationale ISO-certificaten wél als basis voor een vergunning kunnen dienen, in combinatie met een aanvullende toets op de Nederlandse regels door de vergunningverlenende instantie.

Het Verbond van Verzekeraars heeft te kennen gegeven weer nauwer te willen worden betrokken bij ontwikkelingen rond particuliere beveiliging van koopvaardij schepen waarvoor buiten de kaders van dit wetsvoorstel

⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingswetkoopvaardij>.

⁶ Deze reactie gaat ook in op het conceptbesluit bescherming koopvaardij dat tot 1 maart 2020 voor reacties open stond op de consultatiewebsite.

wordt zorggedragen. De reacties van Nautilus Internationaal en van de NVKK gingen in op de positie en verantwoordelijkheden van de kapitein en zijn relatie tot de scheepsbeheerder. Deze hebben tot een nadere invulling van de vergewisplicht geleid door middel van het opnemen van een informatieplicht (zie onderdeel E, artikel 6 van de wet).

Daarnaast is advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel aan drie instanties. De Autoriteit persoonsgegevens (AP) onderkent in haar advies van 13 mei 2020 het belang dat gemoeid is met de inzet van maritieme beveiligers in zeegebieden waar piraterijgevaar is te duchten en waarbij van overheidswege geen bescherming aan koopvaardischepen kan worden geboden⁷. Zij maakt opmerkingen bij de artikelen 14a (verwerking van gezondheidsgegevens, zijnde bijzondere persoonsgegevens, en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bij uitvoering van de wettelijke taken) en 17b (samenwerking en uitwisseling van gegevens met buitenlandse instanties bij uitvoering van de wettelijke taken). Ten aanzien artikel 14a wijst de AP op de ontbrekende onderbouwing van de noodzaak van het gebruik van deze gegevens en het treffen van passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkenen, gelet op de artikelen 9, tweede lid, onder g, en artikel 10 van de AVG. Ten aanzien van artikel 17b adviseert de AP in de toelichting te vermelden voor welke landen en buitenlandse instanties doorgifte van persoonsgegevens noodzakelijk is. Indien en voor zover het daarbij gaat om doorgifte aan 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. De artikelsgewijze toelichting op de artikelen 14a en 17b is naar aanleiding van deze opmerkingen aangevuld (zie paragraaf 5).

Voorts wijst de AP op het «overschrijfverbod» hetgeen ertoe heeft geleid dat de in artikel 1 toegevoegde definities van «verwerken van persoonsgegevens», onderscheidenlijk «verwerkingsverantwoordelijke» zijn geschrapt aangezien zij identiek zijn aan de definities in de AVG. Het Openbaar Ministerie geeft in zijn advies aan op dit moment geen aanleiding te zien tot het maken van opmerkingen⁸. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft ervan afgezien een advies uit te brengen. Wel heeft het college verzocht om te vermelden dat het de analyse in de consultatieversie van de memorie van toelichting deelt (geen extra regeldrukeffecten).

II. Artikelsgewijze toelichting

A, C1 en D (definitiewijzigingen, artikel 1)

De definities van «accrediterende instantie», «certificaat» en «geaccrediteerde certificerende instelling» in artikel 1 worden gewijzigd in verband met het voortgeschreden inzicht rond certificering en vergunningverlening zoals in paragraaf 1 van de algemene toelichting is toegelicht. Voor het schrappen van de delegatiegrondslag in de definitie van «beschermingsmaatregelen» wordt naar de toelichting op onderdeel E (artikel 6) verwezen. De wijziging van de definitie van «particulier maritiem beveiligingspersoneel» is in paragraaf 1 toegelicht. De wijziging van de definitie van «reder» in de artikelen 1, 4 en 5 betreft herstel van een onvolkomenheid. In de scheepvaartregelgeving is de scheepsbeheerder het gebruikelijke aanspreekpunt. De Wet ter Bescherming Koopvaardij wijkt hiervan af. Het heeft daarom de voorkeur om dit begrip aan te passen naar scheepsbeheerder om de wet in lijn te brengen met de scheepvaartregelgeving. Op grond van de Nederlandse regelgeving

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kunnen namelijk verschillende entiteiten een schip in commerciële vaart laten registreren in het Nederlandse vlagregister (art. 311 Wetboek van Koophandel): de eigenaar (zijnde reder/kapitein-eigenaar), de rompbevrachter of de scheepsmanager (vennootschap). Deze drie partijen zijn in de Wet zeevarenden voor de exploitatie voor het schip onder één noemer gevat als «scheepsbeheerder». De scheepsbeheerder is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die is belast met de dagelijkse leiding over het beheer van een Nederlands schip. In veel gevallen zal de eigenaar of rompbevrachter zich gedragen als de scheepsbeheerder, maar dat kan dus ook een vennootschap zijn. Voor de kapitein is de scheepsbeheerder het aanspreekpunt als dagelijkse leiding. De reder is dus onderdeel van de definitie van scheepsbeheerder, maar die definitie is breder. Materieel heeft deze wijziging geen gevolgen. Ten slotte is aan artikel 1 een definitie toegevoegd van «vergunninghouder». Dit is de houder van een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de wet.

B (terminologische verbetering)

Dit betreft aanpassing van de terminologie van artikel 2 aan het voorstel voor een Rijkswet nationaliteit zeeschepen (Kamerstukken II 2011/12, 33 134 (R1972), nr. 2). Met dat rijkswetsvoorstel wordt een vereenvoudiging beoogd van de regelgeving op het gebied van de nationaliteit van zeeschepen en van het recht de vlag van het Koninkrijk te voeren.

C2 (aanvulling delegatiegrondslag, artikel 4)

Voorgesteld wordt om de delegatiegrondslag van artikel 4, derde lid, aan te vullen met de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de gronden waarop de door de scheepsbeheerder gevraagde toestemming voor de inzet van particuliere beveiliging door het Kustwachtcentrum (in mandaat namens de Minister van Justitie en Veiligheid) kan worden geweigerd. Hierbij kan worden gedacht aan situaties waarin het transport niet door een risicogebied als bedoeld in artikel 2 van de wet vaart, niet aan de criteria van artikel 4 van de wet voldoet, het maritiem beveiligingsbedrijf waarmee de scheepsbeheerder een overeenkomst beoogt aan te gaan, niet meer over een geldige vergunning beschikt of de ILT zich beraadt op schorsing of intrekking van de vergunning van het maritiem beveiligingsbedrijf waarmee de scheepsbeheerder een overeenkomst beoogt aan te gaan (bijvoorbeeld omdat een of meer aan het bedrijf verleende ISO-certificaten zijn geschorst of niet meer geldig zijn). Bij de voorbereiding van het Besluit bescherming koopvaardij bleek behoefte aan een duidelijke regeling van de weigeringsgronden.

E (wijziging artikel 6, vergewis- en informatieplicht, verantwoordelijkheid van de kapitein en delegatiegrondslagen)

Dit betreft een viertal wijzigingen van artikel 6. Dit artikel heeft een belangrijke functie in het systeem van de Wet ter Bescherming Koopvaardij. Het geeft invulling aan de te onderscheiden verantwoordelijkheden van de scheepsbeheerder, de vergunninghouder, de kapitein en de teamleider die betrokken zijn bij een transport waarop particuliere beveiliging wordt ingezet.

Allereerst wordt een wetstechnische verbetering en verduidelijking voorgesteld in het eerste lid (de verplichting van de scheepsbeheerder om voorafgaand en tijdens een transport waarop particulier maritiem beveiligingspersoneel wordt ingezet alle redelijkerwijs mogelijke beschermingsmaatregelen toe te passen). Voorgesteld wordt om de delegatiegrondslag (met betrekking tot door Onze Minister te stellen regels) die momenteel is vervat in de definitiebepaling van «bescher-

mingsmiddel» in artikel 1, over te hevelen naar het eerste lid van artikel 6. De ministeriële regeling zal de noodzakelijke invulling geven aan de beschermingsmaatregelen die redelijkerwijs kunnen worden toegepast, zoals scheermesdraad, «hardening» en een citadel.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om het tweede lid uit te breiden. Het huidige tweede lid beperkt de vergewisplicht van de kapitein en de teamleider tot de verleende toestemming voor de inzet van particuliere beveiliging op een transport.⁹ Bij nader inzien is gebleken dat dit een te beperkte omschrijving van de vergewisplicht is, aangezien de uitoefening van de vergewisplicht door kapitein en teamleider als een belangrijk laatste controlemoment fungeert op de beveiligers die aan boord komen en de geweldsmiddelen, wapen- of munitiekluisen en apparatuur (camera's en microfoons) die zij met zich voeren en daarmee als controlemoment op de naleving van de voorwaarden waaronder particuliere beveiliging wordt toegestaan.

In de derde plaats wordt voorgesteld om een derde lid aan het artikel toe te voegen, houdende een informatieplicht voor de scheepsbeheerder en de door hem gecontracteerde vergunninghouder om de kapitein onderscheidenlijk de teamleider van juiste en volledige informatie te voorzien ten behoeve van hun in het tweede lid omschreven vergewisplicht. Het is de bedoeling dat de kapitein en de teamleider, bij embarkatie van het particuliere beveiligingspersoneel en de meegevoerde geweldsmiddelen, wapen- of munitiekluisen en apparatuur, controleren of zij dienaangaande over dezelfde, juiste en volledige informatie beschikken en of de feitelijke situatie overeenstemt met deze informatie. De informatieplicht is daarmee de keerzijde van de vergewisplicht, die voorkomt dat de aansprakelijkheid die het gevolg kan zijn van onjuistheden of tekortkomingen, eenzijdig bij de kapitein ligt. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de scheepsbeheerder om voor de veiligheid van het transport en de opvarenden in te staan en ervoor te zorgen dat aan de wettelijke regels inzake particuliere beveiliging van een Nederlands schip wordt voldaan. In het derde lid wordt tevens een delegatiegrondslag toegevoegd opdat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden gespecificeerd welke informatie dient te worden verstrekt door de scheepsbeheerder en de vergunninghouder en ook dat deze informatie tijdig voorafgaand aan de embarkatie van het particulier maritiem beveiligingspersoneel, de geweldsmiddelen, munitie en apparatuur wordt verstrekt. Bij onjuistheden of tekortkomingen zullen scheepsbeheerder en vergunninghouder immers nog tot een oplossing kunnen komen, waarna de kapitein kan besluiten dat het – in verband met de veiligheid van het schip en de opvarenden – verantwoord is om te vertrekken, dan wel het reeds aangevallen transport te vervolgen indien embarkatie vanaf een floating armoury is geschied.

Het nieuw voorgestelde vierde lid van artikel 6 beschrijft de verantwoordelijkheid van de kapitein en bevat tevens een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde regels en voor de veiligheid van het schip en de opvarenden in verband met de maritieme beveiligingswerkzaamheden.

Met name op het moment van embarkatie van het particulier maritiem beveiligingspersoneel met de geweldsmiddelen en de apparatuur heeft de kapitein een bijzondere verantwoordelijkheid op grond van deze wet. In verband hiermee wordt aan hem in de algemene maatregel van bestuur de verplichting opgelegd om het vertrek of het invaren van het risico-

⁹ Vgl. Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 6, p. 22: «Het tweede lid verplicht de kapitein en de teamleider ertoe bij de reder te vergewissen dat toestemming voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers is verleend voor het betreffende transport, alvorens de particuliere maritieme beveiligers en de wapens die zij met zich voeren aan boord van het schip komen. Deze vergewisplicht fungeert als een verplicht laatste controlemoment.»

gebied uit te stellen, als niet aan de bij of krachtens de wet gestelde regels is voldaan. Hiermee wordt de positie van de kapitein versterkt, in het belang van een goede naleving van de wet. Overtreding van deze verplichting wordt met een bestuurlijke boete gesanctioneerd (art. 17, tweede lid, onder d).

F (actualisering verwijzing, artikel 10)

De wijziging betreft aanpassing van de verwijzing naar de per 1 januari 2020 tot titel VIB vernummerde titel van het vierde boek van het Wetboek van Strafvordering over strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank (Stb. 2019, 507).

H en I (certificerings- en vergunningstelsel, artikelen 13 en 14)

De wijzigingen van artikel 13 en 14 hangen samen met het voortgeschreden inzicht rondom certificering en vergunningverlening zoals toegelicht in paragraaf 2 van de algemene toelichting. Het eerste lid schept een delegatiegrondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur bepalen van de ISO-certificaten die relevant zijn als basiseisen voor het verlenen van een vergunning voor het aanbieden of verrichten van gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden. Er wordt gedacht aan de certificaten van de volgende ISO-normdocumenten:

- 9001:2015 – kwaliteitseisen voor bedrijfsmanagementsystemen
- 28000:2007 – kwaliteitseisen voor bedrijven in logistiek- en transportketens
- 28007:2015 – kwaliteitseisen voor bedrijven in de sector gewapende maritieme beveiliging.

In verband met het nieuw te formuleren eerste lid kan het tweede lid vervallen en worden de overige artikelleden vernummerd. In verband hiermee wordt in artikel 14, onderdeel a, het enkelvoud «certificaat» vervangen door het meervoud «certificaten» en wordt tevens verduidelijkt dat het ISO-certificaten betreft. In het vijfde lid is in de delegatiegrondslag tot uitdrukking gebracht dat de nadere regels ook betrekking hebben op de mogelijke schorsing van de vergunning.

J (verwerken bijzondere categorieën persoonsgegevens, artikel 14a)

Dit betreft het opnemen van een aanvullend artikel (artikel 14a) om grondslagen te scheppen voor de verwerking persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en van bijzondere persoonsgegevens (gezondheidsgegevens), voor zover die verwerking noodzakelijk is bij de uitvoering van de wettelijke taken door de ILT.

Ingevolge het eerste lid is dat – voor de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard – onder andere het geval bij vergunningverlening omdat daarbij in het kader van de betrouwbaarheidsbeoordeling van het maritieme beveiligingsbedrijf strafrechtelijke gegevens verwerkt moeten worden (antecedenten van bestuurders, medebeleidsbepalers en leidinggevendenden van de onderneming). Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit persoonsgegevens is deze grondslag meer nauwkeurig geformuleerd dan in de consultatieversie van het wetsvoorstel het geval was. Bij nader inzien is het niet nodig om bij de vergunningverlening strafrechtelijke of gezondheidsgegevens van de door de vergunninghouder in te zetten particuliere maritieme beveiligers te verwerken. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werd daarvan nog wel uitgegaan. Ingevolge het tweede lid kunnen, in het kader van toezicht en handhaving door de ILT, strafrechtelijke antecedenten van door de vergunninghouder ingezette beveiligers worden verwerkt alsook gegevens omtrent medische geschiktheid van door de vergunninghouder ingezette beveiligers.

Eveneens is mogelijk dat er door de ILT in het kader van toezicht en handhaving van de WtBK-regelgeving inlichtingen worden ingewonnen bij een buitenlandse instantie ten einde gegevens omtrent gezondheid of strafrechtelijk verleden van ingezette beveiligers te verifiëren (artikel 17b, tweede lid). Naar het zich laat aanzien, zal dit hooguit incidenteel zijn.

De passende en specifieke maatregelen en waarborgen die op grond van de artikelen 9, tweede lid, onderdeel g, en artikel 10 van de AVG met het creëren van een uitzondering op het verbod van de artikelen 9, eerste lid, en 10 van de AVG ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van betrokkene gepaard moeten gaan, zijn voor de (medewerkers van de) ILT onder meer gelegen in de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 Awb. Voorts bevat het derde lid een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in andere passende waarborgen te kunnen voorzien, waaronder regels over het bewaren en vernietigen van de bijzondere en strafrechtelijke gegevens door de ILT en een op de WtBK toegesneden privacyverklaring van de ILT. In de privacyverklaring kan de ILT aangeven hoe betrokkenen hun rechten tot inzage en correctie kunnen uitoefenen, welke soorten gegevens van welke personen voor welk doel worden verwerkt, en welke gegevens het met welk doel aan anderen kan verstrekken en welke gegevens hoe lang worden bewaard.

K (certificering; meldplicht vergunninghouders, artikel 15)

Het voorgestelde artikel 15 betreft een integrale herziening van het bestaande artikel, dat aansluit op artikel 13 (verplichte certificering als basis voor vergunning). Niet langer wordt de eis gesteld dat een geaccrediteerde certificerende instelling die de krachtens artikel 13, eerste lid, van de wet voor vergunningverlening vereiste ISO-certificaten verstrekt, als zodanig dient te worden «aangewezen» door de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze eis beoogde te waarborgen dat de Minister zou kunnen controleren of de ISO-certificerende instelling over een passende accreditatie van een accrediterende instantie beschikt. Bij nader inzien heeft een dergelijke aanwijzing geen of onvoldoende meerwaarde. Daarbij speelt ook een rol dat de geaccrediteerde certificerende instellingen de maritieme beveiligingsbedrijven, anders dan oorspronkelijk werd beoogd, niet zullen toetsen op het voldoen aan de aanvullende wettelijke regels (zie paragraaf 2 van het algemeen deel). Daarmee kunnen het huidige eerste tot en met derde lid vervallen. Ook de huidige meldplicht (vierde lid) voor een aangewezen geaccrediteerde certificerende instelling, bij de Minister van Justitie en Veiligheid, kan vervallen. De voorgestelde vereenvoudiging sluit aan bij de bestaande werkwijzen van (buitenlandse) geaccrediteerde ISO-certificerende instellingen en voorkomt dat deze instellingen het Nederlandse rechtstelsel worden «ingezogen» aangezien zij, door de ministeriële aanwijzing en de meldplicht, onderdeel zouden gaan uitmaken van dat rechtstelsel. De geraadpleegde instellingen geven aan dat daarmee hun onafhankelijkheid als geaccrediteerde ISO-certificerende instelling in de knel zou komen. In plaats van de huidige vier leden, wordt een meldplicht voor de vergunninghouder voorgesteld met betrekking tot de voor de verplichte ISO-certificaten (beëindiging geldigheid, schorsing en intrekking) opdat de ILT zich kan beraden op de consequenties hiervan voor de vergunning.

L (uitbreiding bestuurlijke beboeting, artikel 17)

De wijziging van het eerste lid betreft een technische aanpassing, aangezien dit voorstel tot wetswijziging het begrip vergunninghouder definieert in artikel 1 van de wet.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 17, tweede lid, sluiten aan op artikel 6 van de wet en de voorgestelde wijzigingen daarvan (onderdeel E). Het tweede lid is geherformuleerd en in vier onderdelen gesplitst. Onderdelen a en c beogen de mogelijkheid van bestuurlijke beboeting uit te breiden. Onderdeel a maakt het niet of onvoldoende naleven van de verplichting om alle redelijkerwijs mogelijke beschermingsmaatregelen toe te passen, voorafgaand en tijdens het transport, door de scheepsbeheerder en de kapitein, bestuurlijk beboetbaar. Het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 6, eerste lid, van de wet, is in de huidige wet niet mogelijk.¹⁰ Dit lijkt onwenselijk in het kader van effectief toezicht door de ILT. Effectief toezicht veronderstelt een sanctie bij overtreding van deze verplichting, waar deze nu in de wet ontbreekt. Onderdeel c voorziet in de mogelijkheid van een bestuurlijke boete bij overtreding van de nieuw voorgestelde informatieplicht door de scheepsbeheerder (artikel 6, derde lid, van de wet). In dit onderdeel hoeft de vergunninghouder niet te worden genoemd omdat aan hem, bij overtreding van de informatieplicht, op grond van het huidige artikel 17, eerste lid, een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Een wetsaanpassing is daarvoor niet nodig. Onderdeel d maakt het mogelijk om de aan de kapitein op te leggen verplichting om het vertrek of het invaren van het risicogebied uit te stellen wanneer bij embarkatie van het particulier maritiem beveiligingspersoneel met de geweldsmiddelen en camera's en microfoons niet aan de bij of krachtens de wet gestelde regels is voldaan, te sanctioneren met een bestuurlijke boete. De onderdelen b en e zijn de voortzetting van de inhoud van het huidige artikel 17, tweede lid, van de wet, maar dan in opgesplitste vorm, en met een wetstechnische verbetering (onderdeel b).

M (toezicht/handhaving, internationale samenwerking, artikelen 17a en 17b)

Dit onderdeel betreft het opnemen van twee aanvullende artikelen in hoofdstuk 6 van de wet dat over toezicht en handhaving gaat (artikel 17a en 17b).

Artikel 17a, eerste en tweede lid, dragen de Minister van Justitie en Veiligheid op om telkens voor een periode van drie jaar zijn toezichts- en handavingsinspanningen ten behoeve van de naleving van de wet, te formuleren door een werkplan op te stellen en na afloop van elk kalenderjaar een verslag inzake toezicht en sanctionering (zowel in bestuursrechtelijke als in strafrechtelijke zin) op te stellen. Het derde lid bepaalt welke informatie het verslag dient te bevatten, namelijk over de ontvangen rapportages na afloop van een beveiligd transport en de meldingen die door een kapitein bij het openbaar ministerie zijn gedaan. Het gaat daarbij uiteraard om een zakelijke weergave van deze informatie (aantallen rapportages, meldingen en eventuele follow up).

In het werkplan, waarvoor een concept wordt opgesteld door de ILT, zullen de toezichtsprioriteiten van de ILT nader worden geduid. Daarin zal ook worden aangegeven in hoeverre het noodzakelijk en wenselijk is om eventuele controles ter plekke te kunnen uitvoeren op de opslag van vuurwapens en munitie op schepen of land rondom het aangewezen risicogebied door de vergunninghouders. Deze controles, die op grond van artikel 16, eerste lid, van de wet jo. artikel 5.10 van het concept-Besluit bescherming koopvaardij mogelijk zijn, zullen praktisch en juridisch gezien, niet goed uitvoerbaar zijn. Verwacht wordt ook dat ze niet nodig

¹⁰ De memorie van toelichting op de initiatiefwet zegt alleen: «Nakoming van deze verplichting past bij goed werkgeverschap van de reder/scheepsbeheerder én bij de verantwoordelijkheid van de kapitein voor de veiligheid van het schip en de opvarenden (Kamerstukken II 2016/17, 34 558, nr. 6, p. 22).

zijn omdat op andere wijzen in controle wordt voorzien. Het werkplan zal door de Minister van Justitie en Veiligheid in de Staatscourant¹¹ worden gepubliceerd. Daarnaast zal de ILT het op de website plaatsen. Verder zal de Minister van Justitie en Veiligheid het jaarlijks op te stellen en uit te brengen verslag op de website van het Ministerie plaatsen. Daarmee is de publieke informatievoorziening geborgd. Bovendien wordt hiermee de verplichte evaluatie van de werking van de wet -binnen drie jaar na inwerkingtreding- gediend (artikel 20 van de wet).

Artikel 17b, eerste lid, bevat een grondslag voor internationale samenwerking en uitwisseling van gegevens door de Minister van Justitie en Veiligheid met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het tweede lid bepaalt dat toezichthoudende ambtenaren gegevens kunnen uitwisselen met buitenlandse instanties, in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In reactie op de opmerkingen van de Autoriteit persoonsgegevens wordt vermeld dat de instanties waarmee gegevensuitwisseling zal plaatsvinden, niet op voorhand zijn te benoemen, maar dat deze zich vooral binnen de EU zullen bevinden (andere lidstaten met maritieme beveiligingswetgeving). Hierbij valt te denken aan uitwisseling van gegevens over ingetrokken maritieme beveiligingsvergunningen met andere EU-landen die deze vergunningen of daarmee vergelijkbare beschikkingen hebben afgegeven. Opgemerkt zij dat de uitwisseling van persoonsgegevens met derde landen onder de AVG zonder adequaatheidsbesluit van de Europese Commissie, slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is.¹² Dat is in beginsel slechts toegestaan indien de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen biedt en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken. De AVG noemt in artikel 46, tweede en derde lid, een aantal instrumenten die deze passende waarborgen kunnen bieden. Met betrekking tot overheidsinstanties kunnen dit enerzijds juridisch bindende en afdwingbare instrumenten tussen overheidsinstanties of -organen zijn (artikel 46, tweede lid, onder a), en anderzijds bepalingen in administratieve regelingen tussen overheidsinstanties of -organen, mits toestemming van de AP is verkregen (artikel 46, derde lid, onder b, AVG).

Momenteel kan nog niet kan worden overzien met welke overheidsorganisaties 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. Zodra daar meer zicht op bestaat zal uitwerking worden gegeven aan de invulling van concrete waarborgen, gelet op de vereisten en opties van artikel 46 AVG.

Artikel II (inwerkingtreding)

Dit wijzigingswetsvoorstel treedt, nadat het tot wet is verheven, op hetzelfde tijdstip in werking als de Wet ter Bescherming Koopvaardij, die op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Ook het Besluit en de Regeling bescherming koopvaardij zullen op dat tijdstip in werking treden; deze lagere regelgeving is noodzakelijk om de wet te kunnen toepassen en uitvoeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹¹ Vgl. artikel 5 onder f van de Bekendmakingswet, zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties), Stb. 2020, 262.

¹² Momenteel is dat voor twaalf landen het geval. Deze landen zijn Andorra, Argentinië, Canada (alleen de private sector), Faröer Eilanden, Guernsey, Israël, Isle of Man, Jersey, Nieuw Zeeland, Zwitserland, Uruguay.