

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Justitie en Veiligheid
De heer mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/WS/cd/ATR2017/2021-U090

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 11 november 2021
Betreft Regeling bescherming koopvaardij

Geachte heer Grapperhaus,

Op 19 oktober 2021 heeft u de Regeling bescherming koopvaardij aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. Deze regeling bevat een nadere uitwerking van de Wet ter Bescherming Koopvaardij (WtBK), het Besluit bescherming koopvaardij (Bbk) en de Reparatiwet Wet ter Bescherming Koopvaardij.¹ Doel van deze wetgeving is om bescherming van koopvaardij schepen tegen piraterij door gewapende particuliere maritieme beveiligers mogelijk te maken, wanneer deze schepen door aangewezen risicogebieden varen en overheidsbescherming niet mogelijk is. De maritieme beveiligingsbedrijven dienen daartoe in het bezit te zijn van een vergunning. Genoemde wet- en regelgeving benoemt als belangrijk element dat het geweldsmonopolie zowel bij militaire bescherming als bij particuliere bescherming in volle omvang bij de overheid blijft. De voorwaarden waaronder particuliere beveiligers bevoegd zijn om daadwerkelijk geweld te gebruiken bij dreigend gevaar van piraterij, komen voort uit deze wet- en regelgeving en uit de voorliggende Regeling. Andere genoemde belangrijke elementen zijn onder meer de vergunningverlening aan de maritieme beveiligingsbedrijven, die aansluit op de internationaal gangbare ISO-certificering, de toestemmingsprocedure voor de scheepsbeheerder om particuliere maritieme beveiliging in te zetten, het toezicht op de naleving en de handhaving.

De nu voorliggende regeling bevat onder meer de volgende onderdelen:

1. Een verwijzing naar het te gebruiken model-formulier voor de aanvraag van toestemming om gewapende particuliere beveiliging aan boord te nemen.
2. De door de scheepsbeheerder te waarborgen en door de kapitein voorafgaand en tijdens de doorvaart door het risicogebied te treffen beschermingsmaatregelen.
3. Nadere regels met betrekking tot de inzet van particulier maritiem beveiligingspersoneel over onder andere het omgaan met wapens en munitie en inventarisatie- en registratieverplichtingen daarbij.
4. De wijze waarop vergunningen kunnen worden aangevraagd bij de ILT voor het mogen aanbieden en verrichten van maritieme beveiligingswerkzaamheden en de daarbij te overleggen bescheiden en bewijstukken.
5. Vaststelling van de leges voor de afhandeling van vergunningaanvragen.

¹ Deze wetgeving is nog niet in werking getreden.

6. De uitwerking en invulling van wettelijke eisen aan de vergunning. Hierbij wordt bepaald over welke documenten een bedrijf moet beschikken en bij de aanvraag van een vergunning moet overleggen om te waarborgen dat het bedrijf voldoet aan de wettelijke eisen van de vergunning. Het gaat om documenten ter waarborging van de continuïteit, de betrouwbaarheid, de bedrijfsvoering en het intern toezicht van het bedrijf en om bewijzen dat de maritieme beveiligers voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, medische geschiktheid, vakbekwaamheid en geoefendheid voor het verrichten van maritieme beveiligingswerkzaamheden.
7. Bestuursrechtelijke handhaving en boetes die kunnen worden opgelegd aan het maritiem beveiligingsbedrijf, de scheepsbeheerder, kapitein of teamleider.
8. De bescherming van persoonsgegevens en de verwerking daarvan, met onder meer de termijn voor het bewaren en vernietigen van beeld- en geluidsopnames.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

De Regeling geeft invulling aan de delegatiebepalingen in de Wet ter Bescherming Koopvaardij (WtBK), het Besluit bescherming koopvaardij (Bbk) en de Reparatiwet Wet ter Bescherming Koopvaardij en werkt deze bepalingen nader uit. Nut en noodzaak van deze wetgeving is uitgebreid onderbouwd in de toelichting op deze wetgeving.

Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak van de voorliggende Regeling.

2. *Minder belastende alternatieven*

Volgens de toelichting bij de Regeling is zoveel mogelijk aangesloten bij hetgeen binnen de praktijk van de (internationale) particuliere maritieme beveiligingsbranche gebruikelijk is. Ook wordt aangesloten op de vereisten voor de geldende certificering en internationale verdragen en verordeningen.

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot eventueel minder belastende alternatieven.

3. *Werkbaarheid*

Beschermingsmaatregelen en toestemmingsvereiste

De Regeling geeft nadere invulling aan een aantal bepalingen in de WtBK en het Bbk. Zo vult de Regeling in welke beschermingsmaatregelen door de scheepsbeheerder en de kapitein genomen moeten worden voorafgaand aan en tijdens de doorvaart in risicovolle gebieden. Het treffen van deze beschermingsmaatregelen is relevant voor het verkrijgen van toestemming om gebruik te maken van maritieme particuliere beveiligers. Als de verwachting is dat niet alle redelijkerwijs mogelijke beschermingsmaatregelen getroffen worden, kan de Kustwacht de toestemming weigeren. Volgens de toelichting bij de Regeling zijn de maatregelen ontleend aan de meest recente versie van de internationaal gehanteerde Best Management Practices (BMP5). De Regeling biedt daarbij ruimte voor

scheepen die niet aan de voorgeschreven maatregelen kunnen voldoen, om bij de toestemmingsaanvraag gemotiveerd aan te geven waarom bepaalde maatregelen niet hoeven te worden toegepast. De toelichting bij de Regeling maakt echter niet duidelijk wanneer dit aan de orde is en wanneer de motivering door de betrokken scheepsbeheerders of kapiteins voldoende is. Het aanbrenge van de vereiste maatregelen gaat gepaard met hoge (regeldruk)kosten. Het ten onrechte niet aanbrenge van de maatregelen kan echter de betrokken koopvaardis-scheepen in gevaar brengen en de effectiviteit van de WtBK, Bbk en de Regeling beperken.

3.1 Het college adviseert in de toelichting nader aan te geven in welke situatie en op basis van welke motieven scheepsbeheerders of kapiteins mogen afwijken van de vereiste beschermingsmaatregelen.

Verder blijkt uit de toelichting en uit ambtelijk overleg tussen ATR en uw ministerie dat de beschermingsmaatregelen ook onderdeel zijn van internationale verdragen, Europese regelgeving en voorwaarden van private partijen, zoals verzekeraars. De regeling noemt echter alleen de BMP5 als bron voor de beschermingsmaatregelen.

Aanvraag van een vergunning

Maritieme beveiligingsbedrijven moeten zich houden aan verschillende internationale verdragen en verordeningen. Ze kennen om in aanmerking te komen voor een Nederlandse vergunning op grond van de WtBK een verplichte ISO-certificering en moeten aan eisen voldoen met het oog op de verplichte aansprakelijkheidsverzekering. De toelichting bij de Regeling maakt niet duidelijk of en in hoeverre de nu voorliggende Regeling overlap vertoont dan wel inconsistenties bevat met de vereisten die al voortvloeien uit deze andere regelgeving. Met name eventuele inconsistenties kunnen de Regeling moeilijk werkbaar maken.

Voor de hiervoor genoemde beschermingsmaatregelen, de toestemming voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers en de aanvraag van de vergunning tot het aanbieden en het verrichten van particuliere maritieme beveiligingsmaatregelen als ook voor het feitelijk verrichten van die werkzaamheden geldt dus dat deze genormeerd zijn door andere regelgeving en voorwaarden dan alleen de Regeling.

3.2 Het college adviseert in de toelichting op te nemen hoe het voorstel zich verhoudt tot andere relevante regelgeving die geldt voor de maritieme beveiligingsbedrijven.

Particuliere maritieme beveiligingsbedrijven moeten bij het aanvragen van een vergunning bewijzen aan de ILT overleggen met betrekking tot de betrouwbaarheid van het bedrijf, van de personen die het beleid bepalen, en van de maritieme beveiligers die de beveiligingswerkzaamheden verrichten. Voor Nederlandse ingezetenen kan daarvoor een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) worden gebruikt. Voor niet-Nederlandse ingezetenen moet een uittreksel justitiële documentatie of een gelijkwaardig getuigschrift van de autoriteiten van het land waar hij woonachtig is, overlegd worden. De ILT heeft echter te kennen gegeven dat zij de toets op betrouwbaarheid op basis van een met een VOG vergelijkbaar document (of strafregister) niet effectief kan uitvoeren, omdat zij de hiervoor benodigde kennis ontbeert.² De vraag is welke gevolgen dit heeft voor de vergunningaanvraag van de betreffende bedrijven. Ook is de vraag of het toetsen van de

² [Overheid.nl | Consultatie Regeling bescherming koopvaardij \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie-regeling-bescherming-koopvaardij-internetconsultatie.nl)

betrouwbaarheid van deze documenten voor bedrijven die in het kader van hun vergunningaanvraag dergelijke informatie aan moeten leveren, wel doenbaar of werkbaar is. Verder moeten bij de aanvraag voor een vergunning documenten worden overlegd die moeten waarborgen dat de aanvrager voldoet aan de eisen met betrekking tot continuïteit, betrouwbaarheid, bedrijfsvoering en adequaat intern toezicht. De aan te leveren documenten betreffen zowel 'zakelijke' documenten (zoals een uittreksel uit het Handelsregister of een accountantsverklaring) als relevante beleidsdocumenten over bijvoorbeeld het ethisch beleid en het beleid inzake mensenrechten. De toelichting bij de Regeling geeft niet aan waaraan deze documenten moeten voldoen met het oog op de vergunningverlening. Ook is niet duidelijk of en in hoeverre de branche dit soort vereisten werkbaar acht. Bovendien kan de ILT nadere vergunningvereisten stellen, waarvan onduidelijk is waarop deze betrekking hebben en of deze werkbaar zijn.

3.3 Het college adviseert om in samenspraak met de branche van particuliere maritieme beveiligingsbedrijven en de koopvaardij de werkbaarheid van de vereisten aan de vergunningaanvraag te beoordelen en zo nodig in de toelichting te verduidelijken.

4. Gevolgen regeldruk

Het college begrijpt dat de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers op koopvaardij schepen, die handelen binnen het geweldsmonopolie van de overheid, gepaard moet gaan met strikte en zorgvuldige regels om mogelijke uitwassen en misbruik van die inzet te voorkomen. Deze voorschriften zullen begrijpelijkerwijs regeldruk opleveren. Daarbij constateert het college dat bij de vormgeving van de regels is aangesloten bij de werkwijzen in de bestaande praktijk van deze sector en bij al bestaande (internationale) publieke en private regelgeving. De maritieme sector is dus veelal aan deze regels gewend.

Dat neemt niet weg dat het van belang is om de regeldruk die voortkomt uit voorliggende Regeling adequaat in beeld te brengen. De toelichting van de Regeling verwijst voor wat betreft de regeldrukeffecten en financiële gevolgen van de WtBK-regelgeving voor private partijen naar de Reparatielwet Wet ter Bescherming Koopvaardij en het Besluit bescherming koopvaardij (Bbk). De regeldrukparagraaf van het Bbk bevat een regeldrukberekening voor de onderscheiden doelgroepen scheepsbeheerders, kapiteins, maritieme beveiligingsbedrijven, maritieme beveiligers (waaronder de teamleider) en de geaccrediteerde certificerende instellingen. De processen waaruit regeldrukkosten voortkomen, zijn onderscheiden in vergunning-verlening, toestemming maritieme beveiliging en overige uitvoering, toezicht en handhaving. De totale regeldrukkosten voor het bedrijfsleven worden in het Besluit geschat op € 250.000,- aan eenmalige kosten en € 100.000,- aan structurele kosten. De toelichting bij het Besluit geeft aan dat bij de ministeriële regeling waar mogelijk een nadere duiding aan de daaraan verbonden nalevingskosten zullen worden gegeven.

De Regeling geeft nadere invulling aan een aantal zaken. Zo worden onder andere de voor de toestemming vereiste beschermingsmaatregelen vastgesteld. Ook worden nadere eisen gesteld aan bijvoorbeeld de inzet en uitrusting van het maritiem beveiligingspersoneel. Verder wordt geregeld welke documenten en bescheiden overlegd moeten worden bij het aanvragen van toestemming door een scheepsbeheerder of een vergunningaanvraag door een particulier maritiem beveiligingsbedrijf. In de bijlage bij de Regeling zijn daartoe model-formulieren opgenomen, die voor de verschillende verplichtingen gebruikt moeten worden.

Voor genoemde invullingen en uitwerkingen van de WtBK en het Bbk is in de toelichting bij de Regeling geen aanvullende regeldrukberekening gemaakt. De invullingen en uitwerkingen hebben naar verwachting grote regeldrukgevolgen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de beschermingsmaatregelen die (alsnog) getroffen moeten worden of voor de uitvoering van diverse registratie en rapportageverplichtingen. Ook de aanvraag voor toestemming om beveiligingspersoneel in te zetten zal regeldrukgevolgen hebben door de verplichte risicoanalyse en de inventarisatie en het eventueel alsnog aanbrengen van de beschermingsmaatregelen. De toelichting bij het Besluit berekent de incidentele (kennismemings)kosten per bedrijf op slechts € 108,- en de structurele regeldrukkosten per aanvraag op € 324,- (uitgaande van 100 aanvragen per jaar).

Eenzelfde beeld bestaat bij de berekening van de regeldrukgevolgen van een aanvraag voor een vergunning om beveiligingswerkzaamheden aan te bieden en uit te voeren. Deze aanvraag moet vergezeld gaan van een groot aantal documenten. De regeldrukparagraaf in het Besluit vermeldt € 154,- als incidentele (kennismemings)kosten per bedrijf en € 177,- als structurele kosten (per aanvraag per jaar). Ook deze regeldrukberekening lijkt te laag ingeschat te zijn. Een verklaring hiervoor is dat sommige kosten niet lijken te zijn meegenomen in de berekening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kosten van de verplichte ISO-certificering voor particuliere maritieme beveiligingsbedrijven die een vergunning willen aanvragen. Ook ontbreken de kosten die voortvloeien uit aanvullende eisen in de Regeling met betrekking tot de aan te leveren documenten of de uitrusting van beveiligingspersoneel. Verder is niet duidelijk of de berekening ook de kosten bevat van diverse registratie- en rapportageverplichtingen.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van de Regeling te berekenen conform de Rijksbrede methodiek en de berekening op te nemen in de toelichting op de Regeling. Het college adviseert daarbij inzichtelijk te maken op welke punten deze berekening afwijkt van de berekening van de regeldrukgevolgen van het Besluit bescherming koopvaardij.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris