

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
t.a.v. mw. C. van Nieuwenhuizen  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Datum: 20 augustus 2020  
Betreft: Internetconsultatie Havenbeveiligingswet  
Kenmerk: PoH-HM-2020-13  
Bijlage: -

Geachte Minister,

Als havenmeester van N.V. Port of Harlingen wens ik graag gebruik te maken van de door u geboden mogelijkheid van internetconsultatie ten aanzien van wijzigingsvoorstel van uw Ministerie van de Havenbeveiligingswet .

De havenmeester van Port of Harlingen is in mandaat van de burgemeesters verantwoordelijk voor de uitvoering van de Havenbeveiligingswet in de gemeenten Harlingen en Leeuwarden, en heeft met belangstelling kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel van uw Ministerie van de Havenbeveiligingswet met betrekking tot:

- Borging van het kwaliteitsniveau van havenbeveiligers door landelijke examinering in plaats van eisen aan de opleiding;
- Verheldering en vastleggen van bevoegdheden van ambtenaren;
- Opnemen van het trainingsvereiste voor veiligheidsbeambten van een havenfaciliteit;
- Enkele verbeteringen en verduidelijkingen.

Voornoemde ontwerpregeling is op 2 juli 2020 ter consultatie gepubliceerd op de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Tot 27 augustus 2020 bestaat de gelegenheid om naar aanleiding van dit ontwerp zienswijzen in te brengen. Ondergetekende maakt graag van die gelegenheid gebruik.

### **Vorbereiding/motivering**

In de Havennota is voor het onderwerp safety en security een beleidskader maritieme veiligheid in het vooruitzicht gesteld. Er gaat een systeemanalyse plaatsvinden, waarin ook de verschillende bevoegdheden een plaats zullen krijgen. Daarin zullen eventuele tekortkomingen in het wettelijk stelsel aan de orde komen. Het zou beter zijn te wachten op de uitkomsten van dat onderzoek en aan de hand daarvan te bekijken of en zo ja, welke wijzigingen van de Havenbeveiligingswet noodzakelijk zijn. Het wetsontwerp is daarom prematuur. Het is bovendien niet praktisch om een complex en

langdurig wetgevingsproces in gang te zetten als dat na de genoemde systeemanalyse nog een keer zou moeten gebeuren.

De voorstellen tot wijziging van art. 4 en 16b leveren veel vragen op over uitvoering door de verschillende instanties en de afstemming. Het had op de weg van het ministerie gelegen om dit op voorhand te bespreken in het Landelijk Overleg Port Security (zoals dat wel is gebeurd voor de voorgestelde wijziging in de opleidingseisen aan de havenbeveiligers). In het laatste overleg is er wel melding gedaan van de systeemanalyse die uitgevoerd zou gaan worden voor het beleidskader maritieme veiligheid, maar is er destijds geen relatie gelegd met de voorliggende wijziging van de Havenbeveiligingswet.

In de samenwerking binnen het LOPS zou dan ook de geschiktheid van de verschillende instanties om de aan de orde zijnde bevoegdheden uit te oefenen aan de orde zijn gekomen, mogelijkheden en onmogelijkheden daarin en de vraag welke wetswijziging dan nodig is. Het is sterk te overwegen om dit alsnog te doen.

Bovendien had het onderwerp in het Rijkshavenmeestersoverleg aan de orde kunnen komen. De Rijkshavenmeesters, waarin overigens niet alle havenmeesters van zeehavens zijn vertegenwoordigd, kennen de gang van zaken in hun havens goed en hadden geïnformeerd kunnen worden over de op handen zijnde wijziging van de Havenbeveiligingswet. Zij hadden waardevolle input kunnen leveren.

### **Duly Authorised Officer**

Het wetsontwerp stelt voor aan artikel 4, eerste lid, na “Verordening en” en voor “voorschrift 10, tweede en derde lid, van Bijlage I,” in te voegen “voorschrift 9, onderdelen 1.2 en 1.3, en”.

Dat betekent dat de burgemeester, nadat de ILT heeft geconcludeerd dat er “gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het schip niet voldoet aan de eisen van dit hoofdstuk of van deel A van de ISPS-Code’ (onderdeel 1.1. van voorschrift 9), één van de volgende maatregelen kan nemen:

- inspectie van het schip;
- ophouding van het schip;
- aanhouding van het schip; beperking van de bedrijfsvoering, met inbegrip van bewegingen binnen de haven; of
- uitwijzing van het schip uit de haven.

Ter aanvulling van deze controlemaatregelen, of in plaats daarvan, kunnen ook andere, minder verregaande administratieve of corrigerende maatregelen worden genomen (onderdeel 1.3 van voorschrift 9).

Voor de meeste havens betekent dit dat de bevoegdheid om vast te stellen of er gegronde redenen zijn en de bevoegdheid (verplichting) om maatregelen te treffen, in verschillende handen ligt. In de voorgestelde wijziging wordt de burgemeester de Designated Authority/Duly Authorised Officer (DAO) en krijgt daarmee de verantwoordelijkheid om een schip te onderwerpen aan controlemaatregelen (zoals hiervoor vermeld) met alle daarbij behorende administratieve



werkzaamheden en afstemming met Vlagstaten en Klasse Bureaus volgens internationaal overeengekomen formats respectievelijk regulering. Voor het correct uitvoeren van de taken van DAO is een specifieke opleiding nodig en periodieke training als gevolg van internationale richtlijnen. Het ligt namelijk in de rede dat alleen in het geval er volgens de inschatting van de PSCO een dreiging uitgaat van een schip voor de omgeving, de DA/DAO controlemaatregelen oplegt in de vorm van beperking van de bedrijfsvoering of uitwijzing van een schip uit de haven en dat de andere controlemaatregelen onder de paraplu van PSCO's blijven. Die beoordeling vergt kennis van zaken. De PSCO's (medewerkers van ILT) in dienst van de Rijksoverheid zijn hiervoor opgeleid, worden regelmatig bijgeschoold en dit is hun dagelijks werk. Bovendien is daar de capaciteit aanwezig, althans zo mogen wij veronderstellen.

### **Mandaat**

Voor de havens aan wiens burgemeester mandaat is verleend bij besluit van de Minister van I&M van 22 maart 2013 (nr. IENM/BSK-2013/32934) bestaat onduidelijkheid en zijn er de nodige bezwaren met betrekking tot het geven van invulling aan dit mandaat. Moerdijk en Harlingen hebben dit mandaat reeds teruggegeven. De discussie over het terugleggen van het mandaat is eveneens gevoerd in de gemeenten Vlissingen, Borsele en Terneuzen. Dit heeft niet geleid tot teruggave van het mandaat (vooralsnog een uitdrukkelijke optie), dit in afwachting van de conclusies en voorstellen omtrent verbeteringen/oplossingen op basis van het rapport "Onderzoek Duly Authorized Officer (DAO) van 24 april 2016, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van I&M door Project 13. Zoals al eerder opgemerkt komt de voorgestelde wijziging van de wet in deze zin onverwacht. Ook al omdat in de conclusies van het rapport het vastleggen van de DAO-bevoegdheid in de wet, zoals nu wordt voorgesteld, niet wordt vermeld. Er wordt in de conclusies wel uitdrukkelijk een heroverweging van het mandaat in de niet-gemandateerde havens en in de gemandateerde havens aangegeven. Overleg met zeehavens/gemandateerden vooraf was in deze optiek dus logisch en volgtijdelijk geweest.

Onduidelijk is nu hoe een en ander zal uitwerken bij de implementatie van onderhavig wetvoorstel.

### **Bevoegdheden ILT en burgemeester**

Het gaat om vergaande maatregelen. In het voorstel dat nu voor ligt komt het erop neer dat de PSCO's het toezicht doen en de burgemeester (als DAO) de maatregelen neemt. De vraag is of dat niet in één hand moet zijn in verband met discussies die er gaan ontstaan – kan de burgemeester nog weigeren maatregelen te nemen? – de maatregelen kunnen vergaand zijn. En welke maatregel is gepast? De burgemeester kan deze taak niet zelf uitvoeren omdat de kennis/ervaring ontbreekt. In het perspectief van de handhavingplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft de burgemeester (wellicht) niet de mogelijkheid te weigeren een maatregel op te leggen. Dat maakt de rol van de burgemeester nog lastiger.

## **Openbare orde**

Bovendien is het niet per se noodzakelijk dat de 'gegronde redenen' in verband staan met de openbare orde – reden volgens de toelichting waarom de bevoegdheden naar de burgemeester gaan. Als een schip de laatste 10 bezochte havens niet opgeeft, of een wachtsman bij de gangway ontbreekt, geen toezicht bij proviandering etc. wil nog niet zeggen dat de openbare orde in het geding is. Bovendien is de handhaving van de 'openbare orde' een eigen bevoegdheid met een eigen afwegingskader van de burgemeester en daarbij past niet de plicht om maatregelen op te leggen als ILT 'gegronde redenen' heeft geconstateerd.

## **Effectiviteit**

Een versnipperde invulling, zoals het wetsvoorstel regelt, komt de effectiviteit en de efficiency niet ten goede. In de praktijk kan het dan zo zijn dat ILT aan boord controleert of het schip beschikt over een geldig veiligheidscertificaat, en daarbij waarneemt dat er geen toegangscontrole wordt uitgevoerd bij het aan boord gaan. Dit is een gegronde reden om aan te nemen dat het schip niet voldoet aan ISPS-eisen. ILT neemt vervolgens contact op met de burgemeester om een inspectie te doen op het schip waar ILT dan al aan boord is. Op enig moment wordt namens de burgemeester die inspectie uitgevoerd en wordt de Ship Security Officer gemaand de toegangscontrole alsnog direct in te stellen en zo te voldoen aan de ISPS-eisen. Het had op de weg gelegen, dat ILT dan direct de DAO-inspectie uitvoert en de tekortkoming laat herstellen.

Het ligt daarom voor de hand om de bevoegdheid om te constateren dat er gegronde redenen zijn en het treffen van maatregelen in één hand te houden, ofwel bij ILT ofwel bij de burgemeester. In het laatste geval horen daar ook financiële middelen bij om personeel aan te nemen en te scholen, zodat de burgemeester geëquipeerd is deze taak naar behoren uit te voeren. Daarbij kan in aanmerking worden genomen dat de havenbeveiligingstaken van de burgemeester vooralsnog met name gericht zijn op de landzijde, en ILT meer gericht is op de schepen. Dit blijkt ook uit het feit dat alle toezichthoudende taken, inclusief inspectie op grond van de Havenbeveiliging, aan boord van schepen, hun basis hebben in de Wet havenstaatcontrole.

In het wetsvoorstel is onvoldoende gemotiveerd en onderzocht waarom het noodzakelijk is de bevoegdheden als bedoeld in voorschrift 9, onderdelen 1.2 en 1.3 van Verordening 725/2004 aan de burgemeester toe te wijzen.

## **Meldingsplichten**

Ten slotte: hoe verhouden de toezichts- en handhavingsbevoegdheden als hiervoor genoemd zich met de meldingsplicht van zeeschepen zoals die volgen uit de het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart (artikel 4) en de Regeling meldingen en communicatie scheepvaart (artikel 5) in combinatie met de EG-richtlijn betreffende de havenstaatcontrole van 23



april 2009 (Richtlijn 2009/16/EG) alsmede de EG-Richtlijn betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart (Richtlijn 2002/59/EG) op basis waarvan zeeschepen die op weg zijn naar een Nederlandse zeehaven gegevens moeten melden aan – in het algemeen – de havenmeesters van de zeehavens die ze bezoeken. Als de te melden gegevens betrekking hebben op de havenbeveiliging, en er ontbreekt een en ander, welke bevoegde autoriteit kan dan maatregelen treffen?

### **Onderdelen 2.1 t.m 2.5 van voorschrift 9**

Dan zijn er nog de bevoegdheden van voorschrift 9, onderdelen 2.1. t/m 2.5. Het wetsvoorstel zegt dat er een ingevoegd artikel 16b komt dat zegt dat bij besluit van Onze Minister bevoegde ambtenaren worden aangewezen als bedoeld in voorschrift 9, onderdelen 2.1 tot en met 2.5, van Bijlage I, bij de Verordening. Het bestaande Besluit aanwijzing toezichthouders Havenbeveiligingswet bepaalt dat de inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat met die taak zijn belast. Is artikel 16b daarmee niet onnodig? Bovendien wekt het de indruk, dat het mogelijk is dat nog een andere instantie dan de burgemeester en ILT met dat toezicht wordt belast. De onderdelen 2.1 tot en met 2.5 van voorschrift 9 hangen samen met de onderdelen 1.1 tot en met 2.3. Het ligt voor de hand de bevoegdheden in één hand te houden, en niet in – mogelijk – drie.

Het is zo gezegd onduidelijk hoe de verhoudingen tussen de verschillende instanties en processen zijn. Bijvoorbeeld: als informatie uit de ship security pre-arrival information een ‘gegronde reden’ oplevert, hoe verhoudt dit bestuursrechtelijke traject zich dan tot het strafrechtelijke traject ex art. 3 jo. 31 van het Besluitmeldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart? Ook hier geldt dat het opportuun was geweest eerst de gewenste werkwijze in kaart te brengen en dan pas over te gaan tot een eventuele wetswijziging.

Mocht hier bedoeld worden op de medewerkers van de Kustwacht ten behoeve van de taak de ship security pre-arrival information te analyseren, dan gelieve dit te benoemen in de Memorie van Toelichting om onduidelijkheid te voorkomen.

### **Nieuwe artikel 14**

Onduidelijk is hoe invulling wordt gegeven aan de trainingsverplichting als bedoeld in artikel 18.2 van Bijlage II van de Verordening voor personen die geen specifieke beveiligingswerkzaamheden uitvoeren als bedoeld in artikel 1 onder c. van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) i.c. niet werkzaam zijn voor een erkende beveiligingsorganisatie zoals bedoeld in de Wpbr (bv. een kraanmachinist, walbaas maar ook de PFSO) die belast zijn met taken ter uitvoering van het beveiligingsplan van de havenfaciliteit. Mochten de werkzaamheden onder de Wpbr te ruim worden uitgelegd dan zou dit kunnen betekenen dat deze personen (personeel en PFSO) moeten beschikken over de opleiding uit artikel 14 van de wet. Te meer omdat de wetgever een artikel 14a (een trainingsverplichting voor de PFSO) invoert. De toelichting verschaft geen

duidelijkheid over wat specifieke beveiligingstaken – en verantwoordelijkheden inhouden. Aan te bevelen valt dat de Minister in de nog op te stellen Regeling zowel duidelijk verschaft ten aanzien van artikel 14, zoals hieronder ook wordt aangegeven ten aanzien van artikel 14a.

#### **Nieuwe artikel 14a**

Het voorgestelde artikel stelt dat de PFSO (de veiligheidsbeambte) een training heeft gevolgd. Dat de veiligheidsbeambte dient te beschikken over de benodigde kennis zoals beschreven in artikel 18.1 van Bijlage III van de verordening is bekend en evident. Echter onduidelijk is waar deze training kan worden gevolgd en hoe de kwaliteitseisen ten aanzien van degenen die de training gaat geven is geborgd. Zodat vervolgens ook kan worden gecontroleerd of deze training is gevolgd (certificaat?). In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de minister nu een grondslag heeft om bij regeling nadere invulling te geven. Een concept van deze regeling ontbreekt. Hierdoor is niet duidelijk hoe een en ander, maar in het bijzonder de accreditatie van de training in de toekomst zal worden geregeld.

#### **Conclusie**

De voorgestelde wijziging van de Havenbeveiligingswet is voorbereid zonder de consultatie van de zeehavens en komt te vroeg. Het was beter geweest de uitkomsten van het beleidskader maritieme veiligheid af te wachten alvorens met een wijziging van de wet te komen. Daardoor is het wetsvoorstel onvoldoende doordacht en bevat het elementen die onvoldoende consistent zijn.

De zeehavens adviseren u het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen.

Hoogachtend,



A.J.T. Bruijn

Havenmeester Port of Harlingen