

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Hare Excellentie Mevrouw C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	behandeld door	datum
-	-	TST/MvW/018574	M. van Wijnen	20-08-2020

onderwerp
Zienswijze ontwerpbesluit wijziging Havenbeveiligingswet

Hooggeachte mevrouw Van Nieuwenhuizen-Wijbenga,

Als Port Security Officer, en tevens havenmeester, van de zeehaven Moerdijk, heb ik met uiterste 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.

Vornoemde ontwerperegeling is op 2 juli 2020 ter consultatie gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. Tot 27 augustus 2020 bestaat de gelegenheid om naar aanleiding van dit ontwerp zienswijzen in te brengen. Van deze gelegenheid maak ik graag gebruik, waarbij ik u vriendelijk wil verzoeken om met onderstaande aandachtspunten rekening te houden. Deze aandachtspunten zijn tot stand gekomen na uitvoerig en intensief overleg met de Port Security Officers van de overige Nederlandse zeehavens.

Algemene opmerkingen

Blijkens de havennota 2020-2030 is uw ministerie voornemens om een beleidskader voor maritieme veiligheid op te stellen. Dit zal zowel zien op safety (nautische veiligheid) als op security. Voor het opstellen van een dergelijk beleidskader zal een systeemanalyse plaatsvinden, waarin ook de verschillende bevoegdheden een plaats zullen krijgen. Daarnaast zullen eventuele tekortkomingen in het wettelijk stelsel aan de orde komen. Het bevreemdt mij dat vóór de totstandkoming van voornoemd beleidskader, nu al een aantal wijzigingsvoorstellen van de Havenbeveiligingswet is gedaan. Mijns inziens verdient het de voorkeur om de uitkomsten van de systeemanalyse af te wachten en aan de hand daarvan te bekijken of en zo ja, welke

wijzigingen van de Havenbeveiligingswet noodzakelijk zijn. Ik kan dan ook niet anders concluderen dan dat het wetsontwerp prematuur is. Daarbij komt nog eens dat het niet praktisch is om een complex en langdurig wetgevingsproces in gang te zetten als dat na de genoemde systeemanalyse nogmaals zou moeten gebeuren.

Naast de gestelde vraagtekens bij de volgorde in werkwijze, zijn veel vragen ontstaan bij het voorstel tot wijziging van artikel 4 en invoeging van artikel 16b aan de Havenbeveiligingswet. Voornoemde vragen zien met name op de uitvoering door verschillende instanties en de afstemming. Het had op de weg van het ministerie gelegen om de voorgenomen wijzigingen te bespreken in het Landelijk Overleg Port Security (hierna: LOPS), zoals dat eveneens gebeurd is met betrekking tot de voorgestelde wijziging in de opleidingseisen aan de havenbeveiligers. Binnen het LOPS had immers de geschiktheid van de verschillende instanties aan de orde kunnen zijn gekomen, alsmede de mogelijk- en onmogelijkheden. Op basis daarvan had verder bekeken kunnen worden welke wetswijziging(en) nodig zou(den) zijn. Ik zou u in overweging mee willen geven om uw voorstel alsnog bespreekbaar te maken binnen het eerstvolgende LOPS.

Daarnaast had het ontwerpbesluit eveneens in het Rijkshavenmeestersoverleg – waarin overigens niet alle havenmeesters van zeehavens zijn vertegenwoordigd – aan de man gebracht kunnen worden. De (Rijks)havenmeesters kennen immers de gang van zaken in hun havens goed en hadden waardevolle input kunnen leveren ten aanzien van de op handen zijnde wijziging van de Havenbeveiligingswet. Het niet inbrengen van de voorgestelde wijzigingen in het LOPS en/of Rijkshavenmeestersoverleg is wat mij betreft dan ook een gemiste kans.

Tot zo ver de algemene opmerkingen voorafgaand aan de inhoudelijk aandachtspunten, welke hieronder per artikel besproken zullen worden.

Artikel 4 lid 1 Havenbeveiligingswet

Het wetsontwerp stelt voor om 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”.

Voorgestelde invoeging betekent dat de burgemeester (als bevoegd gezag), nadat de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: IL&T) 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 van Verordening (EG) nr. 725/2004), 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 op deze controlemaatregelen, of in plaats daarvan, kunnen ook andere, minder verregaande administratieve of corrigerende maatregelen worden genomen (onderdeel 1.3 van voorschrift 9 van Verordening (EG) nr. 725/2004).

Duly Authorised Officer (hierna: DAO)

Middels de voorgestelde wijziging wordt de burgemeester de Designated Authority (hierna: DA) / DAO en krijgt daarmee de verantwoordelijkheid om een schip te onderwerpen aan

controlemaatregelen (zoals die hiervoor benoemd), met alle daarbij behorende administratieve werkzaamheden en afstemmingen met vlaggenstaten en klassenbureaus volgens internationaal overeengekomen formats respectievelijk regulering.

Bevoegdheden IL&T en burgemeester

In de praktijk zal deze wijziging, voor de meeste havens, inhouden dat de bevoegdheid om vast te stellen of er gegronde redenen zijn en de bevoegdheid (c.q. verplichting) om maatregelen op te leggen, in verschillende handen komt te liggen. Met andere woorden: de Port State Controle Officer (hierna: PSCO) voert het toezicht uit en de burgemeester (als DAO) neemt de maatregelen, welke maatregelen wat mij betreft overigens als vergaand en ingrijpend bestempeld dienen te worden.

De vraag die hier mijns inziens gesteld moet worden is of dat het niet wenselijk is om zowel het toezicht als het opleggen van maatregelen in één hand (zijnde die van IL&T) te houden. Onvermijdelijk zijn wat mij betreft namelijk discussies die kunnen ontstaan tussen de 'toezichthouders' (IL&T) en de 'uitvoerders' (burgemeester). Kan de burgemeester immers weigeren om een maatregel te nemen? En, welke maatregel is bij welke overtreding gepast?

Ten aanzien van de eerste vraag heeft de burgemeester, gelet op de handhavingsplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), (wellicht) niet de mogelijkheid om het opleggen van een maatregel te weigeren. Dat maakt dat de burgemeester in een lastig parket wordt gebracht.

Kijkend naar de tweede vraag kan gesteld worden dat de burgemeester deze taak niet zelf uit kan voeren omdat de kennis / ervaring simpelweg ontbreekt. Voor een correcte uitvoering van de DAO-taken is een specifieke opleiding benodigd en dient periodieke training plaats te vinden ingevolge 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 overige controlemaatregelen onder de paraplu van de PSCO blijft. Die beoordeling vergt kennis van zaken. De PSCO's (medewerkers van IL&T) zijn hiervoor opgeleid, worden regelmatig bijgeschoold en is dit (controleren en opleggen van maatregelen) hun dagelijks werk. Bovendien is bij IL&T capaciteit aanwezig, althans zo mag ik veronderstellen.

Openbare orde

Uit de toelichting ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 4 van de Havenbeveiligingswet volgt dat de rol van burgemeester als DAO verband houdt met diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Reden waarom de bevoegdheden, aldus de toelichting, naar de burgemeester overgeheveld zouden moeten worden.

Mijns inziens staan de 'gegronde redenen' niet altijd in verband met de openbare orde. Als een schip bijvoorbeeld de laatste tien bezochte havens niet opgeeft, of een wachtsman bij de gangway ontbreekt, of als er geen toezicht is bij proviandering, wil dat nog niet zeggen dat daarmee 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. Daarbij past niet de verplichting om maatregelen op te leggen als IL&T 'gegronde redenen' heeft geconstateerd.

Mandaat

Voor de havens aan wiens burgemeester mandaat is verleend bij besluit van de Minister van (destijds) Infrastructuur en Milieu (hierna: I&M) 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 voornamelijk niet geleid tot daadwerkelijke teruggave van het mandaat (maar is nog altijd een uitdrukkelijke optie). Dit mede in afwachting van de conclusies en voorstellen omtrent verbeteringen / oplossingen op basis van het rapport 'Onderzoek DAO' van 26 april 2016; uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van I&M door Project 13.

Zoals reeds eerder benoemd, komt, ook met dit rapport in de hand, voorgestelde wijziging van de Havenbeveiligingswet onverwacht. In de conclusies van het rapport wordt namelijk het vastleggen van de DAO-bevoegdheid, zoals nu wordt voorgesteld, niet vermeld. Er wordt in de conclusies wel uitdrukkelijk een heroverweging van de mandatering in de niet-gemandateerde havens én in de gemandateerde havens aangegeven. Overleg met zeehavens / gemandateerden had ik mijn optiek dan ook logisch en volgtijdelijk geweest. Onduidelijk is nu hoe de verhouding zal liggen bij implementatie van onderhavig wetsvoorstel.

Meldingsplichten

Tenslotte is onduidelijk hoe de toezichts- en handhavingsbevoegdheden, zoals hiervoor geformuleerd, zich verhouden tot de meldingsplichten van zeeschepen. Deze plichten vloeien voort uit het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerking 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 havenmeester 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?

Samenvattend

Een versnipperde invulling van de bevoegdheden uit voorschrift 9 onderdelen 1.1 en 1.2 en 1.3 van Bijlage I van de Verordening (EG) nr. 725/2004, zoals door het wetsvoorstel voorgesteld, komt de effectiviteit en efficiency niet ten goede. In de praktijk kan het zo zijn dat IL&T aan boord controleert of het schip beschikt over een geldig veiligheidscertificaat. Daarbij wordt door IL&T waargenomen dat er geen toegangscontrole wordt uitgevoerd bij het aan boord gaan. Dat is een gegronde reden om aan te nemen dat het schip niet voldoet aan de ISPS-eisen. IL&T neemt vervolgens contact op met de burgemeester om een inspectie te doen op het schip, waar IL&T dan al aan boord is. Op enig moment wordt namens de burgemeester die inspectie uitgevoerd en wordt de Ship Security Officer (hierna: SSO) gemaand de toegangscontrole alsnog direct in

te stellen, om op die manier te voldoen aan de ISPS-eisen. Het ligt in mijn optiek op de weg van IL&T om direct de DAO-inspectie uit te voeren en tekortkomingen te laten herstellen (of anderszins controlemaatregelen te nemen).

Het ligt in de rede om de bevoegdheden om te constateren dat er gegronde redenen zijn en het treffen van maatregelen in één hand te houden. Dat betekent ofwel bij IL&T ofwel bij de burgemeester. In dat laatste geval horen daar ook financiële middelen bij om personeel aan te nemen en (om) te scholen, zodat de burgemeester geëquipeerd is deze taak naar behoren uit te voeren.

Daar komt bij dat de havenbeveiligingstaken van de burgemeester vooralsnog met name gericht zijn op de landzijde. Dit in tegenstelling tot IL&T, waarbij het takenpakket meer gericht is op 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 al met al de noodzaak om de bevoegdheden als bedoeld in voorschrift 9, onderdelen 1.2 en 1.3 van de Verordening (EG) nr. 725/2004 aan de burgemeester toe te wijzen onvoldoende gemotiveerd en onderzocht.

Artikel 14 Havenbeveiligingswet

In het voorgestelde artikel 14 van de Havenbeveiligingswet is onduidelijk hoe invulling wordt gegeven aan de trainingsverplichting, zoals bedoeld in artikel 18.2 van bijlage II van de Verordening (EG) nr. 725/2004, voor personen die geen specifieke beveiligingswerkzaamheden, als bedoeld in artikel 1 onder c van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr), uitvoeren. Te denken valt i.c. aan personen die niet werkzaam zijn voor een erkende beveiligingsorganisatie (artikel 1 onder d van de Wpbr), zoals een kraanmachinist, een walbaas of een Port Facility Security Officer (hierna: PFSO), maar die wél belast zijn met dergelijke taken in het kader van de uitvoering van hun Port Facility Security Plan (hierna: PFSP).

Mochten de 'beveiligingswerkzaamheden' onder de Wpbr te ruim uitgelegd worden, dan zou dit kunnen betekenen dat voornoemde personen moeten beschikken over de opleiding uit artikel 14 van de Havenbeveiligingswet. Te meer omdat in artikel 14a van de Havenbeveiligingswet een trainingsverplichting voor de PFSO wordt ingevoerd.

Daar de toelichting geen duidelijkheid verschaft over wat specifieke beveiligingstaken en verantwoordelijkheden inhouden, wordt de minister geadviseerd om in de nog op te stellen regeling duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van artikel 14, maar ook ten aanzien van artikel 14a van de Havenbeveiligingswet, zoals hieronder zal blijken.

Artikel 14a Havenbeveiligingswet

Het nieuwe, ingevoegde artikel 14a van de Havenbeveiligingswet stelt dat de PFSO (de veiligheidsbeambte) een training heeft gevolgd in alle of een aantal in onderdeel 18.1 van bijlage III van de Verordening (EG) nr. 725/2004 opgenomen onderdelen. Feitelijk is dit voorgestelde

artikel aldus een herhaling van de verplichting die reeds voortvloeit uit de Verordening (EG) nr. 725/2004.

Met dit nieuwe artikel in de Havenbeveiligingswet is echter onduidelijk waar deze training gevolgd kan worden, hoe de kwaliteitseisen ten aanzien van de 'trainer' geborgd gaan worden en hoe gecontroleerd gaat worden dat een bepaalde training daadwerkelijk is gevolgd (denk aan een certificaat o.i.d.). In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt aan de minister grondslag gegeven om bij regeling nadere invulling te geven aan dit 'trainingsvereiste' van de PFSO. Helaas ontbreekt een concept van deze regeling, waardoor niet duidelijk is hoe één en ander, maar in het bijzonder de accreditatie van de training, in de toekomst vorm zal worden gegeven.

Artikel 16b Havenbeveiligingswet

Blijkens het wetsvoorstel wordt na artikel 16a van de Havenbeveiligingswet een nieuw artikel ingevoegd, namelijk artikel 16b. Voornoemd artikel luidt als volgt: *'bij besluit van Onze Minister worden bevoegde ambtenaren aangewezen als bedoeld in voorschrift 9, onderdelen 2.1 tot en met 2.5, van Bijlage I, bij de Verordening'*.

Het bestaande 'Besluit aanwijzing toezichthouder Havenbeveiligingswet' bepaalt in haar eerste artikel dat: *'met toezicht op de naleving van Verordening (EG) nr. 725/2004 (...), alsmede van het bepaalde bij of krachtens de Havenbeveiligingswet zijn belast de inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat'*.

Maakt, met voornoemd artikel in de hand, de invoeging van een nieuw artikel 16b Havenbeveiligingswet niet overbodig en onnodig? Bovendien wekt het de indruk dat het mogelijk is dat een andere instantie dan de IL&T (en zoals nu voorgesteld de burgemeester) met dat toezicht belast kunnen worden. Aangezien de onderdelen 2.1 tot en met 2.5 (van bijlage I van de Verordening (EG) nr. 725/2004) samenhangen met de onderdelen 1.1 tot en met 1.3 (van diezelfde Verordening), worden mogelijk nog meer instanties verrijkt met toezichthoudende bevoegdheden. Dit terwijl al eerder (als aandachtspunt onder artikel 4 Havenbeveiligingswet) werd benadrukt dat het evident is om de bevoegdheden in één hand te houden. Met de voorgestelde invoeging van artikel 16b aan de Havenbeveiligingswet worden de bevoegdheden weggelegd in mogelijk drie (of misschien nog meer) handen.

Zoals gezegd is het onduidelijk hoe de verhoudingen tussen de verschillende instanties en processen liggen. Bijvoorbeeld: als informatie uit de 'ship security pre-arrival information' een 'gegronde reden' oplevert, hoe verhoudt dit bestuurlijke traject zich dan tot het strafrechtelijke traject ex artikel 3 jo. Artikel 31 van het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerking scheepvaart? Ook hier geldt dat het opportuun was geweest om eerst de gewenste werkwijze in kaart te brengen en pas dan over te gaan tot een eventuele wijziging in de wet.

Mocht in dit artikel echter bedoeld worden op de medewerkers van de kustwacht ten behoeve van de taak de 'ship security pre-arrival information' te analyseren, dan verdient het de voorkeur om dit te benoemen in de memorie van toelichting. Dit om onduidelijkheid te voorkomen.

Conclusie

Al met al kan gesteld worden dat de voorgestelde wijziging van de Havenbeveiligingswet voorbereid is zonder voorafgaande consultatie van de Nederlandse zeehavens. Daarnaast komt het wetsvoorstel mijns inziens te vroeg. Het was beter geweest om de uitkomsten van het beleidskader maritieme veiligheid af te wachten. Ik kan dan ook niet anders concluderen dan dat het wetsvoorstel onvoldoende doordacht en, voor bepaalde elementen, consistent is. Ik zou u dan ook willen adviseren om het wetsvoorstel (op deze wijze) niet verder in procedure te brengen.

Zoals uit de inleiding van deze zienswijze al is gebleken, zijn de geformuleerde aandachtspunten en adviezen tot stand gekomen na uitvoerig en intensief overleg tussen alle Nederlandse zeehavens. Mijns inziens zijn de aandachtspunten en adviezen dan ook zeker het afwegen waard.

Met vriendelijke groet,
Havenbedrijf Moerdijk N.V.



T.E.J.C. Steffens
Port Security Officer & Havenmeester