

Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ter Bescherming Koopvaardij (o.a. aanpassingen in verband met het certificerings- en vergunningstelsel, de positie van particuliere beveiligers en herstel van enkele onvolkomenheden)

MEMORIE VAN 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 deze lagere regelingen zijn twee knelpunten aan het licht gekomen, die aan de beoogde toepassing van de wet in de weg staan. Ook lijken aanvullende grondslagen wenselijk met het oog op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij de toepassing van de wet door de Minister van Justitie en Veiligheid, de invulling van bestuursrechtelijke toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving en samenwerking met buitenlandse instanties. Dit wetsvoorstel stelt daartoe enkele aanpassingen van de wet voor, die tot doel hebben om de geconstateerde knelpunten weg te nemen (i en ii) alsmede om bij te dragen aan de rechtmatige gegevensverwerking door de Minister van Justitie en Veiligheid bij de toepassing van de wet (iii), de invulling van het toezicht en de handhaving en de verslaglegging achteraf door de minister (iv) en zijn samenwerking met buitenlandse instanties (v). Het betreft achtereenvolgens:

- i. de relatie tussen certificering (marktpartijen) en vergunningverlening (Minister van Justitie en Veiligheid)
- ii. de arbeidsrechtelijke positie van particuliere beveiligers
- iii. de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de Minister van Justitie en Veiligheid bij uitvoering van zijn taken m.b.t. vergunningverlening, toezicht en handhaving
- iv. de invulling door de Minister van Justitie en Veiligheid m.b.t. uitvoering van zijn toezichthoudende en handhavende taken, en verslaglegging daarover achteraf.
- v. de samenwerking met buitenlandse instanties door de Minister van Justitie en Veiligheid in het kader van zijn taken m.b.t. certificering, vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Daarnaast worden enkele onvolkomenheden hersteld.

Voor een nadere toelichting wordt naar de artikelsgewijze toelichting verwezen.

2. Regeldruk, werklasteffecten en financiële gevolgen

Deze gevolgen zijn in kaart gebracht in het traject van het Besluit bescherming koopvaardij (zie paragrafen 6 en 7 van de nota van toelichting bij dat besluit). De hier voorgestelde wijziging m.b.t. het certificerings- en vergunningsmodel brengt voor de vergunningverlenende instantie werklasteffecten met zich mee.

3. Consultatie

PM (AP, ATR, openbaar via internet)

4. Artikelsgewijze toelichting

A en C (knelpunt i, certificerings- en vergunningstelsel)

De voorgestelde wijzigingen beogen het eerste knelpunt (i) weg te nemen, dat ziet op de relatie tussen certificering en vergunningverlening. Het gaat om wijzigingen van de definities van 'geaccrediteerde certificerende instelling' en 'certificaat' (artikel 1, onderdelen d en e, van de wet), alsmede van artikel 13, tweede lid, van de wet (de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen 'set van normen en regels' die tot afgifte van een certificaat kan leiden). Bij nader inzien is de door de wetgever gelegde relatie tussen certificering en vergunningverlening te strikt omdat zij onvoldoende aansluit op de internationale (commerciële) certificeringspraktijk.

Bij de voorbereiding van het concept-Besluit bescherming koopvaardij¹ is gebleken dat de geaccrediteerde certificerende instellingen voorshands (nog) niet bereid of in staat zijn om certificaten af te geven, waarbij ook aan de Nederlandse regels over bescherming van de koopvaardij is getoetst. Dat betekent dat in elk geval aanvankelijk sprake zal zijn van een situatie, waarin de aanvrager wel de benodigde ISO-certificaten kan overleggen bij een aanvraag om een vergunning, maar geen certificaten waarin ook wordt verklaard dat aan de specifieke Nederlandse regels wordt voldaan. Dit geldt met name voor het ISO-certificaat 28007:2015. Het onderliggende normdocument dat tot afgifte van dit certificaat leidt, is speciaal ontwikkeld voor maritieme beveiligingsbedrijven die aan boord van schepen die door risicogebieden varen, gewapende beveiligingswerkzaamheden verrichten. De vraag is zelfs of marktpartijen op langere termijn genegen zullen zijn om hun certificeringsactiviteiten m.b.t. ISO 28007:2015 op de Nederlandse wettelijke regels af te stemmen. Om daarvan niet afhankelijk te zijn, nu niet en in de toekomst ook niet, lijkt het aangewezen een alternatief model in de wet op te nemen. De voorgestelde wijzigingen strekken tot het opnemen daarvan in de wet. In dat model verricht de met vergunningverlening belaste instantie (de Inspectie Leefomgeving en Transport) een aanvullende toets op de Nederlandse regels. Het alternatieve model komt naast het model waarvan de wet nu uitgaat, waarin de geaccrediteerde certificerende instelling aan de 'set van normen én regels' toetst. In beide modellen zal het maritiem beveiligingsbedrijf allereerst voor de benodigde certificering dienen zorg te dragen, alvorens een (ontvankelijke) vergunningsaanvraag te kunnen indienen.

Uiteraard zal de Minister van Justitie en Veiligheid bij het aanwijzen van een geaccrediteerde certificerende instelling op grond van artikel 15 van de wet, duidelijkheid verlangen over de bereidheid van de instelling om aan de vastgestelde 'set van normen en regels' te toetsen (huidige model) of alleen aan de normen (alternatieve model). De minister zal de eis stellen dat de aan te wijzen certificerende instelling een daarmee samenhangende verklaring afgeeft:

- (a) er is wel getoetst aan de Nederlandse regels
- (b) er is niet getoetst aan de Nederlandse regels

Een aangewezen instelling zal aan de minister dienen te melden, indien er zich een verandering voordoet in zijn geaccrediteerde certificeringsactiviteiten die de set van normen en regels betreft, zodat de minister zijn aanwijzingsbesluit kan actualiseren.

De wijzigingen van de definities in artikel 1 (certificaat en geaccrediteerde certificeerde instellingen) brengen tot uitdrukking dat er twee modellen mogelijk zijn. De voorgestelde wijziging van de kernbepaling (artikel 13, tweede lid) maakt het alternatieve model mogelijk. In aansluiting op de bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur een 'set van normen en regels' wordt vastgesteld worden 'normen' gedefinieerd als normen die zijn neergelegd in normdocumenten van de International Organisation for Standardization. Daarnaast wordt bepaald dat voor zover het overlegde certificaat op normdocument 28007 voor particuliere maritieme beveiligingsbedrijven *niet* is afgegeven met inachtneming van de 'regels', de geaccrediteerde certificerende instelling dit in een afzonderlijke verklaring vermeldt en dat in dat geval de Minister van Justitie en Veiligheid, in het kader van de aanvraag van de vergunning beoordeelt of het maritiem beveiligingsbedrijf aan die nationaalrechtelijke regels voldoet.

A (knelpunt ii, arbeidsrechtelijke positie van beveiligingspersoneel)

De wijziging van de definitie van 'particulier maritiem beveiligingspersoneel' (artikel 1, onder m) betreft de opheffing van het knelpunt (ii), dat inhoudt dat de wet ervan uitgaat dat dit personeel altijd een arbeidsovereenkomst heeft met het vergunde maritieme beveiligingsbedrijf. In de praktijk is dat niet het geval en zetten maritieme beveiligingsbedrijven beveiligers vooral in via internationale detacherings- of uitzendbureaus. Met de voorgestelde uitbreiding van de definitie wordt mogelijk gemaakt dat de Nederlandse vergunninghouder particuliere beveiligers op deze wijze kan inzetten. Overigens zij vermeldt dat ook de beveiligers veelal onderdanen van andere landen zullen zijn en –indien zich geweldsincidenten voordoen waarbij zij bijv. worden

¹ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/koopvaardijbeschermingsbesluit>

aangehouden door een vreemde staat, zij geen beroep kunnen doen op Nederlandse consulaire bijstand.

A (definitiewijziging)

De wijziging van de definitie van 'geweldsmiddel' (artikel 1, onder g) betreft herstel van een onvolkomenheid.

B (definitiewijziging)

De wijziging van het begrip 'reder' door 'scheepsbeheerder' 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 kunnen namelijk verschillende entiteiten een schip in commerciële vaart laten registeren 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 1 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.

D (verwerken bijzondere persoonsgegevens)

Dit betreft het opnemen van een aanvullend artikel (artikel 14a) om een grondslag te scheppen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de Minister van Justitie en Veiligheid bij het uitvoering geven aan de wet. Onder andere bij vergunningverlening worden strafrechtelijke gegevens verwerkt (antecedenten van bestuurders, medebeleidsbepalers en leidinggevendenden van de onderneming). In het kader van het toezicht en de handhaving kunnen naast strafrechtelijke antecedenten ook gegevens omtrent medische geschiktheid door of namens de Minister van Justitie en Veiligheid worden verwerkt. Voor het verwerken van beeld- en geluidsopnamen van incidenten waarbij van dreigend gevaar van piraterij sprake is, door daarbij betrokken partijen, bevat artikel 11 van de wet reeds een grondslag.

E (toezicht/handhaving, internationale samenwerking)

Dit 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 draagt de Minister van Justitie en Veiligheid op om voor een periode van drie jaar zijn toezichts- en handavingsinspanningen ten behoeve van de naleving van de wet, bekend te maken in een werkplan en na afloop van elk kalenderjaar een verslag inzake toezicht en bestuurlijke handhaving uit te brengen. Deze verplichtingen geven invulling aan deze taken en ondersteunen de verplichte evaluatie –na drie jaar- van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (zie artikel 20 van de wet). De toezichtsprioriteiten zullen in het werkplan nader worden geduid. Daarin zal ook worden aangegeven in hoeverre het noodzakelijk en wenselijk is om controles ter plekke te kunnen uitvoeren op de opslag van vuurwapens en munitie op schepen of land rondom het aangewezen piraterijrisicogebied door de vergunninghouders.² Aan deze controles kleven praktische en juridische complicaties.

Artikel 17b bevat een grondslag voor internationale samenwerking en uitwisseling van gegevens door de Minister van Justitie en Veiligheid met betrekking tot certificering, vergunningverlening,

² Voor wat betreft het werken met floating armouries geldt dat in het kader van de vergunningverlening de eis zal worden gesteld dat particuliere maritieme beveiligingsbedrijven werken met scheepsbeheerders die voor hun floating armoury-diensten zijn gecertificeerd (Kamerstukken I 2018/19, 34558, F)

toezicht en handhaving. Daarnaast is expliciet bepaald dat ook toezichthoudende ambtenaren gegevens kunnen delen met buitenlandse instanties.

De Minister van Justitie en Veiligheid,